



Universidad Autónoma del Estado de México

(UAEMex)

Facultad de Ciencias políticas y Sociales

Institución vs Opinión Pública

Constitución del Gobierno Abierto mediante la Transparencia y el Acceso a la
Información Pública en el Estado de México 2011-2012: una doble
perspectiva.

TESIS

Que para obtener el título de:

Licenciado en Comunicación

Presenta:

Mónica Chávez Sánchez

Director.

Mtro. Samuel Espejel Díaz González

Dedicatoria:

Una más de tus promesas ha sido cumplida, no puedo sentirme más bendecida por este momento y lugar, gracias por dejarme saber que hay un tiempo para cada estación y para cada acción bajo tu cielo, si este es uno más de tus regalos no puedo más que amarte y recompensarte. Gracias Padre Hermoso.

Papi y Mami, perdónenme por desobedecer y romper todas las reglas, ahora puedo decir que no me arrepiento y que lo volvería a hacer pero no por ser rebelde, sino porque Dios nos está mostrando a todos como algunas decisiones pueden ser las correctas; más que nada quiero agradecerles porque aun cuando ustedes no estaban seguros jamás dejaron de apoyarme y eso fue más que suficiente para que me aferrara a la idea de que, aunque en este momento no lo comprendieran, llegaría el momento en el que estarían orgullosos de mi, y creo que ese momento está llegando, ¡Valio la pena! ¡Los amo como a nadie!

Gracias también por darme la oportunidad de conocer al amor de mi vida, José Angel no es más que el detalle más hermoso que Dios nos ha regalado a todos ¡y no pudimos pedir algo mejor! tanto Carmen como Ángel saben que él nos ha cambiado la vida y yo estoy más que agradecida con los tres por dejarme saber que agridulce puede ser compartir este bello camino como hermanos.

Y luego están todos ellos: Pablo que jamás me ha dejado en más de 8 años, gracias por preocuparte por mi hasta en el último momento, incluso ahora que estoy a punto de encontrarte para que me ayudes con un último pendiente de la titulación, ¿no puedo ser más pedinche? Tu eres la muestra de que soy excelente al elegir a mis hermanos en vida y del otro hermano no puedo decir menos, gracias Josías por aparecer de pronto y darle un nuevo enfoque a mi vida, gracias por dejarme aprender de ti a pesar de lo opuestos que podemos ser, tú me has demostrado que aún como humanos podemos hacer cosas grandes si tan sólo dejamos que nuestra fé y amor por Dios nos guíe por el mejor camino, de un momento a otro toda la universidad se resume en cientos de anécdotas y días de reír, llorar y sobre todo de engordar, ¡qué tiempos aquellos! ¡Los amos a los dos!

Y luego viene Bere y sus eternos brazos y corazón siempre abiertos, un segundo hogar, una amiga incomparable y una persona maravillosa que además me hizo conocer a otro de mis grandes tesoros: Nalle; ustedes dos son el hogar que me ha acogido siempre que lo he necesitado, gracias amigas, no puedo más que desearles las mejores bendiciones en la vida, ¡No saben que feliz pinta el futuro al saber que ustedes siempre van a estar a mi lado!

¡Mis maravillosas amigas-colegas! Laura, tú me ayudaste a crecer y a descubrir cosas buenas, ¡mi primer concierto de rock será un momento imposible de igualar! Eso y mil cosas más que nos

mantienen unidas a pesar del tiempo y la distancia; Fran ¿Qué habría sido de mi mundo sin ti? Y tú que jamás dudaste de mí y que ante todo estuviste a mi lado, sé que un sincero “gracias” es insuficiente para decirte lo mucho que te quiero.

Rebeca, mi amiga y mi ejemplo a seguir, amiga hermosa no sabes cómo admiro tu fortaleza, tu inteligencia y la dulce discreción de tu corazón, nunca te he dicho esto pero sé que tu mamá está más que orgullosa de la mujer tan maravillosa en la que te has convertido, ¡aún faltan muchas cosas amiga! Y ¿sabes qué? No hay nada que pueda detenerte. ¡Te quiero muchísimo!

Felipe, si antes de llegar a la universidad me hubiesen dado la oportunidad de elegir a alguien mejor para que me guiara durante el camino, mi “mentor” perfecto hubiese sido menos “perfecto” que tú; gracias por tu apoyo, siempre te he dicho cuán talentoso y maravilloso eres, estoy segura de que la vida sabrá recompensarte aún mejor, ¡te quiero!

Haroldo, más que un maestro de profesión lo has sido de vida, jamás había conocido una persona tan sabia, tan fuerte, con tanto que compartir y mucho más para contar, gracias a ti he sabido cuando dulce puede ser nuestra profesión y lo difícil que resulta el mundo laboral, pero ante todo que estos obstáculos pueden derribarse uno a uno si nunca dejas de creer en ti mismo, tu creíste en mí desde un inicio y gracias a eso descubrí lo valiosa que soy, espero que en un futuro puedas sentirte orgulloso de lo mucho que aprendí y espero que cuando me lo digas pueda responderte “Tuve el mejor de los maestros, todo es gracias a tí”.

Y finalmente Vero, no tienes idea de cuánto he aprendido en estos últimos meses y de lo agradecida que estoy con Dios por llevarme de la mano hasta ese lugar en donde no sólo aprendí de la mejor maestra, sino también de la mejor persona, muchas gracias por darme la oportunidad de hacer lo que me apasiona en un lugar que de verdad me encanta, sé que te espera un camino lleno de éxitos y bendiciones, ¡Te mereces eso y mucho más! nunca pierdas esa sencillez y dulzura que te caracteriza ¡Te quiero muchísimo, mi hermosa jefa!

A Dios, todos ustedes y a estos últimos cinco años, **¡Gracias!**

Índice

Introducción	4
Justificación	7
Metodología	9
1 El problema de la transparencia	10
1.1 Conceptos y alcances	10
1.2 Establecimiento en México del derecho a la Transparencia y el Acceso a la información Pública	13
1.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	15
1.4 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios	17
1.4.1 Breve historia de la transparencia en Edomex 2004-2012	22
1.5 El Qué, Cómo, Por qué y Para qué de la transparencia	31
1.6 Fuera del mundo ideal	42
2 El Gobierno abierto como objeto y fin de la transparencia	46
2.1 El término	46
2.2 Conceptos de gobierno abierto	47
2.3 Gobierno abierto y transparencia	49
2.4 Transparencia en la Iniciativa “Alianza para el gobierno abierto, plan de acción de México”	51
2.5 Condicionantes para garantizar el Gobierno Abierto mediante el Acceso a la Información y la Transparencia	55
2.5.1 Transparencia	56
2.5.2 La accesibilidad para cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar	57
2.5.3 La capacidad de respuesta (receptividad)	58
3 La opinión pública como instrumento de evaluación de la gestión pública	60
3.1 Origen de la Opinión Pública	60
3.2 Opinión pública como puente entre ciudadanía y gobierno	63
3.3 Opinión Pública como forma de publicidad	65
3.4 Evaluar la gestión gubernamental mediante la Opinión Pública	73
3.4.1 Constituir la Opinión Pública (acceso a la información)	73
3.4.2 Proceso de formación de la Opinión Pública (vigilancia y correlación)	75
3.4.3 Emisión de la Opinión Pública (Reacción)	79
4 Transparencia en el Estado de México desde la perspectiva institucional	84
4.1 Informes de labores	84
4.1.1 Solicitudes de Información	85
4.1.2 Recursos de revisión	89
4.1.3 Vigilancia del cumplimiento de las resoluciones	98

4.1.4	Información Pública de Oficio en los portales electrónicos de los Sujetos Obligados	110
4.1.5	Capacitaciones y pláticas informativas	115
4.2	Evaluación para el Gobierno Abierto desde la institución	121
5	Transparencia en el Estado de México desde la Opinión Pública	124
5.1	Soporte del seguimiento de medios	125
5.2	Resultados globales	127
5.2.1	Tendencia de los impactos	127
5.2.2	Medios concurrentes	128
5.2.3	Impactos negativos por mes	128
5.2.4	Impactos negativos por medio	129
5.2.5	Temas concurrentes en impactos negativos	130
5.3	La labor del Infoem desde la Opinión Pública	135
5.3.1	Una reapertura informativa	136
5.3.2	Críticas desde los medios de comunicación	137
5.3.2.1	Poca eficacia en el seguimiento y cumplimiento de las resoluciones	138
5.3.2.2	Falta de IPO en portales de transparencia	142
5.3.2.3	Cuotas políticas en el gabinete del Infoem	144
5.3.2.4	Solicitudes de información pública a la baja	146
5.3.2.5	Pocos resultados del Infoem	147
5.3.2.6	Críticas menores	148
5.4	Evaluación para el Gobierno Abierto desde la opinión pública	149
6	Conclusiones	153
7	Anexos	158
8	Bibliografía	160

Introducción.

El ideal de democracia bajo el que se rige el Estado Mexicano no ha encontrado, a lo largo de sus casi doscientos años de vida, el sustento que garantice la inclusión de la ciudadanía en los aspectos concernientes al ámbito gubernamental. En realidad, este concepto de participación se ha limitado a la participación electoral del ciudadano mediante el voto, a través del cual cede a una minoría el derecho de participar en las decisiones del país bajo el supuesto de verse “representado” por ésta, aunque en la mayoría de los casos el actuar de esos servidores públicos electos diste mucho de ser compatible con las expectativas del ciudadano.

Una de las aportaciones destinadas a fomentar este ideal fue la iniciativa “Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de Acción de México”, propuesta por el gobierno federal en el año 2011, documento que señaló como objeto principal la consecución de una apertura gubernamental con los particulares, cuya línea de acción sería el fomento a los programas en materia de transparencia y acceso a la información, en base al fortalecimiento de las siguientes condicionantes: transparencia, accesibilidad para cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar; y capacidad de respuesta.

Dichos programas se encuentran legislados en el Estado de México por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (ITAIPEM), que a 9 años de su promulgación ha evolucionado hasta obtener resultados relevantes en diversos aspectos de sus estatutos, por supuesto bajo la tutela del organismo garante que la representa, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM); alcances que merecen un análisis más profundo para identificar los aciertos y posibles tropiezos a la luz de una ley de reciente creación

En el marco de referencia anterior, el presente estudio pretende rescatar los logros y avances en la consecución de estas garantías, a través de las acciones y estrategias llevadas a cabo por el INFOEM en los logros que se reportan en sus Informes Anuales de Actividades, presentados periódicamente ante el Congreso del Estado de México.

Por otro lado, es importante observar dichos avances desde perspectivas distintas que ofrezcan un panorama más abierto y menos sesgado al momento de emitir una opinión crítica de estas labores a través de los señalamientos en los medios de opinión pública, por

esto, este trabajo de investigación se constituirá como un estudio comparativo que contrastará la versión institucional representada por los informes de actividades, con la ofrecida por una de las vertientes más importantes de la opinión pública, los medios de comunicación; esto a través de un seguimiento de medios correspondiente al año 2012.

De acuerdo con lo anterior, las vértices de éste proyecto serán las siguientes:

Pregunta de investigación

Desde la perspectiva Institucional y de la Opinión Pública, ¿El INFOEM ha garantizado durante el año 2012 los principios de transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta, propuestos un año atrás por el Gobierno Federal como Iniciativa para la constitución del Gobierno Abierto?

Hipótesis

La opinión pública desde los medios de comunicación puede funcionar como un mediador entre el ciudadano y las Instancias Gubernamentales al desmentir las versiones oficiales ofrecidas directamente por el Organismo Público hacia la ciudadanía.

Delimitación temporal

Para el estudio comparativo desde la perspectiva institucional:

Informe de Actividades 2010-2011 e Informe de Actividades 2011-2012

Para el seguimiento de medios: 01 de enero 2012 al 31 de diciembre de 2012

En el primer capítulo, se abordarán los inicios del problema y la constitución de las leyes de la materia en los niveles federal y local, así como sus premisas básicas, objetivos y su evolución hasta la actualidad a través de su aplicación fuera del mundo ideal.

El segundo apartado expondrá la columna vertebral de esta investigación: las condicionantes del Gobierno Abierto propuestas en 2011 por el Gobierno federal; consideradas en este análisis como indicadores para evaluar la labor del INFOEM en función del cumplimiento de estos rubros: transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta.

En este orden de ideas, la tercera parte de este trabajo nos introducirá en los principios de la Opinión Pública como un instrumento de comunicación entre gobernantes y gobernados, y como una herramienta de vigilancia del actuar público, que permite a los particulares tomar parte activa al generar las respuestas tanto al interior como al exterior de los “grupos de opinión” en los que se desenvuelven.

Finalmente, el capítulo a continuación ahondará en los resultados expuestos por el INFOEM respecto a sus avances, y el último capítulo contrastará esta postura con la adoptada por los medios encargados de informar y de opinar respecto a las declaraciones oficiales del organismo. En ambos segmentos se rescatarán los principios del Gobierno Abierto abordados en el capítulo dos, de forma que la consecución o el perjuicio de estas tres condicionantes, sirva como hilo conductor para construir una evaluación crítica de la labor del Instituto mediante estas dos perspectivas: la Institucional y la presentada por la Opinión Pública, es decir, los medios de comunicación.

Por último, las concepciones finales serán presentadas en el capítulo 5 a manera de conclusiones.

Justificación

El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios* (INFOEM) fue instaurado en la capital del Estado de México a cuatro años de la promulgación de la Ley federal de la materia, pero no fue sino hasta el año 2008 en donde se observó el primer salto significativo en cuanto a participación ciudadana es decir,

el ejercicio del derecho de acceso la Información Pública en el estado de México, sustentado en la cantidad de solicitudes de Información Pública (SIP) recibidas.

Uno de los puntos que contribuyeron al incremento en este nivel de participación fue la transición en la metodología utilizada para solicitar y obtener la información de interés, pues fue en este año en donde se implementó un sistema electrónico que permitió por primera vez a los solicitantes acceder a documentos generados y poseídos por las instancias públicas de forma completamente anónima.

Por otro lado, el fundamento clave de esta investigación tiene su origen en la “Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de Acción de México” lanzada el 20 de septiembre de 2011 por el Gobierno federal, en donde se menciona a la Transparencia y el Acceso a la Información como uno de los elementos fundamentales para el logro de una apertura gubernamental hacia la sociedad. En dicho plan, el ejecutivo establece tres puntos indispensables para garantizar esta apertura: Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas, conceptos que ya habían sido reconocidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en su *Policy Brief* de 2005 al exhibir como pilares fundamentales del Gobierno Abierto las condicionantes de: *transparencia*, *accesibilidad* para cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar; y *capacidad de respuesta* o receptividad.

En base a los dos puntos anteriores se ha delimitado el espacio temporal dado que esta investigación, a partir del séptimo informe de actividades emitido por el INFOEM, contempla tres años posteriores a la instalación del sistema electrónico que benefició este ejercicio, tiempo suficiente para su difusión y consolidación entre los particulares. Asimismo, es cierto que la única forma de observar avances positivos es contrastar resultados previos, por lo cual, se eligió también el Informe correspondiente al periodo siguiente, del 17 de noviembre de 2011 al 31 de octubre de 2012.

En este orden de ideas, el segundo informe de actividades considerado en éste análisis, representa el resultado obtenido a nivel estatal a un año de la iniciativa para el gobierno abierto mencionada en el tercer párrafo, de forma que puede medirse la eficiencia del instituto garante mexiquense en función de la consecución de los tres puntos mencionados en dicho documento.

Por lo anterior, para lograr una evaluación coherente y objetiva, el seguimiento de medios con el que se contratará la opinión institucional será correspondiente a la temporalidad del informe seleccionado, es decir, el año 2012.

*Nombre del instituto hasta 2009 antes de que se conformara como “Instituto de Transparencia, Acceso a al Información Pública y protección de Datos Personales del Estado de México y municipios”

Metodología

Para realizar el presente estudio comparativo se seleccionaron dos perspectivas para exponer los logros obtenidos por del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios* (INFOEM) como un organismo garante del Acceso a la Información Pública; la primera, los resultados ofrecidos por las autoridades en cargo; la segunda, la proporcionada por la Opinión Pública en las notas y artículos de

opinión publicados por diversos medios de comunicación locales y nacionales, en donde exhiben los aciertos y fallas del instituto desde una visión externa.

Para configurar la primera perspectiva, se contrastaron los resultados ofrecidos en los Informes de actividades correspondientes a los periodos 2010-2011 y 2011-2012, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Transparencia local como funciones específicas del marco de acción del INFOEM.

En cuanto a la segunda visión, se elaboró un seguimiento de medios de comunicación a lo largo del año 2012, en donde se contabilizó la presencia del INFOEM, su continuidad en el ojo público, tendencias de los impactos registrados y críticas desde diferentes entes y personalidades respecto a su actuar público.

Tras esto, se realizó una comparación entre los resultados arrojados por la primera perspectiva (institucional) y las críticas encontradas en la segunda (opinión pública), en orden de obtener conclusiones que fungieran como argumentos para verificar o derogar la pregunta de investigación planteada al inicio de esta investigación: averiguar en qué medida este organismo ha garantizado el cumplimiento de los tres principios propuestos en 2011 por el gobierno federal, como base para generar un Gobierno abierto: Transparencia, Accesibilidad, y capacidad de respuesta o receptividad.

El resultado mencionado fue expuesto en el capítulo final de este proyecto de investigación.

*Nombre del instituto hasta 2013 antes de que se conformara como “Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de México y municipios”

Capítulo 1

El problema de la Transparencia

“Para muchos, el derecho a exigir respuestas es una condición necesaria pero no suficiente para ser considerado como rendición de cuentas.”

Jonathan Fox.

1.1 Conceptos y alcances

Para aproximarnos al concepto clave de este primer capítulo, es necesario retomar algunas definiciones ya existentes para comprender las implicaciones de la palabra “transparencia” en su concepción teórica y los alcances necesarios para elevarla a la condición práctica. Para esto, se recopilaron definiciones pertenecientes a diversos estudiosos del tema, que nos permitirán identificar sus características y marcos de aplicación, como se enlistan a continuación.

En primera instancia, para Rolando Barrera (2010) “...La transparencia tiene connotaciones éticas (honestidad, ausencia de hipocresía, responsabilidad ante los demás, entre otros), políticas (rendición de cuentas, ejercicio democrático del poder, autoridades responsables, entre otros) administrativas (lucha contra la corrupción, generación y apertura de la información, sistematización, entre otros), jurídicas (derecho a la información, garantía de acceso a la información, clasificación de cierta información, entre otros), y económicas (mayor competitividad, menos asimetrías de información, menores costos de transacción)” (Barrera, 2010: 38).

Lo anterior nos indica una amplia gama de posibilidades que sin duda derivarían en resultados positivos para los involucrados siempre y cuando la “transparencia” sea plena y correctamente ejercida en el ámbito público, pues la cuestión ética generaría confianza en las autoridades, la política implicaría un mayor compromiso por parte del gobierno en turno, la jurídica marcaría las pautas necesarias para su correcto ejercicio sin dar cabida a errores o malentendidos, y la económica beneficiaría tanto a las instancias como a las personas al reducir costos y márgenes de error al momento de efectuar funciones administrativas, y nulificaría la posibilidad de llevar a cabo fraudes y/o malos usos del presupuesto público.

En concordancia con lo anterior, Eva Luna Isa afirma que “A través de la información pública es posible conocer, por un lado, los actos violatorios del Estado, y por otro lado, exigir los derechos económicos que le son inherentes a las personas en una democracia” (Luna, 2012:46). Desde esta perspectiva, se condiciona el acceso a la información como medio para garantizar transparencia al fungir como una herramienta de escrutinio público que disminuye la posibilidad de efectuar los malos manejos mencionados. Por lo anterior,

el Acceso a la Información Pública beneficia la transparencia y puede ser considerado como un arma efectiva para erradicar la corrupción.

Ante esto, Miguel Carbonell (2010), hace énfasis en el valor de la información como agente de poder que puede convertirse en un fuerte trasgresor de la democracia si se utiliza en beneficio de una minoría; pero por el contrario, si son pocos los que ostentan la información referente a la toma de decisiones, el manejo del patrimonio, y las acciones llevadas a cabo por las autoridades, la gestión gubernamental se traslada al “secreto” y la forma de gobernar deja de ser pública. Por lo tanto, sin información precisa y sin canales adecuados para su acceso, la toma de decisiones beneficiará solo a un sector: la clase política. Aquí se retoma la característica de la información, sustentada en documentos comprobatorios que deben ser expuestos o estar disponibles para el acceso de la población en el momento en que esta lo requiera, como una fuente de poder en beneficio del que la ostenta; de ahí la necesidad de que el ideal de democracia sea aplicado y otorgue ese “poder” al pueblo y no sólo a los gobernantes.

Para Saideé Gudiño (2008), 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*, en el entendido que el poder lo manifiesta la sociedad civil. Si evocamos el concepto de sociedad civil desde la perspectiva de John Ackerman (2008), obtenemos un factor de *protesta legal* que persigue el reconocimiento de los derechos fundamentales de sus integrantes; aquí es preciso señalar el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un *derecho humano de tercera generación*. Esta autora coincide con Carbonell en el entendido de que la rendición de cuentas es el fin del ejercicio de transparencia que colocan a la población y a sus gobernantes en un status de igualdad.

Según Eva Luna (2012) El derecho de acceso a la información ha merecido el amplio reconocimiento y defensa por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, La relatoría especial para la Libertad de Expresión y la Organización de Estados Americanos; todas instituciones a las que México pertenece. Incluso el derecho de acceso a la información se ha comprendido como instrumental para la realización de otros derechos humanos, civiles y políticos, pero también los derechos económicos y sociales. A través de la información pública es posible conocer, por un lado, los actos violatorios del Estado, y por otro lado, exigir los derechos económicos que le son inherentes a las personas en una democracia.

Aun cuando el enfoque jurídico esta bien fundado y motivado, las ciencias sociales no han elaborado conceptuales precisos que permitan conocer el por qué de algunas reformas *pro derecho a la información*, hayan logrado influir en el comportamiento de instituciones poderosas, mientras que otras no; sobre todo cuando “[...] la gran mayoría de estas reformas institucionales carecen del suficiente respaldo institucional para ser obligatorias, aplicar sanciones, brindar protección y ofrecer compensaciones. Por eso, el supuesto poder de la transparencia depende, en la práctica, de la disposición y de la capacidad de los actores civiles y sociales interesados; de los medios de comunicación, de la competencia de los partidos políticos, y por supuesto, de la capacidad y autonomía del poder judicial [...]; resumiendo, el poder de las reformas de transparencia depende de la capacidad de otros actores para actuar a partir de la disponibilidad de la información.” (Fox, 2008: 185).

A partir de los conceptos anteriores, podemos hablar de la importancia de la Transparencia y el acceso a la información como el ejercicio de un derecho fundamental y necesario para el óptimo desarrollo de las sociedades, en una cooperación mutua con el gobierno abierto para buscar soluciones a los problemas que los aquejan y generar beneficios mutuos que se reflejen a corto, mediano, y largo plazo. De forma simplificada, la importancia de estos conceptos se refleja en la siguiente cita:

“Alrededor del mundo encontramos ciudadanos que se están movilizandoo para demandar mejores servicios. No se trata solamente de personas protestando o haciendo ruido. Este nuevo enfoque de acción ciudadana incluso llega a involucrar el análisis sistemático de y uso inteligente de datos, asegurando efectividad en el gasto gubernamental y el cumplimiento del gobierno de sus promesas” (Banco Mundial, 2004. Citado en Ackerman, 2008: 21)

Por lo anterior, para efectos de este trabajo, se rescatará la siguiente definición:

La transparencia implica la aplicación de valores, juicios éticos y administración efectiva en el ejercicio de la administración pública, que se refleja en la inversión justa y justificada del dinero público; esto generaría la disminución en los actos violatorios del estado y elevaría la función de la población desde el rango de mero observador hasta el de participante activo, en donde la información generada por sus gobernantes es también accesible para ellos y configura el poder de decisión de las personas en un ejercicio democrático que les otorga todas las facultades para exigir una rendición de cuentas, que es el fin único del Derecho de Acceso a la Información Pública.

1.2 Establecimiento en México del derecho a la Transparencia y el Acceso a la Información Pública

En el entendido de que algo se establece o se modifica sólo cuando así se requiere, y en última instancia cuando es urgentemente necesario, no podemos dejar de mencionar la continua gestión pública poco transparente de las autoridades en nuestro país; incluso hoy, casi quince años después del establecimiento del derecho que para este trabajo concierne, las dependencias “se burlan” de los estatutos de esta ley al declarar los egresos de su presupuesto en cifras maximizadas por artículos cotidianos cuyo valor real dista mucho de ser el expresado en los documentos legales de esas instancias.

Por eso, es necesario reiterar que la única restricción posible a éstas acciones se encuentra en la inserción de nuevos actores que funjan como vigilantes del correcto ejercicio de este dinero, y quien mejor que los verdaderos afectados con estas gestiones indebidas, el factor esencial para la definición del concepto *democracia*, el pueblo, que a través de su reconocimiento social provee la legitimidad necesaria para reconocer en su forma de gobierno a un *Estado Democrático*.

Tal concepto sólo se atribuye siempre que la sociedad sea sabedora de las decisiones de su gobierno y el porqué de estas, y esto solo puede lograrse mediante el establecimiento de una puerta legal que no sólo permita, sino que ampare y garantice el libre acceso de las personas a los documentos derivados de esta actividad. No obstante, y como se mencionaba en el primer párrafo de este apartado, la posibilidad de “burla” está implícita en esta “aclaración” de ejercicios, por lo que esta vía de acceso sigue siendo obstaculizada a menos que se garantice que dichos soportes sean confiables y útiles, para que en todo caso la sociedad tenga un fundamento sobre el cual emitir una opinión, solicitar una aclaración y en su caso tomar medidas para castigar la mala administración.

En el caso mexicano era necesario y lo sigue siendo en la actualidad, pero fue en su nacimiento cuando la implementación de este nuevo derecho tuvo un doble propósito en un contexto sociopolítico que representaba un México renovado, que por primera vez había “roto” con lo establecido, con lo común, con lo aceptado como “correcto” a lo largo de más de 70 años y que extrañamente había sido producto de una nueva “unión” en lo que daba la bienvenida no sólo a un nuevo siglo, sino a una completamente nueva administración pública federal, la transición del poder político a nivel federal.

¿Cuál fue esa doble cara?, por supuesto poner sobre la mesa los años y años de malas administraciones por parte del partido político en el poder y demostrar ante la sociedad el acierto en el que habían incurrido al otorgar su voto a una nueva propuesta, en donde lo principal sería marcar una diferencia entre el ejercicio del dinero público antes y después de ese periodo. Esta propuesta, lejos de sonar soñada en un país que realmente necesitaba este actuar transparente, fungiría a la vez como una primera bandera para legitimar la llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN) tras más de 70 años de gobierno enteramente al mando del Partido Revolucionario Institucional (PRI) no sólo a nivel federal, sino en la mayor parte del resto de los niveles de gobierno, cuestión que también cambió en demasía con ese nuevo cambio.

Pero el país no sólo lo necesitaba, lo añoraba, casi lo pedía a gritos y el nuevo gobierno no dudó en colocarlo en los primeros lugares de la lista de acciones para esa nueva era.

1.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Derivado de los hechos narrados en el inciso anterior, el nuevo presidente de la república surgido del partido blanquiazul, Vicente Fox, presentó el *Plan nacional de desarrollo 2000-2006*, en donde la transparencia consiguió entrar de lleno en la agenda política como un estatuto de vigilancia que se implementaría a nivel nacional y funcionaría como trabajo obligado para los organismos públicos. Como ya se mencionó, ésta alternativa surgió al principio más como un elemento destinado a legitimar la alternancia en el poder y ofreció los resultados esperados, pues de inmediato acaparó la atención de la sociedad sobre todo por su objetivo general, pues aun cuando no se mencionaba bajo qué circunstancias, mandatos y mecanismos se llevaría a cabo, éste mandato exhibía como objeto primordial el combate a la corrupción en todos los ámbitos gubernamentales.

El documento oficial llevaba por título *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, y con el se buscaba: “[...] prevenir y abatir prácticas de corrupción, sancionar las prácticas de corrupción e impunidad, dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad, y administrar con pertinencia y calidad el desarrollo inmobiliario federal” (SECODAM, 2001, citado en: Díaz y otros, 2010:298).

Posteriormente, a mediados de 2002 se decretó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIP), y posteriormente la instauración del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ambos creados bajo la premisa de que la transparencia sólo puede ser posible sí y en tanto sí las instituciones que reciben financiamiento proveniente del erario público, se comprometen a informar periódicamente y de manera permanente, entendible y actualizada, sobre el ejercicio (uso y destino) de esos dineros, en orden de ofrecer a la ciudadanía la oportunidad de beneficiarse con las acciones llevadas a cabo por sus autoridades en el ejercicio de sus funciones.

La Ley en cuestión destacaba en su objetivo principal el dar seguimiento a lo establecido en el artículo 6° de la constitución, que en su tercer párrafo versaba que el Acceso a la Información sería garantizado por el Estado, y que en su párrafo quinto cita lo siguiente

“A. para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el distrito federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinara los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.”

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México, 2014, versión electrónica consultado en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/7.htm?s>)

En concordancia con lo anterior, la Ley Federal estableció en su artículo cuarto la consecución de objetivos varios que obedecieran a las pautas marcadas por el artículo constitucional mencionado, en orden de garantizar el oportuno acceso de los particulares a la información generada por el actuar público, como se muestra a continuación:

“Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.”

Fuente: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México, 2014.

Por su parte, el objeto del IFAI versaba sobre la importancia de garantizar el acceso a la información pública gubernamental, con énfasis en las características que deben tener los documentos susceptibles de ser entregados a los ciudadanos, en donde destacaban la veracidad y completitud como puntos principales.

A partir de esto, el Instituto en cuestión tendría atribuciones legales en la supervisión de los organismos públicos del ámbito federal para garantizar el cumplimiento de esta nueva ley. Consecuentemente, las reformas aplicadas a la LFTAIPG en 2006 y 2010, otorgaron mayores facultades a este órgano garante al conferirle el poder de ejecución de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de organismos públicos y de particulares.

Queda claro que, al ser un instituto nuevo encargado de la administración de un tema desconocido en el país, el Ifai funcionaría en un principio como un organismo de “buena fe”, con alcances limitados y pocas posibilidades de garantizar un verdadero acceso a la información pública en todos los ámbitos de gobierno; menos aún, cuando las atribuciones de este instituto se restringían casi exclusivamente a los poderes de la unión en su nivel federal. Por esto, la creación de un instituto de transparencia que vigilara el actuar de las

autoridades públicas en cada entidad federativa, comenzó a vislumbrarse en los congresos estatales más como una necesidad que como una posibilidad.

1.4 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios

En el estado de México la posibilidad tomó forma durante los años siguientes a la promulgación de la ley federal, en un congreso en donde la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional era lo suficientemente poderosa como para iniciar las discusiones relativas a la instauración de una ley local. No obstante, a pesar del peso panista en el congreso, la oposición no se hizo esperar bajo el argumento "...de que la disposición contenida en el artículo 1.41 del *código administrativo del Estado de México*, publicado el 13 de diciembre de 2001, que entró en vigor el 13 de marzo de 2002, y que establece en su primera parte que, "toda persona tiene derecho a que las autoridades de las materias reguladas en éste código, le proporcionen información en términos de la ley de la materia", era más que suficiente para garantizar el derecho de acceso a la información, por lo que consecuentemente, no era necesario aprobar una ley específica de la materia" (Barrera, 2010: 90-91).

A pesar de esto, prevaleció la presión del PAN y en base a legislación del gobierno federal se introdujeron algunas características particulares que derivaron en una mejor ley (en comparación con la federal) que fue finalmente aprobada en marzo del 2004, publicada el 30 abril siguiente y entrada en vigor el 4 de mayo de ese año. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (LTAIPEM), fue la tercera fuera del ámbito nacional después de la aprobada en Jalisco en 2001 (siendo la primera estatal) y en el Distrito Federal en 2002.

Al igual que la ley federal, la ley estatal tuvo su razón de ser en los siguientes objetivos:

- “I. Promover la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas de los sujetos obligados hacia la sociedad, bajo el principio de máxima publicidad;
- II. Facilitar el acceso de los particulares a la información pública, mediante procedimientos sencillos y expeditos, de manera oportuna y gratuita;

III. Contribuir a la mejora de la gestión pública y a la toma de decisiones en las políticas

Gubernamentales, mediante mecanismos que alienten la participación ciudadana en el acceso a la información;

IV. Promover una cultura de transparencia y acceso a la información;
y

V. Garantizar a través de un órgano autónomo:

A) El acceso a la Información Pública”

Fuente: Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2012

Obviamente, a la instauración de la ley debería seguir la de su organismo garante, y los artículos transitorios de la ley establecieron un plazo de tres meses para la designación, de mano del gobernador del Estado, de los tres consejeros que integrarían el Consejo del Instituto, un mes después de esta conformación para la integración de las áreas correspondientes a la dependencia que serían las encargadas de garantizar el Derecho a la Información, y un año después del nombramiento de los tres titulares para que los particulares pudieran finalmente acceder a la Información Pública por medio de solicitudes.

De esta forma, el ejecutivo en turno sugirió ante el congreso del estado la integración de la planilla de consejeros, en ese entonces reducida a tres personajes, uno de los cuales fungiría como presidente del que sería conocido como “Instituto de Transparencia y Acceso a al Información Pública del Estado de México y Municipios (ITAIPEM)”. De esta forma, Rolando Barrera Zapata se colocó como primer consejero presidente del recién nacido Instituto de Transparencia Local, que en ese entonces contemplaba la misión de constituirse como un órgano garante del derecho de acceso a la información pública en el Estado de México, a través de la promoción oportuna y dinámica de la cultura de la transparencia.

En su libro, *Una transparencia dolorosa* (2004), Barrera Zapata describe el nacimiento de la LTAIPEM como un *parto doloroso*, producto de la iniciativa preparada por la, en ese entonces, importante fracción de parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) en el congreso Estatal, consecuencia de la transmisión democrática del poder ejecutivo federal, es decir, del denominado “efecto Fox”.

En la misma línea, aseguró que, aunque no faltó de oposiciones, el proyecto de ley prosperó a causa de tres importantes razones:

“[...] la primera tuvo que ver con el hecho de que, la llegada a la presidencia de la República, por primera vez en la historia política contemporánea del país, de un candidato de un partido opositor al que había ostentado hegemónicamente el gobierno por cerca de siete décadas, generó amplias y fundadas expectativas en los ciudadanos respecto al valor de la democracia y su posible contribución a mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Dicha “esperanza en la democracia” creó las condiciones [...] para que se valorara la creación y operación de instituciones democráticas [...] que trascendieran los procesos electorales [...]” (Barrera, 2010: 91-92).

En este aspecto, era necesario aprovechar la “armonía” general del cambio, fuera como estrategia política o como posibilidad de legitimación; una oportunidad que no podía ser desperdiciada a causa del amplio contingente de legisladores panistas en la cámara local. Probablemente, Fox aún no tenía una idea del alcance futuro que generaría su propuesta.

“La segunda razón se funda en el hecho de que estas nuevas instituciones democráticas se convirtieron en un verdadero reclamo social y en una demanda ciudadana” (Barrera, 2010: 92). Y la tercera era en efecto, una muestra de la importancia que los impulsores de esta legislación otorgaron a la creación de la ley, pues “[...] una vez constituido el órgano legal que garantizaría el respeto del derecho de acceso a la información [...] ninguno aceptaría formar parte de dicho órgano” (Barrera, 2010: 92).

No obstante, es cierto que en ese momento, y aún en la actualidad, las autoridades de cualquier nivel gubernamental, con énfasis en lo local, siguen viendo a la transparencia y el derecho a la información como dos factores de malestar; es incluso permisible creer que los mecanismos para acceder a la información generada y poseída por las autoridades gubernamentales suponían, en un inicio, barreras perfectamente conocidas en apoyo a la resistencia a los particulares para solicitar documentos. Dichas barreras se disfrazaban como requisitos indispensables para obtener la información, e iban desde la modalidad única de solicitud personal directamente en la dependencia, hasta los datos de identificación y vivienda e incluso un documento redactado por la persona en donde especificara las razones íntegras para solicitar y el uso que se le daría a esos documentos. A causa de esto, las solicitudes de información presentadas eran nulas, y existía el riesgo de que los

particulares fueran cuestionados respecto a la razón de su requerimiento, o disuadidos por la persona que los atendía en el organismo respectivo.

Por tal razón, muchos investigadores hicieron hincapié en el hecho de que, al cabo de un lustro (2002-2007, a excepción de Baja California) los Estados aprobaban leyes de acceso a la información que no eran más que meros obstáculos para su obtención, de manera que durante los primeros años de su vida, tanto a nivel federal como estatal, la vigilancia de la transparencia y el acceso a la información como un derecho establecido en la constitución fue catalogada como un “acto de buena fe”.

No obstante, hay quienes afirman que el verdadero problema no se encuentra en la estructura teórica de la ley, sino en la aplicación de la misma. En su artículo “*Evaluación crítica al acceso a la información en el Estado de México*”, Saideé Gudiño asevera que el contenido normativo sustentado en la Ley local “...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 Ley de Transparencia creado por la Organización de Estados Americanos, si a la par de la más perfeccionada y progresista de muchos países considerados altamente democráticos” (Gudiño y otros, 2010:14).

En la actualidad la ley vigente ostenta el siguiente contenido:

- Título primero: Disposiciones generales en donde aborda el objeto de la ley y definiciones de los conceptos clave.
- Título Segundo: Sujetos de la ley, que expone derechos de las personas y Sujetos Obligados.
- Título tercero: De la información, en donde define información pública de oficio y criterios de clasificación de la información.
- Título cuarto: Del Acceso a la Información Pública, que introduce la conformación de los comités y unidades de información, los servidores públicos habilitados (responsables en cada organismo público), y el procedimiento de acceso tanto a la información como a datos personales y su corrección
- Título quinto: Del Instituto de Transparencia y Acceso a la información, en donde establece su naturaleza y atribuciones, administración e integración y medios de impugnación.

- Título Sexto (Derogado): Del Acceso a la Información en los demás sujetos obligados.
- Título Séptimo: De las Responsabilidades y las Sanciones.

Fuente: Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2012.

1.4.1 Breve historia de la transparencia en Edomex 2004-2012

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de México y Municipios (LTAIPME) no estuvo rodeada de los mismos elogios ahora la describen durante su nacimiento.; por el contrario, distaba mucho de ser la bien fundada y motivada guía para una administración pública eficiente que es ahora. En su libro “*Una transparencia dolorosa*”, Rolando Barrera, primer consejero presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y municipios, antes ITAIPEM ahora INFOEM; describe los primeros pasos de esta ley y la de su instituto garante como un “parto doloroso”, cuya nueva instalación tenía como única base lo novedoso del tema y la constitución del congreso mexiquense, cuya mayoría panista no daba paso a la posibilidad de divergencia al momento de votar por una nueva propuesta.

Si bien el decreto legal tuvo lugar el 30 de abril de 2004, poco tiempo antes de su entrada en vigor, la Ley de Transparencia del Estado de México tuvo que ser modificada por vez primera en el mes de diciembre de 2004. De acuerdo a lo descrito por Barrera:

“Todavía no entraba en vigor dicha ley, puesto que no se habían cumplido los plazos establecidos en los artículos transitorios, cuando se hizo necesaria su reforma. La razón fundamental fue el hecho de que el órgano garante, el ITAIPEM, estaba enfrentando obstáculos normativos y administrativos para poder iniciar sus operaciones con la debida autonomía presupuestal que su ley de creación, la propia ley de transparencia, le concedía según se estipulaba en el artículo 56 de dicha norma. “(Barrera, 2010:95)

Finalmente, esa propuesta de autonomía presupuestal quedó en el aire y el ITAIPEM inicio su funcionamiento el 24 de agosto de 2014, en un espacio provisional ubicado en la esquina de Vicente Guerreo y Robert Bosch en la zona industrial de Toluca, que se limitaba a un

par de oficinas pobremente equipadas con espacio suficiente para apenas 3 consejeros y dos secretarías.

Igual de precario fue su arranque presupuestal, que había condonado, de inicio, un total de 10 millones de pesos; cantidad que sería revisada mes con mes para hacer los ajustes necesarios; de esta forma, el aumento promedio fue de 4 millones durante el primer año de gestión. La justificación a esta pobreza económica fue la siempre bien aceptada premisa de *demonstrar su eficiencia* para acceder a mejores condiciones; mientras tanto, se acordó que el nivel de los consejeros funcionaria, hasta demostrar los primeros resultados, como el de un director de área.

Como ya se mencionó, la autonomía marcada desde su constitución en el artículo 56 de la ley local, no se aceptó como válida y el ITAIPEM inició su ejercicio presupuestal en noviembre de 2004 bajo la supervisión constante de la secretaría de finanzas.

La segunda Reforma legal tuvo lugar mediante el decreto aprobado por unanimidad de los diputados locales, y publicado el día 29 de diciembre de 2006. Dichos estatutos entrarían en vigor el 8 de enero de 2007 y su entrada en vigor representaría el verdadero inicio de la transparencia en el estado de México:

“una referida a la posibilidad de utilizar medios electrónicos para la recepción y atención de solicitudes de acceso a la información, y otra, que tenía que ver con la integración de nuevos rubros de la información pública de oficio, con la obligación de difundirla por el conjunto de sujetos obligados.” (Barrera, 2010:105)

La importancia de lo anterior se reflejaba, en primera instancia, en virtud de los inconvenientes que, para quien se atreviera a ejercer este nuevo derecho constitucional, representaba el tener que acudir personalmente al instituto del cual deseaba adquirir información novedosa, además de otorgar datos personales que lo hacían identificable para poder acceder a esta. A partir de esta reforma, el solicitante evitaría ese incómodo momento en donde lidiaría seguramente, o con la pregunta incómoda del “para qué” o con la latente amenaza del “sé donde vives”. En palabras de Barrera “Parecía que las solicitudes por escrito y firmadas, eran un medio para disuadir un pleno ejercicio del derecho de acceso a la información.” (2010: 106)

Esta primer parte de la reforma obtuvo resultados inmediatos, pues las solicitudes electrónicas se sextuplicaron en seis meses, al igual que la cantidad de nombres y

direcciones falsas que no representaron inconveniente alguno para la entrega de la información solicitada. Finalmente se presentó una verdadera oportunidad para incentivar la participación ciudadana que, en su aplicación, eliminaba los riesgos de ser cuestionado o disuadido en el intento de vigilar el cumplimiento de las instancias públicas en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, la segunda parte de estas reformas permitió ampliar el catálogo de Información Pública de Oficio (IPO) que debería estar exhibida de forma permanente para la consulta del particular sin necesidad de extender una solicitud de por medio. La nueva IPO debería ahora incluir rubros como guías de trámites, estadísticas generadas por el sujeto obligado en relación a los alcances obtenidos en cada periodo, directorios de mandos medios y superiores con remuneraciones mensuales fijas, etc. A esto se añadió la obligación de cada organismo para generar versiones públicas de los documentos que contuvieran datos personales, cuya divulgación descontrolada, podría poner en peligro la seguridad de los servidores públicos; un punto que sin duda, generó mayor aceptación del personal encargado de la aplicación este arduo trabajo.

No obstante, esta racha de bondad no fue aplicable en su totalidad, pues el escalón suelto de estas reformas no fue la causa ni el hecho, sino la consecuencia, que a falta de una explicación profunda, no trascendió más allá de ser un intento de “buena fé” en su afán por incitar a los Sujetos Obligados a acatar los reglamentos expuestos por la ley, bajo pena de una *promesa de castigo* que distaba mucho de asustar al servidor público más miedoso; como lo cita Barrera:

“Las reformas le concedieron al consejo del ITAIPEM atribuciones para uno, emitir “extrañamientos públicos”, sin que se definiera su naturaleza ni los instrumentos para hacerlo, por medio de los cuales se debería divulgar a aquellos sujetos obligados que recurrentemente faltasen al cumplimiento de sus obligaciones legales en la materia o que no cumplieren con las resoluciones del instituto” (Barrera, 2010:107).

Tiempo después, en 2007, se presentó un nuevo punto que demostraba que por fin, la transparencia en el estado de México parecía tomar rumbo, fue la disposición de una nueva obligación de publicación básica para el congreso mexiquense; cuestión que fue descrita por Barrera como “la corrección de un olvido”:

“la tercera reforma de la Ley de Transparencia se dio mediante la modificación del artículo 14, fracción 1 de la ley, publicada en el periódico oficial del gobierno del Estado el 1 de febrero de 2007. Su finalidad fue el incluir, como parte de la información pública de oficio de la Cámara de Diputados, los “informes y cuentas públicas que por disposición legal deben entregar las entidades públicas estatales y municipales al poder legislativo y que hayan sido revisadas por la legislatura” (Barrera, 2010:109)

Dichos datos deberían ser difundidos de forma preferentemente electrónica.

En este orden de ideas, una de las reformas mas importantes fue la presentada el 24 de julio de 2008 con la exposición de las condiciones mínimas para garantizar el acceso a al información pública de los particulares por un lado, y por otro -mas importante aún- , para que el ITAIPEM consiguiera por fin obtener autonomía constitucional.

En el primer caso, se consideraron las disposiciones necesarias para homologar el principio que regularía “[...] la clasificación, catalogación, conservación y destrucción en su caso, de los documentos que generen o reciban las autoridades públicas del Estado” (Barrera, 2010:11). Esto limitaría aún más las posibilidades de que los sujetos obligados negaran la entrega de algún documento, bajo pretexto de haber sido destruido o de encontrarse en mal estado; pues la ley especificaría la temporalidad obligada para resguardar información e incluso, la forma estricta en que esta debería estar generada y clasificada para conservarla en buenas condiciones.

En el segundo caso, se decretó la autonomía constitucional mediante la cual “[...] el ITAIPEM tendrías las facultades y atribuciones derivadas de las propias normas estatales, para manejar sus recursos con autonomía de gestión” (Barrera 2010: 111), punto que también le permitiría emitir sanciones en contra de los organismos que incumpliesen sus obligaciones concernientes a la transparencia y el acceso a la Información.

2011 no estuvo exento de reformas, en este caso una de las más importantes para privilegiar la accesibilidad de la información “*para cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar*”; esto fue, la adición de una décima fracción al artículo 60 de la citada ley, en donde se describen las atribuciones del Instituto de Transparencia Local y que hasta la fracción nueve se enfocaba en la posibilidad de brindar apoyo técnico a los solicitantes en caso de que requirieran asesoría al obtener sus documentos. La adición mencionada estipula (hasta la actualidad) lo siguiente:

Artículo 60.- El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. ...

II. ...

“X. Proporcionar a los sujetos obligados un sitio web tipo dentro de sus ordenadores o servidores, el cual deberá contener cuando menos la información pública de oficio, el sistema de datos personales así como cualquier otra información que considere conveniente difundir en materia de transparencia.”
(LTAIPEM, 2013: art 60)

La nueva norma obligaba a todos los sujetos obligados a exhibir al menos una plataforma electrónica en donde la Información Pública de Oficio debería ser publicada de forma permanente y actualizada. La accesibilidad de la información comenzó a tomar forma apenas siete años después de la fundación del ahora INFOEM, nombre que asumió el instituto en 2009 a partir de un cambio de imagen institucional, destinado a lograr una mayor identificación con la sociedad mediante una abstracción más sencilla en cuyo acrónimo sugiriera al menos una de sus funciones (la de informar).

Como se menciona en la página 23 de esta investigación, la IPO engloba cierto tipo de información que debería estar exhibida de forma permanente para la consulta del particular sin necesidad de extender una solicitud de por medio, cuestión regulada por el artículo 12 de la ley local que cita lo siguiente:

Artículo 12.- Los Sujetos Obligados deberán tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares, la información siguiente:

I. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones en los que se establezca su marco jurídico de actuación;

II. Directorio de servidores públicos de mandos medios y superiores con referencia particular a su nombramiento oficial, puesto funcional, remuneración de acuerdo con lo previsto por el Código

Financiero; datos que deberán señalarse de forma independiente por dependencia y entidad pública de cada Sujeto Obligado;

III. Los programas anuales de obras y, en su caso, la información relativa a los procesos de licitación y contratación del área de su responsabilidad;

IV. La que contenga los sistemas, procesos, oficinas, ubicación, costos y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, así como el registro de las solicitudes recibidas y atendidas;

V. Nombre, dirección, teléfono y horarios de atención al público de los responsables de las Unidades de Información;

VI. La contenida en los acuerdos y actas de las reuniones oficiales, de cualquier órgano colegiado de los Sujetos Obligados;

VII. Presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, en los términos que establece el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado;

VIII. Padrones de beneficiarios de los programas desarrollados por el Estado y los municipios, así como información disponible sobre el diseño, montos, acceso y ejecución de los programas de subsidio, siempre y cuando la publicación de estos datos no produzca discriminación. Esta disposición sólo será aplicable en aquellos programas que por su naturaleza y características permitan la integración de los padrones de referencia;

IX. La situación financiera de los municipios, Poder Legislativo y sus órganos, Poder Judicial y Consejo de la Judicatura, Tribunales Administrativos, Órganos Autónomos, así como de la deuda pública municipal, conforme a las disposiciones legales aplicables;

X. La que proporcionen los partidos políticos a la autoridad electoral, a la que sólo tendrán acceso los mexicanos;

- XI. Los procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos y prestación de servicios que hayan celebrado en el área de su responsabilidad con personas físicas o morales de derecho privado;
- XII. Convenios que suscriban con otros entes de los sectores público, social y privado;
- XIII. Mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones;
- XIV. Planeación, programación y contenidos de la información que difundan a través de los diversos medios escritos y electrónicos;
- XV. Agenda de reuniones públicas a las que convoquen los titulares de los sujetos obligados;
- XVI. Índices de Información clasificada como reservada y listado de bases de datos personales que cada sujeto obligado posee y maneja;
- XVII. Expedientes concluidos relativos a la expedición de autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones y concesiones;
- XVIII. Los informes de las auditorías realizadas por los órganos de control interno, la Secretaría de la Contraloría, los órganos de control interno de los Poderes Legislativo y Judicial, las contralorías de los órganos autónomos, el Órgano Superior de Fiscalización, las contralorías municipales y por los despachos externos y las aclaraciones que correspondan;
- XIX. Programas de trabajo e informes anuales de actividades de acuerdo con cada plan o programa establecido por los Sujetos Obligados;
- XX. Los indicadores establecidos por los Sujetos Obligados, tomando en cuenta las metas y objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo y demás ordenamientos aplicables;
- XXI. Los trámites y servicios ofrecidos así como los requisitos para acceder a los mismos;
- XXII. Informes y

estadísticas que tengan que realizar en términos del
Código Administrativo del
Estado de México.

XXIII. Las cuentas públicas, estatal y municipales.

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Asimismo, en el año 2012 se reformó el primer párrafo del artículo uno al suprimirse la función de LTAIPEM para garantizar la protección de los datos personales y los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) a su uso; la fuente para esta modificación y de las fracciones relativas fue la promulgación de una hasta entonces inexistente Ley de Protección de datos personales del Estado en México, que retomó la fracción mencionada para trasladarla a la normatividad correspondiente.

Tanto la promulgación de la ley como la expedición de estas reformas se realizaron el día 31 de agosto, e incluyeron la derogación de los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 55 de la LATIPEM, la derogación de la fracción IV del artículo 60 y la fracción III del artículo 71; todas relacionadas a funciones ahora establecidas en la nueva ley que en su primer capítulo exhibe su objetivo de la siguiente forma:

“Capítulo Único

Disposiciones Generales

Del Objeto de la Ley

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de México, y tiene por objeto, garantizar la protección de los datos personales que se encuentran en posesión de los sujetos obligados así como establecer los principios, derechos, excepciones, obligaciones, sanciones y responsabilidades que rigen en la materia.

De la Finalidad de la Ley

Artículo 2.- Son finalidades de la presente Ley:

I. Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados;

II. Proveer lo necesario para que toda persona pueda ejercer los derechos de acceso, rectificación y cancelación de sus datos personales, así como manifestar su oposición a determinado tratamiento, mediante procedimientos sencillos y expeditos; y

III. Promover la adopción de medidas de seguridad que garanticen la integridad, disponibilidad y confidencialidad de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.

De los Sujetos Obligados

Artículo 3.- Son sujetos obligados para la aplicación de esta Ley, los siguientes:

I. El Poder Ejecutivo;

II. El Poder Legislativo;

III. El Poder Judicial;

IV. Los Ayuntamientos;

V. Los Órganos y Organismos Constitucionales Autónomos; y

VI. Los Tribunales Administrativos.”

Fuente: Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México.

Lo anterior es una muestra del largo camino que ha recorrido la transparencia en el estado de México hasta consolidar su ley local como una de las mejores a nivel mundial. Para efectos de este estudio, es importante señalar que al momento de realizar esta investigación, la sede del Infoem se encontraba instalada en la calle Instituto Literario #510 casi esquina con Villada, en la colonia centro de la ciudad de Toluca. Asimismo, la constitución del pleno se integraba por los siguientes comisionados:

Eugenio Monterrey Chepov - Comisionado presidente

Miroslava carrillo Martínez - Comisionada

Federico guzmán Tamayo - Comisionado

Arcadio Sánchez Henkel- Comisionado

Myrna A. García Morón- Comisionada

1.5 El Qué, Cómo, Por qué y Para qué de la Transparencia

En *Métrica de la Transparencia* (2010), Sergio López Ayllón señala que el libre acceso a la Información Pública se traduciría en un incentivo para la rendición de cuentas y el establecimiento de un gobierno más democrático, por lo que se buscaría una correlación que determinara la efectividad de uno para con el otro.

La respuesta a esta correlación parece ser expuesta por Rolando Barrera, cuando asegura que “Sin información no hay transparencia [...] la información como elemento esencial para la transparencia no solo se constituye con datos... son datos significativos y con significado. El significado de los datos, es decir, *la información*, aporta a la comprensión y entendimiento de quien los revisa o analiza.” (Barrera, 2010: 40)

En este orden de ideas, las condicionantes para la constitución de una información con significado, expuesta por Barrera en el párrafo anterior, responden a las mencionadas por Jerry L. Mashaw en su investigación “*Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad*” (2008), en donde apunta lo siguiente:

“[...] en cualquier relación de rendición de cuentas debemos poder especificar por lo menos seis cuestiones importantes: *quien* es responsable o debe rendir cuentas y *ante quien*; *de qué* son responsables cuando son llamados a dar cuentas; *mediante que procesos* se puede asegurar que rindan cuentas; *que criterios* se utilizan para juzgar el comportamiento putativo, y *cuáles son los efectos* potenciales para saber que esos estándares se han violado. Estas características básicas, quién, a quien, de qué, mediante que proceso, que criterios y que efectos, describen lo que llamaré (el autor) un “régimen de rendición de cuentas”. (Mashaw, 2008:122).

Si aplicamos lo anterior a la Ley de Transparencia en la actualidad, podemos trasladar las condicionantes de la siguiente manera:

1) **Quién:**

La Ley Federal de Transparencia considera como Sujetos Obligados (SO) a todas aquellas instancias públicas, organismos autónomos y sectores gubernamentales que reciban recursos provenientes del erario público. De igual forma, señala a los clasificados como sujetos obligados indirectos (sindicatos y partidos políticos) e indica que en este caso es

posible solicitar información referente a ellos por medio de las instancias que de forma directa otorgan recursos a estas entidades.

Es en el artículo 3, fracción XIV de la ley en cuestión en donde se cita:

“XIV. Sujetos obligados:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.”

Fuente: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2012) IFAI

Por su parte, el capítulo II de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), en su artículo 7, cita lo siguiente:

Artículo 7.- Son sujetos obligados:

- I. El Poder Ejecutivo del Estado de México, las dependencias y organismos auxiliares, los fideicomisos públicos y la Procuraduría General de Justicia.
- II. El Poder Legislativo del Estado, los órganos de la Legislatura y sus dependencias.
- III. El Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura del Estado;
- IV. Los Ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- V. Los Órganos Autónomos;
- VI. Los Tribunales Administrativos.

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2009: Infoem.

Lo anterior demuestra que ambas leyes describen de forma entendible las características de los organismos susceptibles de ser sometidos al escrutinio público, y señala de forma textual a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en ambos niveles, lo que obvia la inserción de las dependencias de cada uno de estos también como sujetos obligados.

No obstante, es posible argumentar que la primera condición, *Quién*, no cumple con el criterio de universalidad de la información, en tanto que no incluye, de forma directa, el total de los organismos que reciben recursos públicos para su financiamiento. Nos referimos claro a los sujetos obligados indirectos, que aunque de (relativa) menor existencia, adquieren gran importancia en relación al monto económico que reciben, en cierta temporada (partidos políticos) o de forma permanente (sindicatos), cantidad que a causa de la obligación indirecta, no garantiza la transparencia en su ejercicio.

2) Ante quién

Ambas leyes hacen referencia a la facultad que tienen *todas las personas* de acceder a la información pública. El término utilizado para referirse a los posibles solicitantes de estos documentos es “*particular*” (particulares), concepto utilizado en orden de evitar la exclusión de personajes, en razón de su nacionalidad, edad, ciudadanía, y otras diferencias que perjudicarían el ejercicio de sus derechos. En pocas palabras, el concepto “*particulares*” incluye a todas las personas, ciudadanos o no, de nacionalidad Mexicana o extranjera, perteneciente a cualquier corriente ideológica, comunidad indígena, grupo social, etc.

En relación a lo anterior, El artículo 1° de la Ley Federal refiere el objetivo de garantizar el acceso de *toda persona* a la información; mientras que en el artículo 2° refiere el derecho de *todos los particulares* a para acceder a esta.

En el caso estatal, esta condicionante se identifica de la siguiente manera:

“Art. 4.- Toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública, sin necesidad de acreditar su personalidad ni interés jurídico”.

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2009: Infoem.

No obstante, se establece una excepción al momento de solicitar documentos en materia política, pues el solicitante debe acreditar la nacionalidad mexicana para obtenerlos.

3) De qué:

En su artículo 7º, la ley Federal de Transparencia desglosa uno a uno los rubros de información que son susceptibles de ser solicitados, o en su caso, deben ser permanentemente difundidos por el Sujeto Obligado. Al ser prácticamente los mismos que en el caso estatal, se enumerarán más adelante en este mismo numeral.

Por otro lado, el artículo 9º de la misma ley se enfoca al criterio de accesibilidad de la información al citar que los documentos referentes a la gestión pública deben 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”. (LFTAIPG, art 9º: 5)

Asimismo en su capítulo dos del artículo 12º, se lee lo siguiente:

“Artículo 12. 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. “(LFTAIPG, art 12: 5)

En el mismo sentido, el capítulo uno del título tercero encontrado en la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), con inicio en el artículo 12º, da continuidad a esta idea de la siguiente forma:

“TÍTULO TERCERO DE LA INFORMACIÓN

Capítulo I.

De la Información Pública de Oficio

Artículo 12.- Los Sujetos Obligados deberán tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares, la información siguiente:

- I. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones en los que se establezca su marco jurídico de actuación;
- II. Directorio de servidores públicos de mandos medios y superiores [..]
- III. Los programas anuales de obras y[...] procesos de licitación y contratación del área de su responsabilidad;
- IV. [...]
- V. [...]
- VI. [...] Acuerdos y actas de las reuniones oficiales, de cualquier órgano colegiado de los Sujetos Obligados.
- VII. Presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución [...]
- VIII. Padrones de beneficiarios de los programas desarrollados por el Estado y los municipios [...]
- IX. La situación financiera de los municipios [...]
- X. La que proporcionen los partidos políticos a la autoridad electoral, a la que sólo tendrán acceso los mexicanos;
- XI. [...]
- XII. Convenios que suscriban con otros entes de los sectores público, social y privado;
- XIII. Mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones;
- XIV. [...]
- XV. Agenda de reuniones públicas a las que convoquen los titulares de los sujetos obligados;
- XVI. Índices de Información clasificada como reservada y listado de bases de datos personales que cada sujeto obligado posee y maneja;
- XVII. Expedientes concluidos relativos a la expedición de autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones y concesiones
- XVIII. Los informes de las auditorías realizadas por los órganos de control interno [...]
- XIX. Programas de trabajo e informes anuales de actividades de acuerdo con cada plan o programa establecido por los Sujetos Obligados;
- XX. [...]
- XXI. [...]
- XXII. [...]
- XXIII. Las cuentas públicas, estatales y municipales.”

En este aspecto, es observable ambas leyes ofrecen una descripción amplia sobre los documentos que deben ser transparentados sin pretexto alguno por las instancias gubernamentales; de la misma forma, en ambos reglamentos se exhibe la única excepción al acceso si y sólo si la información solicitada se encuentra clasificada como *reservada o confidencial* clasificación que encuentra su base legal en el siguiente artículo de la ley local:

“Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.”

...

Artículo 18. Como información confidencial se considerará:

I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2009: INFOEM.

Cabe mencionar que la Ley Federal de Transparencia hace los mismos señalamientos (con nulas diferencias) en sus artículos 13, 14 y 18.

4) Mediante que procesos.

En ambas leyes, se prevén tres modalidades mediante las cuales los particulares pueden ejercer su derecho de acceso a la información; dichos formatos son los siguientes:

a) **Insitu:** es decir, de forma presencial o personal, directamente en el organismo a que se desea solicitar información.

Aún cuando se ha especificado que toda la información generada y poseída por las autoridades en el ejercicio de sus funciones es pública, este mecanismo implica el riesgo de que los particulares se sientan incómodos o intimidados al ser cuestionados respecto a la razón de su requerimiento. A su vez, los solicitantes deberían atenerse a las razones de tiempo y costo que el organismo en cuestión considerase.

b) **Escrita:** mediante una solicitud entregada también de forma presencial en el organismo del cual se requiera la información.

c) **Electrónica:** mediante los sistemas implementados por cada órgano garante. Ambos organismos garantes utilizan un sistema diferente, para el caso del IFAI (órgano garante a nivel federal) la solicitud debe realizarse través del sistema electrónico Infomex, mientras que para el Infoem (a nivel Estado de México) la herramienta requerida es el Saimex (por sus siglas: Sistema de Acceso a la Información Pública Mexiquense):

Es esta última modalidad, el principio de anonimato es fundamental para propiciar la participación ciudadana, sin temor o posibles intimidaciones. Es además un sistema que privilegia la gratuidad de la información mediante la entrega de lo solicitado en copias simples digitalizadas, cuya única condicionante de acceso es contar con equipo de cómputo conectado a internet.

Continuando con lo señalado por Mashaw, ambas leyes ofrecen descripciones bien fundadas y con una aplicación acorde a los estatutos; además, los mecanismos descritos cumplen la cuarta función expuesta por el autor, al aclarar *mediante qué procesos* se puede garantizar que los sujetos obligados entreguen a los particulares la información pública que les solicitan.

5) Los criterios utilizados

Los criterios mediante los cuales podemos afirmar que, efectivamente, una instancia pública ostenta un comportamiento transparente, de manera sintetizada son los siguientes:

- 1) Si cumple o no (o en qué grado) con la publicación de la Información Pública de Oficio en su portal electrónico (o impresa en caso de no contar con sitio web oficial).
- 2) Que cantidad de las solicitudes recibidas son oportunamente contestadas en tiempo y forma.
- 3) En caso de que la información requiera sea entregada, asegurar que efectivamente los datos sean reales, fidedignos; y que las acciones llevadas a cabo correspondan con los principios del organismo en el ejercicio de sus funciones.
- 4) Que en caso de recibir una solicitud, cuyo destino no era la institución a la que fue turnada; dicho organismo cumpla con el principio de máxima orientación, e indique al solicitante sobre la manera y la institución correctas de realizar su solicitud de información.

6). Efectos potenciales del desacato a la ley

El último elemento considerado por Mashaw como necesario para garantizar la rendición de cuentas, es la facultad de los organismos garantes del acceso a la información para vigilar y sancionar a las instituciones que, a causa de sus constantes negativas a responder las solicitudes, o de la poca publicidad de sus acciones, sean consideradas opacas. En el caso del Estado de México, el artículo 83 de la Ley de Transparencia del Estado de México y Municipios menciona las consecuencias que se derivarían de una omisión o desacato a las normas establecidas en la ley, las cuales se enlistan en el artículo 82 antes de dar paso a las formas de sanción del numeral siguiente, como se cita a continuación.

Artículo 82.- Para los efectos de esta ley son causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los sujetos obligados:

- I. Cualquier acto u omisión que provoque la suspensión o deficiencia en la atención de las solicitudes de información;
- II. Alterar la información solicitada;
- III. Actuar con dolo o mala fe en la clasificación o desclasificación de la información;

IV. Entregar información clasificada como reservada.

V. Entregar información clasificada como confidencial fuera de los casos previstos por esta ley;

VI. Vender, sustraer o publicitar la información clasificada;

VII. Hacer caso omiso de los requerimientos y resoluciones del Instituto;

VIII. En general dejar de cumplir con las disposiciones de esta ley.

...

“Artículo 83.- Los servidores públicos de los sujetos obligados que incurran e las responsabilidades administrativas establecidas en el artículo anterior, serán **sancionados de acuerdo con la gravedad de la conducta incurrida y conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.**”

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2009: INFOEM.

Por lo tanto, debemos recurrir al documento mencionado para exponer que las sanciones aplicables son las siguientes:

**“LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
DEL ESTADO Y MUNICIPIOS**

Artículo 49.- Las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria consistirán en:

I. Amonestación;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

III. Destitución del empleo, cargo o comisión;

IV. Sanción económica;

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público [...]

VI. Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado

Artículo 50.- Derogado.

Artículo 51.- Cuando se trate de sanciones económicas por beneficios obtenidos, o por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones

establecidas en el artículo 42 de esta ley, se impondrán de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

Dichas sanciones económicas, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I. La cantidad líquida de la sanción económica impuesta, se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de su imposición;

y

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de pago de la sanción. Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces al salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.”

Esta última condicionante, la de las consecuencias en caso de trasgredir las normas de transparencia, es una cualidad necesaria para incidir en la rendición de cuentas de acuerdo a lo establecido por Masaw, pues mientras mayor sea la sanción, menor será la incidencia opaca de las instituciones. No obstante, a pesar de su importancia, son pocas las ocasiones en las que se ha “castigado” a un organismo opaco, o al menos así lo demuestra la información oficial de los organismos garantes, y los medios de comunicación; además, dicha sanción solo ha constado, en el peor de los casos, de un “extrañamiento público”, es decir, poco más que una llamada de atención pública.

Por lo anterior, en tanto y sólo en tanto se cumplan en la práctica los lineamientos legales plasmados en las leyes de materia y que estos coincidan con, para efectos de este trabajo, los lineamientos propuestos por Masaw, podemos hablar de una verdadera rendición de cuentas en la que la transparencia y el acceso a la información son condicionantes necesarias, más no las únicas, para erradicar la corrupción presente en la administración pública.

1.6 Fuera del mundo ideal

En el mundo real, si nos detenemos a observar las diferencias en relación al nivel de cumplimiento de las estancias públicas, es plausible hacer mención de los dos tipos de transparencia “no reconocidas” que señala Jonathan Fox (2008): la clara y la opaca.

Según el autor, el segundo tipo de transparencia se define como “formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica. Ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones [...] también se refiere a la información que solo se divulga nominalmente, o a la que se divulga pero que no resulta confiable.” (Fox, 2008: 191)

Por otro lado, la “transparencia clara” “[...] se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos [...] de tal modo que permite que los actores interesados [...] puedan revisar estrategias de cambio constructivo para la institución”. (Fox, 2008: 192).

Asimismo, abunda en dos concepciones de rendición de cuenta: la blanda, que se refiere a la capacidad de responsabilidad de las instituciones por mera virtud, y la dura, en la que esa capacidad de respuesta está condicionada a la existencia de sanciones y la permisibilidad para hacerlas efectivas; es decir, una responsabilidad forzada.

Stephen Holmes ofrece una posible respuesta a estos “*disfraces*” de la rendición de cuentas, pues en sus palabras, una de las razones de esta *desigualdad* de la transparencia, es la posibilidad de que esta iniciativa haya sido planeada desde el inicio para el beneficio de unos cuantos grupos privilegiados, con seguridad los del poder en turno:

“Los ricos y poderosos con frecuencia necesitan la cooperación de los pobres y los débiles, pero no siempre en la misma medida. Eso depende de los medios que elijan para ejercer su dominio; lo cual, a su vez, está en función de sus creencias, compromisos y metas –mismos (Sic.) que cambian constantemente. En la medida en que un gobernante tenga una notificación clara de su situación, apoyará la concesión de derechos privados y políticos a los ciudadanos comunes cuando espere necesitar la cooperación de esos ciudadanos a lo largo del tiempo, y no solamente en una ocasión. Pero eventualmente procederá a retirar esos derechos, si puede, cuando no encuentre una razón de peso para creer que esa cooperación le será particularmente útil en un futuro.” (Holmes, 2008:63).

La cita anterior podría explicar de forma breve el porqué de la iniciativa de Vicente Fox por garantizar una gestión transparente encaminada a erradicar la corrupción, si tomamos en cuenta que en la actualidad, es común que la transparencia sea utilizada como “*lema de campaña*” o “*bandera de gobierno*”; como doctrina de un candidato en la búsqueda del

apoyo social en orden de acceder al poder que representan los poderes públicos. Ya en párrafos anteriores, apoyándonos en Barrera (2010) se recapitulan las razones de la buena acogida de la nueva ley de transparencia, y de la misma forma Díaz (2010) no deja lugar a dudas de que la iniciativa se convirtió en un lema de transición y una promesa de cambio derrocada por el mismo fundador, con contradicciones más allá que el tema de las “toallas”, en donde el presidente de la república se vió cuestionado por la adquisición de artículos excesivamente caros para usos personales y solventados con recursos públicos; peor aún, el uso de esos recursos fue por supuesto transparentado ante todo el país en un interesante escándalo público que fue catalogado por los medios de comunicación como una burla de la autoridad en un país en donde, en ese entonces, cuarenta de sus cien millones de habitantes vivían en condiciones de pobreza.

Lejos de todo eso, lo único observable en la actualidad es que a más de una década de su implementación, la óptima aplicación de estos estatutos ha quedado paradójicamente en la oscuridad a causa de una constante resistencia de los servidores públicos a una ley que garantizara de forma total el acceso a la información, cuestión que puede deberse a varios factores, como explicaremos a continuación de mano de diversos autores del tema.

Según Javier Esteinou (2005) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (junto a otras herramientas) representa un medio eficaz para contrarrestar el abuso del poder, la violación brutal de los derechos humanos, la corrupción y la ilegalidad inmune. En palabras del autor, la Información es poder y cuando ésta se maneja discrecionalmente, se manipula en objeto de su conservación. De ahí que los temores de los servidores públicos se funden bajo la premisa de un mal manejo de los recursos públicos, acciones propias de una administración opaca en la que, hasta ese momento, el titular estaba “obligado” a transparentar lo que le apeteciera, en su caso, nada.

Por otro lado, Saideé Gudiño Quesada (2005), asegura que la ley de Transparencia, en una perspectiva de aplicación “ideal”, colocaría a la sociedad en un plano democrático que elevaría a la sociedad y al gobierno “ [...] en un mismo nivel, solo que en planos diferentes, incluso enfrentándolos, pero no en contradicción, sino en tensión constante, que brinda (brindaría) movilidad, resistencia y solidez a esa relación (relación gobierno-sociedad)”. (Gudiño, 2010: 10). Desde este punto de vista, la sociedad tendría el derecho de exigir a las autoridades, quienes estarían obligadas a responder y cumplir estas demandas a instancias de una posible sanción, situación totalmente nueva e incluso desconocida para quienes

detentan el poder, pues esta obligación significaría el riesgo de perder los privilegios que, como clase política, creen merecer en el ejercicio (opaco) de sus funciones.

John Ackerman (2008) describe al derecho de acceso a la Información como un ejercicio de dos partes, en el que el ideal de que nuestros servidores públicos fueran pro-activos y estuvieran comprometidos con la rendición de cuentas no sería suficiente si no se cuenta, del otro lado de la moneda, con una demanda ciudadana que esté en constante movimiento y que genere las demandas necesarias en orden de la retroalimentación informativa.

Dentro de este actuar de la sociedad, el autor rescata el término sociedad civil y le otorga un significado político al insertarlo como descripción de “[...] un movimiento ciudadano en favor de los derechos humanos [...]” (Ackerman, 2008: 20), además, asegura que “Muchos de los que han luchado por la democracia en nuestro país se han autodefinido como integrantes de una sociedad civil que pelea por sus derechos”. (Ackerman, 2008: 20). Lo que remarca a la falta de participación ciudadana como posible causa de la mala gestión de las leyes de transparencia en ambos niveles.

Desafortunadamente, los puntos descritos a lo largo de este capítulo demuestran que, aun cuando las leyes sean claras y precisas en cuanto a los sujetos obligados, la información susceptible de ser entregada y los canales adecuados para garantizar esta entrega, el perfil de los solicitantes de estos documentos, los deberes de publicación básica y las sanciones estipuladas en caso de faltar a uno o más de estos puntos; la rendición de cuentas continuará siendo solo *un acto de buena fé* si no se construye una *cultura de la transparencia* desde ambas instancias; es decir, desde los SO, erradicando la imagen fraternal de información pública; y desde los particulares, educándolos sobre los beneficios de ejercer este derecho fundamental como un punto a favor en construcción de la siempre utópica democracia.

Esto es una muestra de que, no importa la calidad en la redacción de las leyes, si no se cumple con el objeto de hacer partícipes a las sociedades, y más importante aún, eliminar esa concepción patrimonial de la información en los servidores públicos, difícilmente la consecución de la transparencia dejará de ser descrita como *un problema*.

Capítulo 2

El gobierno abierto como objeto y fin de la transparencia

Gobierno abierto es una “expresión de moda cuya intención general es bastante clara, pero cuyo significado práctico espera por ser aclarado”.

Ronald Wraith, *Open Government, the British Interpretation*
Royal Institute of Public Administration, 1977.

2.1 El término

El término gobierno abierto no es nuevo. Fue utilizado por primera vez en el espacio político británico a fines de los años 70's. En un inicio se enfocaba a las diversas iniciativas para "abrir las ventanas" del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática provocada por el llamado “secreto de gobierno”. En la actualidad, el término “gobierno abierto” ha sido aplicado a los principios de transparencia

y apertura gubernamental, y a la participación y colaboración ciudadana en asuntos antes considerados como meramente gubernamentales.

En un primer acercamiento, esta expresión fue utilizada para referir exclusivamente a la facultad del gobierno para ofrecer a la sociedad la oportunidad de monitorear sus actividades mediante información oficial expedida por los organismos públicos; es decir, exponer ante la luz pública el proceso de toma de decisiones a expensas de ser evaluados por la sociedad, durante el ejercicio de sus funciones. No obstante, esta aproximación fue transformándose a lo largo de los años, y comenzó a ser vista desde la perspectiva de la capacidad del ciudadano para evaluar a sus autoridades mediante la petición de documentos relativos a las funciones de éstas en el marco de sus obligaciones y responsabilidades, sin necesidad de supeditarse a la información que las instancias decidieran proporcionar, de forma libre, como prueba de su actuar público.

Esta evolución permitió que el concepto “gobierno abierto” pasara de ser una mera facultad virtuosa de las autoridades, a convertirse en una obligación mutua que involucraba el deber de los organismos públicos para informar a la sociedad sobre el ejercicio de sus funciones, y de responder y facilitar el acceso a los documentos de carácter fuesen generados o poseídos por estas instancias sin pretexto alguno; así mismo, enfatizó en el papel de la sociedad como elemento activo en el ejercicio de obtener información para vigilar y evaluar el desempeño de sus actividades, y al mismo tiempo obtener beneficios en este ejercicio.

A partir de esta modificación, en palabras de Chapman y Hunt:

“[...] por casi más de dos décadas y sin mucho protagonismo en los titulares de prensa, hablar de Gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del Gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común.” (Chapman y Hunt, 1987. Citado en Ramírez, 2011: 101)

No obstante, el debate no significó estrictamente la aplicación de los principios en lo que a México concierne, pues en el corto periodo de existencia en el país se ha generado una transparencia más bien opaca. Si bien la cita anterior conduce a la idea de establecer una nueva cultura de apertura -sobre todo en mentalidades- y de al propiciar un cambio en los paradigmas que mantenían la discusión de los asuntos públicos en un ámbito restringido,

propio de los servidores públicos a cargo de esas labores, para dar ahora espacio a la inclusión de la ciudadanía, sus objetivos se han cumplido sólo parcialmente, pues si bien se han constituido nuevos espacios para la rendición de cuentas, la transparencia gubernamental no ha logrado consolidarse.

2.2 Conceptos de Gobierno Abierto

En el 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual México es miembro, rindió su informe correspondiente al año en turno, el cual llevaba por título “*Un gobierno abierto para fomentar el diálogo con la sociedad civil*”; documento en donde acuñó la noción “*Administración Abierta*” como una base para la gestión pública con la función de implantar marcos jurídicos, institucionales y políticos destinados a legislar el derecho de acceso a la información y la consulta y la participación pública; esto con el objetivo de luchar contra la corrupción, mejorar la política pública e incrementar la confianza de la sociedad en la administración gubernamental.

Lo anterior puede significar un preámbulo para el concepto que la misma organización utilizó dos años después al utilizar el término Gobierno Abierto para referirse a “[...] la transparencia de las acciones del Gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del Gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (Ocde policy brief, 2005).

Posteriormente, el término evolucionó desde una primera concepción, sustentada en tres dimensiones relevantes destinadas a contar con una administración pública *transparente, accesible y receptiva* –con capacidad de respuesta– (Ocde policy brief, 2005) ; hasta un enfoque donde se le utilizó como plataforma para propiciar el trabajo conjunto del gobierno con la sociedad y los individuos para co-crear valores públicos. (Ocde, 2010). Esta perspectiva se desarrolla al interior de un proceso de comunicación en donde el emisor es la sociedad en demanda de información, mientras el gobierno (u organismo público) actúa como receptor de esa solicitud, cuya respuesta, remitida en una retroalimentación, puede generar beneficios mutuos; una vez más: cooperación mutua.

Para Calderón y Lorenzo (2010), gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan; que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias; que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo

lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Esto se sustenta en el entendido de que los servidores públicos son los representantes de la sociedad, no los “superiores” o la clase “dominante”, pues es la ciudadanía la que ha depositado su confianza en ellos por medio del sufragio (en el caso de los gobernantes) para ejercer funciones destinadas a garantizar la convivencia pacífica al interior y exterior de las sociedades en las que se desarrollan; de esta forma, el respeto a ese acuerdo o contrato social cimienta las bases de una sociedad democrática.

En esta idea de cooperación gobierno-sociedad, destinada a garantizar la permanencia de un sistema democrático, “La democracia de calidad exige un Gobierno abierto y transparente, que rinde cuentas y exige, además, una sociedad estructuralmente democrática, es decir, una sociedad donde las asociaciones, organizaciones de la *sociedad civil* (cursivas mías) son democráticas y donde la propia administración abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones” (Villoria, 2010, citado en Ramírez, 2011:105). Lo anterior definiendo el término *sociedad civil* como [...] un movimiento ciudadano en favor de los derechos humanos [...]” (Ackerman, 2008: 20).

En este sentido, el concepto “sociedad civil” refuerza la idea de una obligación mutua, pues en tanto los particulares utilicen los canales adecuados para acceder a la información, conscientes de que este ejercicio conlleva cierta responsabilidad de su parte para informarse sobre las acciones de sus autoridades; podrán ver garantizado su derecho de acceso a la información mediante los procesos de impugnación señalados por la ley en caso de obtener una respuesta insatisfactoria en este ejercicio democrático. En pocas palabras: la única forma en que pueden garantizarse los derechos sociales, es mediante la participación ciudadana.

2.3 Gobierno Abierto y Transparencia

Según Héctor Nava (2011), el gobierno abierto se sustenta en tres principios comunes: *transparencia*, *participación* y *colaboración*. El primer término (que es el que nos concierne) tiene como objeto el habilitar una mayor rendición de cuentas para facilitar la eficiencia gubernamental y generar oportunidades económicas al hacer de los datos y las operaciones de los gobiernos, acciones “más abiertas”.

Asimismo, el propósito de la *participación* es el de “[...] crear oportunidades efectivas para generar mayores y mas diversas habilidades en los procesos de toma de decisiones en el gobierno.”(Nava, 2011: 3), lo que generaría en consecuencia el tercer principio: *colaboración*, entendida como la capacidad de generar nuevas ideas enfocadas a la resolución de problemas, mediante el fomento al trabajo en equipo entre los departamentos y niveles de gobierno con la sociedad.

De forma sintetizada, en su artículo “*Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales*”, Álvaro Ramírez (2011) identifica los siguientes seis objetivos principales del gobierno abierto:

- 1) Establecer una mayor confianza en el gobierno.
- 2) Garantizar mejores resultados al menor coste.
- 3) Elevar los niveles de cumplimiento.
- 4) Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas.
- 5) Fomentar la Innovación y establecimiento de nuevas actividades económicas.
- 6) Mejora de la eficacia del servicio público mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar.

En ese orden de ideas y para efecto de esta investigación, recurriremos a la iniciativa “*Alianza para el Gobierno Abierto*” presentada en septiembre de 2011 por el Gobierno Federal en la Ciudad de Nueva York. Dicho documento consta de 38 puntos desglosados en tres apartados, que, a lo largo de sus siete fojas de extensión, hacen hincapié en las acciones llevadas a cabo hasta ese entonces “[...] en materia de transparencia, acceso a información y combate a la corrupción”. (Punto 2 Iniciativa OG, Gobierno Federal, 2011:1).

El análisis de este documento en el presente proyecto de investigación radica en la posibilidad de enlazar los puntos de estudio principales; por un lado la *Transparencia y el Acceso a la Información Pública*, y por el otro el *Gobierno Abierto*, mediante la premisa de que el primero es un camino a recorrer para la consecución del segundo, o que es éste último la razón existencial del primeramente mencionado.

La justificación de lo anterior será abordada en primera instancia, al señalar el enlace existente entre algunos de los puntos mencionados por Ramírez como pilares de una

constitución del Gobierno Abierto, y los objetivos planteados por el gobierno federal en la iniciativa mencionada, para generar esta apertura gubernamental a través de las acciones llevadas a cabo en función de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su aplicación en todos los ámbitos del sector público. En segunda instancia, esta relación pasará a ser identificada mediante tres condicionantes expuestas en dicha iniciativa: Transparencia, Accesibilidad y Capacidad de respuesta; y por último será trasladada a las leyes de transparencia existentes a nivel federal y estatal.

Cabe mencionar que la relación descrita a continuación fungirá como columna vertebral de este trabajo de investigación, ya que funcionará como el parámetro principal para medir los avances de la Transparencia y el Acceso a la información pública en el Estado de México.

2.4 Transparencia en la Iniciativa

“Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de Acción de México”

En el punto 3 de la Iniciativa OG (por sus citas en inglés, *Open Government*), presentada por el gobierno federal en la ciudad de Nueva York durante el mes de septiembre de 2011, se cita lo siguiente:

“ 3. [...] Tanto el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción como el Programa de Mejora de la Gestión, hacen patente el compromiso del gobierno federal de fortalecer el Estado de Derecho, la cultura de la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y, en general la mejora del desempeño institucional del gobierno”. (Punto 3, Iniciativa OG, Gobierno Federal, 2011:1).

De aquí se desprende que, derivado de este fortalecimiento del Estado de Derecho, entendiendo este término como el hecho de garantizar el respeto a los derechos humanos de los individuos, podrían obtenerse resultados positivos que se reflejarían en una “mejora del desempeño institucional del gobierno”. Esto daría como resultado un mayor grado de aceptación ciudadana del gobierno en turno, pues al observar y percibir los beneficios de una administración más eficiente, la ciudadanía otorga legitimidad y confianza a sus autoridades.

Lo anterior confirma el primer punto expuesto por Ramírez: establecer una mayor confianza en el gobierno como objetivo principal del Gobierno Abierto, y su motor principal no es sino el fomento a los programas de transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, el fomento a la Innovación y establecimiento de nuevas actividades económicas, identificado por Ramírez como uno de los objetivos del gobierno abierto, es identificable en la primera parte del cuarto punto de la Iniciativa de OG del gobierno federal, que cita lo siguiente:

“4. El gobierno mexicano está convencido de que la lucha contra la corrupción, el apoyo a la transparencia y la rendición de cuentas social son esenciales para la gobernabilidad democrática y constituyen elementos clave para promover la inversión, aumentar la competitividad económica y fortalecer el estado de derecho. Por lo tanto, dentro de esta iniciativa, México enfocará sus esfuerzos hacia el cumplimiento de cuatro de los cinco grandes desafíos que la integran, a saber: mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, administrar los recursos públicos con mayor eficacia y mejorar la rendición de cuentas corporativa.” (Punto 4, Iniciativa OG, 2011:1).

A partir de “Por lo tanto, dentro de esta iniciativa...”, el gobierno federal hace hincapié en la mejora de los servicios públicos (eficacia del servicio público) y el óptimo aprovechamiento de los recursos recaudados con los impuestos ciudadanos (recursos públicos), objetivo que es nuevamente ligado a la transparencia y la rendición de cuentas desde el objetivo número seis de los numerales de Ramírez.

Asimismo, es el en noveno punto de la iniciativa en donde se refleja la búsqueda del gobierno federal por asegurar la participación equitativa en la formulación de políticas públicas (base de las decisiones), por medio del ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública. En semejanza al sexto elemento de Ramírez, el apartado mencionado cita lo siguiente:

9. [...] Con el derecho al acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y el uso de las tecnologías de la información buscamos construir mejores gobiernos que facilitan la comunicación y toma de decisiones, generan conocimiento y fortalecen la gobernanza.” (Punto 9, Iniciativa OG, 2011:2).

En este sentido el segundo apartado de *la Iniciativa Para el Gobierno Abierto, Plan de Acción de México*, se hace mención de los programas y estrategias implementadas, hasta esa fecha, por el gobierno federal, con la finalidad de generar una comunicación más directa con la ciudadanía. Más que esfuerzos el texto cita resultados (segundo numeral de Ramírez) y a lo largo de ellos la transparencia y el acceso a la información ocupan un lugar privilegiado, como se cita a continuación.

“II. Esfuerzos realizados hasta ahora

[...]

11. A partir del reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información, como derecho fundamental, se ha desarrollado un marco normativo que al tiempo de incorporar instrumentos internacionales ha construido instituciones, elaborado nueva legislación e implementado políticas públicas que giran en torno a los principios rectores de la iniciativa para los gobiernos abiertos.

12. [...]

Fuente: “*Alianza para el Gobierno Abierto, plan de acción de México*”, (2011), parte dos, Esfuerzos realizados hasta ahora. Pp. 2

En dicha legislación destacan los siguientes aspectos:

“Mejora de servicios públicos

13. Mejora de la gestión. Se refuerza la transparencia en los procesos [...]” (en referencia a trámites realizados para obtener servicios públicos provenientes de la administración pública federal)

14: Portal Ciudadano [...] El portal, concluido en la primera de sus tres etapas, consiste en un buscador que presenta toda la información gubernamental de México totalmente indexada. Con esta herramienta cualquier ciudadano está en condición de encontrar la información oficial para atender sus necesidades en relación con los servicios que le ofrece el gobierno.

15: Acuerdo de Interoperabilidad y datos abiertos. Es la piedra angular de la nueva política de gobierno electrónico en México, pues permitirá avanzar en el desarrollo de sistemas que, a su vez hagan posible intercambios digitales

interoperables, así como publicar todos los datos públicos de acuerdo con las definiciones de datos abiertos.

Fuente: “*Alianza para el Gobierno Abierto, plan de acción de México*”, (2011), parte dos, *Esfuerzos realizados hasta ahora*. Pp. 2

En sí, los tres puntos mencionados están encaminados al mejoramiento de los mecanismos de acceso a la Información Pública, a la apertura documental y a generar una mayor comunicación entre ciudadanía y gobierno por medio de las nuevas tecnologías, objetivos que buscan mejorar el servicio público y las formas de acceder a este. De la misma forma, los numerales que suceden a los descritos en los últimos párrafos continúan en la línea del fortalecimiento de la transparencia gubernamental.

“Aumentar la Integridad Pública.

16. Transparencia Focalizada. La Ley de Transparencia garantiza el acceso a la información pública y faculta a la ciudadanía para solicitarla a cualquier institución gubernamental. A fin de llevar a sus últimas consecuencias dicha Ley el gobierno federal tiene una política de transparencia en información socialmente útil que permite identificar, sistematizar y publicar información que ayuda a los ciudadanos a tomar mejores decisiones a fin de reducir posibles riesgos o resolver algunos problemas públicos sobre diversos asuntos como: la seguridad, la salud, las finanzas personales o en la provisión de bienes públicos, productos y servicios”.

Fuente: “*Alianza para el Gobierno Abierto, plan de acción de México*”, (2011), parte dos, *Esfuerzos realizados hasta ahora*. Pp. 2-3

A partir de los puntos mencionados, es preciso afirmar que en la iniciativa “*Alianza para el Gobierno Abierto, plan de acción de México*”, el gobierno federal otorga un lugar privilegiado a las concepciones de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de cuentas, como elementos necesarios para la cimentación e institucionalización de un gobierno abierto, definiendo a este como un estado de comunicación abierta y permanente entre el gobierno y la sociedad, en el que ambos juegan un papel específico en el afán de incidir, de forma equitativa, en el proceso de toma de decisiones destinado a obtener beneficios mutuos; esto con el objetivo de garantizar un ejercicio transparente de los recursos públicos, crear espacios de oportunidad para la ciudadanía, fortalecer la transparencia y la democracia mediante el incentivo a la redición de cuentas, y fomentar la participación ciudadana a través el ejercicio del derecho de acceso a la información.

2.5 Condicionantes del Gobierno Abierto para garantizar la Transparencia

y Acceso a la información

Tras la revisión de varios documentos que describen la importancia de la instauración de un gobierno accesible con la sociedad, encontramos que la propuesta más acertada para esta investigación es la establecida en 2005 por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que rescata tres condicionantes para el establecimiento del Gobierno Abierto: transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta de las autoridades (Ocd policy brief, 2005), estos conceptos coinciden con los esfuerzos y objetivos del Plan de Acción de México 2011: transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, de forma que tomaremos las tres propuestas de la OCDE como marco de referencia para llevar a cabo esta evaluación.

A partir de ahí, es procedente afirmar que un gobierno puede considerarse como abierto en tanto cumpla (en niveles aceptables si no en la totalidad) con estas tres características.

En el caso de México; la Ley Federal de Transparencia esta sustentada en varios rubros que, a más o menos detalles, cumplen con estas tres condicionantes a lo largo de sus estatutos. Por lo anterior podemos asegurar que en el acto de “buena fé” de reglamentar constitucionalmente -en el artículo 6º de la constitución, y en las Leyes de materia- los señalamientos precisos que -de ser aplicados rígida y efectivamente- desembocarían en un Gobierno Abierto en toda la extensión de las palabras, el Gobierno Federal ha hecho un buen trabajo.

Para el objeto de este estudio, las tres condicionantes para el Gobierno Abierto son identificadas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), de la siguiente manera:

2.5.1 Transparencia:

Definiendo el concepto en primera instancia como la obligación de que las acciones gubernamentales y los individuos responsables de las mismas estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas; y en un segundo sentido como la capacidad de requerir información relevante de manera entendible y adecuada a los intereses del solicitante.

Conceptos clave:

Escrutinio público: a la luz pública, susceptibles de la “revisión” y “crítica” de los particulares.

Impugnar: negar la validéz o certeza de lo propuesto por juzgarlo falso, injusto o ilegal.

Información comprensible: que se encuentre redactada y elaborada en un lenguaje apropiado para la población sin que exista posibilidad de confusión por palabras o conceptos técnicos o desconocidos.

Esto se traslada al objeto de estudio en los siguientes puntos:

- a) La ley de Transparencia tiene como principio fundamental el transparentar el actuar de la función pública mediante el principio de máxima publicidad de las acciones realizadas día con día en el ejercicio de sus funciones.

El principio de máxima publicidad refiere que toda la información generada y poseída por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, es pública y susceptible de ser requerida e informada a los particulares, de manera gratuita y con la única excepción de estar clasificada como reservada o confidencial. En pocas palabras, apertura al escrutinio público.

- b) El Derecho de acceso a la Información, sustentado en el artículo 6º constitucional, cuya última línea cita “el acceso a la información será garantizado por el estado”, y que privilegia la posibilidad de solicitar información a cualquier instancia pública; obliga a los servidores públicos a entregar lo solicitado bajo las únicas excepciones de aquellos casos en que revelar la información ponga en peligro la integridad de un particular o un grupo social.

En caso de que la autoridad correspondiente se niegue a entregar la información solicitada, los particulares tienen la posibilidad de impugnar esta respuesta desfavorable mediante la interposición de un “Recurso de Revisión” (RR), que es un documento de inconformidad que puede ser presentado mediante la modalidad electrónica o impresa permitida por las leyes de transparencia correspondientes y que se presenta ante el organismo garante de la localidad. Este medio de impugnación debe ser avalado y ejecutado (en favor del particular o la institución pública) por el instituto respectivo con competencia en esa materia y

posteriormente, si el inconforme goza de razón en su queja, será retornado a la instancia que ha infringido el derecho del solicitante para exigir la entrega de lo solicitado.

- c) La Información Pública de Oficio, por sus siglas “IPO”, se refiere a un rubro de información que debe estar publicada de forma permanente, actualizada y entendible, en formato impreso y electrónico, para consulta de los particulares sin necesidad de que medie una solicitud de información. Esta sustentada en el ideal de que es este tipo de información el que, de ser correctamente difundida, traerá mayores beneficios a la ciudadanía. En lo general, el contenido es relativo al ejercicio del gasto público y las funciones específicas de las autoridades.

2.5.2 La accesibilidad para cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar

Consistente en la garantía de que los servicios públicos y la información relativa a estos, sean de fácil acceso para los ciudadanos (capacidad de obtener servicios y realizar transacciones).

Conceptos claves:

Accesibilidad: Grado o nivel en que cualquier ser humano, sin importar sus características físicas o cognitivas, puede usar o disfrutar de un bien o servicio.

Este punto se traslada al objeto de estudio mediante los siguientes supuestos:

- a) Las modalidades establecidas por la Ley en la materia para acceder a la información: In situ (directamente en el organismo público del cual se requiere información), escrita (mediante un documento escrito que se presenta en la dependencia requerida), y electrónica mediante el Infomex-Saimex (a través de un escrito que se envía mediante el sistema electrónico del organismo garante en el Estado de México).

Es esta última modalidad, la electrónica, la que privilegia el uso de las nuevas tecnologías al condicionar el uso del internet como único requisito para el particular que desee ejercer su derecho de acceso a la información..

- b) El establecimiento legal de un tipo de información que debe estar publicada de forma permanente (todo el tiempo), actualizada (añadiendo la información generada en el paso del tiempo) y entendible (para cualquier persona sin demeritar su condición educativa), en formato impreso y electrónico, para consulta de los particulares sin necesidad de que medie una solicitud; es decir, la señalada como Información Pública de Oficio (IPO). Junto a esto, otro factor de importancia es el hecho de que ningún particular necesite acreditar su personalidad, ni interés jurídico al solicitar la información que para sus fines convenga, es decir, que no requiera otorgar datos personales para solicitar y obtener los documentos requeridos.

Esta posibilidad de anonimato, es una de las características que privilegian el principio de accesibilidad de la información, al no cuestionar al particular sobre la razón de su solicitud.

2.5.3 La capacidad de respuesta (receptividad)

Se refiere a la facultad del gobierno/administración pública de adaptarse, en cuestiones técnicas y sociales, a las nuevas demandas, ideas y necesidades que presenta la ciudadanía. Asimismo, enfatiza en la facultad de los organismos garantes para ordenar a las instituciones hacer entrega de la información solicitada y que ha sido injustamente negada, y en su caso, aplicar sanciones en orden de erradicar la opacidad.

Conceptos clave: Demandas y necesidades, facultades, sanciones

Esta característica se traslada al objeto de estudio en los siguientes supuestos:

- a) La temporalidad establecida por la ley en materia para dar respuesta a las solicitudes de información: un máximo de 15 días hábiles, mas una posibilidad de 7 días de prórroga, antes de que el organismo garante interceda en favor del perjudicado.
- b) La facultad de los organismos garantes para resolver los recursos de revisión en beneficio del sujeto perjudicado, y ordenar la entrega oportuna de la información en caso de que haya sido erróneamente negada.
- c) La actualización de los sistemas utilizados para el envío y recepción de solicitudes de información, y la utilización de las TIC's para optimizar el acceso a los documentos públicos.

- d) La facultad de los organismos garantes para sancionar a los organismos que incurran en una violación al Derecho de Acceso a la Información Pública de los particulares, o que no acaten las disposiciones establecidas en la ley de materia.

A partir de los conceptos desprendidos en este capítulo, es prudente apuntar que, aun cuando las leyes en la materia señaladas a lo largo de esta propuesta reflejan el ideal del fomento a la transparencia y combate a la corrupción mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública; no podemos hablar de un Gobierno Abierto en tanto no se cumplan las tres condicionantes mencionadas solo en el aspecto constitucional, es decir, a nivel de los estatutos ya promulgados.

En conjunto con lo anterior a manera de conclusión, la consecución de este ideal sólo podrá garantizarse, desde la perspectiva social, en cuanto se verifique que el contenido de las leyes sea aplicado con eficacia y rigidez, lo que no podrá realizarse mientras la ciudadanía se muestre apática ante las autoridades (que es un segundo y muy importante punto a considerar), ya que es solo mediante la participación ciudadana que puede exigirse el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Cap. 3

La opinión pública como instrumento de evaluación de la gestión pública

En este capítulo se abordarán brevemente los inicios del concepto “opinión pública” y la forma en que ésta se relaciona con el proceso de comunicación institucional de los organismos gubernamentales al constituir un puente entre los entes de gobierno y la ciudadanía mediante la publicidad, herramienta que puede generar resultados positivos como cercanía de los particulares con la institución; o por el contrario, propiciar un escenario poco favorable al ofrecer a los receptores una imagen poco confiable de sus integrantes o actividades.

Asimismo, se describirán las relaciones existentes entre uno y otro para determinar de qué formas y con qué nivel de objetividad puede la opinión pública, a través de los medios de

comunicación, considerarse un parámetro para medir la efectividad en el cumplimiento de las instancias públicas a través de sus notas, argumentos y críticas a favor o en contra de las actividades realizadas por éstas en el ejercicio de sus funciones.

3.1 Origen de la Opinión Pública

El nacimiento de la opinión tiene su origen en el momento en que la información considerada como oficial y única, ofrecida por la autoridad y/o gobierno en turno, era por primera vez cuestionada por una voz externa a la establecida como “legítima”, esto con el objeto de exponer falsedades y exigir cambios aún si la condición de esta voz como participante activo era un concepto inexistente que gracias a estas primeras aproximaciones, logró consolidarse en el futuro tras la derrota de las monarquías europeas del siglo XV.

En un primer acercamiento, Fernando Tuesta cita a Phillips Davison, profesor de la Universidad de Columbia, que en su artículo “Opinión Pública” para la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, señalaba que pese a no existir una definición generalmente aceptada de opinión pública el término se ha utilizado con mayor frecuencia.

De igual forma, podemos encontrar diferentes definiciones de acuerdo a la perspectiva del expositor, como es la propuesta de Ferdinand Tönnies (1902), que entiende a la Opinión pública como un “...conglomerado de puntos de vista, deseos y propósitos diversos y contradictorios, y opinión pública como potencia unitaria, expresión de la voluntad común” (Citado en Tuesta, artículo electrónico sin fecha), esto desde un ámbito racional y voluntarista que no implica una función más allá que la de expresar un sentir o necesidad de la comunidad. En este sentido Hans Speier (1950) se atreve a ir más allá al otorgarle poder de acción a estas voluntades cuando define a la Opinión Pública como “(...) las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación expresada libre y públicamente por gentes ajenas al gobierno, que pretenden tener el derecho de que sus opiniones influyan o determinen las acciones, el personal o la estructura de su gobierno”. (Citado en Tuesta, artículo electrónico sin fecha).

Por lo anterior, desde un sentido liberal democrático podemos entender a la Opinión Pública como una herramienta de poder social-comunal encaminada a hacer frente al poder público en tanto este pretenda llevar a cabo sus funciones sin tomar en cuenta las necesidades y deseos de la población, ésto encaminado a configurarse como una voz alterna con la capacidad de modificar las decisiones y la estructura gubernamental siempre con el

objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población a partir del consenso de la mayoría.

Es precisamente esta necesidad de ser partícipe en las decisiones gubernamentales lo que desencadenó el nacimiento de la Opinión Pública, aunque históricamente se le adjudican orígenes diversos. De acuerdo con Vincent Price (1994), “El concepto de opinión pública es claramente un producto de la ilustración. La idea está íntimamente ligada a las filosofías políticas de finales del siglo XVII y XVIII, ya que “[...] fue hasta este siglo en el que el concepto se usó explícitamente” (19). No obstante, existen escritos previos que evocan la participación de un ente externo a un asunto en particular, cuya discusión representaba en ocasiones un peligro y otras un beneficio para el desarrollo y la preservación de dicho tema.

En la antigua Grecia, Aristóteles creía que los sentimientos colectivos de las *demos* podían contribuir con una especie de sentido común a los asuntos políticos, preámbulo de lo conocido en actualidad como *participación ciudadana*; es decir, una intervención activa del pueblo en los asuntos del gobierno, sólo permisible en el ideal de la *democracia*.

Por otro lado, Jürgen Habermas (1929) afirma que existen dos sentidos discernibles de la palabra “opinión”; el primero es epistemológico y refiere a la distinción de “una cuestión de juicio de un asunto de hecho, o algo *incierto* de algo que se debe saber *cierto*, sea por demostración o fé ” (Citado en Price, 1994: 19) o en un sentido peyorativo, que se refleja en expresiones tales como “opinión común”, “opinión general” y “opinión vulgar”, todo ligado a la sociedad comunal (gente corriente, la multitud).

En la primera definición destaca la necesidad de demostrar la validéz de algo, de probar su veracidad por cualquier medio, un parteaguas en donde la simple exposición de los hechos no puede ya ser tomada como verdad absoluta. En el segundo sentido refiere a las connotaciones modernas, maneras, morales y costumbres en donde ya puede existir una consecuencia en caso de que no se demuestre la veracidad de lo expuesto, que en un estricto sentido monárquico no representaba mayor amenaza que el descontento general, sí en cambio en la actualidad cuando la imagen de un candidato o servidor público en un cargo político puede hacer la diferencia entre obtener o perder el voto o preferencia de la población si no logra comprobar la veracidad de sus acciones. En esta línea Price destaca el papel de la opinión popular como “ [...] una clase informal de presión y control social. Opinión es equivalente a reputación, a consideración y a visión general de los demás, de

interés principalmente porque restringe la conducta humana” (Speier, 1950: 378, citado en Price, 1994: 20)

De acuerdo con lo anterior, Locke (1960-1975 citado en Price, 1994: 20) “Identifica tres leyes generales que gobiernan la conducta humana: la ley divina, la ley civil y la ley de opinión o reputación, que él denomina “ley de uso” y “ley de la censura privada” Más que considerar la opinión como una forma de conocimiento, este sentido se enfoca hacia una aprobación o censura social: opinión como una manera informal de *condonar* o de *condenar*; en donde el que “condena” u opina debe -en teoría- contar con toda la información relativa al suceso del que busca ser crítico, lo cual en ocasiones resulta imposible a causa de la insuficiencia o manipulación de las fuentes informativas (como lo veremos más adelante) y representa uno de los principales obstáculos de la opinión racional.

En resumen, las definiciones anteriores conllevan un elemento indispensable para la caracterización del concepto “opinión pública”: la apertura o accesibilidad a cierta información que es susceptible de ser cuestionada por un factor ajeno al que la produce, por lo anterior se presenta el término “hacer público” que refiere el proceso de “hacer algo ampliamente accesible”, aunque en la actualidad, el uso del concepto “público” sea relativo casi naturalmente a asuntos relacionados con la administración y el (o del) Estado, como los equipos personales, edificios gubernamentales y actividades de los mandatarios, que se consideran públicos; cuestión que nos concierne para efectos de este escrito.

3.2 Opinión Pública como puente entre ciudadanía y gobierno

El uso de la expresión se expandió a consecuencia de varias tendencias políticas, económicas y sociales. En primera instancia, la imprenta del siglo XV permitió la amplia difusión de publicaciones y forzó la alfabetización, la cual fungió como base para consolidar un público lector durante la Reforma protestante, momento crucial en el que la Iglesia poco a poco perdía el poder dominante sobre los documentos antes a resguardo exclusivo de esta institución, y después poco a poco convertidos en “voz popular” entre diferentes clases; los comerciantes y pregoneros ambulantes (sobre todo estos últimos) cumplieron una función importante en la difusión de estas noticias y escritos que divulgaba de ciudad en ciudad.

Este puente de comunicación surgió entonces como la primera arma encaminada a derribar el absolutismo político de quien en ese momento constituía el gobernante supremo: la

iglesia, única facultada para “conceder” y compartir el poder con la monarquía, que lo hacía a su vez con la nobleza de la época aunque ambos permanecían siempre supeditados a la primera . Al mismo tiempo, la profesionalización de las artes, especialmente la literatura, “reemplazó el primitivo sistema de mecenazgo por otro en el cual autores y artistas dependían, para su sustento, del apoyo popular” (Habermas, 1962-1989, citado en Price, 1994: 22), es decir, el poder del público comenzó a adquirir verdadera relevancia.

Las enseñanzas de Lutero durante esta reforma se profundizaron en las de filósofos como Locke, quien afirmaba que “los individuos deberían ser libres de seguir sus propias preferencias en todos los aspectos de su vida: religiosos, económicos y políticos” (Held, 1987: 51-54. citado en Price, 1994: 23).

A partir de esto, se observó una conglomeración importante de ciertos círculos de personas con un perfil “intelectual” que se reunían en los cafés de Inglaterra, los salones de París y las sociedades de tertulias de Alemania a finales del siglo XVII. Éstos sitios de reunión dejaron de lado la devoción a la literatura y la conversación para dar paso a la argumentación ya no de antiguas obras literarias, sino del estado absolutista existente, del cual se debatía una aguda crítica liberal a partir de la circulación de publicaciones políticas y su amplia discusión en salones y café. Fue aquí en donde aparecieron los primeros señuelos del considerado “público ilustrado” del siglo XVIII, una nueva forma de autoridad política con la cual la burguesía podía desafiar al gobierno absoluto.

Una de las características de la opinión pública, según Habermas (1929, citado en Price 1994: 24), es que dentro de esta lógica, el individuo “[...] es soberano e igualitario, opera independientemente del status económico y social, abriendo camino al mérito de las ideas más que al poder político.” mediante un debate que debe además “[...] ilustrarse a través de una publicidad de los asuntos políticos y sus consecuencias”; un espacio de poder en el que “[...] los miembros del pueblo, decidiendo juntos lo que es mejor para su comunidad, sometían sus intereses privados y sus asuntos al bienestar común” (Habermas, 1929; citado en Price, 1994: 25).

Las palabras de Habermas bien pueden considerar a estos grupos de opinión, incluyendo a los medios de comunicación (en ese entonces, la prensa) como “vigilantes legales” del actuar de sus autoridades en pro de la Democracia; idea que es reforzada por Bentham (1788-1888) quien consideró a la prensa como un órgano especialmente importante, por lo que lo llamó “el tribunal de la opinión pública”.

No obstante, la plenitud de éste concepto presenta algunos problemas desde su nacimiento, que hasta el día de hoy son un reflejo de la sociedad y su contexto educativo, social y económico. Es éste último el que constituye el freno más importante aún en la actualidad, pues mientras mayor sea la precariedad económica que rodea al individuo, menor será la posibilidad y el interés de éste por acceder a información relativa a asuntos externos. En otras palabras, el individuo estará mucho más preocupado por cubrir sus necesidades básicas que por intervenir y participar en la solución de problemas del ámbito público.

Por esto, Lippmann (1922) señala el problema de la falta de competencia, pues en sus palabras “[...] no puede esperarse demasiado de los ciudadanos ordinarios, que actúen como legisladores, que sean activos y que se impliquen en todos los asuntos importantes del momento. Parte del problema [...] es la desatención general del público y su falta de interés por las cuestiones políticas [...] las personas invierten poco tiempo y poca energía en aprender los necesarios “hechos no visibles” del mundo político” (citado en Price, 1994:31).

Sin embargo, aún si en el ideal del público comprometido las personas actuaran como legisladores activos y decidieran involucrarse por completo en la vigilancia del actuar gubernamental, su único vínculo seguiría siendo, de hecho, el proporcionado por los medios de comunicación vigentes, lo cual implica paradójicamente la nueva y más poderosa limitante de la información: su objetividad.

Desafortunadamente hemos entrado en una época en que los medios de comunicación han dejan de lado su papel histórico como *héroes de las naciones*, antes bien merecido al difundir la tan retenida información sobre asuntos de interés público (del Estado/Gubernamental), pero dejada en el olvido para concentrarse ahora en un negocio menos complicado y más redituable: la constitución de una empresa dedicada a generar uno de los mayores beneficios para la obtención y la consolidación del poder de los grupos políticos en su persecución del control económico y social de la población: la publicidad.

3.3 Opinión Pública como forma de publicidad

“El cambio de función experimentado por el principio de la publicidad se basa en un cambio de estructura de la publicidad como esfera, materializado en la transformación de su más soberbia institución: la prensa”.

A partir de la divulgación masiva de documentos impresos, el negocio periodístico funcionó apegado a una producción artesanal en donde el objetivo sustancial era el tráfico y clasificación de noticias, cuestión que cambió en el momento en que la prensa de noticias introdujo elementos de opinión que con el tiempo pasaron a ser críticas prefabricadas y correspondientes a los intereses de ciertos grupos de poder en un sentido expresamente político. En palabras de Bücher “Los periódicos pasaron de ser meros lugares de publicación de noticias a ser también portadores y guías de la opinión pública, medios de lucha de la política partidista. [...]” (citado en Habermas, 1929: 210).

Esta evolución que lleva a la “prensa de opinión” a convertirse en una “prensa-negocio”, se produce casi simultáneamente en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, durante la década de los años 30 del siglo XIX. A partir de entonces, el periódico (único medio masivo en ese entonces) cobró el carácter de empresa productora de espacios para anuncios publicitarios, acompañados de una redacción que hace a su vez de compañía y de disfraz. Estos primeros ensayos de prensa comercial moderna se convirtieron en mercancía de fácil salida y otorgaron al periódico el inequívoco carácter de empresa lucrativa privada.

Desde este momento, la función de los periodistas se introdujo en el terreno de los intereses externos a la empresa y que persiguen dosis de poder al interior y exterior de esta. “[...] La prensa se hace manipulable en relación a su grado de comercialización [...] en la puerta de entrada a la publicidad de intereses privados privilegiados” (Habermas, 1929:213), e incluso se transforma en un parámetro a partir del cual debe reordenarse el modelo de producción de noticias, de forma que incluso la autonomía periodística del redactor debe sujetarse a los intereses que, a fuerza de inyecciones de capital, prometen mantenerla en el mercado.

Anteriormente, acorde el modelo liberal de la publicidad, las organizaciones del público racionante (término de Habermas para referirse a las personas que pueden levantarse contra el poder público) estaban protegidas y a resguardo de las intromisiones del poder público en tanto se encontraran en manos de personas privadas, lo cual supuestamente crearía una prensa más crítica y menos restringida. Sin embargo fue precisamente este punto el que permitió la amplia negociación con los cuerpos políticos y gubernamentales,

en donde la aparición de noticias era controlada a la par del poder económico de los dueños no oficiales del periódico.

Más tarde, el capital utilizado para esta manipulación llegó a ser descomunal con la aparición de los nuevos medios del siglo XX (radio, tv y cine sonoro), tanto que el poder publicístico tuvo que ser controlado por el estado; lo que limitó aún más la verdadera objetividad de los medios de comunicación pues su ética y su producción pasó de ser utilizada por personas privadas (fuertemente relacionadas con entes públicos) a ser manejada por intereses privados en empresas públicas, eliminando por completo el sentido crítico del periodismo de opinión.

De esta forma, Habermas contrasta el antes y el después de los medios de comunicación al pasar de ser un canal de noticias y de vigilancia-correlación entre el gobernante y los gobernados; a convertirse en una empresa de producción en serie, sujeta a las decisiones de uno o más grupos de poder hasta el punto de ser considerada como uno más de estos:

“En la medida en que se van comercializando, y en la que se van concentrando económica, tecnológica y organizativamente, (las empresas de noticias) se han ido transformando a lo largo de la última centuria hasta convertirse en complejos sociales de poder; de modo que es precisamente su permanencia en manos privadas lo que amenaza por todos lados las funciones críticas de la publicidad”.

(Habermas, 1929: 215).

La evolución de estos “contratos publicitarios” permitió que a finales de los años veintes del siglo XX, la administración pública se viera altamente beneficiada al ver reforzada su posición en los medios de comunicación de masas existentes.

De esta forma, la prensa se ha constituido un nuevo aparato que viene adaptarse a las nuevas necesidades de publicidad del Estado y de los consorcios, al funcionar como otra “opinión pública” que, ciertamente “opina” sobre muchas cosas, pero que en lo esencial intenta configurarse e imponerse en la sociedad de un modo bien distinto del público en función de la aceptación de éste. Esto es posible gracias a su trayectoria, su reputación o a la estabilidad de sus integrantes como nombres reconocidos o “líderes de opinión”.

A partir de lo anterior, el sector gubernamental ha dado un gran salto en la persecución de sus intereses, fungiendo ahora como un generador de información en donde “[...] se convierte también en productor, comerciante y distribuidor, (y) se ve obligado [...] a un

comportamiento que tiende a completar -y a veces a sustituir- la autoridad mediante un *arrangement* (acuerdo) con “la publicidad”. (Habermas, 1929:224).

Lo anterior ha sido bien recibido por las instancias políticas que buscan la obtención de un puesto de elección popular, pues al definir a su electorado meta pueden fácilmente identificar sus preferencias informativas y hacer uso de éstas para generar reacciones positivas mediante la emisión de mensajes enfocados totalmente a la persuasión del público objetivo; o en todo caso, amoldarse a las ideologías, patrones de información, modos o estilos que ostentan los lectores habituales de un diario.

Ésta herramienta publicitaria parte de la existencia de un ente abstracto llamado “opinión pública” cuya definición y caracterización ya ha sido abordada en la primera parte de éste capítulo, y que al mismo tiempo reconoce la existencia de diversos conjuntos de “opiniones públicas” correspondientes a sectores de grupos identificables por factores económicos, sociales y educativos.

A consideración de esta diversidad de opiniones, la publicidad encaminada a colocarse o mantenerse en determinado puesto gubernamental, permite que un mismo mensaje produzca iguales resultados cuando se dirige a un sector en particular, o que diferentes mensajes arrojen el mismo resultado al ser expuestos ante varios grupos de opinión, siempre tomando en cuenta las necesidades, intereses y características del público objetivo.

En este orden de ideas, los medios de comunicación se han dedicado a producir o reproducir ciertas características que han sido resultado de los estudios aplicados a la población para conocer sus necesidades *aspiracionales* en función de describir a su candidato “ideal”, es decir, el político cuyos ideales, promesas e incluso orígenes, condición religiosa y apariencia física, coincida con el perfil que empujaría a la persona a emitir su voto.

Estos resultados han configurado herramientas publicitarias que han consolidado la “hermandad” de los medios de comunicación y los organismos políticos o gubernamentales, en función de conseguir el mismo objetivo: la manipulación de la población mediante el uso publicitario de los elementos que analizaremos a continuación:

Estereotipo

El estereotipo es una construcción consolidada a través del tiempo que permanece en la memoria de las personas por generaciones. Sugiere la existencia de imágenes que

conservamos por experiencias anteriores y que han quedado almacenadas en nuestra memoria, por ejemplo, ideas acerca de ciudades, pueblos, personajes, o de actitudes, que aún sin conocer en su totalidad pueden ser considerados como adecuados o inadecuados siempre y cuando cumplan los ideales que les han sido adjudicados.

En el caso de la opinión pública, es común recurrir a la repetición o a la formación de nuevos estereotipos, muchos de los cuales se fijan “por la constante repetición de frases hechas, estribillos, slogans de diversos contenidos [...] porque suenan bonito, o porque las pronunció un líder de opinión, un gran novelista [...] o porque simplemente tratamos de aparentar una cultivada formación. Con frecuencia, usamos frases adquiridas por el uso, sin entender su significado” (Rivadeneira, 2007: 137).

Son modelos de lo bueno y lo malo que recibimos como herencia de generaciones anteriores, y que estamos acostumbrados a repetir desde la infancia. En la actualidad, nuevos estereotipos son producto de la propaganda política, la publicidad comercial, el cine, las estaciones de radio, la televisión, los diarios y las revistas, que han dejado de lado su papel de informador para “imponer” nuevas tendencias, en base a principios acordes a ciertos grupos, y aún a las actitudes sociales como la moda y los usos de cada época.

Estos marcos de referencia refuerzan la formación de imágenes fijas, en gran medida gracias a la *tendencia* de los medios de comunicación, es decir, a los sistemas de los códigos o patrones bajo los cuales seleccionan la información que darán a conocer al público. “[...] Los estereotipos tienen su base en cada lenguaje y están reforzados y divulgados por la comunicación”. (Rivadeneira, 2007:138).

La opinión pública se encarga de recopilar estas formas expresivas para constituir el modelo adecuado a las expectativas de las personas, comúnmente en una campaña política al presentar al líder correcto cuyas características coinciden con el perfil predilecto de cierto grupo, lo que garantizará una mayor aceptación popular y que generará en consecuencia el voto del electorado.

No obstante, en ocasiones estos estereotipos no comparados con la realidad llevan a cometer excesos en nuestros juicios de valor, pues la apariencia ocupa el valor principal y es ese el parámetro mediante el cual se mide la actitud, principios e integridad de personas, situaciones, grupos de personas, principios y naciones, lo que en muchas ocasiones dista de ser la realidad, pues estas características ideales no nos pertenecen auténticamente, sino que

forman parte de experiencias almacenadas a través de toda la cultura y construidas en situaciones especiales.

El prejuicio

De acuerdo con Raúl Rivadeneira, “Muchas opiniones tienen su origen en la predisposición agresiva o negativa de la persona hacia algo; ese algo puede ser otro grupo, otra persona, una idea [...] etc. El prejuicio es anterior a la experiencia con el objeto [...]. Un punto de vista adoptado, un juicio previo”. (Rivadeneira, 2007:141).

Esta concepción puede ser positiva o negativa sin necesidad de ser correcta y su base verdadera es el comportamiento frente al objeto sin esperar a conocerlo. Se diferencia del estereotipo porque éste último es una “imagen” o un ideal, mientras el segundo implica una posición a favor o en contra sin atreverse a cuestionar todas las características que componen a la persona u objeto. Podemos inferir que la relación estereotipo-prejuicio se refiere a que el primero es anterior al segundo.

En palabras del filósofo e historiador alemán Baumhauer:

“Los prejuicios son auxiliares necesarios para la vitalidad de la orientación por seguir, de las decisiones por tomar, a pesar de todos los prejuicios contra el prejuicio [...] ¿Qué haría el hombre si en todas las situaciones de la vida cotidiana, en cada momento, tuviera que comenzar por hacer el análisis racional de las circunstancias, a fin de poder decidir cómo conducirse? “ (Citado en Rivadeneira, 2007:141-142)

Para la opinión pública, el prejuicio es un “elemento orientador vital”, pues establece las preferencias de los individuos por determinadas fuentes y su rechazo o indiferencia por otras, de ahí que sea necesario conocer las preconcepciones positivas y negativas tanto de los contrincantes como las propias, de forma que puedan fomentarse o erradicarse según corresponda.

La propaganda

Creadora de estereotipos, la propaganda es un intento por afectar las personalidades o la conducta de los individuos frente a determinado evento, orientado a fines que tienen un dudoso valor en la sociedad en una época en particular, en este caso, un intento por controlar la respuesta del pueblo objetivo o del electorado ante la imagen de un grupo, persona o institución en un momento clave para mantener o acceder a posiciones de poder.

En la actualidad, nuestra vida está saturada de mensajes que tratan de conducirnos a asumir determinadas actitudes, persuadirnos de las bondades de un producto, de hacernos tomar partido en favor de una u otra causa, de elegir esto sobre aquello.

Rovigatti la define de la siguiente manera:

“La propaganda, en su instancia, es el arte de hablar a los que no pueden o no quieren expresarse. Es el arte de penetrar, superando prevenciones y prejuicios que podrían erigirse como cortinas de hierro, recurriendo aún a los sentimientos, a la fantasía, a la emotividad” (citado en Rivadeneira, 2007:143)

Las relaciones públicas

De acuerdo con Gnneco, esta es una “... actividad que tiene como objeto atraer la atención y conseguir la aceptación pública [...] el objeto de esa actividad es “crear y mantener una imagen de prestigio” (citado en Rivadeneira, 2007: 145)

Hoy en día, la vida del hombre está sujeta a las valorizaciones de las que emanan actitudes sociales de aceptación, rechazo, indiferencia, crueldad, castigo, perdón o indulgencia. Desde su nacimiento, el individuo se enfrenta a la difícil tarea de lograr una adaptación al grupo y en ese proceso, el juicio de los demás tiene tal importancia que no puede sugerirse, sin él, la existencia de la persona. Esta labor de convencimiento implica ser capaz de atrapar la atención de alguien y llevarle a aceptar la lógica de razonamientos preestablecidos por el grupo que busca el poder.

Por lo anterior, resulta productivo ejercer control directo o indirecto de los medios de comunicación ya que el objetivo es convencer a las masas, a los grandes públicos, y esto sólo es posible a través de los medios masivos, por lo que es necesario dominar al segundo para llegar al primero.

Public Relations News define el concepto de Relaciones Públicas de la siguiente forma:

“Es la función administrativa que evalúa las actividades públicas, identifica las políticas y los procedimientos de un individuo o de una organización con el interés público y crea un programa de acción para ganarse la comprensión y aceptación públicas” (citado en Rivadeneira, 2007:145).

Esto se realiza de forma racional, estudiada y planificada. Puede dirigirse no sólo a medios de comunicación, sino a personas o instituciones de alto poder político mediante la

introducción de elementos de persuasión, sugestión o convencimiento a través de organizaciones costosas de “relación social”, por ejemplo ceremonias, fiestas, bailes y cocteles que desembocan en almacenamiento de datos y agendas llenas de “personas muy importantes”. En resumen, una versión elaborada o casi forzada de la simpatía o el carisma.

La manipulación

Eizensberger ha definido “Etimológicamente, el término manipulación viene a significar una consciente intervención técnica en un material dado. Si esta intervención es de una importancia social inmediata, la manipulación constituye un acto político” (Citado en Rivadeneira, 2007:159).

Desde el punto de vista periodístico, la manipulación es el manejo de los materiales noticiosos de forma tendenciosa para atrapar la atención y el favor del público hacia un fin específicamente predeterminado. Es el trabajo del publicista, del propagandista y del agente de relaciones públicas para adecuar la información antes de ser dada a conocer a los receptores.

Estas instancias “...manipulan los hechos, cuantitativa y cualitativamente; es decir, qué se informa, en qué medida o proporción; proceso de selección de fuentes de información y de las materias comunicables para públicos definidos o más o menos definibles” (Rivadeneira, 2007:161), esto en función de la intención comunicativa del emisor de forma que ésta sea apta para el sistema o los intereses de quien ejerce poder político o económico dentro de la empresa. En pocas palabras, la manipulación de la información funciona como “[...] la deducción de los vínculos entre subsistemas, que contiene las interacciones e interrelaciones de dichos subsistemas en rol de coordinación y control del funcionamiento del propio sistema” (Rivadeneira, 2007:161).

En conclusión, dentro del sistema general de la comunicación nos encontramos con públicos de lectores, de radioescuchas o de televidentes que no constituyen verdaderas instituciones, sino grupos sociales a los cuales el hombre concreto, lector de un diario, por ejemplo, pertenece o tiene la sensación de pertenecer; sea por estereotipo, prejuicio, manipulación o las ventajas de las relaciones públicas. Este aspecto es detectable por los resultados de la presión ejercida por un medio sobre los individuos, aún si estos no están totalmente conscientes de ésta.

Desafortunadamente, cada vez vemos más limitada la posibilidad de introducirnos en el uso público de una razón “libre”, pues el uso privado de esta, que es a lo que nos enfrentamos día a día al encarar las herramientas de persuasión mencionadas, ha limitado el progreso de una opinión pública crítica, y obstaculizado seriamente la conformación del ideal de una democracia participativa, en donde la opinión de todos en base a la realidad de los hechos sea capaz de elevar la toma de decisiones a un nivel superior que coincida con los ideales del pueblo que la conforma.

3.4 Evaluar la gestión gubernamental mediante la Opinión Pública

Para dar paso a este apartado es pertinente reubicar a la denominación “opinión pública” como un fenómeno cuya finalidad es puramente pragmática, ya que es advertida por cada uno de nosotros en nuestro contacto *cotidiano* con los medios de comunicación, o en nuestras relaciones con los organismos gubernamentales o sociales; asimismo, debemos aclarar que la verdadera esencia no se encuentra en éstas relaciones, sino los elementos que componen las distintas formas de asimilarlas y de reaccionar ante ellas, es decir, *la constitución de las opiniones públicas, los procesos de formación de éstas y la manera en que se manifiestan.*

Derivado de lo anterior y con base en las dos primeras partes de este capítulo, para efectos de este estudio describiremos a continuación el proceso seleccionado para evaluar las actividades de los organismos públicos a través de la siguiente metodología: Selección de fuentes de información, comparar y contrastar y reaccionar, esto de acuerdo a la metodología de la formación de la Opinión Pública de Rivadeneira (2007).

3.4.1 Constituir la Opinión Pública

Acceso a la información

En la actualidad, como miembros de una sociedad cada vez más inmersa en el uso de las nuevas tecnologías, vivimos rodeados de una realidad irrenunciable a la información, en donde el conocimiento permanente de los fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales y demás, genera una insaciable sed informativa, característica del hombre actual, quien casi sin necesidad de buscar, se ve rodeado de una abrumadora cantidad de datos de diversa índole.

Sin embargo, lejos de contribuir a la formación de una opinión propia, tal avalancha de mensajes produce estados de confusión que colocan al individuo en “...una situación de

“observador” de resultados, en cuya producción el no parece participar [...] (lo que) le lleva [...] al estado de marginamiento social” (Rivadeneira, 2007:37).

Lo anterior es una consecuencia de la imposibilidad de abarcar todas las fuentes de información, inclusive la relativa a una sola disciplina; y al mismo tiempo a la variedad de versiones de un evento o al flujo limitado de estos, pues el rango de noticias nacionales e internacionales suele ser fragmentado de forma injusta por varias cuestiones, ya que los medios ofrecen al individuo información previamente seleccionada de acuerdo a intereses diversos que no siempre corresponden a las expectativas del receptor.

Ante esto, es necesario que el individuo efectúe una selección minuciosa de los medios a través de los cuales obtendrá la información requerida para emitir un juicio, de forma que este sea lo más concreto y objetivo en función de las necesidades de la persona.

Uno de los obstáculos en esta parte implica que la opinión del individuo, desde su formación, puede ser sujeta a su historia de vida, aspectos sociales, económicos, o incluso de la relación que tenga respecto al motivo de estudio. Lo anterior puede presentar el mayor obstáculo para el receptor, pues en función de los *sentimientos* manifestados hacia el problema o asunto, puede sesgar la información de acuerdo a las fuentes que para él coincidan con sus ideales o pensamientos.

Lo mismo aplica para los medios de comunicación, pues en su constitución suelen ofrecer información incompleta, sesgada o enfocada hacia ciertos aspectos que pueden ser positivos o negativos para la institución sobre la cual se informa, esto en función de las relaciones que mantenga la empresa hacia la instancia pública, o los beneficios que recibe o busca recibir por parte de esta.

Por lo anterior, una acción que puede facilitar la emisión de un juicio objetivo sobre algún organismo público, es la selección de varias fuentes de información que reflejen tanto los aspectos positivos como los negativos de la instancia pública a estudiar, ésta recopilación permita comparar y contrastar las declaraciones oficiales con las expuestas por los medios de comunicación consultados para extender el panorama y ampliar el catálogo de opiniones referentes a la veracidad de los resultados arrojados por el mismo Instituto durante los dos periodos seleccionados en el ejercicio de sus funciones.

3.4.2 Proceso de formación de la Opinión Pública

Vigilancia y correlación

Como se mencionó anteriormente, el auge de los medios de comunicación como empresas de orden privado que requieren ciertas inyecciones de capital para mantenerse en el mercado, desembocan a menudo en correlaciones estrechas con las instancias que, lejos de limitarse a llevar sus relaciones públicas de una forma amable, incentivan también la permanencia de uno o más medios a fin de que sus acciones puedan verse reflejadas en el alza de ejemplares impresos o el alcance de su programación. Hoy en día, la administración pública se encuentra plagada de este tipo de “publicidad” amistosa que fácilmente puede identificar una línea política y un público objetivo acorde a sus intereses.

De acuerdo con Raúl Rivadeneira, ejercer el derecho a la información enfrenta severos obstáculos y uno de los más grandes es el “flujo informativo manipulado de mensajes cuyos contenidos revelan intenciones comunicativas en veces contrarias a las aspiraciones, necesidades y exigencias de los receptores” (2007:38) pues de acuerdo a lo expuesto en su libro *La opinión Pública, análisis estructura y métodos para su estudio*, “El proceso de masificación social [...] ha convertido al hombre en un ser dependiente de modo absoluto de los medios masivos, en cuanto a la satisfacción de sus necesidades informativas” (2007: 39).

En este orden, es preciso apuntar que el derecho a la información definido como la elección libre del individuo para elegir la manera de informarse respecto a los asuntos de su interés a través de los medios que le sean convenientes, sufre de una carencia de fuentes confiables en lo que al ámbito gubernamental concierne, pues las posibilidades de elección se reducen a los canales existentes, muchos de los cuales son reconocidos por sus *estrechas* relaciones con los grupos de poder objeto de sus publicaciones, lo que limita el campo informativo y por consecuencia crítico del receptor.

En palabras de Rivadeneira:

“[...] si bien, el hombre es dependiente de los medios masivos, éstos son a su vez dependientes de sus públicos. No hay medios sin públicos, y la carrera competitiva por atraer la mayor cantidad de lectores, oyentes o televidentes demuestra la dependencia de los medios, en relación con los receptores. El poderío de un medio en relación con el gobierno, por ejemplo, se mide por el número de receptores sobre los cuales el medio ejerce influencia. Ese ejercicio de influencia denota capacidad de formación de opinión pública y constituye un

instrumento, por consiguiente, de presión social, que redundará en una presión de la institución de medios, en dirección a los niveles de decisión” (Rivadeneira, 2007: 39).

Por lo anterior difícilmente pueden encontrarse medios de comunicación objetivos, pues se identifica su tendencia a través del cruce de mensajes de sus actores, ya que los medios de élite (construida en ocasiones en función de su reputación) promulgan sus propios puntos de vista a través de análisis políticos partidistas (de forma abierta o institucional de acuerdo a la línea de su empresa) y a través de apoyos editoriales a políticas y candidatos, lo que resulta en un trato muy beneficioso pues en palabras de Price:

“[...]Este papel activista de los medios, especialmente periódicos, asegura el continuo interés sobre posibles partidismos en prácticas editoriales y en las noticias, debido a los conocimientos políticos de ejecutivos de las cadenas, publicistas, productores y periodistas comunes” (Price, 1994:109).

En ocasiones, esta presión de los medios de comunicación puede ser extrema, al punto de bombardear los espacios publicitarios de los medios más importantes con el mismo mensaje a efectos de generar una respuesta positiva por parte del receptor. Lo anterior, ligado a las limitantes de las personas para informarse adecuadamente o el poco interés involucrarse activamente en los asuntos de orden público, constituye el gran obstáculo para generar una opinión crítica de los fenómenos públicos de actualidad: la manipulación mediática.

Afortunadamente, la alternativa encontrada a esta cadena de manipulación mediática nos llega de la mano de Vincent Price, al introducir su término “público atento”, al cual define de la siguiente manera:

“Una audiencia que se ocupa lo suficientemente de un asunto como para pensar sobre él, descubrir lo que otros piensan, y formar ideas respecto a lo que se habría de hacer. Es el sostenimiento de las opiniones lo que caracteriza a sus miembros” (Price, 1994:106-107).

Aquí encontramos que la característica principal de *un público atento*, es la manifestación de un interés continuo sobre la información relativa a un fenómeno (...lo suficientemente... para pensar en él) desde más de una perspectiva, (descubrir lo que otros piensan) en orden de formar una opinión que desembocaría en un solución (formas ideas respecto a lo que se habría de hacer). En otras palabras, **vigilancia y correlación.**

Vigilancia

En este aspecto se encuentran dos tipos de vigilantes, el primero representado por los medios de comunicación y los periodistas en su constante tarea para mantener informados a los públicos, como lo apunta la siguiente cita:

“[...] como agentes de vigilancia, los periodistas intentan alertar al público de los problemas. Presentan noticias sobre la conducta de las élites políticas [...] ante la atención de sus audiencias. Al hacer esto, los reporteros proporcionan el principal mecanismo para permitir a un público atento seguir el entorno político, al menos el limitado por factores institucionales, profesionales y organizativos”. (Breed, 1955; Roshco, 1975; Ettema, Withney, y Wackman, 1987; citado en Price, 1994: 107).

La prensa es, después de todo, dependiente en gran manera de los actores políticos para obtener noticias, la mayoría de las cuales se establecen en virtud de hábiles relaciones públicas en forma de emisiones, entrevistas y conferencias de prensa. Esto influye de forma continua en el proceso de *formación de opinión* del lector, pues actúa como vigilante constante al tiempo que abre el camino al segundo tipo de vigilancia: la del receptor.

En este caso, el receptor se transforma en un factor de vigilancia al manifestar un interés continuo en la información proporcionada no por uno, sino por diversos medios de comunicación. Esta función de “vigilante del vigilante” permite seguir la huella de los actores de interés y organizar la reacción conveniente a sus acciones, es decir, constituye el preámbulo para la *reacción colectiva del público atento*: la correlación.

Correlación

Es importante señalar que esta función es permitida mediante un proceso de comunicación vertical generado por las relaciones públicas entre grupos de poder y medios de comunicación, en donde el trato principal es la construcción de un puente en el que los emisores (grupos políticos) exponen el primer mensaje y esperan obtener una *retroalimentación* a través de las respuestas ciudadanas, las cuales deben ser recogidas por estos medios, de forma que los grupos políticos puedan observarlas en orden de tomar decisiones que corrijan o beneficien el rumbo de sus acciones.

Esta segunda función de correlación, implica en ocasiones la conformación de un grupo que manifieste una opinión similar, o la inclusión de un individuo en el grupo con el que

comparta dicha opinión; esto para propiciar la expresión de las ideas generadas a partir de la vigilancia, de forma que las posibles soluciones planteadas por este conjunto trasciendan más allá del grupo de opinión, cuestión que difícilmente podría saltar a la luz de ser propuesta por un solo individuo, a menos claro, que se tratara de un líder de opinión o de una personalidad con el poder suficiente para llevarlo a cabo.

En este sentido, Habermas cita a Kant al afirmar que “el poder superior podría conculcarnos a la libertad de *hablar o pensar*, y con qué corrección, si no pensáramos, por así decirlo, en comunión con otros con los que, nosotros a ellos y ellos a nosotros, pudiéramos comunicarnos los pensamientos” (Habermas, 1929: 138, cursivas mías), en el entendido de que esta comunión con los demás puede propiciar la libertad no sólo para “hablar o pensar”, sino también la de “actuar”; es decir, *reaccionar*.

3.4.3 Emisión de la Opinión Pública

Reacción

A lo largo de este capítulo hemos encontrado que la publicidad de las acciones realizadas en el ámbito público, expuestas ante los particulares por los medios de comunicación, ofrecen dos perspectivas de análisis:

La primera como un medio para la obtención del poder político mediante ciertas formas de manipulación mediática, entre las que destacan las herramientas mencionadas en el subcapítulo anterior (estereotipos, prejuicios, relaciones públicas, manipulación etc.)

Y la segunda, como una posibilidad de ejercer la libertad de expresión desde el pueblo hacia el gobierno, en el entendido de que éste se guíe por su propia razón:

“Porque, a fin de cuentas, no sólo a los filósofos les es dado el hacerlo (opinar sobre los asuntos de interés común), sino a cualquiera que acierte a hacer un uso público de su razón [...] No sólo en la república de los sabios se realiza la publicidad, sino en el uso público de la razón, ejercido por todos aquellos que acierten a ese uso” (Habermas, 1929:139).

Para efectos de esta investigación, nos centraremos en la segunda posibilidad, la libertad de expresión como un medio para generar reacción.

En la actualidad, el obligado proceso de comunicación entre el pueblo y el gobierno ha funcionado como un trinomio en el que el emisor utiliza diversos canales para transmitir su

mensaje al receptor, punto en el cual, hasta hace poco tiempo en relación a la transparencia en el sector público, la información se daba por “recibida”, más no por satisfecha a falta de un canal que propiciara la retroalimentación; esto es, la participación ciudadana.

En lo que a este trabajo refiere, la implementación de derecho de réplica en la constitución y posteriormente la posibilidad de pedir, recibir y cuestionar la no respuesta de las autoridades gubernamentales mediante el Recurso de Revisión permitido por los organismos garantes del acceso a la información pública, propició, como se comentó en el capítulo dos, un canal adecuado para dotar de valor la opinión de los particulares ante el actuar de sus gobernantes. No obstante, la incorporación de este ejercicio es reciente, ya que hasta hace pocos años los medios de comunicación constituían el único canal existente para la difusión del “*que*” del actuar gubernamental ante la ciudadanía, mensaje que en muchas ocasiones, distaba mucho de informar el “*por qué*” y el “*para qué*” de estas actividades.

Antes de que esto fuera permisible, el analista de la opinión pública en México se enfrentaba a la tarea de seleccionar fuentes de información en base a cuestiones tales como “[...] la necesidad de entender fenómenos individuales: la atención prestada a asuntos públicos, la determinación de qué asuntos son personal o socialmente relevantes, la adquisición de información, la formación de opiniones en la mente de las personas y la traducción de estas opiniones en *acciones políticas*” (Price, 1994: 98), refiriéndose a acciones políticas como la *respuesta de los receptores* expresada (comúnmente) en marchas y protestas llevadas a cabo casi exclusivamente por los estudiantes y la comunidad intelectual, a causa de la cercanía casi obligatoria de este sector de la población (generada por sus actividades académicas y de investigación) con la restringida información gubernamental ofrecida exclusivamente hacia medios de comunicación en ese entonces.

Esto exhibió y exhibe hoy en día la fragmentación del actuar de la sociedad, pues las opiniones y por ende las reacciones hacia un fenómeno suelen ser distintas de acuerdo al grupo socio-económico que las manifiesta e incluso dentro de los mismos; por ende, es necesario puntualizar en que, si bien estos diferentes *tipos de opinión* provienen de la multitud, no pueden constituirse en un concepto “único” para definir a esta opinión pública, como lo afirma Vincent Price en la siguiente cita:

“...podemos muy bien conceptualizar la opinión pública como surgiendo de un procesos colectivo, pero, si no reunimos información sobre los individuos del

público y sobre cómo se comportan, nuestras ideas sobre el proceso de surgimiento quedarán, en su mayor parte, en mera especulación [...] se necesita alguna forma de hacer inteligibles los procesos de formación de la opinión pública, por medio de observación, medición y análisis sin descomponerlos en procesos de opinión de individuos diferenciados” (Price, 1994: 99).

Esto sin dejar de lado el hecho que siempre existirá una mayoría y una minoría en la población que opina, en donde los más serán siempre los menos acomodados económicamente; no obstante, esto no es motivo de cohesión a causa de la ya mencionada carencia de información o de interés por esta, o simplemente porque, aún manteniendo la misma opinión, puede faltar compromiso o falta de convencimiento, lo que promueve que el individuo o grupo divergente dentro de un grupo, presione a favor de la elección opuesta, como sostiene Allen al afirmar que:

“Cuando se cuestiona un punto de vista de una mayoría firmemente atrincherada, por ejemplo, se presiona a los que se desvían para que se conformen, dado que los miembros individuales de la mayoría se sienten fuertemente comprometidos a hacer cumplir la norma (Allen, 1965 citado en Price, 1994:101).

Moscovici (1976-1985) refuerza esta concepción al apuntar que:

“[...] cuando una minoría persistente defiende una posición que se desvía y la mayoría no está firmemente comprometida con su posición, puede crearse incertidumbre sobre la corrección de la norma en las mentes de la mayoría de los miembros; la incertidumbre, a su vez, puede conducir a la conversión de todo el grupo hacia el punto de vista de la minoría”. (Moscovici, 1976-1985 citado en Price, 1994: 101).

En este orden de ideas, el tamaño de los grupos es un punto fundamental en este análisis, pues las diferencias son visibles incluso en las preferencias al momento de informarse y por ende de organizarse. “Los públicos grandes, geográficamente dispersos, requieren formas más sistemáticas de participación colectiva, no simplemente débiles coaliciones interpersonales, sino organizaciones políticas formales y partidos.” (Price: 1994: 104).

Esta concepción que minimiza el campo de acción de la reacción individual ante la colectiva, es retomada por Habermas en su libro *Historia y crítica de la opinión Pública* (1929) en donde afirma que:

“Es difícil para todos los hombres individualmente considerados, esforzarse por salir de la minoría de edad a que han sido abandonados en la naturaleza [...]. Pero es más posible que un público se ilustre a sí mismo; con sólo que se le deje en libertad, es caso inevitable. Por eso, en la concepción ilustrada el pensar por sí mismo parece coincidir con el pensar en voz alta, exactamente igual que el uso de la razón equivale a su uso público” (p.138).

Si desde la perspectiva de Habermas la libertad de expresión equivale a *pensar en voz alta*, y la libertad de acción es equivalente a *su uso público*; entonces es posible justificar la aparición de movimientos sociales como una forma de reacción ante ciertas acciones gubernamentales, o en respuesta a la poca atención de las autoridades ante un asunto de importancia para la ciudadanía, que en su afán por exigir una solución al problema, logra conformar amplios contingentes que derivan en organizaciones civiles, sindicatos o incluso en partidos políticos nuevos.

La importancia de la formación de estos nuevos grupos conlleva la posibilidad de lograr un canal de comunicación entre ciudadanía y autoridades por un lado, y uno de unidad y cohesión social por otro, como lo afirma Price:

“[...] Éstas organizaciones pueden comunicar las opiniones populares hacia arriba, a las agencias encargadas de actuar en nombre del público; pueden también comunicar las opiniones de la élite hacia abajo, sirviendo como canales para informar, persuadir y activar a los miembros del público atento.” (Price: 1994: 104).

Este debate se refiere principalmente a una confrontación entre actores de la política contendiente: los organismos gubernamentales y la sociedad civil organizada. El público receptor debe entonces asumir una posición en lo que se esperaría ser una respuesta racional; una reacción colectiva a un asunto de importancia, generada por la unión de individuos con una opinión individual similar, que a su vez, ha sido creada a partir de la información obtenida por diversas fuentes. En pocas palabras, un juicio crítico y objetivo que sirva como argumento para aprobar o reprobar el actuar de sus gobernantes.

Para concluir, es importante puntualizar que la conformación de estos grupos de opinión en Organizaciones Civiles, Sindicatos, Organismos No Gubernamentales (ONG's) y Partidos Políticos nuevos, es sólo una de las formas de reaccionar ante el actuar de nuestros gobernantes; no obstante, es cierto que se ha constituido como única arma ante la falta de

sanciones aplicadas a organismos públicos que continúan cayendo en asuntos de corrupción o administración deficiente de los recursos públicos. Desafortunadamente, el incremento de organizaciones civiles justificadas puede ser un indicio de la presencia de entidades o servidores públicos opacos o corruptos que no han desempeñado de forma correcta el papel que les ha sido otorgado por la ciudadanía.

Existen otros tipos de reacción ante la mala gestión pública, como el comportamiento electoral de los afectados mediante el “voto de castigo” cuando el desempeño de una institución o servidor público ha sido ineficiente por mencionar uno; sin embargo, el papel de la opinión crítica encuentra su límite en el momento en el ciudadano informado decide tomar cartas en el asunto, pues conocer ampliamente el problema y proponer soluciones no garantiza que éstas sean tomadas en cuenta por las autoridades, o que, de ser implementadas, den como resultado el ideal de bienestar social de la población, pues como se comentó a lo largo de este capítulo, si bien proviene de la multitud, es sólo una perspectiva entre muchas de la opinión pública.

En lo concerniente a este caso de estudio, debemos aclarar que la opinión pública a través de los medios de comunicación, constituirán una herramienta de vigilancia de las actividades realizadas por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INFOEM) durante el año 2012, que servirá además para comparar y contrastar la información ofrecida por la institución en el mismo rubro. La metodología utilizada para esta comparación se ha efectuado conforme a los criterios establecidos en este subcapítulo, en un intento por constituir de una opinión crítica y objetiva que permita identificar los verdaderos aciertos y fallas en orden de garantizar este derecho fundamental de los particulares.

Capítulo 4

Transparencia en el Estado de México desde la perspectiva institucional

A lo largo de este capítulo se compararán los resultados entregados por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM) al congreso del Estado en sus informes de labores 2010-2011 y 2011-2012, esto con la intención de identificar aciertos y retrocesos de su gestión en función del avance reflejado en sus rubros más importantes. A partir de esto podremos encontrar indicios que evalúen la labor de esta institución pública al garantizar los principios de transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta, pilares de la iniciativa del Gobierno Abierto lanzada en el año 2011

4.1 Informes de labores

En el artículo 600, fracción XVII de la Ley de Transparencia del Estado de México se instruye al INFOEM a rendir un informe detallado de sus actividades anuales. Para el estudio que aquí concierne, se analizarán los alcances y logros difundidos a través de este medio de comunicación institucional, correspondientes los Informes de Actividades 2010-2011 y 2011-2012.

Como preámbulo, la página web de este Instituto garante expone la siguiente misión:

“El INFOEM tiene la misión de constituirse como un órgano garante del derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en el Estado de México, a través de la promoción oportuna y dinámica de la cultura de la transparencia.” (<http://www.infoem.org.mx/src/htm/mision.html>, consultado el 1 de mayo de 2013.)

De ahí que las actividades del instituto se enfoquen en la difusión y consecución de dos rubros en específico: Derecho de Acceso a la Información Pública, y Protección de Datos Personales (en posesión de organismos públicos), dicho sea de paso, no es sino hasta agosto de 2012 que se instaura en el Estado de México una ley específica para el segundo punto; sin embargo, el INFOEM colaboró en este sentido desde la promulgación para la federación de la Ley de Protección de Datos Personales (5 de julio de 2010), cuyo marco de acción

legal corresponde únicamente al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, (IFAI).

Para el análisis de los Informes anuales mencionados, se contrastarán los resultados obtenidos en el primer y segundo periodo de estudio en el orden en que se muestran en su versión impresa.

4.1.1 Solicitudes de Información

Hasta el séptimo informe de labores, el INFOEM había registrado una continua alza en la recepción de Solicitudes de Información Pública (SIP), por lo que el incremento de estos soportes se difundió ampliamente en el Informe de Actividades 2010-2011, en donde se apreciaba un cuadro cronológico en ascenso desde el año de la fundación del Instituto (2204) hasta el del mencionado informe; un factor influyente en el crecimiento de las SIP fue la implementación de un sistema electrónico útil para la solicitud, mediante el cual se privilegiaba también la obtención de respuesta y posibilidad de impugnación en caso de perjuicio al solicitante; esto se tradujo en sencillez y verdadera discreción de la identidad del solicitante al momento de ejercer este derecho, lo que se reflejó en las cifras mencionadas hasta 2011.

No obstante, fue en el último informe, presentado en diciembre de 2012, cuando se registró una caída en la cantidad de solicitudes registradas.

La tabla siguiente muestra la evolución de la participación ciudadana al ejercer su derecho de acceso a la información en el Estado de México, denotada por las solicitudes presentadas desde la fundación del instituto hasta la actualidad.

Tabla 4.1

Evolución en el número de solicitudes de información recibidas desde el inicio hasta la actualidad

Informe	Periodo	solicitudes recibidas*
1	Prime informe (24/08/2004 al 23/08/2005)	170
2	Segundo Informe (24/08/2005 al 23/08/2007)	856
3	tercer informe (42/08/2006 al 23/08/2007)	1,541
4	cuarto informe (24/08/2007 al 23/08/2008)	5,515
5	quinto informe(24/08/2008 al 23/08/2009)	14,344
6	sexto informe (24/08/2009 al 23/08/2010)	16,290

7	Séptimo informe (24/08/2010 al 31/10/2011)	23,073
8	Octavo informe (17/11/2011 al 31/10/2012)	14,841

Fuente: elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012

*solicitudes en total, sin especificar si fueron de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, por lo que los datos se incrementan a partir de 2010 posiblemente a causa de la incorporación de solicitudes para el segundo rubro (Acceso a Datos Personales).

Si bien, los avances son evidentes, algunos en mayor proporción que otros; es en el último año en donde el deceso es retroactivo, incluso similar al del quinto informe con fecha de tres años previos, esto es, un descenso de poco más del 36% con respecto al año anterior.

En relación a este decrecimiento, el instituto no presenta declaración o justificación alguna en el último informe, sin embargo, se exponen puntos significativos acaecidos a la largo del último periodo, destinados a facilitar el proceso de acceso a la información de los solicitantes, aunque, como demuestran las estadísticas, sin resultados positivos.

“... el INFOEM ha llevado a cabo diversas tareas para garantizar el ejercicio del DAI, según los requerimientos constitucionales aplicables; en especial, en materia de acceso a la información. Una de ellas ha residido en la implementación del Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (Sicosiem), que, el 30 de abril de 2012, al transferirse a la plataforma del sistema Informe, cambió su denominación a Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (Saimex).

La implementación de dicho sistema hace posible que más personas ejerzan el DAI, al evitar los gastos y las complicaciones que anteriormente implicaba la presentación de solicitudes de información vía presencial en las oficinas de los sujetos obligados; de hecho, constituye, como se verá más adelante, el principal mecanismo de presentación de las Solicitudes de Información Pública (SIP).”
(INFOEM, Informe de labores 2011-2012: 27).

Asimismo, se enfatizó en la adición de un nuevo sujeto obligado creado por el poder ejecutivo a finales del 2011, con lo que el campo de aplicación de la ley fue ampliado a 226 entidades, asunto que no significó un cambio positivo en orden de generar mayor participación ciudadana, pues las solicitudes de información disminuyeron en gran escala.

Es importante destacar que uno de los factores externos, posible causa de la baja de SIP por parte de los particulares durante el segundo periodo, fue el periodo electoral de 2012 en el cual se instruyó una “veda” informativa a distintas instancias públicas, incluido el INFOEM, para restringir la salida de información relativa a sus actividades, en orden de minimizar el proselitismo en medios de comunicación. Este aspecto sociopolítico representó una baja en la presencia de esta entidad en medios de comunicación, como se abordará en la segunda parte de éste capítulo, y pudo ser el preámbulo en el decline de los particulares, a falta de datos sobre el ente público en caso de necesitar su intervención.

Por otro lado, es necesario hacer hincapié en que el derecho de acceso a la información no se satisface con garantizar la elaboración y recepción de una solicitud, sino con la óptima respuesta y entrega de los documentos requeridos, por lo cual, los verdaderos resultados del trabajo del Instituto, deben ser medidos en función de la cantidad de respuestas satisfactorias.

Respecto a lo anterior, el octavo Informe de labores indica lo siguiente:

“Como se observa en la tabla siguiente, durante el periodo 2011-2012, 90.4% de las SIP se atendieron en tiempo, mientras que sólo 9.6% se encontraban en trámite al momento del corte informativo incluido en el presente informe” (INFOEM, Informe de labores 2011-2012: 41).

Asimismo inserta una tabla, que al ser comparada con los resultados del informe previo, arroja los siguientes datos:

Tabla 4.2

Estado que guardaban las solicitudes recibidas al momento de los Informes de Actividades

Periodo	SIP recibidas	SIP atendidas a tiempo	SIP atendidas a destiempo	SIP en trámite
Séptimo informe (24/08/2010 al 31/10/2011)	23,073	18,923	1,937	2,213
Octavo informe (01/11/2011 al 31/10/2012)	14,841	11,874	1,119	1,768

Fuente: elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012

SIP: Solitudes de Información Pública.

Si bien la tabla arroja resultados favorables en donde la mayoría obtiene una respuesta en tiempo, es también cierto que este indicador no es significativo si se toma en cuenta que, en muchas ocasiones, el sujeto obligado entrega información dentro del plazo legal (15 días hábiles), pero de forma incompleta o equívoca. Asimismo, el tiempo de respuesta puede incluir la prórroga (por siete días adicionales) o la aclaración (a la que se añaden de uno a cinco días), lo que suma tiempo de espera y no garantiza una contestación favorable.

En pocas palabras, los datos presentados en relación a la cantidad de solicitudes recibidas, y la atención a ellas, no son un indicador de satisfacción de las SIP.

Por lo anterior, es prudente analizar el nivel de satisfacción, para lo cual, en base a la información presentada en los informes consultados, se deduce la siguiente tabla:

Tabla 4.3

Estado de satisfacción de las solicitudes de información recibidas al momento de presentar los Informes de Actividades

Periodo	SIP recibidas	SIP atendidas a tiempo	SIP atendidas satisfactoria-mente	Porcentaje de satisfacción*
Séptimo informe (24/08/2010 al 31/10/2011)	23,073	18,923	18,241	79%
Octavo informe (01/11/2011 al 31/10/2012)	14, 841	11,874	4,130	28%

Fuente: elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012.

*porcentaje respecto al total del solicitudes recibidas, sin fragmentación de ser *a tiempo* o *a destiempo*.

Al contrastar la cantidad de solicitudes atendidas en tiempo, se observa que solo un porcentaje de ese total, que es a su vez una fracción del rubro de solicitudes recibidas, se consideró favorable para el solicitante, en virtud de que no presentó recurso de revisión. En el primer periodo casi en su totalidad, y en el segundo, con una fuerte caída. Esto demuestra lo expuesto en párrafos anteriores; una solicitud respondida *en tiempo* no garantiza que la respuesta sea *en forma*.

Esto puede significar un indicador de la falta de cumplimiento de la ley por parte de los Sujetos Obligados, lo cual no es responsabilidad directa del Instituto, pues los únicos portadores de la información son las dependencias públicas y es responsabilidad de ellas el generarla, poseerla y conservarla; si bien es cierto, corresponde al INFOEM la facultad de impugnación y de sanción, según se requiera.

4.1.2 Recursos de Revisión

Como se comentó en capítulos previos, el Recurso de Revisión (RR) es el medio de impugnación válido para los particulares que se han visto perjudicados por la dependencia receptora de la solicitud de información pública o de datos personales, ya sea porque la información ha sido entregada incompleta o equívoca, o porque no se ha obtenido una respuesta satisfactoria.

La Ley de Transparencia local contempla el Recurso de revisión en su capítulo 3, cuya artículo 70 cita lo siguiente:

“Capítulo III

De los Medios de Impugnación

Artículo 70.- En las respuestas desfavorables a las solicitudes de acceso a la información pública o de corrección de datos personales, las unidades de información deberán informar a los interesados el derecho y plazo que tienen para promover recurso de revisión.

Artículo 71.- Los particulares podrán interponer recurso de revisión cuando:

- I. Se les niegue la información solicitada;
- II. Se les entregue la información incompleta o no corresponda a la solicitada;
- III. Derogada
- IV. Se considere que la respuesta es desfavorable a su solicitud.

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2009: INFOEM. “

De lo anterior se desprende el establecimiento del Recurso de Revisión como medio de impugnación propuesto por la Ley local de la materia para recurrir al instituto garante de la entidad como intermediario en caso de que la solicitud de información pública haya sido

respondida erróneamente, parcialmente o totalmente ignorada por el Sujeto Obligado poseedor de los documentos requeridos. Por supuesto este medio conlleva un proceso, modalidad y temporalidad también establecidos en el mismo capítulo de la legislación como se cita a continuación:

“Artículo 72.- El recurso de revisión se presentará por escrito ante la Unidad de Información correspondiente, o vía electrónica por medio del sistema automatizado de solicitudes respectivo, dentro del plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha en que el afectado tuvo conocimiento de la resolución respectiva.”

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2009: INFOEM.

Asimismo, dicho documento debe reunir ciertos requisitos para que sea considerado por el INFOEM como un recurso “procedente”, es decir, que es susceptible de ser estudiado, desarrollado y resuelto por el Pleno del INFOEM con el objeto de determinar si el resultado de esa impugnación se realizará a favor del solicitante que se manifiesta inconforme o del Sujeto Obligado presuntamente opaco. Dichos lineamientos se exponen en el artículo 73 del capítulo mencionado:

“Artículo 73.- El escrito de recurso de revisión contendrá:

- I. Nombre y domicilio del recurrente, y en su caso, la persona o personas que éste autorice para recibir notificaciones;
- II. Acto impugnado, Unidad de Información que lo emitió y fecha en que se tuvo conocimiento del mismo;
- III. Razones o motivos de la inconformidad;
- IV. Firma del recurrente o en su caso huella digital para el caso de que se presente por escrito, requisitos sin los cuales no se dará trámite al recurso.

Al escrito de recurso deberá acompañarse copia del escrito que contenga el acto impugnado.”

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2009: INFOEM.

Tras esto, la ley es clara al indicar que, de cumplir con lo mencionado en el párrafo anterior, el Comisionado Presidente del Órgano Garante deberá turnar el recurso a un miembro del Pleno (puede ser el mismo) quien lo desarrollará para determinar el sentido de la resolución (a favor del inconforme o del organismo público al que se refiere), tema que será abordado al término de este apartado.

En este orden de ideas, si tomamos a los RR como indicador de falta de compromiso de los Sujetos Obligados (SO), podemos medir la efectividad de respuesta de las dependencias en virtud de la proporción de recursos impuestos por la cantidad de solicitudes registradas, no obstante, es importante aclarar que existe la posibilidad de que el SO sea eficiente en su respuesta y el RR no proceda, debido a un error del solicitante, es decir, no todas las impugnaciones son forzosamente resultado de una mala contestación, sino también de una incorrecta interpretación por parte del solicitante.

Como ya lo comentamos con anterioridad, para efectos de esta investigación nos centraremos en los resultados de los periodos séptimo y octavo, para lo cual se elaboró la siguiente tabla comparativa en base a los datos arrojados por ambos Informes de Actividades:

Tabla 4.4
Proporción de recursos de revisión respecto al número de solicitudes recibidas durante los periodos 2010-2011 y 2011-2012

Periodo	SIP Recibidas	RR Recibidos	Aumento de SIP*	Aumento de RR*	Proporción de RR por cada 100 SIP
Séptimo informe (24/08/2010 al 31/10/2011)	23,073	3,165	6,783	1728	14/100
Octavo informe (01/11/2011 al 31/10/2012)	14,841	1,373	-8232	-1792	9/100

Fuente: elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012

*En relación al periodo anterior

RR: Recursos de Revisión.

A primera vista la tabla anterior puede reflejar un resultado eminentemente positivo, pues la cantidad de impugnaciones registradas disminuyó considerablemente en el último periodo en relación al previo; sin embargo, es notable el deceso en la participación de la población para solicitar Información Pública, por lo que la reducción en recursos de reducción no puede considerarse como un punto a favor de forma literal.

Para ofrecer un panorama más amplio en cuanto a la evolución de las Solicitudes y los Recursos de Revisión y plantear resultados más objetivos, se realizaron tablas diversas que contrastan no sólo los datos relativos a los dos periodos de estudio, sino también de los seis previos; esto con el fin de reflejar el verdadero avance o retroceso en estos rubros de transparencia cimentados en la Ley Local de materia antes de llevar a cabo operaciones que nos permitan exponer el resultado real resultado de la participación ciudadana (reflejado en las SIP) y la atención de los servidores públicos hacia los particulares (mediante el número de RR impuestos por personas inconformes con su respuesta).

La tabla siguiente muestra un compilado de Solicitudes y Recursos de Revisión durante los ocho periodos existentes hasta la elaboración del presente documento:

Tabla 4.5
Proporción de recursos de revisión respecto al número de solicitudes recibidas durante los ocho periodos existentes hasta este estudio

Periodo	SIP recibidas	RR recibidos	Porcentaje de RR por el total de SIP
Prime informe (24/08/2004 al 23/08/2005)	170	7	4%
Segundo Informe (24/08/2005 al 23/08/2007)	856	18	2%
tercer informe (42/08/2006 al 23/08/2007)	1,541	47	3%
cuarto informe (24/08/2007 al 23/08/2008)	5,515	387	7%
quinto informe(24/08/2008 al 23/08/2009)	14,344	2,338	16%
sexto informe (24/08/2009 al 23/08/2010)	16,290	1,437	9%
Séptimo informe (24/08/2010 al 31/10/2011)	23,073	3,165	14%
Octavo informe (01711/2011 al 31/10/2012)	14,841	1,373	9%

Fuente: elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012

RR: Recursos de Revisión.

SIP: Solicitudes de Información Pública.

En base a lo anterior, las relaciones proporcionales de aumento o disminución de SIP o de RR, respecto a los periodos anteriores, son las siguientes:

Tabla 4.6

Proporciones de aumento o disminución de Recursos de Revisión respecto al periodo anterior durante los ocho periodos existentes hasta este estudio

Periodo	Solicitudes recibidas	RR recibidos	Aumento de SIP*	Aumento de RR*	Proporción de RR por cada 100 SIP
Primer informe (24/08/2004 al 23/08/2005)	170	7	170	7	4/100
Segundo Informe (24/08/2005 al 23/08/2007)	856	18	686	11	2/100
Tercer informe (42/08/2006 al 23/08/2007)	1,541	47	685	29	3/100
Cuarto informe (24/08/2007 al 23/08/2008)	5,515	387	3,974	340	7/100
Quinto informe(24/08/2008 al 23/08/2009)	14,344	2,338	8829	1951	16/100
Sexto informe (24/08/2009 al 23/08/2010)	16,290	1,437	1,946	-901	9/100
Séptimo informe (24/08/2010 al 31/10/2011)	23,073	3,165	6,783	1728	14/100
Octavo informe (01711/2011 al 31/10/2012)	14,841	1,373	-8232	-1792	9/100

Fuente: elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012

*respecto a los resultados del periodo anterior.

RR: Recursos de Revisión.

SIP: Solicitudes de Información Pública.

Para definir la tendencia (positiva o negativa) de las Solicitudes de Información Pública no basta con señalar el incremento o deceso registrado en los periodos señalados pues no es un síntoma de que estas hayan sido respondidas satisfactoriamente y de acuerdo a la temporalidad señalada por la ley, por lo tanto se ha creado un criterio para establecer si la proporción de solicitudes se incrementa de forma inversamente proporcional a la cantidad de Recursos de Revisión interpuestos; es decir, si la cantidad de solicitudes representa un

avance real en función de la disminución de impugnaciones del mismo periodo. Dicha operación se verá reflejada en la siguiente tabla:

Tabla 4.7
Criterios para definir la tendencia de cada periodo
en proporción a la cantidad de SIP y de RR registradas

Cantidad de SIP*	adición	Cantidad de RR**	Resultado del periodo***
>	(+)	>	de acuerdo a la proporción
>	(+)	>	positivo
<	(+)	>	negativo
<	(+)	<	de acuerdo a la proporción

*Solicitudes de Información Pública

** Recursos de Revisión

**en relación al periodo anterior.

> = mayor que

< = menor que

Es decir, si en determinado periodo se observa un incremento en el número de SIP registradas, no es un criterio suficiente para reflejar un avance significativo en el fortalecimiento de la Transparencia y el Acceso a la Información, pues el simple acto de emitir la requisición no es significativo hasta el momento en que ésta es respondida efectivamente, por lo tanto, es necesario recurrir a los datos del mismo periodo en relación a los RR impuestos, pues estos reflejan la proporción aproximada de solicitudes que no obtuvieron una respuesta satisfactoria, de forma que la cifra resultante de la resta efectuada entre ambos datos daría como resultado el tamaño de muestra de las SIP que si fueron respondidas en tiempo y forma. Acto seguido, dicha cantidad será comparada con la obtenida en el periodo anterior tras efectuar las mismas operaciones y de esta forma podría obtenerse un aproximado del incremento real anual en las SIP y en los RR respectivamente; por último tocaría el turno de verificar si el resultado es positivo al encontrar mayor incremento en las solicitudes y mayor disminución en los recursos de revisión en contraste con los resultados del último año.

Tras efectuar las operaciones de la tabla anterior, se observan los siguientes resultados:

Tabla 4.8

Relación de resultados respecto a las proporciones de Solicitudes de Información Pública y Recursos de Revisión de cada periodo respecto al periodo anterior

Periodo	SIP* en relación al periodo anterior	RR** en relación al periodo anterior	Resultado	Justificación
Primer informe (24/08/2004 al 23/08/2005)	(-)	(-)	neutro	No hay parámetro previo de comparación
Segundo Informe (24/08/2005 al 23/08/2007)	>	>	positivo	Se observa un aumento del 403% en las SIP, y una disminución del 3% en los RR
Tercer informe (42/08/2006 al 23/08/2007)	<	>	negativo	Se observar un aumento del 80% de SIP y un aumento del 300% en los RR
Cuarto informe (24/08/2007 al 23/08/2008)	>	>	positivo	Se observa un aumento del 257% en SIP y aumento del 200% en RR
Quinto informe(24/08/2008 al 23/08/2009)	>	>	negativo	Se observa un aumento del 160% en SIP y aumento del 504% en RR
Sexto informe (24/08/2009 al 23/08/2010)	<	<	positivo	Se observa un aumento del 13% en SIP y una disminución del 209% en RR
Séptimo informe (24/08/2010 al 31/10/2011)	>	>	negativo	Se observa un aumento del 42% en SIP, y un aumento del 54% en RR
Octavo informe (01711/2011 al 31/10/2012)	<	<	negativo	Se observa una disminución del 36% en SIP y una disminución del 12% en RR

Fuente: elaboración propia.

SIP* Solicitudes de Información Pública

RR* Recursos de Revisión

> = mayor que

< = menor que

Si bien en la tabla anterior se observa incremento durante los siete primeros periodos en cuanto a la cantidad de solicitudes recibidas, es también cierto que la proporción de recursos de revisión presentados aún con este aumento, no indican un avance positivo, pues se triplican en el tercer periodo con respecto al segundo mientras el número de requisiciones sólo aumentó en un 80% más que el año anterior; la situación no mejora en el cuarto periodo, pues si bien se duplica la participación ciudadana sucede lo mismo con la inconformidad de los solicitantes; en el mismo sentido es en el quinto periodo en que se observan más impugnaciones, pues dieciséis de cada cien no fueron respondidas de forma satisfactoria y si bien se duplica la participación, la inconformidad aumenta por cinco. Por otro lado, a pesar de que en el sexto periodo el número de inconformes se reduce a poco menos de la mitad, el séptimo y octavo muestran un alto aumento de solicitudes impugnadas que coloca a los periodos en 14 y 9 recursos impuestos por cada cien solicitudes respectivamente, con una notable decadencia en la participación ciudadana al final del octavo rubro.

Es necesario destacar que estos resultados son aproximados, pues en pocas ocasiones el Recurso de Revisión falla en favor del organismo público y no del solicitante, esto a causa de una confusión de la persona que solicita documentos que no son generados por la instancia a los que lo solicita o que al requerir cierta información recibe como respuesta una bien fundada clasificación de la misma como reservada o confidencial aún tras interponer el recurso.

No obstante, en los documentos consultados no se ofrecen datos relativos al número de Recursos de Revisión procedentes (en favor del particular) o improcedentes (en favor del organismo público o a causa de una confusión del solicitante) para los seis periodos previos, sí en cambio para los dos últimos motivo de estudio de esta investigación, información que será expuesta más adelante en otro apartado.

Regresando al enfoque de los resultados presentados en este apartado, las tendencias de cada periodo indican una creciente falta de cumplimiento por parte de los Sujetos Obligados manifestada en la falta de respuesta o respuesta inadecuada o incompleta a una gran parte de las solicitudes presentadas, cuestión que amerita la intervención del INFOEM ya no desde su facultad para impugnar, sino desde su facultad para vigilar el cumplimiento de las resoluciones una vez se ha determinado como positiva o negativa para el solicitante, punto que será analizado a continuación.

4.1.3 Vigilancia del cumplimiento de las resoluciones

Una vez que el Recurso de Revisión ha sido turnado por el Comisionado Presidente del organismo garante a alguno de los integrantes del Pleno, este servidor deberá desarrollar el documento e identificar ciertos criterios que permitan tanto a él como al resto de la Plenaria, definir el sentido de la resolución, es decir, si será en favor del particular o en favor del organismo público al que se señala como presuntamente opaco. Dicha resolución tiene su base en el capítulo tres de la Ley Local, cuyo artículo 75 Bis cita lo siguiente:

“Artículo 75 Bis.- Las resoluciones deberán contener lo siguiente:

- I. Lugar, fecha en que se pronuncia, el nombre del recurrente, sujeto obligado y extracto breve de los hechos cuestionados;
- II. Los preceptos que la fundamenten y las consideraciones que la sustenten;
- III. Los alcances y efectos de la resolución, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla; y
- IV. Los puntos resolutivos.”

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM), 2009: INFOEM.

Tras la revisión de algunas resoluciones en versión pública facilitadas por la Dirección de Capacitación y Comunicación Social (DCCS) del INFOEM, podemos definir el numeral II, II y IV respectivamente mediante las siguientes explicaciones:

- II. Los preceptos que la fundamenten y las consideraciones que la sustenten;

- Si el Sujeto Obligado está en la facultad para Generar y/o poseer, y conservar la información solicitada.
- Si la Información solicitada es prudente de ser entregada (es decir, si es pública o si se encuentra clasificada), en qué formato (el solicitado por el particular, a menos que presente problemas severos para el Sujeto Obligado) y con qué modificaciones (si se trata de información que contiene datos personales, los cuales deben ser testados).
- En su caso, indicar que departamentos del Sujeto Obligado cuentan con la atribución legal de generar la información solicitada, de forma que se confirme la existencia de los documentos solicitados para no obstruir su puntual entrega.

III. Los alcances y efectos de la resolución, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla

- Si el Sujeto Obligado vulneró o no al solicitante con la respuesta, y/o justificación otorgada, es decir, si la justificación otorgada para la falta de entrega, la entrega parcial o en su caso la negativa a entregar lo solicitado se encuentra totalmente fundada y motivada por el organismo público en cuestión.
- En caso de que sí exista un atentado al derecho de acceso a la información del solicitante, señalar cuántos y cuáles de cada uno de los puntos establecidos por éste como motivos de inconformidad serán retomados por el Pleno para exigir la respuesta del Sujeto Obligado (En ocasiones sólo una parte de lo expuesto por el particular es procedente y el resto suele mantenerse como clasificado).

IV. Los puntos resolutivos

- Resolución fundada, parcialmente fundada o infundada (si el inconforme manifiesta razón total, razón parcial o no existe razón para su inconformidad)
- Para los casos uno y dos, el tipo de Información que deberá ser entregada, el organismo que deberá hacer la entrega y la forma y temporalidad en que este intercambio deberá ser realizado (Legalmente dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución).
- La orden de notificación para que la Unidad de Control y Verificación Informe tanto a la Unidad de Información del organismo público en cuestión como al inconforme sobre el resultado y proceso a seguir para la conclusión del Recurso de Revisión.

- Fuente: Revisión de varios Recursos de Revisión ya expuestos por el Pleno del INFOEM. (Los documentos fueron facilitados en versiones públicas que no contenían datos personales del solicitante y los involucrados).

Tomando en cuenta lo anterior como un claro rubro a considerar en la construcción de la transparencia gubernamental, el Informe de labores 2010-2011 del INFOEM manifestaba que hasta el cierre de ese periodo (31 de octubre de 2011), se habían llevado a cabo 942 dictámenes y notificaciones.

En este orden, hasta esa fecha se habían iniciado "...147 procesos, derivados del probable incumplimiento de 397 resoluciones de recursos de revisión. Asimismo, se han (habían) atendido de manera oficiosa 66.5% del total de incumplimientos. El 33.5% restante corresponde a las denuncias presentadas por los recurrentes, a partir de las cuáles se han celebrado 34 audiencias de ratificación." (Informe de actividades 2010-2011, INFOEM: 85)

Además, se aseguró que "...sobre la totalidad de los Sujetos Obligados a la observancia de la Ley de Transparencia local, 22% se encuentra sujeto a proceso de investigación." (Informe de actividades 2010-2011, INFOEM: 85).

La página 85 del citado informe titulada "Cumplimiento y Ejecución de las Resoluciones" no ofrece más información sobre ese rubro, no obstante, en otras secciones del documento se localizó información que al ser tabulada puede ofrecer un panorama más amplio de las actividades del INFOEM en relación a su facultad de acción en contra de los organismos públicos considerados opacos y la actitud de estos al recibir una orden de entrega de información por parte del Pleno de ese órgano garante.

Como se comentó anteriormente, el hecho de que un particular interponga un recurso de revisión no implica necesariamente que el organismo público contra el cual la impone sea objeto de opacidad, pues en algunas ocasiones los solicitantes incurrían en confusiones al momento de solicitar información y reciben lo solicitado más no lo que ellos deseaban desde un inicio, por lo que el Recurso de Revisión falla en favor del organismo público, en otros casos la información requerida no es entregada por ser clasificada como Reservada o Confidencial y el particular se inconforma solo para ser notificado por el Pleno del

INFOEM como falta de respuesta adecuada ante la bien fundada y motivada clasificación de los documentos solicitados.

En relación con lo anterior, la siguiente tabla ilustra el total de Recursos de Revisión procedentes (en favor del solicitante) y el número de dictámenes registrados por posible opacidad durante el periodo correspondiente al séptimo informe de actividades:

Tabla 4.9:
Sujetos obligados vigilados 2010-2011

	RR registrados 2010-2011	RR resueltos por el Pleno del INFOEM 2010-2011**	RR procedentes 2010-2011	RR Notificados 2010-2011
Órganos autónomos	91	129	29	74
Poder Ejecutivo	30	303	102	142
Poder Legislativo	293	32	19	16
Poder Judicial	650	655	645	654
Ayuntamientos	2101	2054	1461	673
Total	3165	3173	2256	1559

Fuente: Elaboración propia en base a lo expuesto en el Séptimo Informe de Actividades, INFOEM 2010-2011. Pp 63-64.

RR: Recursos de Revisión.

Los datos anteriores son los únicos a lo largo del Informe que exhiben información relativa más no completa sobre el cumplimiento de las resoluciones. Si bien el documento asegura que durante el periodo 2010-2011 se registró un porcentaje de resolución del 100% en los primeros cuatros Poderes Públicos y del 98% para los Ayuntamientos, no se ofrecen detalles sobre el estado de los procesos de investigación que debieron haber sido iniciados

en caso de que los Sujetos Obligados reincidieran en la omisión de la entrega, sino que sólo exhiben los que lustran el número de notificaciones efectuadas por el Órgano de Control y Vigilancia, sea para informar sobre el resultado a favor del solicitante o del organismo público en cuestión, información que abre paso a una nueva crítica, pues si bien ya el cien por ciento de las impugnaciones (y el 98% de las interpuestas en contra de Ayuntamientos) ya habían sido resueltas por el Pleno de INFOEM, prácticamente la mitad, a excepción del poder judicial, no habían sido hechas del conocimiento de los involucrados, tarea que no fue cubierta en su totalidad por el instituto de transparencia del Estado de México.

Es importante señalar que la información proporcionada en este primer informe resulta insuficiente, pues solo exhibe cifras sin especificar el sujeto obligado que ha sido sujeto de estos procedimientos, además, existe una clara diferencia entre este documento y su sucesor, pues el primero muestra la palabra “dictamen” y “notificación” como sinónimo en el sentido “dar a conocer el sentido de la resolución a los involucrados”, mientras que en el último ambos conceptos tienen un significado distinto, como se abordará a continuación.

En el Informe correspondiente al periodo 2011-2012 se afirma que hasta diciembre de 2012 “...48 sujetos obligados han sido vigilados oficiosamente [...]Esta tarea de revisión se documenta con la emisión de 132 dictámenes, que atestiguan el tipo de cumplimiento dado a 388 resoluciones de RR [...] de los 132 dictámenes emitidos en el lapso que se informa, 117 corresponden a los ayuntamientos vigilados, sobre los cuales se propuso el inicio de los PAI (Procesos Administrativos de Investigación) en 123 resoluciones de los RR; se determinó el no inicio de los PAI y, en 240, continuaciones de resoluciones de los RR en investigación”.

Lo anterior sin olvidar que el no inicio de los Procesos Administrativos de Investigación corresponde a una posible causa de improcedencia del Recurso de Revisión presentado, ya sea porque el Sujeto Obligado no generaba la información requerida, porque los documentos fueron entregados con pocos días de retraso, porque lo solicitado fue debidamente facilitado aún con la confusión del particular, o porque el recurso fue sobreseído ante todo a causa del desistimiento de la persona para insistir en la obtención de lo previamente requerido. En los casos mencionados es necesario dar a conocer el fallo al solicitante para hacer de su conocimiento la no procedencia de su inconformidad, es decir, el motivo por el cual no puede haber trascendencia del recurso de revisión ya impuesto.

En este punto es necesario reiterar lo ya descrito en párrafos anteriores: los Procesos Administrativos de Investigación sólo pueden en caso de que los Recursos de Revisión no sean atendidos por los Sujetos Obligados aún tras recibir el aviso de incumplimiento y la orden de entrega de lo solicitado, el Órgano de Control y Vigilancia deberá entonces iniciar y dar seguimiento a la orden de cumplimiento con el fin de garantizar que los solicitantes tengan acceso a la información pública requerida tras haber hecho uso de la herramienta de impugnación establecida.

En concordancia con lo anterior, de acuerdo a lo expuesto en el Informe de labores 2011-2012 en relación al cumplimiento de las resoluciones del Pleno del INFOEM, se exhibe lo siguiente:

“La vigilancia del cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Pleno del INFOEM se efectúa según dos aspectos: primero, cuantitativo, al identificar el cumplimiento de la resolución en el plazo de 15 días hábiles establecido por la Ley en la materia; segundo, cualitativo, al analizar si el Derecho de Acceso a la Información se ha atendido de conformidad con las resoluciones del Pleno del INFOEM. (Sic)

Para facilitar la vigilancia del cumplimiento de las resoluciones procedentes¹⁷ de los RR, se instrumentó el Sistema de Dictamen y Control (SISDIC), que tiene la finalidad de documentar el estado de cumplimiento que guardan dichas resoluciones; lo anterior, mediante la emisión de un dictamen que sirve como elemento de inicio de los PAI y, en el caso de las denuncias, como elemento valorativo para la continuación del procedimiento de investigación.

En atención a la vigilancia del cumplimiento de las resoluciones de los RR y, en general, de las obligaciones señaladas por la Ley de Transparencia local, la Subdirección de Vigilancia estableció, como criterio, proponer el inicio de los PAI cuando existe una omisión en la atención por parte de los sujetos obligados a las resoluciones de los RR; el no inicio de los PAI cuando se dicta que las resoluciones han sido íntegramente cumplidas, o la continuación de los Procesos Administrativos de Investigación (PAI), cuando se revisa el cumplimiento otorgado por los sujetos obligados a dichas resoluciones.”

Es importante destacar que este control se aplica solo a los Recursos de Revisión que ya han sido resueltos por el Pleno del INFOEM y que no obtienen respuesta adecuada por parte del Sujeto Obligado aún después de la orden del Instituto para hacer entrega de la información.

En concordancia con lo anterior, durante el periodo 2011-2012 los dictámenes se desglosan en el Informe de Actividades de la siguiente manera:

“En cuanto al Poder Ejecutivo, se emitieron 12 dictámenes. En 5 de ellos, se propuso el inicio de los PAI; en 2, se determinó el no inicio de los PAI y, en 9, se continuó el procedimiento.

El Poder Legislativo fue vigilado a través de la emisión de 1 dictamen, del cual se desprendió la continuación del PAI respecto de un RR.

En relación al Poder Judicial, se realizó 1 dictamen, en el cual se propuso la continuación del PAI.

En los dictámenes emitidos por la Subdirección de Vigilancia opera la figura de la acumulación de las resoluciones de los RR, en razón de identificarse identidad respecto al sujeto obligado vigilado; por ello, el número de resoluciones de RR es mayor que el número de dictámenes emitidos.”

Fuente: Informe de actividades 2011-2012, INFOEM: 118-119

Es decir, hasta la fecha del informe 9 recursos no resueltos se mantenían en proceso de investigación en cuanto al Poder Ejecutivo y solamente uno en cuanto a los poderes legislativo y judicial, lo que arroja que independientemente de la cantidad de inconformidades generadas por cada poder, sólo una mínima cantidad (con excepción de los 9 del ejecutivo) había hecho caso omiso de las órdenes del INFOEM y hasta el momento no había entregado respuesta satisfactoria al solicitante. En el caso de los Ayuntamientos sin embargo, el número de procesos es mayor como lo muestra la siguiente tabla:

**Tabla 4.10:
Sujetos obligados vigilados 2011-2012**

Poder Público	Sujeto Obligado*	Número de dictámenes emitidos	Inicio del PAI	No Inicio del PAI	Continuación del PAI**	Número de recurso
Órganos autónomos	1	1	1	0	0	1
Poder Ejecutivo	1	1	0	0	1	1
Poder Legislativo	7	12	5	2	9	16
Poder Judicial	1	1	0	0	1	1
Ayuntamientos	38	117	123***	6	240	369
Total	48	132	129	8	251	188

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de actividades 2011-2012, INFOEM, p. 119.

PAI: proceso Administrativo de Investigación

* Numero de instancias públicas pertenecientes al poder en cuestión que han sido objeto de dictámenes, sin especificar la dependencia ni cantidad de procesos que ostenta cada una.

**Acumulados (Tomando en cuenta PAI's de periodos anteriores que aún no han sido resueltos)

Nota: El número de Inicios del Proceso Administrativo de Investigación es mayor que el del número de Dictámenes Emitidos porque corresponde a más de una posible opacidad del mismo organismo dependiente del Sujeto Obligado, para el cual se realiza un solo dictamen independientemente del número de instancias públicas que abarca.

Es importante aclarar que antes de establecer el inicio o no inicio del Proceso Administrativo de Investigación, el Órgano de Control y Vigilancia del INFOEM debe realizar un *Dictamen* o revisión del estado que guardan las resoluciones ya notificadas, pues al verificar si el Sujeto Obligado ha respondido puntualmente, de acuerdo a las resoluciones emitidas por el Pleno de INFOEM y dentro del plazo de quince días hábiles tras el conocimiento del resultado, se podrá entonces iniciar o desistir en el inicio del PAI.

El no inicio del PAI es procedente cuando tras el dictamen se observa que el Sujeto Obligado atiende la orden del INFOEM tras la notificación de la resolución, mientras que el inicio del PAI se genera ante la omisión continua de esta llamada de atención por parte del Pleno del organismo garante; por su parte la continuación del PAI se manifiesta cuando

hasta la fecha de expedición del informe, la instancia pública no había otorgado respuesta satisfactoria al solicitante.

En cuanto al número de recurso el Informe no ofrece mayor descripción, no obstante podemos hacer una observación de acuerdo a la cantidad de RR procedentes (en favor del solicitante por respuesta inadecuada) que el Informe de Actividades 2011-2012 refleja en la página 71. En este sentido podemos plantear una teoría positiva y otra negativa, para cuya explicación se requiere la siguiente tabla:

Tabla 4.11
Sujetos obligados vigilados 2011-2012 (2)

Poder Público	RR* registrados durante 2011- 2012	RR Resueltos por el Pleno del INFOEM durante 2011- 2012**	RR procedentes durante 2011- 2012	RR dictaminados durante 2011-2012	No. De Recurso
Órganos Autónomos	53	37	11	1	1
Poder Ejecutivo	25	308	147	1	1
Poder Legislativo	331	30	8	12	16
Poder Judicial	14	14	5	1	1
Ayuntamientos	950	959	768	117	369

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de actividades 2011-2012, INFOEM, P. 68 y 71

* Recursos de Revisión

** Sin especificar qué cantidad de los resueltos durante el periodo pertenecen a periodos anteriores.

En la hipótesis positiva, la tabla anterior arrojaría que sólo uno de los once Recursos de Revisión procedentes (en favor del solicitante y en contra del Sujeto Obligado) en cuanto a los órganos Autónomos, fue sujeto de investigación por incumplimiento aún tras ser informado sobre su falta y ordenado a entregar los documentos solicitados; esto independientemente de su comportamiento tras esta segunda llamada de atención que de acuerdo con la tabla 4.8 no continuó en el proceso, lo cual indica que hizo entrega de lo solicitado tras el inicio del PAI.

Lo mismo puede observarse con el resto de los poderes públicos y Ayuntamientos, que ostentan una mínima cantidad de Recursos de Revisión que no fueron propiamente atendidos tras la orden del Pleno del INFOEM con procesos diversos como en caso de los poderes Ejecutivo y Judicial, cuyo único dictamen fue atendido sin generar inicio de Proceso Administrativo de Investigación, caso contrario al poder Legislativo que con sus doce dictámenes por opacidad sólo dos repararon su falta (Tabla 4.8) y cinco continuaron en el desentendimiento; sin embargo, los datos del Informe no indican que proporción de estos 5 se añadió a los 9 acumulados que hasta la expedición de los resultados seguían en proceso de investigación.

Los Ayuntamientos son caso aparte con su alto registro de Recursos de Revisión procedentes y su porcentaje de dictámenes que alcanza casi la séptima parte de incumplimiento tras la primera orden del Pleno del INFOEM, en donde de sus 117 dictámenes (tabla 4.8) 123 fueron sujetos de una segunda llamada de atención (el número es mayor porque involucra más de una posible opacidad por parte de la misma dependencia para la cual se aplica sólo un dictamen). Desafortunadamente no se ofrecen datos acerca del número de procesos que se añadieron a los acumulados que hasta la fecha de expedición del Informe de Actividades 2011-2012, ascendía a un total de 240, no obstante, la última columna de la tabla 4.9 podría indicar que cerca de la mitad de las impugnaciones procedentes fueron las sujetas a dictamen y que el resto de los 768 recursos procedentes fueron eficientemente resueltos para el periodo en estudio, lo cual puede ser un indicador considerablemente positivo para los solicitantes.

En cuanto a la segunda hipótesis, la negativa, es posible deducir que sólo uno de los 511 recursos procedentes en cuanto a los órganos autónomos ha sido atendido por el Órgano de Control y Vigilancia del INFOEM, por lo los 10 restantes no fueron resueltos durante el periodo, en esta lógica los números arrojarían 1 resuelto y 146 pendientes para el poder ejecutivo, así como el doble de procedentes en el periodo para el poder legislativo que había registrado sólo 8 (probablemente nos encontramos ante la atención de algunos recursos atrasados del periodo anterior), un resuelto de los cinco pendientes para el poder judicial y 369 de los 768 impuestos por los particulares en contra de Ayuntamientos durante el periodo 2011-2012.

Incluso para los dictámenes, los datos que arroja el informe no son del todo positivos para el organismo, por el contrario son susceptibles de interpretarse como una “revisión” insuficiente por parte del órgano de control y vigilancia para conocer el estado de las resoluciones notificadas hasta la fecha de expedición del informe en estudio, por ejemplo, en caso del poder ejecutivo sólo uno de los 147 recursos procedentes fueron revisados en su estado por la dependencia del INFOEM, lo que puede significar tanto que los 146 restantes fueron atendidos en tiempo y forma con una connotación estrictamente positiva, como que sólo uno de los recursos ha tenido el seguimiento requerido, dejando de lado el resto de cuyos datos no hay mayor información .

En base a estos resultados, se elaboró una tabla que desglosa con mayor detalle la información presentada:

Tabla 4.12
Sujetos obligados vigilados 2011-2012 (3)

Poder público	SO bajo sospecha de opacidad 2011-2012	RR resueltos a favor del inconforme 2011-2012	RR Revisados por el INFOEM tras segunda omisión del SO*	No de PAI iniciados tras la segunda omisión 2011-2012	Cantidad de PAI vigentes a la fecha**
Órganos Autónomos	1	53	1	1	0
Poder Ejecutivo	1	331	1	0	1
Poder Legislativo	7	25	12	5	9
Poder Judicial	1	14	1	0	1
Municipios	38	950	117	123	240
Total	48	1373	132	129	251

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de actividades 2011-2012, INFOEM, p. 119.

SO: Sujetos Obligados dependientes del poder público en el cual se ubican.

PAI: Proceso Administrativo de Investigación.

*Sin respuesta tras los 15 días hábiles posteriores a la notificación

**Se incluyen los de periodos anteriores

Es necesario apuntar que los datos exhibidos resultan insuficientes para realizar un análisis crítico, pues para esto es necesario conocer las siguientes cuestiones:

- 1) Si el número de dictámenes indica la revisión por parte del órgano de control y vigilancia del INFOEM, ¿por qué las cifras son tan escasas? Es decir, ¿por qué solo se realizaron mínimos dictámenes aun cuando la cifra de RR es amplia?
- 2) ¿Cuál ha sido la suerte del resto de los RR procedentes? Porque la falta de explicación apunta tanto a que fueron prudentemente atendidos, como a que no fueron revisados por el INFOEM para documentar su estado hasta el momento.
- 3) Cuantos de los RR procedentes fueron resueltos en el tiempo legal (15 días hábiles tras la resolución a favor del particular), pues esto podría representar un dato favorable en cuanto al acatamiento de la ley por parte de los sujetos obligados
- 4) ¿Cuantos de las resoluciones favorables para el particular fueron respondidas fuera de tiempo? y si esto fue causa de que no se iniciara el PAI, pues a través de esta cifra podemos obtener dos variables: acatamiento de la ley en tiempo y forma y acatamiento tardío, si bien ambos cumplen con transparentar su actuar público aunque el segundo presenta posibles signos de opacidad.
- 5) ¿Cuántos de los RR pendientes se agregaron durante el segundo periodo? y ¿qué cantidad del total de los atendidos corresponde a la temporalidad del octavo informe?

De esta forma podemos saber si durante el periodo existen algunos recursos que esperan ser atendidos y que encontrarán resolución probablemente en el próximo periodo, lo cual indica una falta a la ley que otorga al INFOEM 15 días hábiles a partir de la imposición del Recurso de Revisión para resolverlo.

- 6) Cuáles fueron las causas del no inicio de los PAI en cada uno de los casos, de esta forma las cifras pueden arrojar datos de los recursos respondidos en tiempo y forma, los que tuvieron respuesta fuera de tiempo, o los que aún están en espera de un dictamen por parte del Órgano de Control y Vigilancia del INFOEM.
- 7) ¿Qué proporción de PAI ostenta cada poder público en relación a los RR que fueron resueltos en favor del solicitante? Y si estos demuestran el total o sólo los que están en curso, pues en el primer caso no se exhibe información sobre los recursos que aún esperan ser resueltos tras constantes negativas de información, sólo se ofrece el dato sobre nulos procesos en pie sin especificar si son efectivamente los únicos que han requerido esta constante atención por falta del INFOEM.

Por lo tanto, la mínima cantidad de datos arrojados en el informe solo admite dos posibilidades:

- a) A excepción del poder legislativo y los municipios, contra los cuales se han abierto numerosos procesos de investigación, el resto de los poderes públicos ha mantenido un bajo nivel de opacidad.
- b) El INFOEM no ha llevado a cabo procesos de investigación suficientes para contrarrestar la opacidad presente en la actualidad por los diferentes sujetos obligados en todos los niveles gubernamentales.

4.1.4 Información Pública de Oficio en los portales electrónicos de los Sujetos Obligados

Para dar cumplimiento del artículo 12 de la LTAIPEM en donde se proyecta la obligación de los Sujetos Obligados para exhibir cierto tipo de información de forma permanente y actualizada en soporte electrónico o impreso para la consulta del particular sin necesidad de requerirla mediante una solicitud física o electrónica, es decir, el establecimiento de la Información Pública de Oficio (IPO) el Pleno del INFOEM determinó, a partir del 2010, la verificación de los sitios electrónicos de los (en ese entonces) 225 sujetos obligados mexiquenses, con el fin de "... supervisar el cumplimiento de la difusión permanente y actualizada de los datos comprendidos en la Información Pública de Oficio, según establece el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Transparencia Local" (Informe de actividades 2010-2011, INFOEM, Pp. 87.)

Según el citado informe, esta verificación permite conocer cuántos y cuáles sujetos obligados cuentan con un portal electrónico de transparencia inserto en su sitio oficial, además de monitorear la cantidad de Información Pública de Oficio publicada debidamente actualizada, en concordancia con los postulados legales mencionados en el párrafo anterior.

Para contrastar ambos periodos, se elaboró la siguiente tabla:

Tabla 4.13
Sujetos obligados que cuentan con portal de transparencia en ambos periodos

Sujetos obligados	Cuentan con Portal de transparencia 2010-2011	Cuentan con Portal de transparencia 2011-2012
Ayuntamientos (125)	107	111
Poder ejecutivo (93)* (94)**	91 de 93	93 de 94
Poder Legislativo (1)	1	1
Poder Judicial (1)	1	1
Órganos Autónomos (5)	5	5

Fuente: elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012

*Sujetos obligados dependientes del Poder Ejecutivo para el periodo 2010-2011

** Sujetos obligados dependientes del Poder Ejecutivo para el periodo 2011-2012

Si bien la tabla anterior muestra cifras de portales electrónicos existentes no ofrece datos sobre el nivel de cumplimiento o el porcentaje de Información Pública de Oficio que Ofrece cada uno, lo más cercano a esa explicación se exhibe en las páginas 88-89 del documento en donde se presume que 88 de esas verificaciones se realizaron de manera presencial, con los siguientes resultados:

“...las fracciones (...) de la Ley de Transparencia Local referentes al directorio y las remuneraciones de los servidores públicos, los programas anuales de obras; las agendas, los acuerdos y las actas de reuniones públicas y oficiales; el presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución; la situación financiera; los convenios, y los índices de información clasificada de datos personales, constituyen los ámbitos que, con mayor frecuencia, omiten los Sujetos Obligados en sus portales de rendición de cuentas. (...) dichos incumplimientos inciden esencialmente en una de las variables más relevantes del acceso a la información, que radica en el uso y destino de los recursos públicos”. (Informe de actividades 2010-2011, INFOEM, Pp. 89.)

Esto indica que si bien casi la totalidad de los Sujetos Obligados existentes en ese periodo contaban con un soporte electrónico para exhibir información, este era precisamente una estructura sin mayor alcance, pues no contaba con la información para la cual fue construida como lo indica la cita anterior en donde destacan los documentos relativos al

presupuesto público, una de las vertientes más cuestionadas por los particulares en cuando al uso de este dinero que en muchas ocasiones se presume opaco.

En este sentido para el segundo periodo (2011-2012) se informó que de los 226 sujetos obligados existentes (uno más que el periodo anterior), 211 cuentan con página electrónica de transparencia, pero a diferencia del informe previo en esta ocasión si se exhibe a los faltantes:

“Los sujetos obligados carentes de sitio electrónico de transparencia son, del Poder Ejecutivo, el Fideicomiso C3, y, por parte de los ayuntamientos, los de Atenco, Cocotitlán, Ecatzingo, Joquicingo, Morelos, Ocoyoacac, Otumba, San Simón Guerrero, Santo Tomás, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa y Tianguistenco.” (Informe de actividades 2011-2012, Infoem: 131).

“...los ayuntamientos aumentaron de 107 portales de transparencia a 111, con la incorporación de los ayuntamientos de Axapusco, Jilotzingo, Jocotitlán y Juchitepec.” (Informe de actividades 2011-2012, INFOEM: 132).

De igual forma, respecto al número de verificaciones llevadas a cabo por la Dirección Jurídica y de Verificación del INFOEM durante ambos periodos, se observa la siguiente tabla:

Tabla 4.14
Verificaciones realizadas en ambos periodos

Sujetos obligados	Número de Sujetos Obligados 2010-2011	Número de verificaciones 2010-2011	Número de Sujetos obligados 2011-2012	Número de verificaciones 2011-2012
Ayuntamientos	125	86	125	122
Poder Ejecutivo	93	1	94	132*
Poder Legislativo	1	0	1	1
Poder Judicial	1	0	1	1

Órganos Autónomos	5	0	5	6
-------------------	---	---	---	---

Fuente: (Informe de actividades INFOEM 2011-2012, P. 133.)

Es preciso señalar que, de acuerdo a los resultados correspondientes al primer periodo de estudio, el número de verificaciones llevadas a cabo para evaluar al Poder Ejecutivo fueron prácticamente nulas, e inexistentes para el resto de los poderes y los organismos autónomos; esta situación presenta un cambio significativo para el periodo posterior, en donde las primeras cuatro dependencias fueron evaluadas en al menos una ocasión. Caso aparte es el de los Ayuntamientos, que fueron verificados en un porcentaje mayor al 90% de su totalidad en el segundo periodo y en un 65% en el primero, lo que demuestra un amplio avance en el segundo informe; no obstante sería importante obtener datos relativos al número de sujetos obligados dependientes de cada poder público que fueron verificados en sus portales electrónicos, pues el número uno frente a los poderes legislativo y judicial sugiere una insignificante cantidad de revisiones frente al ejecutivo, situación que coloca a ambos en desventaja y presenta una situación negativa para el propio Instituto de Transparencia dada la reducida labor de su órgano de verificación para revisar en su totalidad a estos poderes.

Asimismo, las observaciones respecto al nivel de cumplimiento arrojan datos de importancia significativa:

“Con la finalidad de que los sujetos obligados den cumplimiento a los artículos (...) de la Ley de Transparencia local, relativos a la publicación de la IPO, el INFOEM mantiene contacto permanente con todos ellos (...).

El INFOEM, ante esta preocupación, comprobó, a través de las verificaciones, que un gran número de sujetos obligados cumplen con la publicación de la información referida en los preceptos señalados.

En efecto, es posible afirmar que los sujetos obligados que forman los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los órganos autónomos y los tribunales administrativos, tienen un buen nivel de cumplimiento, en relación con la publicación de la IPO. Sin embargo, en el caso de los ayuntamientos – sobre todo, de los cuentan con poco presupuesto–, se advierte que algunos carecen de página electrónica; otros la tienen, pero no cuentan con un sitio

electrónico de transparencia y, otros más, incumplen con la publicación de sus obligaciones, derivadas (...) particularmente, con la información vinculada con el uso y destino de los recursos públicos.

Aun cuando es responsabilidad de todos los sujetos obligados publicar, en sus páginas de transparencia, la IPO, el INFOEM como órgano garante del DAI, está dispuesto a continuar trabajando conjuntamente con ellos, para dar mayo resultados a la sociedad. No obstante, se requiere una amplia colaboración por parte de los sujetos obligados, para impulsar el avance significativo en estos rubros.” (Informe de actividades 2011-2012, INFOEM: 134-135).

De aquí se deduce que el propio instituto no ha observado un avance significativo más allá del aumento de sujetos obligados con portal de transparencia. Es preciso señalar que la dirección se reserva el derecho de informar cuantas y cuáles instancias son las que carecen de páginas y sitios electrónicos, y tampoco especifica si las ya existentes ofrecen la IPO completa y actualizada. Por otro lado, estos datos demuestran que no ha habido un avance real respecto al informe previo, pues las dependencias siguen incumpliendo con los mismos rubros, es decir, lo relativo al uso y destino de los recursos públicos,

Asimismo, si bien el INFOEM aclara en el último párrafo que el cumplimiento de esta publicación de información básica no es responsabilidad directa del organismo, sino de los sujetos obligados, es también cierto que su propuesta de verificación resulta bastante precaria, pues de acuerdo a las estadísticas los Ayuntamientos no han sido examinados en su totalidad, y el resto de dependencias no superan una revisión en el último periodo. En el segundo lapso se destaca el grado de avance en del poder ejecutivo, pero no se ahonda en cuáles son las instancias que han sido revisadas en más de una ocasión ni el resultado de este ejercicio, lo cual disminuye los aspectos realmente importantes en este rubro.

4.1.5 Capacitaciones y pláticas informativas

El artículo 60 fracción XV de la LTAIPEM, señala la obligación del INFOEM para capacitar a servidores públicos que laboran en instancias dependientes del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos y Órganos Autónomos, es decir a la totalidad de entidades de gobierno; esta labor de capacitación se centra en la diversidad de temas

vinculados con la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Lo anterior parte del principio de que en todo organismo público debe existir una unidad de transparencia que debe contar con al menos tres personas a cargo que responden a los cargos de *Titular de la unidad de Información*, el *encargado de la unidad* (o ventanilla) *de acceso a la información* y el *responsable del portal electrónico* (página web). Para esto, este Instituto ha implementado un programa de capacitación para que tanto los titulares mencionados como el resto de los sujetos obligados y servidores públicos adscritos a dependencias públicas adquieran, profundicen y cumplan puntualmente con los requerimientos establecidos en la ley de la materia; esto es, que sean aptos para lograr las tareas de: difundir la Información Pública de Oficio, contestar correctamente una solicitud, conocer sus derechos como poseedores de información, saber qué información es susceptible de ser entregada, la forma adecuada para proteger las bases de datos en su posesión, y utilizar hábilmente el sistema electrónico destinado a eficientar la recepción de solicitudes y entrega de documentos, entre otras.

De acuerdo a lo expuesto por el Informe de Actividades 2011-2012, el catálogo de temas de capacitación dirigido a los servidores públicos es el siguiente:

Catálogo de temas de capacitación dirigido a servidores públicos

- **Marco jurídico de acceso a la información pública en el Estado de México:** obtener los conocimientos necesarios sobre el marco legal que rige el Derecho de Acceso a la Información, así como las obligaciones específicas en la materia.
- **Clasificación de la información:** conocer las excepciones previstas por la Ley de Transparencia local, de las que se desprenden la información reservada y confidencial.
- **Protección de datos personales:** profundizar en el tratamiento, manejo y protección de los datos personales que, por diversos motivos, se encuentran en los documentos y archivos públicos.
- **IPO (Información pública de Oficio) :** reforzar los conocimientos sobre su contenido y enfatizar el deber de publicarla y actualizarla en la sección de transparencia de los sitios electrónicos de los sujetos obligados.

- **Responsabilidades de los servidores públicos:** dar a conocer a los sujetos obligados las implicaciones legales ante la inobservancia a las disposiciones en la materia.
- **Infomex-Saimex:** explicar el uso y funcionamiento de este sistema, a fin de atender adecuadamente las solicitudes de información formuladas por los particulares.
- **Cédulas de bases de datos personales:** mostrar el proceso de llenado y registro del formato respectivo, así como as disposiciones legales en materia de información confidencial.

Fuente: (Informe de actividades 2011-2012, INFOEM: 203).

En este contexto, la cantidad de eventos llevados a cabo en ambos periodos se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 4.15
Número total de capacitaciones efectuadas durante ambos periodos

Tema	Número de capacitaciones por tema 2010-2011	Número de capacitaciones por tema 2011-2012
Marco jurídico de acceso a la información pública en el Estado de México:	35	136
Clasificación de la información:	18	32
Protección de datos personales:	1	1
IPO:	2	4
Responsabilidades de los servidores públicos:	18	3
Sistema Electrónico* :	30	22
Cédulas de bases de datos personales:	3	NA***
Clasificación y protección de datos personales**:	12	NA

Fuente: elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012* SICOSIEM * SICOSEIM para el primer informe e *Infomex-Saimex* para el segundo.

** Solo registrada en el primer informe.

*** No Aplica

Asimismo, al descomponer este total entre el número de Sujetos Obligados capacitados, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 4.16**Número total de capacitaciones llevadas a cabo por sujeto obligado en ambos periodos**

Sujeto Obligado	Número de capacitaciones 2010-2011	Número de asistentes 2010-2011	Número de capacitaciones 2011-2012	Número de asistentes 2011-2012
Órganos autónomos	2	21	0	0
Poder Ejecutivo	20	559	29	N/S*
Poder Legislativo	0	0	0	0
Poder Judicial	0	0	0	0
Ayuntamientos	49	1274	109	315
Total	71	1854	138	995

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012

* Sin información al respecto

Un dato que salta a la vista es la falta de capacitaciones dirigidas a servidores públicos de los poderes legislativo y judicial, inexistentes en ambos periodos, En este punto es pertinente apuntar que el número de Recursos de Revisión (RR) impuestos ante éstas dependencias, disminuyó en 2012 en comparación con registrados el año previo; no obstante, esto puede deberse a factores diversos, como la poca publicidad del INFOEM durante la veda electoral y no necesariamente a que dichos organismos tuvieran una mejoría en la contestación de las solicitudes. De igual forma dichos resultados pueden ser un indicio del poco interés de éstos poderes públicos o instancias gubernamentales para capacitar a su personal en este tema.

La tabla siguiente ilustra el número de RR recibidos durante ambos periodos, desglosados por sujeto obligado.

Tabla 4.17**Recursos de revisión recibidos por sujeto obligado 2011 y 2012**

Sujeto Obligado	RR 2011	RR 2012
Ayuntamientos	1629	751
Poder ejecutivo	257	278
Poder legislativo	29	19
Poder judicial	645	11

Fuente: Elaboración propia con datos de Reforma corazón de México, 2012.

Una posible justificación a la disminución del número de asistentes a las capacitaciones, se exhibe en el segundo informe, en donde se expone que el perfil de los servidores públicos capacitados ostenta una estrecha relación con la transparencia, es decir, se capacitó a los responsables directos de clasificar y proporcionar la información requerida.

“Vale la pena subrayar que, ante todo, se buscó la eficacia de estos ejercicios, al privilegiar las capacitaciones a los integrantes de los Comités de Información de los sujetos obligados, los titulares de las Unidades de Información y los servidores públicos habilitados adscritos al Poder Ejecutivo.” (Informe de actividades 2011-2012, INFOEM: 206).

Si el objetivo de las capacitaciones aquí descritas (las cuales aumentaron en número, pero disminuyeron en cantidad de personal capacitado) es el de fortalecer las habilidades de los SO en el proceso de actualización y entrega de información, es preciso señalar que no ha sido cumplido en su totalidad, pues los datos previamente expuestos respecto al cumplimiento de IPO en los portales electrónicos y a la recepción de RR, no arrojan un avance positivo; en otras palabras, si bien el Instituto ha cumplido con su obligación de capacitar a las dependencias, son estas las que se rehúsan a cumplir en su totalidad con los lineamientos estipulados en la LTAIPEM por causas, para este estudio, desconocidas.

Asimismo, de acuerdo a los informes de actividades, la divulgación de la cultura de la transparencia ha sido trasladada al terreno de los particulares para hacerlos conocedores de sus derechos de acceso a la información y a la protección de su información sensible (datos personales) sin importar género, ocupación o edad, esto con la finalidad de garantizar su ejercicio de acceso a la información bajo cualquier circunstancia sin que sus características físicas, religiosas o incluso ciudadanas (los solicitantes pueden ser extranjeros son la única excepción de solicitudes de giro político o electoral) sean una limitante para lograrlo.

Por lo tanto, dentro de este rubro de transparencia existen dos vertientes, la dirigida hacia los servidores públicos (capacitaciones) y la que se enfoca a informar a la sociedad y que responden al nombre de pláticas informativas. En este contexto ambos informes de actividades exhiben las cifras de éstas pláticas llevadas a cabo durante ambos periodos, como lo demuestra la siguiente tabla:

Tabla 4.18

Número de pláticas informativas llevadas a cabo en ambos periodos

Tema	Número de pláticas 2010-2011	Número de pláticas 2011-2012
Beneficios de acceso a la información	14	2
Protección de datos personales	1	1
Protección de datos personales en las redes sociales	6	10
Uso del Sistema*	5	1
Total	26	14

Fuente: elaboración propia en base a los informes de actividades 2010-2011 y 2011-2012

* SICOSIEM para el primer periodo e *Infomex-Saimex* para el segundo. Esto en relación al correcto uso de los particulares para solicitar información pública.

Al aclarar que estas pláticas fueron dirigidas a padres de familia y alumnos de diversos grados académicos, se esperaría un aumento en las SIP, lo cual se confirma en el primer periodo (séptimo), en donde se observa el índice más alto de participación social. En este sentido, la reducción en esta participación puede ser consecuencia de la disminución de este tipo de asesorías en el último periodo. Es preciso reiterar que el contexto sociopolítico del último periodo restringió las actividades del instituto en una magnitud considerable .debido a la veda electoral que prohibió la realización de eventos de dependencias públicas en orden de eliminar cualquier posibilidad de acto proselitista.

En conclusión, los datos encontrados demuestran que, a pesar del aumento en el número de capacitaciones a los servidores públicos, de verificaciones a los portales electrónicos de transparencia, de pláticas informativas dirigidas a los particulares y de solicitudes respondidas correctamente a favor de los solicitantes; el Instituto y la sociedad en sí, no observan una mejoría en el nivel de cooperación de los Sujetos Obligados, pues continúan omitiendo la entrega de documentos o la exposición de información digital en sus portales electrónicos; y este indicador no ha cambiado para bien en los dos periodos de estudio.

Por eso, es posible que el declive en la participación de los particulares sea una consecuencia de la negativa de los organismos públicos para poner en práctica las capacidades sin duda fomentadas por el Infoem mediante el ejercicio de las estrategias

mencionadas, lo que plantea una dificultad más para el instituto que, a pesar de cumplir con lo estipulado por la LTAIPEM, observa pocos avances en el propósito de garantizar transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta ante la sociedad.

4.2 Evaluación para el Gobierno Abierto desde la Institución

Para concluir esta primera parte del capítulo cuatro se homologarán los resultados arrojados por cada rubro de transparencia y Acceso a la Información con el principio de Gobierno Abierto establecido por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 2006 que se ha manifestado; de esta forma, en base a la tendencia del resultado, podremos deducir si aquellos resultados beneficiaron o perjudicaron a la constitución de este concepto para obtener conclusiones objetivas respecto a las labores del INFOEM desde esta primera perspectiva: la institucional.

Como una forma de concretar lo expuesto a lo largo de este subcapítulo, se elaboró el siguiente cuadro que será explicado a continuación rubro por rubro:

Cuadro 4.18: Principios de Gobierno Abierto que se fortalecen o vulneran desde la perspectiva institucional
Periodo 2011-2012*

Rubro de Transparencia y Acceso a la información	Principio de Gobierno Abierto que representa	Se fortalece o se vulnera	Razón por la cual se fortalece o vulnera
Solicitudes de información	Transparencia	se mantiene	El número de SIP recibidas cayó en un 36% con respecto al año anterior
Recursos de revisión	Capacidad de respuesta	se vulnera	El número de RR en proporción al número de SIP recibidas fue mayor en comparación con el año 2011
Vigilancia en el cumplimiento de las resoluciones	Capacidad de respuesta	se vulnera	El número de procesos administrativos de investigación por falta de respuestas a los RR es mínimo en comparación al número de RR recibidos en ambos periodos
Información Pública de Oficio en portales electrónicos	Accesibilidad	se fortalece	El número de SO con portales de transparencia se incrementó, al igual que el número de verificaciones realizadas por el INFOEM

Capacitaciones y pláticas informativas	Transparencia	se fortalece	En ambos casos aumenta el número de capacitaciones y se certifica el perfil del capacitado en función de su atribución de transparencia
--	---------------	--------------	---

Fuente: elaboración propia

*en contraste a los obtenidos en el periodo 2010-2011

Para explicar los resultados de la tabla comenzaremos con los dos últimos que son los únicos con tendencia positiva, posteriormente abordaremos el primero que se mantiene neutro y al final indagaremos en los rubros eminentemente negativos.

El primer acierto contempla la verificación de las páginas electrónicas de los Sujetos Obligados, en orden de garantizar que cuenten con los deberes de publicación básica, es decir, la exhibición de la Información Pública de Oficio de forma completa y actualizada, aun cuando los resultados de estas verificaciones no fueron señalados, es observable la labor realizada por el INFOEM al mantenerse al tanto de este aspecto y asegurar que la base de este rubro, contar con una plataforma electrónica, quede resuelta en su totalidad. Desde mi perspectiva, este es el primer paso para lograr una perfecta vigilancia de este aspecto: *garantizar la existencia* de un canal electrónico. Por lo anterior, esta primera evaluación es calificada positiva.

En cuanto a al segunda variable positiva, la difusión del derecho de Acceso a la Información pública, de sus beneficios y las formas de ejercerlo, y la concientización de la ciudadanía en cuanto a la protección de su privacidad, han sido prioridad del INFOEM durante el año 2012, al igual que la capacitación de los servidores públicos en función de dotarlos de los conocimientos necesarios para lograr una eficiente entrega, clasificación, mantenimiento y actualización electrónica de documentos públicos. El aumento de estas conferencias es una muestra más de la labor continua del organismo en el cumplimiento de sus obligaciones, una segunda evaluación positiva para la transparencia en el Estado de México.

Por otro lado, la variable neutra que se presenta en el cuadro no puede ser evaluada de la misma forma que las anteriores, pues el contexto del segundo periodo la coloca en desventaja frente al anterior, de forma que, a falta de una difusión desigual por asuntos

fuera del control del INFOEM, la evaluación a este rubro de transparencia se mantiene neutral.

Tras lo anterior es preciso ahondar en el primer aspecto vulnerable de la tabla, los Recursos de Revisión, esto sin demeritar el hecho de que los resultados de este rubro no son producto necesariamente de una mala gestión del Instituto de Transparencia mexiquense, pues si bien es cierto que entre sus funciones se encuentra la de capacitar a los sujetos obligados sobre la forma correcta de responder a los solicitantes, la mala respuesta de los Sujetos Obligados es totalmente externa al INFOEM, pues los organismos públicos suelen omitir la entrega de los documentos solicitados amparándose en informes de justificación en los que argumentan obstáculos como la inexistencia o pérdida de documentos, las confusiones en lo solicitado, la falta de herramientas o en su caso incurren en la simple omisión de respuesta sin justificar el porqué de su actuación; este actuar de los responsables de generar y entregar la información es totalmente ajeno al trabajo del Instituto que no obstante debe cerciorarse de que toda excusa o negativa infundada sea derogada para exigir la entrega inminente de los solicitado.

Por lo anterior, aun cuando la evaluación referente a la cantidad de Recursos de Revisión registrados es perjudicial para la conformación del Gobierno Abierto, no podemos culpar directamente al Instituto de Transparencia por la respuesta inadecuada de los Sujetos Obligados que para la exhibición del octavo informe de actividades, debían haber sido capacitados al menos en una ocasión.

Finalmente, el segundo y último aspecto desfavorable del cuadro, correspondiente a la vigilancia en el cumplimiento de las resoluciones, si es responsabilidad directa del Instituto, y no existe hasta el momento declaración alguna (lejos del estancamiento económico) que justifique la falta de “llamadas de atención” o de procesos que indiquen que, efectivamente, los sujetos obligados están siendo vigilados para que entreguen la información solicitada a los particulares cuando ya han sido foco de un recurso de revisión. Esta actitud sencillamente vulnera el derecho de los solicitantes, una variable indiscutiblemente negativa para este estudio.

A partir de este momento, el siguiente capítulo concluirá con un proceso semejante al descrito en este subcapítulo; esto con el objeto de contrastar los dos cuadros evaluatorios y obtener conclusiones finales a este trabajo de investigación,

Cap 5

Transparencia en el Estado de México desde la opinión pública

Los logros y avances de la transparencia en el estado de México no pueden analizarse de forma objetiva si se toma como único punto de referencia la perspectiva de la institución encargada de garantizar este derecho fundamental en la entidad. Es necesario identificar también los puntos débiles de esta gestión de acuerdo a personajes e instituciones externas, cuyo punto de vista puede contribuir a obtener una visión más profunda e integral del trabajo realizado por el INFOEM a nueve años de su fundación.

En esta capítulo se contrastarán las críticas expuestas por los diversos medios de comunicación impresa, de circulación tanto local como nacional; los cuales incluyen declaraciones de personajes clave en la materia, políticos y de los propios comisionados del instituto. Es importante aclarar que estos contrastes serán expuestos de la misma forma que en el capítulo anterior, lo que no implica un orden cronológico respecto a las fechas de las notas periodísticas utilizadas.

Para la elaboración de este análisis comparativo, se realizó un minucioso seguimiento de medios durante el año 2012, el cual no hizo distinción alguna de medio de comunicación, soporte, tendencia o lugar de origen con el objetivo de concebir un amplio panorama de crítica y opinión por parte de entes externos a la información oficial propiciada por el propio instituto de transparencia.

La temporalidad del seguimiento se limitó a este año en particular porque precisamente durante este periodo en donde pueden encontrarse críticas y referencias de los medios de comunicación respecto a los informes de actividades de ambos periodos de estudio y algunos impactos que reflejan el contexto sociopolítico del último periodo y las implicaciones de este en las decisiones del Pleno del INFOEM para garantizar el Derecho de Acceso a la Información de los particulares bajo cualquier circunstancia.

Para contrastar los resultados ofrecidos por la Institución y los expuestos por la Opinión Pública en los medios de comunicación, a lo largo de este seguimiento se identificaron las notas y soportes cuyo contenido fue de tendencia negativa hacia el instituto o hacia el ejercicio de sus funciones. La primera parte de este subcapítulo expondrá la metodología empleada para la realización de este seguimiento.

5.1 Soporte del seguimiento de medios

Periodo revisado: Enero a diciembre de 2012.

Sesgo informativo: únicamente las notas periodísticas que mencionen el nombre del INFOEM o de alguno de los comisionados.

Medios de comunicación seleccionados: Todos aquellos que contengan las palabras clave mencionadas, tanto impresos como electrónicos y audiovisuales.

La importancia de este seguimiento de medios radica en la pluralidad de opiniones encontradas respecto a un mismo tema. Esta diversidad puede ayudarnos a profundizar en un asunto determinado, pues las perspectivas de cada medio de comunicación varían de acuerdo a la tendencia política, integrantes de su gabinete e incluso de acuerdo a las relaciones públicas entre la instancia y el encargado de la redacción de noticias.

Asimismo, el tiraje de un periódico, su tendencia sociopolítica y el perfil socio-demográfico de sus consumidores, implica puntos a favor y en contra para el Instituto, pues mientras más amplia sea la cobertura y la fiabilidad del diario o espacio publicitario en donde se mencione, mayor será la posibilidad de obtener una retroalimentación por parte de los consumidores, en este caso, los particulares, cuestión que bien podría reflejarse en un aumento significativo de solicitudes de información pública.

Por lo anterior, se registró el alcance mediático de los once medios más sobresalientes registrados a lo largo del año, esto en función de su prestigio y del número de ocasiones que aparece en el conteo. Los resultados se encuentran en la siguiente tabla:

Tabla 5.1**Alcance de los medios más sobresalientes en el seguimiento 2012**

Medio	Tipo de medio	Cobertura	Tiraje pagado	Tiraje gratuito	Periodicidad
El Sol de Toluca	impreso	E. de México	37,838 ejemplares diarios	S/N	diaria
Agencia MVT	electrónico	Nacional	0	0	diaria
Diario Amanecer	impreso	E. de México	11,262 ejemplares diarios	21,447 ejemplares diarios	diaria
Portal	electrónico	E. de México	0	0	diaria
Diario de Toluca	impreso	E. de México	24,289 ejemplares	6,000 ejemplares	lunes a viernes
Impulso	impreso	E. de México	6,425 ejemplares diarios	S/N	diaria
Heraldo de Toluca	impreso	E. de México	19,370 ejemplares diarios.	385 ejemplares diarios	diaria
Puntual	impreso	E. de México	54,000 ejemplares diarios.	S/N	diaria
Edomex al día	electrónico	E. de México	13,628 ejemplares de lunes a sábado.	1,290 ejemplares de lunes a sábado.	lunes a sábado
Milenio	impreso	E. de México	26,661 ejemplares.	4,073 ejemplares.	diaria
Reforma	impreso	Nacional	146,309 ejemplares	S/N	diaria

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al padrón nacional de medios impresos, consultado el día 8 de mayo de 2014.

S/N: Sin información al respecto

La tabla anterior ubica al diario Reforma como el de mayor cobertura a nivel nacional, más no muestra el detalle de su tiraje en el estado de México; esto implica una connotación negativa, pues en caso de que los impactos publicados por este medio fueran de tendencia negativa, dicha información resaltaría a lo largo de todo el país.

En este orden, los periódicos Puntual y Sol de Toluca ocupan el segundo y tercer lugar, ambos con cobertura estatal, al igual que Milenio, cuarto en la lista. Aquí destaca la posición del segundo como fuente líder de noticias relativas al Instituto de Transparencia mexiquense de acuerdo al seguimiento de medios 2012, de donde se concluye que, al ser el tercero de mayor tiraje en general, pero el segundo a nivel estatal, puede colocarse como la fuente de información más recurrente de toda la lista

5.2 Resultados globales

A continuación se describirán gráficamente los resultados generales obtenidos a lo largo del conteo en función de su tendencia y aparición. Asimismo, se desglosarán los impactos negativos de acuerdo al mes, medio que lo publica y tema de interés que aborda, para llevar a cabo el análisis de las críticas y posibles retrocesos identificadas por la opinión pública durante el año 201.

5.2.1 Tendencia de los impactos

Durante el periodo enero a diciembre de 2012, el INFOEM registró un total de 832 impactos en medios masivos de comunicación, cuya tendencia se distribuye de la siguiente forma:

Tabla 5.2
Tendencia de impactos totales

Tendencia de los impactos	2012
positiva	747
negativa	24
media	8
neutra	40
inserción (tendencia neutra)	13
total	832

Fuente: elaboración propia en base al seguimiento de medios 2012.

5.2.2 Medios concurrentes

Durante ese año, este instituto garante tuvo presencia en más de 110 medios de comunicación, entre los que destacan los siguientes:

Tabla 5.3
Relación de los diez medios con mayor cantidad de impactos

Posición	Medio	Menciones en 2012
-----------------	--------------	--------------------------

1	El Sol de Toluca	86
2	Agencia MVT	66
3	Amanecer	60
4	Portal/ en línea	63
5	Diario de Toluca	52
6	Impulso	48
7	Heraldo de Toluca	40
8	Milenio	37
9	Puntual	29
10	Edomex al día/ en línea	28

Fuente: elaboración propia en base al seguimiento de medios 2012.

Un caso especial es el de el diario Milenio, que con 37 impactos en su versión impresa y 23 en la electrónica, se coloca como uno de los más concurridos con 60 menciones.

5.2.3 Impactos negativos por mes

Para el análisis de este caso, se seleccionaron solo aquellas notas cuyo tema periodístico fue de tendencia negativa hacía las actividades o estructura organizacional del INFOEM; la siguiente tabla recopila esos impactos por sesgo mensual:

Tabla 5.4

Tendencia de impactos negativos agrupados por mes

Mes	Impactos negativos 2012
Enero	0
Febrero	6
Marzo	1
Abril	6
Mayo	1
Junio	1
Julio	0
Agosto	0
Septiembre	0
Octubre	2

Fuente: elaboración propia en base al seguimiento de medios 2012.

5.2.4 Impactos negativos por Medio

Un factor destacable es la fragmentación del total de impactos negativos para el INFOEM de acuerdo al medio de comunicación que lo publica, ya que puede implicar cuestiones políticas o personales con la empresa o alguno de sus integrantes, como es el caso del diario Reforma, que en su sección Estado, incurrió frecuentemente en esta difusión de notas de tendencia negativa como lo demuestra la siguiente tabla.

Tabla 5.5:
Total de impactos negativos agrupados por medio

Medio	Impactos negativos
Reforma	15
El Sol de Toluca	2
Reforma/ en línea	2
El Sol de Toluca/ en línea	1
Agencia MVT/ en línea	1
El Universal/ en línea	1
El norte/ en línea	1
Todo Texcoco.com	1
Total	24

Fuente: elaboración propia en base al seguimiento de medios 2012.

5.2.5 Temas concurrentes en impactos negativos

El siguiente cuadro compila las 24 notas registradas a lo largo del año 2012, de forma cronológica, así como una pequeña reseña del contenido:

Cuadro 5.1
Total de impactos negativos en orden cronológico

	Fecha	Medio	Encabezado	Contenido de la nota
1.	05 febrero	Reforma	Dejan trunca la	Aun no se publican lineamientos precisos

		Por: Enrique I. Gómez	transparencia en el Edomex	sobre los alcances de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, (LTAIPEM)
2.	05 febrero	Reforma Estado Por: Enrique I. Gómez	Dependencias no acatan órdenes del INFOEM ni publican su IPO adecuadamente	El comisionado Federico Guzmán Tamayo declaró en entrevista que aún no se publican lineamientos precisos sobre los alcances de la LTAIPEM
3.	05 febrero	Reforma Estado Por: Enrique I. Gómez	Funciona trunca transparencia	Aun no se publican lineamientos precisos sobre los alcances de la LTAIPEM
4.	05 febrero	Reforma Estado / en línea Por: Enrique I. Gómez	INFOEM carece de lineamientos	El comisionado Federico dijo que aún no se publican lineamientos precisos sobre los alcances de la LTAIPEM
5.	05 febrero	El Norte / en línea	Funciona trunca transparencia	Aun no se publican lineamientos precisos sobre los alcances de la LTAIPEM
6.	05 febrero	Todo Texcoco.com	INFOEM carece de lineamientos	Aun no se publican lineamientos precisos sobre los alcances de la LTAIPEM
7.	12 marzo	El Sol de Toluca	Incumplen municipios Ley de Transparencia	El diputado Parra Noriega declaró que INFOEM no ha hecho valer sus facultades para sancionar a quienes no acatan las disposiciones legales.
8.	11 abril	El Sol de Toluca	INFOEM es un órgano politizado.	La investigadora Cecilia Cadena aseguró que el INFOEM está politizado y dividido entre partidos políticos, pues sus comisionados son cuotas partidistas.

9.	11 abril	Terra Noticias	INFOEM es un órgano politizado.	La investigadora Cecilia Cadena aseguró que el INFOEM está politizado y dividido entre partidos políticos, pues sus comisionados son cuotas partidistas.
10.	11 abril	El Diario de Toluca	INFOEM es un órgano politizado.	La investigadora Cecilia Cadena aseguró que el INFOEM está politizado y dividido entre partidos políticos, pues sus comisionados son cuotas partidistas.
11.	11 abril	Reforma/ en línea Por: Enrique I. Gómez	INFOEM es un órgano politizado.	La investigadora Cecilia Cadena aseguró que el INFOEM está politizado y dividido entre partidos políticos, pues sus comisionados son cuotas partidistas.
12.	26 abril	El Universal/ En Línea	Hay apatía ciudadana por preguntar a su gobierno	Comparan a INFOEM con InfoDf en relación al monto de solicitudes ciudadanas
13.	30 abril	El Sol de Toluca	INFOEM no está Politizado	Parra Noriega asegura que por parte del PAN no hay cuota política, sí en cambio del PRI.
14.	08 mayo	Reforma Por: Enrique I. Gómez	Toma INFOEM con calma quejas sobre la veda	INFOEM no ha publicado resultados sobre la aclaración solicitada al IEEM en relación a la veda electoral.
15.	05 junio	Reforma/ en línea Por: Enrique I. Gómez	Bajan página del SICOSIEM sin avisar	El nuevo sistema Infomex-Saimex fue colocado en lugar del SICOSIEM pero no se advirtió sobre el cambio.
16.	08 octubre	Reforma Por: Enrique I. Gómez	Omiten poner ojo a omisos	La comisionada Miroslava Carrillo Martínez, declaró en entrevista que del periodo de noviembre de 2011 a octubre de 2012, el área de vigilancia revisó solo una muestra de 281 resoluciones emitidas, de las cuales 200 no fueron

				<p>cumplidas por las autoridades a las que fueron emitidas; por su parte, el comisionado Federico Guzmán Tamayo advirtió que existe una laguna legal para actuar cuando alguna autoridad no cumple las resoluciones (...) refirió que en un recuento de su propia ponencia, detectó un nivel de incumplimiento de 80% de sus resoluciones.</p>
17.	08 octubre	<p>Reforma/ en línea</p> <p>Por: Enrique I. Gómez</p>	<p>Omite el INFOEM poner ojo a omisos</p>	<p>La comisionada Miroslava Carrillo Martínez, declaró en entrevista que del periodo de noviembre de 2011 a octubre de 2012, el área de vigilancia revisó solo una muestra de 281 resoluciones emitidas, de las cuales 200 no fueron cumplidas por las autoridades a las que fueron emitidas; por su parte, el comisionado Federico Guzmán Tamayo advirtió que existe una laguna legal para actuar cuando alguna autoridad no cumple las resoluciones (...) refirió que en un recuento de su propia ponencia, detectó un nivel de incumplimiento de 80% de sus resoluciones.</p>
18.	08 diciembre	<p>Reforma</p> <p>Por: Enrique I. Gómez</p>	<p>Resiste INFOEM abrir datos</p>	<p>El reportero Enrique Gómez afirma que el INFOEM evitó dar un informe preciso sobre el cumplimiento de las resoluciones emitidas, en una solicitud realizada por este medio que no obtuvo respuesta.</p> <p>En un segundo apartado de la misma nota, el reportero asegura que en el informe de actividades del INFOEM a rendir en el congreso local, tampoco está incluida la precisión sobre el grado de cumplimiento de las resoluciones de este organismo; El comisionado Federico</p>

				<p>Guzmán Tamayo afirma que hizo el señalamiento correspondiente</p> <p>“Hice el señalamiento de que se pusiera (en un reporte del INFOEM, en que grado se han cumplido sus resoluciones). No se quiso poner, me parece que se diluye” Supuesta cita declarada por el comisionado Federico Guzmán Tamayo.</p>
19.	09 diciembre	Reforma Por: Enrique I. Gómez	Tarda informe de cumplimiento	El diario asegura que en 2011 el comisionado presidente del INFOEM, Eugenio Monterrey Chepov, declaró que existían fallas para realizar un seguimiento a las resoluciones emitidas, y difunde que un año después, la comisionada Miroslava Carrillo Martínez hizo declaraciones parecidas.
20.	12 diciembre	Reforma, sección Estado.	Retos de la transparencia, columna de Opinión por José Núñez Castañeda	INFOEM se niega a informar sobre el cumplimiento de sus resoluciones
21.	20 diciembre	Reforma, Sección Estado.	La capilla, columna.	Aseguran que Informe rendido por el INFOEM no aparece.
22.	22 diciembre	Reforma Por: Enrique I. Gómez	Cumplen poco al INFOEM.	De acuerdo con el reportero, el Informe de labores del INFOEM correspondiente al periodo 2011-2012, arroja que solo el 2% de sus fallos fueron totalmente cumplidos.
23.	23 diciembre	Sol de Toluca/ en línea	Piden eficacia del I INFOEM para brindarle más recursos	El presidente de la comisión de finanzas de la legislatura local, Armando Portugués, advirtió que no se otorgó mayor presupuesto al INFOEM porque ha dado pocos resultados

24.	23 diciembre	Reforma Estado Por Enrique I. Gómez	Sugieren al INFOEM mano dura.	El comisionado del INFOEM Federico Guzmán Tamayo, advirtió que si el instituto aplicara una sanción fuerte a una autoridad omisa, ello serviría de ejemplo para evitar más incumplimientos a las propias resoluciones del organismo.
-----	--------------	--	----------------------------------	--

Fuente: elaboración propia en base al seguimiento de medios.

Para abordar con precisión el cuadro anterior se han agrupado las críticas negativas más sobresalientes dentro del tema al que pertenecen, como se muestra a continuación:

Temas agrupados:

1. Poca eficacia en el seguimiento y cumplimiento de resoluciones: 9 notas
2. Falta IPO en portales de transparencia (falta de lineamientos para su publicación) 6 notas
3. Cuotas políticas en el gabinete del INFOEM: 5 notas

Temas sobre un caso específico:

1. SIP a la baja (Apatía ciudadana para solicitar información): 1 nota
2. Pocos resultados del INFOEM: 1 nota
3. Toma INFOEM con calma quejas sobre la veda: 1 nota
4. Bajan página del SICOSIEM sin avisar: 1 nota

Aspectos destacables:

- 15 de los 24 impactos negativos corresponden al diario Reforma, 13 de los cuales fueron redactados por el reportero Enrique I. Gómez.
- Los temas más recurrentes en este aspecto refieren una falla en las funciones del INFOEM y la constitución “politizada” de su gabinete.
- El comisionado con más presencia es Federico Guzmán Tamayo, quien aparece en 6 ocasiones, seguido por la comisionada Miroslava Carrillo Martínez con 3

menciones, y el Comisionado Presidente Eugenio Monterrey Chepov con una mención.

- En los impactos que les hacen mención, los tres comisionados aceptan los “errores” señalados en las notas correspondientes.
- El diputado parra Noriega, en ese momento presidente de la comisión de transparencia de la legislatura, expresa en una de las notas una opinión negativa hacia las labores del instituto, y en otra, niega que exista cuota política por parte de su partido al interior del INFOEM.

5.3 La labor del INFOEM desde la Opinión Pública

En este subcapítulo se contrastarán los resultados ofrecidos por los informes de actividades (capítulo 4.1) con los arrojados por la opinión de los medios de comunicación en las notas recopiladas en el capítulo 4.2. Para esto se analizarán los temas agrupados mencionados al final de la tabla 4.18 en ese orden, de acuerdo a las críticas negativas más recurrentes.

Lo anterior fue decidido en función de que la gran mayoría de impactos positivos registrados a lo largo del año, fueron comunicados de prensa emitidos directamente por el organismo hacia los medios de comunicación, que a más o menos modificaciones, los incluyeron en su redacción cotidiana sin expresar crítica u opinión alguna. Los temas relativos a los boletines mencionados variaban entre aspectos destacables de eventos de capacitación, declaraciones de sus integrantes durante sesiones del Pleno, o mandatos para entregar información pública negada a un particular por alguna instancia gubernamental.

La importancia de éstas apariciones es relativa, puesto que la información emitida se limitaba casi en su totalidad a mantener informada a la población sobre la existencia y el ejercicio continuo de sus funciones en base a las resoluciones de recursos de revisión o difusión de ambos derechos (acceso a la información pública y protección de datos personales), sustentados en la ley de materia local como obligación del organismo.

5.3.1 Una reapertura informativa

No obstante, uno de los actos realizados por el instituto que trascendió más allá de los límites obligados, fue la aprobación de un acuerdo para solicitar un posicionamiento al Instituto Federal Electoral (IFE) y al Instituto Electoral del estado de México (IEEM), sobre

la pertinencia de continuar con la difusión de la Información pública de oficio (IPO) en las páginas electrónicas oficiales de los sujetos obligados, durante la veda electoral.

Lo anterior fue aprobado por unanimidad en la sesión del miércoles 18 de abril, y vino a continuación de varias observaciones planteadas por el Pleno del INFOEM, luego de identificar una tendencia entre diferentes entes públicos que habían eliminado la IPO de sus portales de internet, con el argumento de evitar cualquier violación al artículo 134 de la Constitución federal en las campañas electorales; esto es, evitar que la información exhibida fuera confundida con algún tipo de proselitismo electoral.

Ante esto, el INFOEM consideró prudente solicitar a las autoridades competentes una opinión orientadora, destinada a aclarar lo estipulado por los artículos 12 al 18 (relativos a la publicación de la Información Pública de Oficio, IPO) de la Ley de Transparencia del Estado de México "desde una posición autónoma y unilateral", según expuso Eugenio Monterrey Chepov, comisionado presidente de este órgano garante. Desde esta perspectiva, el comisionado presidente aseguró que el INFOEM tiene plena competencia para monitorear dos elementos de los sitios electrónicos de los organismos públicos: el vínculo al Sistema de Control de Solicitudes de Información del estado de México (SICOSIEM) y el apartado de la IPO.

En relación al primero, declaró que su procedencia durante esta veda no estaba a discusión, ya que los particulares pueden ejercer su derecho de acceso a la información independientemente de los procesos electorales, sin demeritar la posibilidad de que el contenido de la Información Pública de Oficio exhibida debiera ser objeto de evaluación, esto para suprimir los rubros fuente de dudas tanto para las instituciones como para los particulares. No obstante, aseguró que ello no es argumento para suprimir la IPO en su totalidad.

Por su parte, la comisionada Myrna García Morón afirmó que garantizar el respeto a las atribuciones de los órganos garantes de este derecho durante esta etapa electoral era necesario en orden de beneficiar a la sociedad en todo momento, pues aseguró que la IPO es la base mínima de datos para que la sociedad se informe y participe y, por lo tanto, la Ley de Transparencia Local establece su difusión permanente. No obstante, también expuso la posibilidad de que alguno de sus contenidos se prestara a una lectura propagandística.

Asimismo, el comisionado Federico Guzmán Tamayo declaró que la veda electoral no es un pretexto para obstaculizar la transparencia, y agregó que como regla general, la IPO no

debería desaparecer de los portales electrónicos de los poderes públicos, pues incluye *información imparcial*, distinguible de la propaganda. Sin embargo, frente a las "fronteras de la duda" compartida por los integrantes del pleno, consideró prudente consultar a los organismos electorales, para llegar a una decisión equilibrada, que no obstruya la rendición de cuentas, pero tampoco incumpla las disposiciones normativas constitucionales, electorales o de acceso a la información.

La importancia de esta acción se demuestra, en primera instancia, en el alcance mediático de su difusión, pues la nota oficial fue recogida por más de diez medios impresos y otros tantos electrónicos entre locales y nacionales; y en segunda instancia, por el significado de este acuerdo, que colocó al INFOEM como un órgano garante atento al contexto sociopolítico de actualidad al identificar espacios de declive que pudieran perjudicar o limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los particulares. Incluso el diario Reforma, líder en la emisión de comunicados negativos, sorprendentemente calificó esta acción institucional como un intento de "buscar una reapertura informativa".

En este caso, la respuesta de los organismos autónomos citados reforzó la posición del INFOEM, y los organismos públicos foco del problema fueron ordenados a reincorporar la Información Pública de Oficio (IPO) en sus portales electrónicos.

5.3.2 Críticas desde los medios de comunicación.

Como se mencionó al final de esta primera parte, el análisis de las posibles fallas y retrocesos acaecidos en 2012 se llevará a cabo a través del contraste encontrado en los impactos negativos publicados por diversos medios de comunicación, que fungirán como jueces del actuar público del **INFOEM** en el ejercicio de sus funciones para garantizar el acceso a la información pública de los particulares.

Recurrimos entonces a los temas sobresalientes encontrados al final del capítulo 4.2:

1. Poca eficacia en el seguimiento y cumplimiento de resoluciones:
2. Falta IPO en portales de transparencia
3. Cuotas políticas en el gabinete del INFOEM
4. SIP a la baja
5. Pocos resultados del INFOEM
6. Toma INFOEM con calma quejas sobre la veda
7. Bajan página del SICOSIEM sin avisar

5.3.2.1 Poca eficacia en el seguimiento y cumplimiento de resoluciones.

Admite INFOEM lentitud al indagar.

El domingo 13 de noviembre de 2011, el Diario Reforma publicó una nota titulada admiten lentitud al indagar” en la cual citaba lo siguiente:

“Tras considerar que el Congreso incumplió un requerimiento de Información Pública, la Contraloría del Instituto de Acceso a la Información del Estado de México (INFOEM), inició un procedimiento administrativo pero seis meses después de que ordenó la entrega de esos documentos.” (Reforma, 12 nov. 2011: Estado)

De igual forma, recurrió a la opinión de los comisionados del órgano de transparencia, quienes aceptaron que existen dificultades para dar seguimiento a los requerimientos de información pública referentes a diversas entidades públicas. Esto fue sustentado con la siguiente crónica:

“Reforma solicitó en febrero conocer la información presupuestal trimestral de 2010, que erogó el congreso mexiquense, así como el presupuesto a nivel de partida en 2011. El 28 de abril, el INFOEM respaldó la solicitud y requirió la información la Cámara de Diputados.

En respuesta, la legislatura solo proporcionó información global sobre sus capítulos de gasto, y ahora el órgano de transparencia solicitó un informe al Poder Ejecutivo para justificar dicho incumplimiento.

El comisionado del INFOEM, Federico Guzmán, admitió que están fallando al verificar cuál fue la respuesta a sus resoluciones.

“Venimos siendo complacientes, no solamente con éste sujeto obligado, sino con todos los sujetos obligados, hemos sido lentos en el tema del cumplimiento de resoluciones y no solo respecto del legislativo, admitió.” (Reforma, 12 nov. 2011: Estado)

Asimismo -aseguró el medio- advirtió que es necesario reglamentar el tiempo de cumplimiento para evitar estos retrasos injustificados.

Por su lado, el presidente Eugenio Monterrey Chepov, argumentó que a causa de la carga de trabajo, están en tiempos adecuados para investigar dicho asunto; por su parte, Miroslava Carillo Martínez rechazó que exista un retraso en los procedimientos del INFOEM, pues aseguró que están obligados a realizar una investigación.

"en otros procedimientos diferentes, puede tardar hasta años, me refiero a los penales civiles, pero en los administrativos es impredecible poder decir que lo vamos a resolver en 15 días, indicó." (Reforma, 12 nov. 2011: Estado)

Asimismo, el diario publicó la siguiente cronología.

- Febrero 23: se solicita la información al congreso local
- Marzo 17: responde la Unidad de Información del Congreso local omitiendo el desglose en los presupuestos
- Marzo 18. Se impugna la respuesta ante el INFOEM Abril 28: Determina el INFOEM que se deben entregar informes trimestrales de 2010 y los recursos presupuestados a nivel de partida 2011.
- Junio 13: "cumple" la Unidad de Información del Congreso a la resolución del INFOEM, pero nuevamente omite entregar los Presupuestos de manera desglosada.
- Agosto: Anuncia la Contraloría del INFOEM que emitirá un resolutivo respecto a las respuestas del Congreso Local.
- Octubre 24: Emite la contraloría del INFOEM acuerdo para iniciar el procedimiento administrativo de investigación, al determinarse que el Congreso no está cumpliendo con la resolución. (Reforma, 12 nov. 2011:8 de oct: Estado)

No obstante, en la nota no se dice si se ha recibido o no la información.

Omiten poner ojo a omisos

En la primera plana de su sección Estado, el periódico Reforma con fecha del día 8 de octubre, emitió una nota que exhibía los siguientes balazos:

“Recibe Instituto de Acceso a la Información en 4 años 7 mil 877 recursos de revisión contra negativas de autoridades estatales y municipales, pero solo inicia 3 procedimientos contra funcionarios opacos.”

“Tienen comisionados únicamente registro parcial sobre el cumplimiento o no de sus propias resoluciones; argumentan falta de personal para dar seguimiento.”
(Reforma, 8 oct. 2012: Estado)

Más adelante con el encabezado “omiten evidenciar a omisos”, el medio cita a la comisionada Miroslava Carrillo Martínez, quien declaró que en el periodo de noviembre de 2011 a septiembre de 2012, el instituto había revisado sólo una muestra de 281 revisiones emitidas, de las cuales 200 no obtuvieron respuesta por parte de las autoridades a las que fueron dirigidas.

“Es alto (el incumplimiento, nuestra área no se da abasto en la revisión del cumplimiento de nuestras resoluciones”, expresó. (Reforma, 8 oct. 2012: Estado)

En cuanto a las estadísticas emitidas por el organismo, la comisionada del INFOEM explicó que el área de vigilancia del Instituto se conformó a partir de la expedición del reglamento anterior y comentó que pueden iniciar procedimientos administrativos contra los funcionarios responsables antes sus negativas de entregar información a los ciudadanos, pero eso sólo se había realizado en dos ocasiones a la fecha.

Asimismo, el también comisionado Federico Guzmán Tamayo, declaró que en una revisión elaborada por su ponencia, el nivel del cumplimiento de resoluciones se elevaba hasta el 80 por ciento, por lo que advirtió “...que existe una laguna legal para actuar cuando algunas autoridad no cumple las resoluciones” (Reforma, 8 oct. 2012: Estado).

En este sentido, reafirmó lo expuesto por su homóloga en relación a la falta de recursos necesarios para cumplir estas funciones.

“Me parece que con la capacidad humana y material que cuenta el instituto, ha sido imposible, a veces las verificaciones de resoluciones se hacen a destiempo”, admitió. (Reforma, 8 oct. 2012: Estado)

La nota refirió también información encontrada en la página web del INFOEM, la cual exhibía un total de 7 mil 887 recursos de revisión interpuestos, signo de un continuo desacato a la ley por parte de los organismos públicos a pesar de que, desde 2008, el órgano garante mencionado cuenta con autonomía para actuar contra el ocultamiento de información pública en todos los niveles de gobierno; de forma que está en su poder el

ordenar la entrega de información, así como el iniciar procedimientos administrativos contra los funcionarios renuentes.

En consecuencia, al final de la nota se adjuntó una gráfica que representaba la evolución de imposición de Recursos de Revisión por sujeto obligado. En base a esta se realizó la siguiente tabla:

Tabla 5.6:

Relación de RR impuestos por sujeto obligado, 2009-2012.

Sujeto Obligado	2009	2010	2011	2012
Ayuntamientos	1922	1348	1629	751
Poder ejecutivo	383	245	257	278
Poder legislativo	24	34	29	19
Poder judicial	16	17	645	11
Organismos autónomos	15	167	51	46

Fuente: elaboración propia en base a diario Reforma: 2012

La nota anterior, que fue republicada en la versión electrónica del diario, alude a una falta de acciones para sancionar que en la versión institucional es justificada por la falta de recursos; no obstante, el periódico argumenta que el INFOEM es pertinente de realizar procedimientos para obligar a las dependencias a acatar las normas, y que la realidad del cumplimiento se encuentra muy por debajo de la ideal aún contando con la autonomía necesaria para garantizar el derecho de acceso a la información de los particulares.

En este orden de ideas, la investigadora del Colegio Mexiquense, Cecilia Cadena Inostroza, ahondó en esta falta de sanciones durante una conferencia dictada meses antes, el 11 de abril, en la cual detalló lo siguiente:

“Otra situación es que el INFOEM no cumple con su facultad de sancionar, a lo que se suma que muchos funcionarios consideran que la información “es de su propiedad” y por eso no la entregan o la niegan, pero la falta de sanciones a los sujetos obligados incumplidos, genera impunidad.” (Sol de Toluca, 11 abril 2012: local)

En este informe, Cadena Inostroza dejó en claro que el INFOEM, no cumple con su función de ser un verdadero vigilante y sancionar a quien no se apega a la norma local en la materia; además, aseguró que uno de las causas más fuertes en este problema es que los

comisionados que integran el Pleno de este organismo, son cuotas partidistas que vigilan intereses distintos a la transparencia, a pesar de ser su función.

5.3.2.2 Falta de Información Pública de Oficio en portales de transparencia

Es “trapeador” el INFOEM

Para generar un análisis más profundo, me he permitido rescatar una nota no contemplada en el seguimiento de medios del año en estudio, sino de una fecha previa, pues constituye un preámbulo adecuado para abordar más a fondo una de las críticas más frecuentes sobre las funciones del INFOEM durante 2012, como lo es la siguiente nota:

El diario “Sol de Toluca” en su edición del día miércoles 16 de marzo de 2011, de mano de la reportera Violeta Huerta, publicó, lo siguiente:

“...diputados del Pan y PRD aseveran que el Instituto [...] se ha tardado en aplicar sanciones, y que si los Ayuntamientos no esconden nada, no deben preocuparse por ser transparentes.

(Advirtieron también que) “[...] a casi un año siete meses de que llegaron las nuevas administraciones, no hay pretexto para no cumplir con la transparencia, pues ya tuvieron tiempo para generar sus portales de transparencia” (sic). (Sol de Toluca, 16 marzo 2011: local)

Sin mencionar la fuente, la nota asegura que 46 de los 125 municipios mexiquenses no tienen portal de transparencia, y de los 79 que cuentan con ella, la mayoría no exhibe información pública.

Esta nota fue republicada (en diferentes estilos de redacción) por cinco medios distintos durante la misma fecha.

En el mismo sentido, un año después, el día 12 de febrero de 2012, el diario Reforma publicó una nota con el siguiente encabezado:

“Opacan datos públicos, divulgan dependencias información a secas”.

Dicho comunicado puntualizaba en una contradicción en los niveles de cumplimiento de los Sujetos Obligados que para esas fechas deberían estar actualizados en su totalidad. Derivado de una revisión de los portales de transparencia, el periódico difundió que muchas de las dependencias no exhibían los datos que, de acuerdo a los estipulado por la LTIPEM,

deberían estar siempre al alcance de los particulares al ser parte de la denominada Información Pública de oficio (IPO). Al respecto, el diario publicó una declaración poco favorable para la imagen del INFOEM por parte de uno de sus integrantes:

"El comisionado del INFOEM, **Federico Guzmán**, reconoció que desde 2009 existe la intención del organismo de emitir lineamientos precisos sobre los alcances de la ley, sin embargo, no se han podido concretar hasta el momento."
(Reforma, 12 feb. 2012: Estado)

Asimismo, de mano del reportero Enrique Gómez, Reforma aseveró que las dependencias estatales ofrecían datos incompletos, pues 10 de ellas solo daban información general, mientras que el Congreso incumplía los rubros de fondos y compras, y el Poder Judicial no exhibía información respecto a adquisiciones.

Crítica: Falta Información Pública de Oficio en los portales web

Reforma, 22 de agosto 2012; nota: "Queda a discreción una obligación"

Nuevamente el Diario "Reforma" afirma que, tras una revisión de los portales de transparencia de municipios y dependencias, municipios como Toluca y Naucalpan no divulgan los tabuladores de sueldos de funcionarios, mientras que otros como los de Atizapán, Ecatepec y Huixquilucan sí lo hacen. De igual forma, exponen que a nivel de secretarías del Gobierno de Enrique Peña (administración anterior) y del Poder Judicial de la entidad no existen reportes de auditorías en sus portales oficiales.

Además, exponen declaraciones del comisionado presidente del INFOEM, Eugenio Monterrey Chepov, como textualmente se cita en el diario:

"Monterrey Chepov, aclaró que a la fecha no cuentan con una radiografía real sobre el cumplimiento de IPO [...]"

´ Real, de lo que se podría declarar como una radiografía real de cómo hemos estado en estos tres años, no, definitivamente no ´ _ señaló.

[...] De manera aleatoria me meto a revisar páginas de sujetos obligados, de repente existen los datos y los portales, de repente están en construcción [...]"

(Reforma, 22 ago. 2012: Estado)

Además, el diario asegura que el funcionario aclaró que dicha revisión puntual depende del lanzamiento de una nueva plataforma electrónico llamada IPOMex, donde las autoridades deberán subir toda la IPO, lo cual se planeaba, se instalaría al a fin de año.

5.3.2.3 Cuotas políticas en el gabinete del INFOEM

Crítica: El INFOEM está politizado

La investigadora del *Colegio mexiquense AC*. Cecilia Cadena Inostrosa, aseguró en una conferencia titulada “*Capacidad institucional para la transparencia, ¿suficiente para la rendición de cuentas?*” que el órgano garante de esta entidad se encontraba *politizado*, al incluir dentro de su gabinete a cinco comisionados resultado de cuotas partidistas, en donde la mayor era ostentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI):

“En el congreso local negocian a quien le toca cada espacio. En estos momentos la mayoría de los comisionados son cuotas del PRI, y esa fuerza política no quiere ceder espacios” sostuvo.

“Consideró que lo ideal sería elegir a los comisionados a través de concursos públicos con salarios no tan altos, sino de nivel medio, pues actualmente son parte de una burocracia privilegiada” (Sol de Toluca, 11 abril 2012: local)

En este orden, al investigadora hizo énfasis en que el INFOEM no está cumpliendo su función como vigilante y sancionador, pues aún muchos funcionarios consideran que la información es de su propiedad y la falta de sanciones por parte del órgano garante es nula debido, entre otras cosas, a que los comisionados son cuotas partidistas que vigilan intereses distintos a la transparencia.

Los datos señalados por la investigadora fueron publicados por el diario Sol de Toluca el día 11 de abril del 2012, y fue retomado en la misma fecha por dos medios más de menor presencia y tiraje, y por el periódico Reforma de mano del reportero Enrique I. Gómez. De acuerdo a lo señalado por cadena, el factor negativo más relevante de esta aseveración sería el no abrir por completo a los particulares, documentos que pudieran resultar perjudiciales para los entes políticos representados por los comisionados; lo que significaría una gestión opaca desde las butacas del mismo instituto de transparencia.

A consecuencia de lo anterior, el diputado panista Gustavo Parra noriega, presidente de la Comisión de Protección de Datos Personales en la Cámara de diputados mexiquense durante ese año, argumentó en una entrevista publicada el 30 de abril por el periódico Sol de Toluca que, si bien era cierto lo comentado por Cadena semanas antes respecto a la intromisión política del PRI en el INFOEM, el PAN quedaba exento de tal acusación, pues no existía cuota de ese partido entre los comisionados pertenecientes a ese órgano garante.

"En nuestro caso las propuestas que hemos hecho han sido gente que no tiene un compromiso, ni siquiera tiene una militancia en nuestro partido, sino ha sido gente con conocimiento del tema y las últimas dos propuestas que se hicieron por parte del gobernador votamos en contra porque no creíamos que tenían el conocimiento suficiente, ni el perfil para formar parte de este instituto".

"Si hay una cuota política, que es la del gobernador y del PRI que ha impulsado a personas que tienen mayor actividad con su ideología y con el proyecto político del actual y anterior gobernadores, y que en ese sentido no cumplieron con el perfil que se requiere en la ley del conocimiento en la materia". (Sol de Toluca, 30 abril 2012: política)

De la misma forma, pidió que la forma de elegir a estos personajes fuera modificada para evitar este tipo de arreglos políticos al momento de debatir las opciones al interior del congreso.

5.3.2.4 Solicitudes de información pública a la baja

Existe apatía ciudadana para preguntar a su gobierno.

El día 26 de abril de 2012, el periódico "El universal" en su versión digital, publicó una nota en la que aseguraba la existencia de una apatía ciudadana por preguntar al gobierno en el Estado de México; esto derivado de una comparación realizada por este medio, en donde contrastaba el número de SIP recibidas por el INFOEM en relación al número total de habitantes de la entidad. Tras esto. El diario difundió un segundo contraste, esta vez con los resultados obtenidos al realizar el mismo ejercicio con las cifras correspondientes al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) en el primer trimestre del mismo año.

Textualmente, la nota cita lo siguiente:

“Aunque el Estado de México es el más poblado del país, con 15 millones de habitantes, no es la entidad donde los ciudadanos hacen más uso de la ley de transparencia, pues desde enero, al 25 de abril, solo se han recibido 5 mil 479 solicitudes de información.” (El Universal, 26 abril 2012: Ciudad)

En este orden de ideas, el diario informó que el InfoDf, con poco más de 8 millones de habitantes, recibió durante el mismo periodo cuatro veces más SIP que el INFOEM, tras lo cual catalogó este fenómeno como una apatía o falta de importancia de la sociedad mexiquense para informarse sobre la forma de trabajar de su gobierno

“Metepéc es una excepción. El 29 de agosto en INFOEM entrego una constancia al municipio al cumplir 100% de los artículos que avala ley de transparencia_ cita la nota_ Aún así, este estado es el tercer lugar con más participación después del IFAI y el InfoDf”. (El Universal, 26 abril 2012: Ciudad)

Por otro lado, informó que todos los sujetos obligados correspondientes al marco de acción del InfoDf habían recibido al menos una solicitud de información durante ese periodo de tiempo, mientras que en el Estado de México, 24 instancias del total de SO no habían sido cuestionados. Por si fuera poco, la nota aseguró que, de acuerdo a cifras proporcionadas por el mismo órgano garante mexiquense, en los meses de enero a abril no habían sido contestadas doscientas cincuenta solicitudes del total de recibidas.

Cabe destacar que una nota similar fue publicada por el periódico Reforma en sus versiones impresa, electrónica, y en las secciones nacional y local, así como en sus extensiones “metro” y algunos aledaños de menor circulación, el día 7 de enero de 2013; es decir, poco después de la presentación del Informe de actividades 2011-2012, en cuya crítica resaltaba la baja en el registro de SIP por parte de los mexiquenses, en una proporción del 35% con respecto al informe del periodo anterior 2010-2011.

5.3.2.5 Pocos resultados del INFOEM

En su versión electrónica del día 23 de diciembre, el diario Sol de Toluca de mano de la reportera Violeta Huerta, emitió un boletín titulado “Piden eficacia del INFOEM para brindarle más recursos”. Esto a partir del nulo aumento en el presupuesto que se otorgaría al instituto en el año siguiente, acción que fue argumentada por el presidente de la Comisión de Finanzas de la Legislatura Local Armando portugués, al expresar lo siguiente:

"No se modificó el proyecto de presupuesto, fue algo que nosotros proponíamos, dicen que hay que hacerlo más eficiente, de alguna manera ha dado pocos resultados el INFOEM y que de alguna manera necesita eficientas más. Esa fue la justificación para no darle más recursos". (Sol de Toluca, 23 dic. 2012: política)

De la misma forma, la reportera hizo hincapié en algunas de las declaraciones de los comisionados del Infoem, en donde advertían que garantizar el ejercicio de las funciones encomendadas a su cargo, exigía un aumento considerable al presupuesto que en la actualidad se manejaba; dichas declaraciones fueron probablemente preámbulo para que el congreso elevara en poco más de 9 millones el presupuesto del Instituto para el ejercicio 2013, sin embargo esta cifra significa una mínima parte de lo que de acuerdo al Pleno de este Organismo Garante, era necesario para ejercer plenamente cada una de sus funciones.

5.3.2.6 Críticas menores

Toma INFOEM con calma quejas sobre la veda:

Esta única nota publicada por el periódico Reforma el día 8 de mayo, de pluma del reportero Enrique I. Gómez, se emitió una crítica negativa respecto a la actitud pasiva del Infoem al no gozar de una respuesta por parte del IFE y el IEEM a poco más de dos semanas de haber requerido el pronunciamiento de estos organismos respecto a la publicación de la IPO durante la “veda electoral”.

Dicha nota no tuvo mayores consecuencias, puesto que la respuesta de los entes mencionados fue publicada un par de días después de esta publicación. Ambos asuntos se describen en el capítulo 4.3.1

Bajan página del SICOSIEM sin avisar:

Este último impacto negativo resaltó la omisión del INFOEM para informar a los particulares que el sistema, hasta ese momento utilizado para la realización de solicitudes electrónicas, el Sistema de Control de Solicitudes del Estado de México (SICOSIEM) dejaría de funcionar desde ese momento para dar paso al nuevo SAIMEX, una nueva plataforma con un diseño mejorado que fomentaría el principio de máxima orientación de los particulares, como lo mencionaron los voceros oficiales en un comunicado emitido al

día siguiente de la publicación de esta nota, encontrada en el periódico reforma en su versión electrónica el día 5 de mayo de 2012, nuevamente de mano del reportero Enrique I. Gómez.

5.3.2.5 Evaluación para el Gobierno Abierto desde la Opinión pública

Al igual que en el subcapítulo relativo a la perspectiva institucional, para finalizar este segmento se elaboró un cuadro que enlaza las críticas de los medios de comunicación con las variables del Gobierno Abierto que se incluyen en ellas, de forma que la conclusión obtenida indique un resultado positivo o negativo a la constitución de este concepto mediante estas primeras observaciones. Cada parte del cuadro será descrita a continuación.

Cuadro 5.2:

Principios de Gobierno Abierto que se fortalecen o vulneran desde la opinión pública Periodo 2012

Crítica de la opinión pública	Principio de gobierno abierto que representa	Se fortalece o se vulnera	Razón por la cual se fortalece o vulnera
Una reapertura informativa	Accesibilidad	se fortalece	Este evento dotó de inmunidad a la IPO durante la veda electoral y obligó a las instancias públicas a recolocarla en sus páginas electrónicas
Poca eficacia en el seguimiento y cumplimiento de resoluciones	Capacidad de respuesta	se vulnera	No se han ejecutado sanciones por parte del Infoem hacia los organismos públicos incumplidos, posible causa de la continua opacidad
Falta de IPO en portales de transparencia	Accesibilidad	se vulnera	Los organismos públicos aún se rehúsan a acatar los estatutos de la LTAIPEM
Cuotas políticas en el gabinete del INFOEM	Transparencia	se vulnera	Los intereses de cada partido pueden fungir como limitante para una apertura informativa en su totalidad
Solicitudes de información pública a la baja	Transparencia	se mantiene	El contexto sociopolítico de la época (temporada electoral) pudo limitar el incremento de esta vertiente
Pocos resultados del INFOEM	Accesibilidad	se vulnera	Posiblemente no a causa de la gestión del instituto, sino del limitado presupuesto que ejerce.

Fuente: elaboración propia.

Nota: las dos últimas críticas fueron suprimidas a causa de su poca trascendencia.

A partir de estos resultados se concluye lo siguiente:

Como se comentó al inicio de este subcapítulo, el aspecto positivo que corona el cuadro, destacó por la novedad y el tiempo de la propuesta, que en su aplicación significó un avance significativo para la accesibilidad a la información *en todo momento*. Los organismos públicos fueron técnicamente reprendidos por acciones injustificadas de forma masiva y el interés de los medios de comunicación por este hecho lo identificó como sobresaliente, en punto en el que parecía que las acciones encaminadas a fortalecer este derecho, seguían siendo solo un acto de buena fe. El parteaguas que significó la consecuencia a este posicionamiento, merece una evaluación gratamente positiva.

La única crítica neutra coincide con la descrita en el cuadro 4.1. Aquí se confirma, desde ambas perspectivas, la disminución en la emisión de SIP durante el periodo de estudio; cuestión que no puede evaluarse como positiva o negativa a causa de los acontecimientos externos que limitaron la comunicación institucional del instituto, de una manera poco ventajosa con respecto al año anterior. La cantidad de solicitudes recibidas se mantiene como una vertiente neutra.

Las dos primeras críticas negativas vuelven a coincidir con las encontradas en el cuadro 4.1, una injustificada falta de acciones para sancionar por parte del organismo garante, y la constante desobediencia de los servidores públicos para exhibir y actualizar la información pública de oficio (IPO). La primera, responsabilidad directa del INFOEM; la segunda, evento correlacionado cuya emisión ha tratado de prevenirse a través de las capacitaciones realizadas por el instituto, y que sin duda podrían cambiar para bien si se aplicaran las sanciones correspondientes. Lo único claro es que ambas vertientes vulneran tanto la accesibilidad de información, como la capacidad de respuesta de las autoridades, lo que desemboca en dos evaluaciones completamente negativas.

La tercera crítica desfavorable toca un punto fundamental para el freno total o parcial de cualquier iniciativa enfocada a generar transparencia: la cuota política. Si tomamos en cuenta la poca rendición de cuentas que exhiben los partidos políticos, y el claro tráfico de influencias que genera la repartición de puestos de alto mando en la administración pública, podemos fácilmente intuir que las decisiones de los funcionarios cuyo acceso al poder fue gracias a un acuerdo entre partidos, distará mucho de ser totalmente neutral, ya que se verá eternamente comprometido con la persona/institución que lo colocó en esa silla.

Si bien no hay una declaración directa de los líderes del Instituto o de los partidos políticos para confirmar el vínculo entre uno y otro, no es la primera vez ni el primer organismo “autónomo” en donde se cuestiona ésta integración, de forma que esta posibilidad de que el congreso local decida la permanencia de los seleccionados por el ejecutivo para ocupar los puestos disponibles en el Pleno del INFOEM de acuerdo a la proporción de su color institucional en la cámara, se ha vuelto prácticamente aceptable; lo único innegable aquí es que esta práctica implica un total perjuicio a la transparencia en primera instancia, cuestión más que suficiente para evaluar negativa esta vertiente expuesta por la opinión pública.

Así, tocamos la última sección de este capítulo, en donde el aspecto que parece ser una consecuencia de la mala gestión del INFOEM, es descrito por los integrantes del Pleno de este organismo garante como su principal obstáculo para generar mejores resultados: el presupuesto.

Si bien es cierto que la constitución de este organismo debe ser sólida tras ocho años de existencia; los representantes describen al presupuesto a ejercer como una traba económica que, sin necesidad de tomar parte por una de las dos instituciones implicadas (INFOEM /congreso), puede considerarse un punto coherente en función del tamaño de la población, la extensión territorial y los recursos disponibles para difundir y garantizar este derecho fundamental a lo largo y ancho del estado más poblado de la república. No obstante, los puntos expuestos a lo largo de este capítulo evidencian la falta de resultados en varios aspectos, sean o no responsabilidad directa del instituto de transparencia mexiquense.

Por lo anterior, es prudente puntualizar que en esta última vertiente, es innegable el latente perjuicio a la conformación de un Gobierno Abierto mediante el principio de accesibilidad, argumento suficiente para evaluarla como negativa.

Las conclusiones arrojadas en este subcapítulo conforman la segunda parte del contraste bajo el cual se ha constituido este proyecto de investigación. Al analizar estas evaluaciones desde ambas perspectivas, es posible obtener las conclusiones finales que permitirán responder a la pregunta inicial; respuesta que se descubrirá en la última parte de este estudio, presentada a continuación.

Conclusiones

La iniciativa “Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de Acción de México”, propuesta por el gobierno federal en el año 2011, dejó en claro la disponibilidad del país para fomentar la participación ciudadana en los procesos de elaboración implementación y evaluación de las políticas públicas. Este documento señaló como línea de acción el combate a la corrupción mediante el fomento a los programas en materia de transparencia y acceso a la información, y expuso los esfuerzos realizados hasta ese año (2011) y su compatibilidad con los objetivos de esta nueva incorporación; en pocas palabras, transparencia, accesibilidad para cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar; y capacidad de respuesta.

A partir de lo anterior, este proyecto de investigación tomó como objeto principal el verificar de qué forma habían sido fortalecidos estos principios del gobierno abierto durante el año siguiente a esta iniciativa, por lo que se documentó el resultado de los programas señalados a través de las actividades llevadas a cabo por uno de los institutos encargados de garantizar transparencia y acceso a la información pública, esto es, la perspectiva oficial desde el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM).

Es necesario destacar que 2012 fue un año de cambios significativos para el Estado mexiquense y en general para todo el país, pues el contexto sociopolítico repercutió en varios aspectos, incluido la transparencia, pues en lo que concierne a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de México y Municipios (LATIPEM), había transcurrido medio año desde su última reforma y se encontraba en un momento en el cual se describía como una de las mejores leyes de la materia en el mundo.

En ese sentido, las prescripciones de esta ley se encontraban ya bien cimentadas a nueve años de la creación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM), organismo encargado de vigilar el cumplimiento de las instancias gubernamentales para garantizar el acceso de los particulares a los documentos generados y poseídos por estas; no obstante, los resultados presentados por esta institución no podían tomarse como verdad absoluta, por lo que, para efectos de este estudio, se eligió una segunda perspectiva para garantizar el análisis crítico y objetivo de la emitida mexiquense; esa segunda opinión fue la generada por los medios de comunicación en relación a este tema a lo largo del año 2012.

Una vez ordenada y analizada cada perspectiva, tocó el turno de contrastarlas. Fue a partir de ese contraste de opiniones que se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- La primera condicional para el gobierno abierto, la transparencia, se ha visto beneficiada desde una de las funciones más sobresalientes del INFOEM durante el 2012: la emisión de capacitaciones dirigidas a los Sujetos Obligados (SO), y de pláticas informativas enfocadas a la ciudadanía; las primeras en orden de dotar a los servidores públicos de los conocimientos necesarios para acatar sus obligaciones en este rubro, y las segundas con el objeto de informar a la ciudadanía sobre las formas adecuadas para el acceso y ejercicio de este derecho fundamental.

- Sin embargo, es esta misma extensión una de más vulnerables a partir de las críticas expuestas por la opinión pública, que asegura que el gabinete de este instituto garante dista mucho de seguir intereses “transparentes”, pues sus acciones se encuentran sujetas a los intereses de las cuotas partidistas que representan; argumento que, de ser corroborado, significaría un impedimento descomunal para la consecución de la apertura gubernamental que se busca de acuerdo a la iniciativa de 2011.
- la cantidad de solicitudes de información pública emitidas en este año, registró una baja considerable que fue aceptada como injustificada por la parte institucional y ampliamente criticada por la opinión pública; sin embargo, si bien es cierto que está posición no beneficia la transparencia, tampoco podemos asegurar que la vulnera, pues el contexto de la época implicó varias limitantes para la difusión de este derecho fundamental que poco tiene que ver con la gestión del organismo en cuestión.
- El anterior análisis concluye que la transparencia, como vertiente para la consecución de un gobierno abierto en el Estado de México durante el año 2012, fue ampliamente vulnerada.
- En cuanto a la segunda condicionante, la accesibilidad, durante el 2012 se registraron dos avances significativos; uno desde la perspectiva institucional, y otro también desde esta instancia, pero reforzada por la crítica de la opinión pública.
- La primera fue la verificación de la existencia de portales electrónicos para la exhibición de la información pública de oficio (IPO) en más del 90% de los SO; logro que sin duda permitirá que, en un tiempo razonable, este acatamiento sea respetado en su totalidad. La segunda, el posicionamiento que logró que la IPO permaneciera expuesta libremente durante la veda electoral, periodo en el que el acceso a estos documentos se había visto limitado de forma injustificada por varios organismos públicos.
- Como comentamos en el párrafo anterior, la instauración de estos portales electrónicos es un logro reciente del cual no pueden exigirse resultados inmediatos, por lo que la posición negativa de los medios de comunicación ante la falta de IPO en los portales de muchas instancias, no puede ser estrictamente considerada como un factor negativo, al igual que el escaso presupuesto del cual se ha dotado a este organismo, pues a pesar de ser limitado, ha permitido los logros descritos en párrafos anteriores. Por lo anterior, es prudente concluir que la accesibilidad para

cualquier persona, en cualquier momento y el cualquier lugar, en lo que respecta al estado de México, se ha fortalecido considerablemente durante 2012.

- La última condicionante, la capacidad de respuesta, se ha visto gravemente vulnerada desde la perspectiva institucional, pues los Recursos de Revisión (RR) registrados durante 2012 se incrementaron considerablemente respecto al año anterior con respecto al número de SIP recibidas; esto aunado a la pequeña cantidad de procesos administrativos de investigación (PAI) iniciados por el instituto en orden de verificar que, tras ser ordenado por el Pleno del INFOEM, los organismos realmente entreguen la información solicitada.
- Este aspecto fue ampliamente criticado por los medios de comunicación, pues desde su perspectiva, el nivel de incumplimiento de RR supera el 80%, y es responsabilidad directa del INFOEM el vigilar que estos mandatos se cumplan, razón que coloca a este principio, la capacidad de respuesta o receptividad, en una posición ampliamente vulnerable que no fortalece la constitución del gobierno abierto en el estado de México.

A consecuencia de estas conclusiones, se anexa el siguiente cuadro de resumen:

Cuadro final

Conclusiones al contraste de ambas perspectivas

Condicionante para el gobierno abierto	Evaluación final
Transparencia	Se vulnera
Accesibilidad para toda persona, en todo momento y en todo lugar	Se fortalece
Capacidad de respuesta o receptividad	Se vulnera

Fuente: elaboración propia

Es importante aclarar que, aun cuando solo uno de estos aspectos se fortalece, este resultado es una consecuencia directa de la gestión del INFOEM; no así las condicionantes restantes que, si bien tienen cierta dosis de responsabilidad institucional, indican una falta

de cooperación de los servidores públicos más que una falla en el sistema operativo del Instituto de Transparencia del Estado de México y Municipios.

Es necesario que el INFOEM renueve estrategias tanto para generar una mayor capacidad de respuesta como para promover una administración más transparente desde arriba, pues la opinión pública ha mantenido su función vigilante revelando aspectos internos, como la intromisión partidista en el Pleno, que bien podrían ser el origen de las fallas.

Conclusión Final

Desafortunadamente, la constitución de un gobierno abierto en el estado de México es una realidad poco apreciable; los limitados recursos económicos a ejercer en el estado más densamente poblado, los recientes logros y actualizaciones tecnológicas, y la falta de respuesta por parte de los sujetos obligados, han “estancado” a la transparencia y el acceso a la información pública, de modo que el único resultado eminente es la decadencia de la tan soñada participación ciudadana: la democracia. Tristemente, la participación ciudadana se encuentra aun atravesando su más complicada etapa: la infancia.

Finalmente, a partir de los contrastes presentados y de los resultados que arrojan una notoria contrariedad entre los documentos oficiales presentados por el Organismo Público y las críticas de los medios de comunicación, en su mayoría sustentadas en documentos y en voces de especialistas, se concluye la corroboración de la Hipótesis al afirmar que, siempre y cuando el ciudadano manifieste interés en conocer y evaluar el trabajo de los Servidores Públicos que lo representan, encontrará en los Medios de Comunicación una opinión alterna que le permitirá observar los datos desde otra perspectiva; en sí, puede ser un aliado que puede brindar herramientas útiles para tomar decisiones que permitan a la ciudadanía ejercer su derecho al solicitar una rendición de cuentas e incluso a decidir el futuro de éstas Instancias mediante mecanismos como el voto de castigo, entre otros.

No obstante, es importante tomar en cuenta que en muchas ocasiones es posible confundir una crítica negativa hacia alguna Instancia Gubernamental con una visión objetiva, sobre todo si es constante, aunque en realidad puede ser señal de una mala relación del medio de comunicación con el organismo al que investiga, lo que demuestra también la cada vez más cuestionable seriedad de estas empresas, que como lo señala el capítulo 3, se constituyen y sobreviven con base en ingresos económicos provenientes en muchas ocasiones de las fuerzas gubernamentales para las que puede significar un potente enemigo, y en muchas otras -la mayoría- el mejor de sus aliados.

Anexos:

Índice de Tablas y Cuadros

Tabla 4.1	Evolución en el número de solicitudes de información recibidas desde el inicio hasta la actualidad	85
Tabla 4.2	Estado que guardaban las solicitudes recibidas al momento de los Informes de Actividades	87
Tabla 4.3	Estado de satisfacción de las solicitudes de información recibidas al momento de presentar los Informes de Actividades	88
Tabla 4.4	Proporción de recursos de revisión respecto al número de solicitudes recibidas durante los periodos 2010-2011 y 2011-2012	92
Tabla 4.5	Proporción de recursos de revisión respecto al número de solicitudes recibidas durante los ocho periodos existentes hasta este estudio	93
Tabla 4.6	Proporciones de aumento o disminución de Recursos de Revisión respecto al periodo anterior durante los ocho periodos existentes hasta este estudio	93
Tabla 4.7	Criterios para definir la tendencia de cada periodo en proporción a la cantidad de SIP y de RR registradas	94

Tabla 4.8	Relación de resultados respecto a las proporciones de Solicitudes de Información Pública y Recursos de Revisión de cada periodo respecto al periodo anterior	95
Tabla 4.9	Sujetos obligados vigilados 2010-2011	101
Tabla 4.10	Sujetos obligados vigilados 2011-2012	105
Tabla 4.11	Sujetos obligados vigilados 2011-2012 (2)	106
Tabla 4.12	Sujetos obligados vigilados 2011-2012 (3)	108
Tabla 4.13	Sujetos obligados que cuentan con portal de transparencia en ambos periodos	111
Tabla 4.14	Verificaciones realizadas en ambos periodos	113
Tabla 4.15	Número total de capacitaciones efectuadas durante ambos periodos	116
Tabla 4.16	Número total de capacitaciones llevadas a cabo por sujeto obligado en ambos periodos	117
Tabla 4.17	Recursos de revisión recibidos por sujeto obligado 2011 y 2012	118
Tabla 4.18	Número de pláticas informativas llevadas a cabo en ambos periodos	119
Cuadro 4.18	Principios de Gobierno Abierto que se fortalecen o vulneran desde la perspectiva institucional	121
Tabla 5.1	Alcance de los medios más sobresalientes en el seguimiento 2012	126
Tabla 5.2	Tendencia de impactos totales	127
Tabla 5-3	Relación de los diez medios con mayor cantidad de impactos	128
Tabla 5.4	Tendencia de impactos negativos agrupados por mes	128
Tabla 5.5	Total de impactos negativos agrupados por medio	129
Cuadro 5.1	Total de impactos negativos en orden cronológico	130
Tabla 5.6	Relación de RR impuestos por sujeto obligado, 2009-2012.	141
Cuadro 5.2	Principios de Gobierno Abierto que se fortalecen o vulneran desde la opinión pública. Periodo 2012	149
Cuadro Final	Conclusiones al contraste de ambas perspectivas	156

Bibliografía

Libros y capítulos de libro:

- Ackerman John M. (2008), *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. en “Más allá del acceso a la Información”, México, Siglo XXI.
- Barrera Zapata, Rolando. (2010), *Una Transparencia Dolorosa*. Toluca: IAPEM
- Calderón César y Sebastián Lorenzo (2010). *Gobierno abierto, una aproximación desde el estado* en “Open Government”. Alcalá la Real: Algón. Pp. 103-126.
- Carbonell, Miguel (2010), *Transparencia y Derechos Fundamentales*
- *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*. Versión electrónica en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/7.htm?s> consultada el 14 de septiembre de 2014
- Fox, Jonathan (2008) *Transparencia y rendición de cuentas*, en “Más allá del acceso a la Información”, México, Siglo XXI.
- Habermas, J. (1929) *Historia y crítica de la opinión pública : la transformación estructural de la vida pública*. Barcelona : Gustavo Gili
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información pública del estado de México y Municipios (2009), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del estado de México y Municipios*. Toluca: Infoem.

- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información pública del estado de México y Municipios (2013), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del estado de México y Municipios/ Ley de protección de Datos personales del estado de México*. Toluca: Infoem.
- Price, Vincent (1994) *Opinión pública: esfera pública y comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Rivadeneira Prada Raúl (2007). *La opinión Pública, análisis estructura y métodos para su estudio*. México, Trillas. Primera edición: 1976.
- Sosa, José. (2012), *Breve ensayo introductorio*. En “Transparencia y rendición de cuentas”, José Sosa coord. México: InfoDf.

Artículos de revista

- Esteinou, Javier. *Hacia una sociedad comunicativa en México*. 2005. En “Razón y Palabra”, 45. México, ITES Monterrey
- Gudiño Quezada, Saidée. Martínez Vilchis, José. Y Patiño, Juan Carlos. (2010) *Evaluación crítica al acceso a la información pública en el Estado de México*. En “Espacios Públicos” No. 28. México, UAEM. Pp. 8-28.
- Isa Luna, Eva (2012), *Pobreza informacional y derecho de acceso a la información: un problema de capacidades*. México: IFAI.
- López Ayllón Sergio. Y otro. (2010). *Diagnóstico de la Transparencia en México: lecciones de la Métrica de la Transparencia 2010*. En: “Transparencia y Privacidad, revista mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos”. México, IFAI.
- Martínez Días, María Esther. Y otros. (2011). *Transparencia Gubernamental y Acceso a la Información en México (2002-2010); un análisis exploratorio*. En “Ciencia Ergo Sum” Núm. 3. Toluca: UAEM. Pp. 297-306.
- Schedler, Andreas. (2012) *¿Que es la rendición de cuentas?* En “Transparencia y rendición de cuentas”, José Sosa coord. México: InfoDf.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V (2011): *Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales*. En “Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública.” Vol IX, Núm 15, Chile: Universidad de Chile. Pp. 99-125.

Páginas electrónicas

- Conejero Paz, Enrique (2013). *Gobierno Abierto y Democracia Participativa en “3ciencias”* (digital) en <http://www.3ciencias.com/> consultado el 20 de marzo de 2013.
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Infoem), 2013. <http://www.infoem.org.mx/src/htm/mision.html>, consultado el 1 de mayo de 2013
- Nava, Héctor. (2011). *Oportunidad para el ciudadano a través de los datos abiertos*. En “Plataformas abiertas Microsoft”. En línea <http://gobiernosabiertos.politicadigital.com.mx/pdf/09%20Microsoft%20buena.pdf> consultado el 25 de febrero de 2013.
- Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>. Consultado el 10 de febrero de 2013.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/opinion%20publica.htm, consultado el 24 de noviembre de 2014.

Publicaciones oficiales

- México, gobierno federal. (2011). *Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de Acción de México*.

Medios impresos

- Gómez, Enrique. “Buscan una apertura informativa” en: *Reforma corazón de México*. Estado. 2012: 30 de abril).
- Gómez, Enrique. “Admite Infoem lentitud al indagar” en: *Reforma corazón de México*. Estado. (2011: 12 noviembre).
- Gómez, Enrique . “Omiten poner ojo a omisos” en: *Reforma corazón de México*. Estado. (2012:8 de octubre).
- Huerta, Violeta. “Infoem está politizado” en: *Sol de Toluca*. Local. (2012: 11 de abril).

- Huerta, Violeta. “Es “trapeador” el Infoem” en: *Sol de Toluca*. Local. (2011: 16 de marzo).
- Gómez, Enrique. “Opacan datos públicos, divulgan dependencias información a secas” en: *Reforma corazón de México*. Estado. (2012: 12 de febrero).
- Gómez, Enrique. “Queda a discreción una obligación” en: *Reforma corazón de México*. Estado. (2012:22 de agosto).
- Huerta, Violeta. “Infoem no está politizado” en *Sol de Toluca*. Política. : (2012:30 de abril).
- “Existe apatía ciudadana para preguntar a su gobierno”. En: *El Universal*. Ciudad. (2012: 26 de abril).
- Huerta, Violeta. “Pocos resultados del Infoem”. En: *Sol de Toluca*: Política. (2012: 23 de diciembre).
- Gómez, Enrique. “Toma Infoem con calma quejas sobre la veda” en: *Reforma corazón de México*. Estado. (2012: 8 de mayo).
- Gómez, Enrique. “Bajan página del SICOSIEM sin avisar” en: *Reforma corazón de México*. Estado. (2012: 5 de mayo)