

La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno

Ángel Trinidad Zaldivar

A). Introducción.-

Podríamos decir que en México desde 1977, en que se adicionó una pequeña frase al artículo 6º de la Constitución General que establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, entramos en la era de la transparencia, pero no es así. En realidad nos tardamos 25 años para que esta reforma constitucional se hiciera realidad, dado que no existía ningún tipo de regulación que garantizara la implementación de ésta política. No es sino hasta el 2002 en que se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en que podemos fechar el nacimiento de esta política pública.

El año del surgimiento de esta ley no es casual, finalmente después de muchos intentos México por fin lograba hacer confiables sus elecciones. Los mecanismos de cómo *acceder* al poder, como distribuirlo, se consolidaron con las elecciones del año 2000. El reto era ahora como *controlar* el ejercicio de ese poder. En otras palabras, lo que ahora está en juego es la calidad democrática del Estado nacional. Como bien dice el Dr. López-Ayllón, “una vez consolidada la democracia electoral, parecía necesario dar un paso adicional, que consistía en dar a los ciudadanos acceso a la información pública para que pudieran evaluar la gestión del gobierno. Se trata de un mecanismo de transferencia y redistribución del poder que encuentra su justificación en las profundas transformaciones que ha sufrido la democracia en las últimas décadas”.¹

Gracias al concurso de todas las fuerzas políticas nacionales y de la sociedad civil mexicana, nuestro país protagonizó un salto democrático de la mayor importancia: a nivel federal y en más de veinte estados de la República, se han puesto en marcha diversas leyes de acceso a la información pública gubernamental, se han dispuesto los instrumentos que permiten el ejercicio de ese derecho y se han edificado instituciones públicas responsables de promoverlo y garantizarlo.

Se trata de un cambio político e institucional de grandes consecuencias pues, por primera vez, México cuenta con los mecanismos para que cualquier persona conozca y pida cuentas acerca del trabajo de su gobierno, en cualquier momento, sin condiciones ni restricciones artificiales. Es una conquista democrática de primer orden que está llamada a cambiar el ejercicio del poder en México, el trabajo de los funcionarios públicos y la relación entre el Estado y la sociedad.

A mayor transparencia, menor discrecionalidad, más cuidado y respeto en el trabajo público y menos corrupción. A mayor transparencia, más elementos para evaluar a un gobierno, más información para crear una opinión pública rigurosa y más elementos para crear un vínculo legítimo y productivo entre el gobierno y su sociedad.

Si durante décadas el tema en torno al cual giró la discusión era la democracia, hoy no

¹ López-Ayllón (2004)

podemos hablar de democracia sin transparencia. Antes la legitimidad del gobernante se la daba un acto único: el voto, hoy la legitimidad se gana diariamente a través de diversos actos, que son todas aquellas acciones que emprenden los gobernantes de cara a la nación de manera transparente. Nadie quiere gobiernos electos democráticamente cuya característica principal sea la opacidad. Después de tantos años, se ha cobrado conciencia de que este es un tema ineludible del presente y del futuro mexicano. Porque no hay inversionista que no considere la existencia de una ley de acceso a la información, para tomar sus propias decisiones de inversión. Porque no hay organismo multilateral o internacional que no exija a una entidad pública, a un estado, a un municipio, transparencia en el uso de fondos, donaciones y recursos. No hay periodismo serio y de investigación, ni sociedad civil actuante y alerta que no demande la puesta en marcha de estos instrumentos para saber, informarse, articular acciones e intervenir en la vida pública.

Hay que celebrar, la expresa y concreta voluntad de un gobierno por generar mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano. Las leyes de transparencia son uno de los frutos más importantes de la vida plural y democrática de México. El derecho de acceso a la información no es patrimonio de partido alguno ni de ninguna corriente política: es uno de los avances más serios a favor de la democracia, de la rendición de cuentas, en contra de la corrupción y la discrecionalidad, es una reforma que definirá la calidad y la profundidad de la democracia mexicana.

B). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).-

Es importante destacar que la LFTAIPG no fue una concesión del gobierno en turno sino que es el resultado de varios factores. En términos de políticas públicas se dio un amplio debate entre diversos actores para discutir si este era un *problema público* o no, y en su caso, la incorporación del tema en la *Agenda* de gobierno. Esta discusión se vio de inmediato enriquecida por todos los sectores: académicos, medios, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, diputados, senadores y el propio gobierno dieron rienda suelta a su hambre atrasada de transparencia. Esto en sí mismo ya era un avance, tanta participación activa. Como bien dice Aguilar Villanueva, “la manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido...expresa la vitalidad o la flojedad en la vida pública en un sistema político dado...la formación de la agenda de gobierno...evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver...cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno.”²

Quizá en algunos países la participación ciudadana en temas relevantes como este sea común. En México no, hasta ahora. Por ello fue particularmente importante el activismo de tantos y tan diversos actores. Hoy podemos afirmar que la política ya no sólo le pertenece a los políticos, ya no es territorio exclusivo ni patrimonio de grupo alguno, la activa participación social, pública, abierta, “permite romper con la división tradicional entre hombres políticos, que hacen política, y el público, que emite sus opiniones”.³ Que la sociedad se organice y “entrometa” hace variar el esquema en el que son simples espectadores de lo que es en realidad su potestad, su propiedad: la definición de hacia dónde quieren ir. Los ciudadanos

² Cfr. Aguilar (1993: 26-27)

³ Meny y Thoenig (1992: 116)

pasivos reflejan en mucho, un gobierno paternalista, que lo sabe todo y lo hace todo sin necesidad de consultar a sus ciudadanos-súbditos, a quienes trata como menores de edad. El activismo social oxigena y redistribuye el poder político. Quienes estaban ubicados en la categoría de “público en general” pasa a convertirse en “público interesado”.⁴

Por suerte esta situación es cada vez más recurrente, que la sociedad tome las riendas de su destino y se coloque por encima de los gobernantes intercambiando los papeles de sujeto activo-pasivo. En la actualidad “son numerosos los ejemplos que muestran a los profesionales de la política, totalmente sobrepasados por las organizaciones o los movimientos militantes, convertirse en público más o menos interesado”.⁵ El caso de México es un ejemplo de ello, en el tema de la transparencia, los actores principales fueron los académicos, los medios, la sociedad civil organizada, los políticos profesionales tuvieron que aceptar el papel de coadyuvantes aun cuando lucharon denodadamente por aparecer como actores principales para congraciarse con la ciudadanía y obtener alguna ventaja política.

Si bien se puede pensar que México entró tarde al tema del acceso a la información, en comparación con muchos otros países, cuando lo hizo, fue con una ley y con instrumentos vanguardistas y amplios.

La LFTAIPG fue aprobada por unanimidad por el Congreso el 30 de abril de 2002, entrando en vigor el 12 de junio del 2003. A pesar de que Talleryland afirmaba que *toda unanimidad es sospechosa*, creo que en este caso fue más bien virtuosa, pues fue el verdadero resultado de un ejercicio casi ejemplar del proceso de elaboración de una política pública. Y de un ejercicio que hoy brilla por su ausencia en México que se llama diálogo y acuerdo. “Con ese gesto político inédito y decisivo, se cerró el hasta ahora más importante capítulo de negociaciones y confluencia entre los actores políticos, el gobierno y un segmento de la sociedad civil”.⁶

Algunos de los objetivos y características distintivas de la Ley son:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- Transparentar la gestión pública;
- Garantizar la protección de datos personales;
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos;
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; y
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.
- Sujetos obligados: Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos.
- Favorece el principio de publicidad (Artículo 2 y 6).
- La clasificación de la información es la excepción.
- Favorece la utilización de medios electrónicos.

La Ley incluye un artículo, el siete, que es de suma importancia pues es en el se enumeran las llamadas *obligaciones de transparencia*, que no es otra cosa que una serie de deberes

⁴ Cfr. Meny y Thoenig (1992: 116)

⁵ Ibid (116)

⁶ Escobedo (56)

para los sujetos obligados, a fin de que pongan a disposición del público a través de un portal de internet un cierto número de información, sin necesidad de que medie una solicitud. En estas obligaciones de transparencia se incluyen por ejemplo: la estructura orgánica; las facultades de las unidades administrativas; el directorio de los servidores públicos; la remuneración de los servidores públicos; el domicilio de la unidad de enlace; las metas y objetivos de las unidades administrativas; los servicios que se ofrecen; los trámites, requisitos y formatos; la información sobre presupuesto asignado; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal; el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; las concesiones, permisos o autorizaciones; las contrataciones celebradas; el marco normativo aplicable; los informes generados; los mecanismos de participación ciudadana; y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

Por otro lado, la Ley contiene un apartado de *Acceso y protección de datos personales*, en el se establece entre otras cosas, que se deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, el acceso o corrección de sus datos personales.

Una ley creada de manera responsable, tiene sus propios contrapesos, limitaciones concretas que buscan evitar la discrecionalidad y las interpretaciones. En este sentido era de suma importancia establecer con claridad por qué motivos y con qué fundamentos se podría clasificar una información, es por ello que se incluyeron artículos específicos que acotaran el tema en apartados denominados *Información reservada y confidencial*. Estas son las dos únicas excepciones al acceso a la información. La primera, es aquella cuya difusión puede: comprometer la seguridad nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o de las relaciones internacionales; dañar la estabilidad financiera; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; causar perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes. Además, se podrá clasificar como reservada la información: reservada por disposición de una Ley; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos; y finalmente, toda aquella que forme parte del proceso deliberativo de los servidores públicos. El período máximo de reserva será de doce años. La segunda excepción, es decir la información confidencial, es aquella entregada con tal carácter por los particulares al gobierno, así como los datos personales. Esta información no está sujeta a plazos de vencimiento.

Adicionalmente, las dependencias y entidades están obligadas a publicar un índice de expedientes reservados, el cual se lleva a través de un sistema electrónico desarrollado por el IFAI. Dicho sistema permite llevar un registro y actualización de los expedientes.

Podríamos decir que esta política pública, expresada en principio en una ley, cubría sus primeros objetivos ya que “una política propone una intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta. Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición de estado deseada y del conjunto de los medios que prometen realizar esa

condición”.⁷

Los primeros pasos o fases de la política pública estaban dados, ahora vendría otra etapa no menos complicada que la de diseño y creación: la de hacer efectivas todas las decisiones tomadas. Era imposible saber o prever cuál sería el resultado de esta nueva política pública, ya que hay que tener presente que “el hacedor de las políticas opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran `modelos conceptuales`, `marcos de referencia`, implícitos o explícitos”,⁸ y la única manera de saber si el camino ha sido el correcto es a través de la implementación.

Los mecanismos institucionales creados por la ley para poder implementarla podríamos decir que son cuatro: las Unidades de Enlace, los Comités de Información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y, el Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

Unidades de Enlace

De acuerdo con el artículo 41, las Unidades de Enlace serán el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante y deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias a fin de facilitar el acceso a la información. Son lo que podríamos llamar “ventanilla única”, y, de conformidad con el artículo 28, son los responsables de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso y de realizar los trámites internos en cada dependencia para entregar la información, así como auxiliar a los particulares en la elaboración de las solicitudes.

Comités de Información

Los Comités de Información son órganos tripartitos conformados por un servidor público designado por el titular de la dependencia, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno de control, entre cuyas funciones más relevantes se encuentran: confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hechas por los titulares de las unidades administrativas de cada dependencia; establecer criterios específicos en materia de clasificación y conservación; confirmar la inexistencia de documentos solicitados; etc. (artículos 29, 30, 45 y 46).

IFAI

Finalmente, el artículo 33 da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y lo hace responsable de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, de resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso y de proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades. Con este artículo se da cumplimiento a otro más de los principios básicos que se han marcado en los parámetros internacionales y que es crear una instancia autónoma que se encargue de resolver sobre las negativas que reciban los solicitantes de información gubernamental. El Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.

Es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Para efecto de sus resoluciones, no está subordinado a autoridad alguna. El órgano máximo

⁷ Landau (1996: 278)

⁸ Aguilar (1992: 36)

de dirección (Pleno) está integrado por cinco comisionados. Delibera en forma colegiada y toma sus resoluciones por mayoría de votos.

S/S/

Este es un sistema informático desarrollado por la Secretaría de la Función Pública y el IFAI con el fin de facilitar las solicitudes de acceso a la información. Volveremos a el un poco más adelante.

C).- Implementación

“Puesto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de las políticas. No podemos definir con certidumbre lo que una política es ni porqué no se le implementa, si no sabemos lo suficiente acerca del funcionamiento de las organizaciones”.⁹ Analizar la implementación conlleva necesariamente hacer una evaluación, un razonamiento, echar un vistazo -aunque sea breve- de quienes serán los encargados de llevarla a cabo, es decir, la conocidísima burocracia.

En la actualidad la burocracia ha sido acusada, denostada, atacada, menospreciada, etc. Ser burócrata es, de hecho, denigrante. Si en algún momento se consideró un orgullo o privilegio formar parte de esa “casta” o “estamento” que era respetada, hoy da un poco de vergüenza admitir la pertenencia a esa organización. Esto, insisto, no siempre fue así. Para Hegel, “la institución más importante del estado era la burocracia, una organización en la que todos los intereses particulares se subordinan, por un lado, a un sistema de jerarquía, especialización, pericia y coordinación, y por otro, a presiones internas y externas para que sea competente e imparcial.”¹⁰ En contrario a lo que opinaba Hegel, Marx describía la burocracia como “el cuerpo de funcionarios del estado, como una sociedad particularmente cerrada dentro del estado, que extiende su poder y su capacidad a través del secreto y del misterio...(que) es simultáneamente un cuerpo parásito en la sociedad civil y una fuente autónoma de acción política.”¹¹

Lo cierto es que la burocracia está ahí y es quien opera las políticas públicas con un poder cada vez mayor, por lo que resulta importante revisar lo que se ha dicho en torno al tema. Quizá el personaje que más se haya ocupado de este tema con una visión “moderna” haya sido Max Weber, quien en su momento estableció modelos y teorías interesantes algunas de las cuales no son del todo aplicables vistas a la luz de hoy y otras siguen siendo totalmente vigentes. Echemos un vistazo.

La burocracia trajo consigo una división del trabajo cuyo impacto inmediato fue mejorar la organización entre sus miembros y la obligación a que exista un cierto orden. Esto nos lleva, con el tiempo, a una especialización de las labores de cada uno, lo que se traduce en que el trabajo sea cada vez más eficaz y eficiente, gracias a que existen una serie de principios básicos. Un ejemplo de estos principios es la distribución metódica de las actividades donde existen competencias rigurosamente fijadas, en donde los poderes de mando están

⁹ Elmore (1993 186)

¹⁰ Held (1996: 146)

¹¹ Held (1996: 146-147)

perfectamente determinados dada la existencia de una jerarquía funcional bajo un sistema firmemente organizado de mando y subordinación en que cada funcionario entrega todo su rendimiento. Un segundo atributo básico es una rigurosa disciplina, a la que deben someterse los miembros de la organización.¹²

El problema es que para Weber, dentro de una organización burocrática todo funciona con exactitud relojera y de manera objetiva y racional. Para él, poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas se hace conforme a regulaciones estrictamente objetivas, cuyas resoluciones, también objetivas, se hacen conforme a normas calculadas y “sin tomar en cuenta a las personas.”¹³ De acuerdo con su visión, los burócratas se despojan de toda “humanidad” para actuar de manera eficaz. “Una de las consecuencias que el hombre del porvenir burocrático va a tener que asumir es la progresiva represión de sus sentimientos, para cumplir sólo con su deber estricto...por esta represión se va a producir una metamorfosis del hombre en que éste tendrá que renunciar a sus instintos y sentimientos, para convertirse en materia inerte, en ‘espíritu congelado’. Pero tal mutación del hombre moderno se deberá básicamente a su integración en organizaciones burocráticas que son máquinas muertas e inertes y que precisamente por serlo tienen tal poder como para sojuzgar a los individuos.”¹⁴ Weber califica esta carencia de emociones como una virtud específica muy estimada de la burocracia cuya “índole peculiar...evoluciona tanto más perfectamente cuanto más se ‘deshumanice’ la burocracia, cuanto más acabadamente logra despojar a los asuntos oficiales del amor, el odio y demás factores personales, irracionales y emocionales que escapan a todo cálculo”.¹⁵ Sin embargo, nos dice el sociólogo, esos altos costos son “necesarios para llegar a una administración más eficaz, buena desde el punto de vista técnico o una administración que finalmente obtenga cada vez más logros económicos y sociales.”¹⁶

Desde mi punto de vista es claro que las burocracias no son “máquinas muertas e inertes” y carentes de ideología e inclinaciones, es decir, impersonales. Creo que son todo lo contrario, vivas, activas y tan humanas que todas las características de esa naturaleza humana se ven reflejadas en sus actividades. Son precisamente esos intereses personales, educación, cultura, etc., lo que a final de cuentas se ve reflejado en la implementación de una política. Veámoslo de esta manera ¿Porque aplicar una política económica “derechista” si yo, el implementador tengo una formación de izquierda? ¿Qué sucede entonces en un caso como éste? Que la política se rehace un poco, se matiza por parte del implementador y se diluyen los “imperativos” que establecieron los decisores cuando fue creada, pensada. Los responsables de la implementación son tan humanos que responden a resortes económicos (como alguna prebenda), políticos (la posibilidad de algún ascenso), etc. Como dice Peters, “los burócratas, al igual que cualquier otra élite política, llevan a su empleos un conjunto de valores, predisposiciones y rutinas de operación que afectan grandemente la calidad de su actuación en el contexto burocrático así como el tipo de decisiones que toman. Algunas de estas predisposiciones se derivan de sus antecedentes sociales, étnicos y económicos”¹⁷ y otras provienen de la preparación académica y profesional, así como de las experiencias laborales.

¹² Cfr. Weber (1999: 175-176, 716-720)

¹³ Cfr. Weber (2001: 57)

¹⁴ Lerner (1993: 103)

¹⁵ Weber (2001: 58)

¹⁶ Lerner (1993: 103)

¹⁷ Peters (1998: 181)

Por si esto fuera poco, hay que tomar en cuenta, además de todos los elementos hasta aquí mencionados, que “los que implementan políticas a menudo reciben instrucciones conflictivas de más de una fuente. Aunque el estereotipo del burócrata se presenta bien situado en una pirámide de cargos superiores y subordinados que reciben órdenes de un único superior, la mayoría de los funcionarios reciben órdenes de más de uno.”¹⁸

Para Weber lo que sustenta la permanencia y el buen funcionamiento de la burocracia son, en términos generales, los siguientes factores: la especialización con su consiguiente preparación técnica continua y la obediencia jerárquica, todo ello entrelazado con la racionalidad y objetividad de los actores responsables de la implementación de la política. Dicho en sus palabras, “la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad *técnica* sobre cualquier otra organización. Un mecanismo perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática...”¹⁹ No se necesita ser un especialista en administración actual para saber que las cosas no suceden exactamente de esa manera.

A pesar de que la burocracia no funciona con tal exquisitez, es el mejor mecanismo para colaborar con el desarrollo de nuestras sociedades. A nadie escapa que el crecimiento de los miembros de una comunidad ha sido desmesurado y ello ha traído consigo una mayor complejidad en la construcción social y en los mecanismos para atenderla dentro de la mayor armonía posible, lo que requiere no sólo una mayor organización administrativa sino más especializada y de mayor calidad. “Desde un punto de vista técnico es obvio que el gran estado moderno depende totalmente de una estructura burocrática”,²⁰ que “es la sombra inseparable de la creciente democracia de masas”.²¹

Como ya decíamos, la cuestión no se reduce sólo a una simple explosión demográfica, la situación es aún más complicada porque en realidad, como apuntamos en el párrafo anterior, “lo que incita a la burocratización es, todavía más que la dilatación extensiva y cuantitativa, la ampliación intensiva y *cualitativa* y el desarrollo interno de las tareas administrativas,”²² es decir, no sólo el crecimiento de la *masa* sino el aumento de las exigencias específicas, particulares de cada uno de los grupos sociales que integran esa *masa*, es lo que genera la complejidad que demanda la existencia de la burocracia. Hoy hay políticas específicas para recién nacidos, infantes, mujeres embarazadas, madres, madres solteras, jóvenes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, enfermos de cáncer, de sida, homosexuales, indígenas, campesinos, empresarios, industriales, etc.,etc., y cada uno requiere una atención específica y por tanto una organización específica.

La irrupción de la sociedad civil exigiendo se le rindan cuentas, ha trastocado de alguna manera las relaciones de poder y se ha convertido en un control indirecto de las organizaciones gubernamentales. Las banderas de la transparencia, el acceso a la

¹⁸ Lindblom (1991: 86)

¹⁹ Weber (1999: 730-731)

²⁰ Weber (2001: 48)

²¹ Weber (1999: 75)

²² Weber (1999: 729)

información y la rendición de cuentas obligarán a un reacomodo en sus estructuras internas de distribución del poder. Hoy el ciudadano los vigila.

En síntesis podemos afirmar que, teóricamente, la burocracia tiene un carácter racional cuya actitud está determinada por normas y fines que aplican los funcionarios para realizar tareas especializadas con la mayor eficacia posible, dado que responden a criterios previa y perfectamente establecidos con procedimientos claros y responsabilidades delimitadas, dentro de la mayor disciplina, rigor y confianza, con una suerte de excelencia en su ejercicio que los lleva a lograr la precisión de sus actividades, por realizarlas de la manera más objetiva posible por tener un carácter impersonal y carentes de sentimientos o impulsos humanos, todo ello bajo un estricto control jerárquico.²³

Eso es, decíamos, en teoría, pues en la operación concreta, en la práctica efectiva, “el proceso organizacional real dista mucho del reino formal supuesto. Las organizaciones tienen una densa y multifacética vida interna, nutrida por procesos políticos, sociológicos, psicosociales, antropológicos, económicos, que definen en conjunto su dinámica efectiva. Conceptos como lucha por el poder, liderazgo, cultura organizacional, no constituyen abstracciones científicas, sino intentos de aprehender fenómenos cotidianos de gran influencia en el comportamiento organizacional. Las organizaciones de ‘carne y hueso’ no responden normalmente a los supuestos sobre los que descansan los organigramas y los manuales de normas.”²⁴

La promulgación de leyes buenas, es decir, claras, concretas, con contenidos favorables y un buen diseño (científico o tecnológico) de un programa gubernamental, no son condiciones suficientes para el éxito de una política. Después de la “gran decisión” entran en juego factores de diversa índole, que no han sido previstos por leyes y programas y que, sin embargo, tienen un efecto directo sobre esas leyes y programas distorsionándolas o llegando incluso a hacerlas a un lado.²⁵

Visto desde esta perspectiva, que para mí es la única válida y viable, los implementadores adquieren un valor significativo pues son poseedores de un poder real: modificar o incluso llegar al grado de nulificar una política pública. Los implementadores no son “piezas” del engranaje político, no son partes mecanizadas al más puro estilo *tayloriano* o *fordista* en la cadena de producción de “servicios” al ciudadano. Los implementadores hacen política en su doble acepción de *politics* y *policy*. Esto no quiere decir que suceda siempre, pero más vale pensar que puede suceder que los ejecutores están ahí, activos, a veces simplemente a la expectativa para ver en qué momento o de que manera “ajustan” la decisión que dio origen a la política. En una posición más extrema, Peters va más allá al afirmar que “puede sostenerse sin riesgo que la ‘política pública’ es lo que ocurre, no lo que se dice en la legislación”²⁶ ni lo que dijeron los decisores, la política pública “**es**” la implementación.

Como se puede observar después de lo vertido hasta ahora, el poder de la burocracia es enorme, puede incluso, si se lo propone, descarrilar el tren de la democracia. No es exagerado. Ya hemos comentado en la introducción de este trabajo que la transparencia es

²³ Cfr. Weber (1999: 177,178, 716-722, 730,731)

²⁴ Kliksberg (1993: 55)

²⁵ Cfr. Aguilar (1992: 26)

²⁶ Peters (1998: 357)

un elemento de coexistencia con la democracia. Sin la primera no se da la segunda y viceversa. De aquí la relevancia de la participación de la burocracia para accionar los mecanismos que abren las puertas del acceso a la información y a la transparencia, lo que coadyuvará en la rendición de cuentas, cuestión indispensable en una democracia moderna. Circunscribir a la burocracia a un mero papel instrumental es equivocarse y subvaluar su capacidad de acción, lo que puede resultar peligroso. Los burócratas hacen directa o indirectamente política, y ésta puede ser democrática o autoritaria. En muchos países, donde la burocracia puede ser el centro de poder más coherente -es decir, organizado y por lo tanto sólido- puede marcar el rumbo o dificultar tomar uno nuevo. Sus movimientos en un sentido o en otro, como un bloque, puede detener la marcha. En aquellos países donde han aparecido “burocracias opresivas, el crecimiento del poder burocrático inhibe, y tal vez impide, el desarrollo de formas políticas democráticas.”²⁷

Queda claro entonces que cualquier política pública, y particularmente esta de la transparencia y el acceso a la información por la importancia que guarda la burocracia en su disposición de entregar u ocultar información, pueden ser susceptibles de resistencias. México no ha sido del todo ajeno a esta situación, sin embargo podemos decir que su implementación ha sido exitosa. Es por ello que debemos ser cuidadosos al extremo para consolidar esta estructura democrática.

Sistema de Solicitudes de Información

De acuerdo con la ley y con los principios internacionales que rigen en esta materia, el acceso a la información debe ser ágil, sencillo, expedito y no oneroso, aprovechando los medios de comunicación electrónica a fin de que la información sea accesible en línea. En tal virtud, y dado que la ley faculta al IFAI a diseñar los formatos de las solicitudes de acceso, se desarrolló un sistema informático que permite hacer solicitudes de información de manera remota.

En el mundo la comunicación siempre ha sido un elemento vital. “Los actuales Medios de Comunicación desempeñan a menudo un papel análogo al de los canales de Mesopotamia o la regulación del Nilo en el antiguo Oriente. El incremento de los Medios de Comunicación tiene una importancia decisiva para que sea posible una administración burocrática, aunque no es la única condición decisiva.”²⁸ Efectivamente, la comunicación es una condición indispensable para que este tema logre consolidarse. A pesar de que no es el único mecanismo para solicitar información, pues se puede hacer de manera directa ante cualquier dependencia con un simple escrito, utilizar los medios electrónicos la hace más sencilla y mucho más económica ¿Por qué? Imaginemos una persona de escasos recursos, un campesino por ejemplo, que vive en la sierra de Chihuahua o uno que vive en las zonas cálidas de la Península de Yucatán y que requieren saber cuáles serán los incentivos a determinados productos agrícolas o cuáles los subsidios. Desplazarse hasta la ciudad de México para preguntar les sería muy oneroso no sólo por el viaje sino porque seguramente a su pregunta vendría una petición de tiempo por parte de la autoridad para preparar la información, lo que representaría gastos en hospedaje y manutención. Pues bien, con este sistema informático podrán hacer sus cuestionamientos desde su lugar de origen sin necesidad de desplazarse, y por esta misma vía les será entregada la información si así se desea.

²⁷ Heady (2000: 498)

²⁸ Weber (2001: 53)

Sabemos que muy pocos habitantes cuentan con un equipo de cómputo o tienen acceso a uno, es por ello que estamos buscando otros caminos que hagan de esta política una realidad. Una de estas vías es lo que podríamos llamar *puentes de traducción*, que intentarían enfrentar un doble problema, por un lado subsanar las limitaciones de la población a terminales de internet, y por otro, hacer entendible cierta información.

El paso más importante es garantizar el acceso a la información pública gubernamental, pero no es lo único. No para toda la población, toda la información es comprensible. Los servidores públicos manejan mucha información especializada, que no todos entendemos. Por ejemplo, los temas sobre presupuesto, podemos solicitar acceso a cierta información y podemos recibirla, pero de eso a que la entendamos, es otro asunto. De ahí la importancia de *traductores*. Si existe una organización civil con cierta formación o manejo en temas presupuestales, puede trabajar analizando el ejercicio del mismo. Posteriormente, puede hacer su análisis y brindarle a la población en general sus resultados en un lenguaje básico. Esta recepción de información traducida es fundamental, ya que permite a muchas personas realmente conocer el trabajo de los servidores públicos, el impacto de su toma de decisiones, así como también contribuye a la rendición de cuentas. Estas mismas organizaciones de la sociedad civil pueden coadyuvar poniendo a disposición de la población terminales de cómputo con acceso a internet exclusivamente para presentar solicitudes de acceso.

D).- Resultados

A la fecha, a pesar de todos los problemas que se han enfrentado para su implementación, podemos decir que la política ha sido exitosa. Algunos de los resultados positivos que se dieron a conocer en el segundo informe de labores son los siguientes:

Las estadísticas (2003-2005)

En el primer año del ejercicio del derecho de acceso a la información, 2003, se recibieron 24,097 solicitudes de información. De éstas, se generaron 636 recursos de revisión.

Para el 2004, el número de las solicitudes de información presentadas ascendió a 37,732; derivando en 1,431 recursos de revisión presentados ante el Instituto.

Para el 28 de julio del presente año, el conteo de solicitudes de información presentadas a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya había llegado a los 26,472. Los recursos de revisión presentados a la misma fecha fueron 1,224, representando un incremento de 90% respecto al mismo periodo del 2004.

En total, se han realizado 88,301 solicitudes de información y se han resuelto 3,291 recursos de revisión en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Estas cifras rebasan lo que la mayoría de los países con leyes de acceso a la información han vivido.

De la información existente sobre el perfil de los solicitantes, se ha observado que el grupo de edad con mayor número de solicitudes de información ha sido el comprendido entre los 20 y los 24 años. Además, el 34.7% de los solicitantes pertenecían al ámbito académico.

No obstante sus innegables éxitos y avances, ésta política pública requiere de un impulso mayor en los estados de la república. Dado que la ley de la materia es de aplicación federal,

es necesario que cada uno de los 32 estados publique su propia ley, por desgracia, a la fecha solamente 24 lo han hecho y no todos con las mejores prácticas.

Al respecto, se presentan algunos ejemplos:

- De las veinticuatro leyes de acceso a la información promulgadas en México, a excepción del estado de Coahuila, todas contemplan la protección de datos personales.
- 12 contemplan entre sus sujetos obligados a los partidos políticos. Todas consideran al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos autónomos constitucionales (Ver Tabla 5). Los Organos de Acceso a la Información Pública, también poseen muy variadas atribuciones respecto a los sujetos obligados (Ver Tabla 4).
- 18 leyes no contemplan la creación de una instancia como el Comité de Información en la Ley Federal.
- Los tiempos para responder una solicitud de información van de los 5 a los 20 días (Ver Tabla 7).
- Los estados que solicitan identificación del solicitante son: Aguascalientes, Colima, Durango, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas (Ver Tabla 6).
- Todas contemplan que el acceso será gratuito (a excepción de los costos de reproducción y de envío).
- Aguascalientes, Tamaulipas y Veracruz no contemplan la creación de un órgano autónomo (Ver Tabla 1), además de que éstos poseen distintas naturalezas jurídicas (Ver Tabla 3). Asimismo, las leyes poseen distintos procedimientos para la designación del pleno (Ver Tabla 2).

E).- LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: UNA SILENCIOSA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Transparentar la gestión pública, acceder a la información, rendir cuentas. Todo ello representa necesariamente una nueva forma de organización de las instituciones públicas, una nueva lógica en la forma de trabajar y de ordenar el trabajo. Si bajo el esquema anterior la idea que prevalecía en los pasillos de la administración era la de esconder la información o desaparecerla, hoy la exigencia es no sólo no esconderla o desaparecerla, sino algo mucho más complicado: organizarla, ordenarla para que sea susceptible de consultarse. La imagen más común que nos viene a la cabeza cuando hablamos de la burocracia es la de un individuo sentado en un escritorio lleno de papeles sin ningún orden y, a su alrededor, un panorama similar: cajas, carpetas, memos, oficios, etc., diseminados por ahí, en el piso, en los archiveros que, con sus cajones abiertos, más bien parecen escupir documentos, antes que guardarlos. Los servidores públicos deben, en consecuencia, modificar su manera de trabajar. Esto, lo sabemos muy bien, no es tarea fácil. En muchos casos habrá que obligarlos a romper dogmas e inercias de varias décadas, que se han convertido en vicios inconfesables.

Obligar a los servidores públicos a trabajar de otra manera implica que hay que dotarlos de nuevos manuales de procedimientos, actualizar organigramas, revisar manuales de organización, revalorar algunas posiciones que antaño eran despreciadas, en una palabra,

se requiere una reforma administrativa. Si alguien lo hubiera planteado así, es decir, como una condición necesaria para la aplicación de la ley federal de transparencia, probablemente hubiese costado más trabajo la aprobación de la iniciativa de ley. Los cambios traen desajustes y los humanos son más proclives a dejar las cosas como están, los invade el miedo a la incertidumbre. Aun cuando el objetivo principal de la ley de transparencia no era que se llevara a cabo una reforma administrativa, el hecho es que esta se tiene que realizar aunque sea por un método indirecto, que, como dice Majone, en muchas ocasiones produce mejores resultados que los métodos directos, sobretodo en el campo de las políticas en que las estrategias de cambio institucional dan resultados más eficientes y valiosos si se utilizan como métodos de producción indirectos.²⁹

a).- Archivos

Pudiera resultar inverosímil, desmesurado incluso, pensar que el detonador de esta reforma lo podemos encontrar en el manejo de los archivos. ¿Es esto realmente tan importante? La respuesta es sí. En efecto, lo que busca la ley de transparencia y acceso a la información pública, es que las personas puedan obtener y revisar documentos. Para que esto pueda suceder los documentos deben, primero, existir y, segundo, estar organizados de tal manera que sean fácilmente examinados. Es decir, se requieren archivos. De nada sirve tener la llave del acceso si el archivero que se abre con esa llave está vacío o es tal su desorden que es imposible saber donde está la información que necesitamos. Esto nos hace pensar que requerimos crear una nueva cultura archivística. Los responsables del archivo y los archivos mismos han sido olvidados por la administración pública. El porqué de esta situación es muy simple: antes no era necesario que existieran archivos porque nadie los consultaba, a un gobierno autoritario nadie le pide información que justifique sus actos. Es más, en una idea totalmente errónea y contraria a ciertos principios, algunos gobernantes pensaban que los archivos eran de su propiedad pues ellos los hicieron. Olvidaron por completo que por su trabajo reciben un pago. Como dice Weber, los funcionarios y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción y mucho menos del producto mismo, por lo que no deben de confundir el patrimonio público con el privado.³⁰

Es muy común que al hablar de archivos evoquemos de inmediato al Archivo General de la Nación (AGN), como si éste fuera el único responsable del tema. Es verdad que el AGN tiene una importancia fundamental para conservar nuestros archivos históricos, pero cuando hablamos en este apartado de los archivos no nos referimos precisamente a éstos, o no nada más a éstos, sino a los archivos cotidianos, de operación diaria en las dependencias públicas. Esta confusión es muy común ya que “hay una visión errónea sobre la importancia que tienen los archivos, porque tiende a vérselos como algo que corresponde al oficio de historiador”.³¹ En este sentido, “el conocimiento de los documentos gubernamentales no es ni puede ser privilegio del historiador, es un derecho ciudadano que tiene que estar garantizado en la práctica cotidiana de la gestión pública”,³² no tendría uno que esperar 40 o 50 años para conocer una información que interesa hoy.

²⁹ Cfr. Majone (2000: 137-138)

³⁰ Cfr. Weber (1999: 175, 717, 718)

³¹ Aguayo (2005: 2)

³² Marvan (2005: 44)

El IFAI, aprovechando la rendija que le abrió el artículo 32 de la LFTAIPG, que establece que *corresponderá al AGN elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación, conservación y organización de los archivos, tomando en cuenta la mejores prácticas internacionales*, emitió unos **lineamientos generales**³³ que intentaban sentar las bases para la modernización y eficiencia administrativas, buscando igualar los procedimientos en todas las dependencias, ya que, por increíble que parezca, una de las grandes sorpresas que trajo consigo la entrada en vigor de la LFTAIPG, “fue descubrir que no existía una normatividad homogénea en toda la administración pública en materia de archivos. Cada dependencia y entidad tenía la suya propia y no necesariamente combinaba, por decirlo de alguna manera, o era coherente en todo el interior de la administración pública federal”.³⁴ En estos lineamientos se define con toda claridad, que debemos entender por archivos de trámite, de concentración e histórico; y establece los procedimientos de catalogación y clasificación archivística así como el de baja documental. Como se puede observar, todo esto se refiere a los archivos “vivos”, actuales, activos, más que a los archivos que están depositados en el AGN, sin que con esto se quiera decir que éstos no sean importantes. Simplemente son diferentes.

El expediente, ese documento con el trabajan los funcionarios, es uno de los pilares en que descansa todo gobierno. De acuerdo con Weber, la administración moderna se basa en documentos (expedientes o archivos) que deben conservarse como borradores, proyectos, minutas o en forma original o definitiva. De hecho, debe regir el principio de *atenerse al expediente* aún allí donde las declaraciones orales sean la regla. Para él, los expedientes o archivos constituyen cada día más dentro de las esferas pública y privada, el fundamento de toda organización.³⁵

Sin archivos ¿cómo confrontar a la administración pública? ¿Cómo exigirle cuentas? ¿Cómo puede comprobar que sus decisiones y acciones se tomaron de la manera más objetiva posible?. Dicho en lenguaje coloquial y autóctono: papelito habla.

El problema de la falta de una cultura archivística va más allá de los límites imaginados. Si como veíamos hace un momento para Weber en los archivos deben conservarse incluso los proyectos y borradores, podemos decir que en México nuestro atraso es enorme. Si a duras penas conservamos las acciones y decisiones finales, es más que obvio que no guardamos todas aquellas minutas y proyectos que no se convirtieron en una decisión final, en una acción concreta y tangible. Esto nos lleva a repetir o reeditar viejas discusiones de alguna política pública sin tomar en cuenta los antecedentes, los avances y estudios que se hicieron en determinado momento. Esto permite que cada sexenio surjan los *iluminados* con ideas *novedosas* que ponen de nueva cuenta en la mesa de análisis sin sus antecedentes respectivos. Es decir, partimos de cero, lo cual implica que el costo de estudios anteriores, muchas veces multimillonarios, de nada sirvieron, pues se perdieron por falta de conservación en algún archivo. Ya ni hablar de los costos hora-hombre invertidos, total el gobierno paga, el pueblo paga. “A veces es tan importante tener la memoria de lo que se aprueba como de lo que no se aprueba y el saber dónde ubicar esos documentos, dónde están esos temas, cómo se abordaron”³⁶ y, quizá lo más importante, es porque se

³³ Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero del 2004.

³⁴ Marván (2005: 37)

³⁵ Cfr. Weber (1999: 23)

³⁶ Marván (2005: 56)

desecharon, porque no se consideró una política pública viable. Eso evitaría costos duplicados.

Una arista más en este espinoso tema de los archivos, es la cuestión de las instrucciones verbales que en muchas ocasiones se dan a los subordinados sin que quede ninguna constancia. Aquí no hay más que volver a Weber quien, como veíamos unos párrafos arriba, desde hace muchas décadas nos dijo que había que *atenerse al expediente* aún ahí donde de hecho o de derecho las declaraciones orales son la regla. Al respecto, un representante del *National Security Archive* de los Estados Unidos, opina que “se remarca como problema relacionado a la administración de registros y transparencia, el que no existe una cultura de escribir memorándums de conversaciones oficiales. Las instituciones corren a las llamadas por teléfono, a lo que les dijo éste o aquel, y no hay ningún escrito sobre quién se reunió con quién y que fue lo que se dijo en ello. Esta falta de una clara dinámica de producción y flujo de registros e información hace la gobernabilidad ineficiente, propensa a la corrupción y a la secretividad, y por lo tanto no democrática”.³⁷

¿Porque el tema de los archivos implica una reforma administrativa? Por algo muy simple, de acuerdo con la ley de transparencia, los servidores públicos cuentan con veinte días hábiles³⁸ para responder una solicitud de información, lo que significa, de entrada, buscarla y encontrarla. Esto en sí mismo ya es un reto, porque el servidor público que recibe la solicitud debe tener en principio la capacidad de saber a que unidad administrativa turnarla, y ésta, ubicar físicamente la información, clasificarla, copiarla y entregarla a la unidad de enlace, todo eso sin descuidar las demás labores. Esto, en las condiciones actuales de los archivos en México, es casi un imposible. Lograrlo requiere, como decíamos, una reforma de los qués, los cómo, y los quienes, se encargarán de recibir, ordenar, clasificar, resguardar, organizar y actualizar los archivos. Comentaremos algunos puntos en el apartado siguiente.

b) Reorganización de estructuras y procedimientos.

Quizá el primer problema que nos aqueja, es el nivel que le hemos dado no sólo a las plazas de quienes son responsables del tema, sino fundamentalmente a las funciones. No habíamos entendido que ésta es una función primordial. Los archivos guardan, por un lado, las razones y justificaciones de las decisiones de los gobernantes, y por otro, son la memoria institucional. Desgraciadamente nunca lo habíamos visto así. Tan era considerada una función de tercera, casi al extremo innecesaria, que esa era la puerta de entrada a la administración pública, pero no porque fuera la puerta principal, sino porque era (de hecho sigue siendo) el escalón más bajo del escalafón. No sólo eso, si llegaba algún recomendado que no sabía hacer nada lo común era: “mándalo al archivo”; si alguien se portaba mal con el superior: “mándalo al archivo”. Es decir, el archivo era la escoria.

Bajos sueldos y prácticamente nulos apoyos de recursos materiales indispensables como archiveros y espacios físicos, hacen una combinación terrible de suma cero en donde todos pierden: los trabajadores por sus bajos sueldos e incentivos inexistentes que los hacen sentirse frustrados, menospreciados; los superiores jerárquicos porque es muy fácil que se

³⁷ Osorio (2005: 25)

³⁸ Algunas leyes estatales han caído en el absurdo de otorgarle a la administración sólo cinco días para responder, lo que nos lleva a pensar, que caerán en la salida fácil de la inexistencia documental, que no es otra cosa más que la negación del derecho.

extravíe algún expediente importante; las instituciones que se quedan sin memoria, que es tanto como nunca haber existido; finalmente, los ciudadanos, que no pueden saber que hicieron los gobernantes con esos recursos que les entregamos vía impuestos o porque tomaron una decisión y no otra respecto de cualquier tema. Oscuridad absoluta, impunidad total.

En una estructura burocrática en la que la jerarquía lo es casi todo, el nivel cuenta. A quien le va a importar lo que hace el nivel más bajo, a nadie, salvo a aquel que de pronto necesita algún documento, algún expediente. Sólo ahí, en ese momento adquiere una relevancia que por desgracia es fugaz: acaba en cuanto el expediente es consultado. Es por tanto necesario revisar y revalorar la posición del responsable del archivo dentro de la estructura. En Estados Unidos, por ejemplo, a la persona encargada del tema se le ha creado una oficina denominada de “Sistemas Administrativos, de Registro e Información” y se le ha colocado en un cuarto nivel que podemos llamar Subsecretario Asistente de Registro e Información.³⁹

Ahora bien, si es importante contar con una estructura adecuada en cuanto a niveles jerárquicos y cantidad y calidad del personal, no debemos soslayar la otra parte de este complejo rompecabezas: los procedimientos y las normas que hacen esto posible, mismos que deben ser claros y específicos para cumplir con la función archivista de la manera más eficiente posible. Se necesitan generar normas y manuales que den orden y unidad al manejo de los archivos. La dispersión actual en materia de normatividad complica más los procesos administrativos.

El Archivo General de la Nación⁴⁰ realizó un diagnóstico muy sencillo pero no por ello menos útil que divide la problemática a nivel institucional en cuatro rubros: organización, funcionamiento, recursos y situación jurídica. Veamos. A).- *Organización*. En lo que toca a este punto el problema se centra en que existe una confusión operativa por falta de claridad en los procedimientos. Asimismo, la falta de homogeneidad normativa, organizativa y procedimental hacen que en cada oficina los archivos se manejen de forma particular lo que complica su conservación y consulta. Por otro lado existe una dispersión organizativa que no permite el control documental. B).- *Funcionamiento*. Desde esta perspectiva el problema radica en dos situaciones, por un lado, limitaciones técnicas y, por el otro, la indefinición de políticas y procedimientos lo que hace disfuncional el manejo de los archivos. C).- *Recursos*. En cuanto a los recursos materiales la situación es simple: locales inadecuados en cuanto a tamaño, ubicación y limpieza. Respecto del mobiliario y equipo destinado a estas áreas, si lo hay, es normalmente de desecho. En cuanto a los recursos humanos, el problema es la falta de personal especializado y la ausencia de estímulos salariales y profesionales. Un ejemplo del terrible estado de abandono en que se encuentran los archivos lo dio la exdirectora del AGN al comentar que a ella le tocó jubilar a un analfabeta total que habiendo entrado como parte del servicio de intendencia, fue ascendiendo hasta convertirse en archivista, puesto en el que estuvo 23 años hasta que un investigador del Colegio de México hizo el descubrimiento de este personaje y se le jubiló.⁴¹ El problema no era de él, sino de quienes estuvieron a cargo del Archivo en general. ¿No resulta esto algo patético? ¿Cómo archivó documentos alguien que no sabe leer ni escribir? ¿Alguien se dio cuenta? ¿A alguien le importó? Cuidado. No apliquemos el reduccionismo absurdo. Apilar y guardar en cajas no es

³⁹ Cfr. Osorio (2005: 52)

⁴⁰ Cfr. Archivo General de la Nación

⁴¹ Cfr. Galeana (2005: 12)

archivar. Amontonar no es archivar. He ahí el problema. La confusión del significado de “archivar”. En cuanto al tercer componente del rubro de recursos, es decir los financieros, el problema es la falta de ellos. Como no es una actividad importante, no se le dota de una partida especial de recursos financieros que coadyuven a enfrentar el rezago. D).- Situación Jurídica. Aquí se da una parte del origen del caos. La inexistencia de disposiciones jurídicas globales, homogéneas, que regulen la producción, uso y control de los documentos oficiales, no hace sino acrecentar más el descontrol. Una responsabilidad dispersa se convierte en ausencia de responsables específicos, es decir irresponsabilidad. Por ello es necesario, urgente, que exista una definición jurídica tanto de la organización como del funcionamiento de los archivos. Sabemos que existe ya una iniciativa de Ley de Archivos en el Congreso. Debemos procurar que no se quede ahí, en la congeladora, hay que impulsar que se incorpore en el debate, no sólo entre los legisladores sino con los especialistas, los académicos y sobretodo, a la luz de las nuevas tecnologías. No podemos seguir pensando que el único camino para controlar un archivo es cosiendo expedientes. Claro que hay que conservar el papel, el documento, pero hay que explorar otras vías, otras alternativas, revisar experiencias internacionales. Muy a mi pesar incluso, el documento electrónico es ya una realidad, así que debemos pensar en de que manera adoptarlo como una opción.

Mientras todo eso sucede, mientras tenemos ley de archivos, es importante contar con algún instrumento, alguna guía que vaya encaminando los procesos de organización archivística hacia determinado punto. Un destino que a su vez sirva de punto de partida para el orden, la organización definitiva. En este sentido fue que el AGN y el IFAI emitieron los Lineamientos para la organización y conservación de archivos que, como se comentó en un inciso precedente, buscaban establecer los criterios básicos y sobre todo homogeneizar algunos de los preceptos archivísticos. Se esperaba que fueran el detonador para un mayor y mejor control a través de una sistematización.

La emisión de esos Lineamientos no fue una simple ocurrencia, se dieron en cumplimiento al mandato establecido en el artículo 32 de la LFTAIPG. Por otro lado, el artículo décimo transitorio de la propia Ley, estableció una obligación cargada de buenos deseos, ya que dispuso que “los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, **completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos**, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 32”. Esto de *completar la organización y funcionamiento de los archivos* no se logra por decreto, de hecho esta es una tarea que seguramente tardará algunos años. Como bien dice Patricia Galeana, es probable que hayamos empezado al revés, de acuerdo con ella, debimos de haber publicado primero una ley de archivos y luego una de acceso a la información. Otro mecanismo pudo haber sido dar un mayor tiempo para que la ley se implementara, tal y como se hizo en Inglaterra en donde su Ley de Transparencia se publicó en el 2000, pero entró en vigor hasta el 2005, con la finalidad de que se hicieran todos los preparativos necesarios en todas las oficinas, desde actualizar procedimientos hasta reorganizar las oficinas. Pero eso es Gran Bretaña. Aquí si no la echábamos a andar era muy probable que nunca hubiese funcionado. La coyuntura política en este país es vital. Lo importante ahora es definir el rumbo. Hacia adónde queremos ir. Creo que esto nos lleva necesariamente por el sendero de la reorganización de las estructuras administrativas así como de la revisión de normas y manuales de procedimientos que especifiquen con toda claridad los vericuetos de la producción documental, así como la circulación, uso, conservación y, algo muy relevante, su destrucción. Quién, cómo y porqué se puede destruir un documento. Habrá que revisar el ciclo vital de los documentos en sus fases activa (uso cotidiano), semiactiva (uso probable) e inactiva

(histórico), no tanto para redefinir los conceptos sino más bien para precisarlos. Aclarar dónde termina una etapa y comienza la otra y quién y porqué es responsable de cada una y hasta donde llega esa responsabilidad.

En algún momento se pensó que con la emisión de los Lineamientos y un trabajo coordinado entre el AGN y el IFAI, esa obligación prevista en el transitorio de la ley sería más fácil implementarla, cumplirla, sin embargo no ha sido así. Hasta el momento el parto ha sido harto complicado. A pesar de que ambas instituciones estuvieron de acuerdo en la publicación de los multicitados Lineamientos, en algún momento, por alguna razón, el AGN se sintió vulnerado en sus atribuciones y buscó incluso como limitar los alcances de esa normatividad firmada y aprobada por ellos. La razón es clara. Se sienten amenazados en cuanto a sus responsabilidades. Pareciera ser que no les ha quedado claro que lo que busca el IFAI, en principio, es como mejorar el manejo –con todas las implicaciones que ya hemos mencionado- de los archivos actuales. Los que contienen la razones de las decisiones de hoy.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, Sergio, Ponente en la mesa de discusión No. 2 “*El dilema de los archivos del Estado mexicano ¿rendirá cuentas el servidor público o lo juzgará la historia?*”, versión estenográfica, pág. 2, Lunes 27 de Junio 2005, Semana Nacional de Transparencia. www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/ponencias.html

Aguilar Villanueva (1992), “La Hechura de las Políticas Públicas”, *Colección Antologías de Política Pública*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1993). “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”, Estudio introductorio, *Colección Antologías de Política Pública*, México, Miguel Ángel Porrúa

Archivo General de la Nación, *Introducción a la Organización de Archivos*, www.agn.gob.mx/lineam/agn_modulo1.pdf

Elmore, Richard (1993), “Modelos Organizacionales” en: *La implementación de las Políticas*, Colección Antologías de Política Pública, México, Miguel Ángel Porrúa.

Held, David (1996), *Modelos de Democracia*, Madrid, Alianza Editorial.

Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992), “Las Políticas Públicas”, *Colección Ariel Ciencia Política*, Barcelona, Ed. Ariel.

Escobedo, Juan Francisco, “México: Poliarquía en Construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad”. México, Universidad Iberoamericana, Fundación Información y Democracia A.C., Fundación Konrad Adenauer.

Galeana, Patricia (2005), Ponente en la mesa de discusión No. 2 “*El dilema de los archivos del Estado mexicano ¿rendirá cuentas el servidor público o lo juzgará la historia?*”, versión estenográfica, *Semana Nacional de Transparencia*, México, IFAI. www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/ponencias.html

Heady, Ferrel (2000), “Administración Pública, una perspectiva comparada”, *Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.

Kliksberg, Bernardo (1993), *¿Cómo transformar al Estado?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Landau, Martín (1996), “El Ámbito Propio del Análisis de Políticas” en: *El Estudio de las Políticas Públicas*, Colección Antologías de Política Pública, México, Miguel Ángel Porrúa.

Lerner, Bertha (1993), *Democracia Política o Dictadura de las Burocracias. Una lectura de Max Weber con miras al porvenir*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica.

Lindblom, Charles (1991), “El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas”, Colección estudios, Serie Administración General, México, Miguel Ángel Porrúa-Ministerio para las Administraciones Públicas-INAP.

Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero del 2004.

López-Ayllón, Sergio (2004), "La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal" en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Majone, Ginadoménico (2000), "Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas", *Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.

Marván Laborde, María (2005), Ponente en la mesa de discusión No. 2 "El dilema de los archivos del Estado mexicano ¿rendirá cuentas el servidor público o lo juzgará la historia?", versión estenográfica, *Semana Nacional de Transparencia*, México, IFAI. www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/ponencias.html

Osorio, Carlos (2005), Ponente en la mesa de discusión No. 2 "El dilema de los archivos del Estado mexicano ¿rendirá cuentas el servidor público o lo juzgará la historia?", versión estenográfica, *Semana Nacional de Transparencia*, México, IFAI. www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/ponencias.html

Peters, Guy (1998), "La política de la burocracia", *Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max (1999), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max (2001), *¿Qué es la Burocracia?*, México, Ediciones Coyoacán, Sociología.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Ángel Trinidad Zaldívar, Mexicano, Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México con especialidad en Finanzas Públicas y Maestría en Administración y Gobierno, ha ocupado durante su carrera profesional diversos cargos entre los que pueden señalarse: Coordinador de Enlace Interinstitucional de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República; Secretario Particular de la Secretaría de Turismo paralelamente responsable de la Unidad de Enlace de Metas Presidenciales y Titular de la Unidad de Enlace para la Transparencia; Delegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Estado de Puebla; Delegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Estado de Morelos; Asesor y Coordinador de Enlace con las Delegaciones de la Subsecretaría de Comunicaciones y Transportes, Asesor y Coordinador de Giras en la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal; Secretario Auxiliar del Lic. Luis Donaldo Colosio, Candidato a la Presidencia; Director de Administración de LICONSA; Secretario Particular del Director General de LICONSA y previamente del Director de Planeación de CONASUPO; Secretario Técnico del Subsecretario de Planeación Educativa y Secretario de Actas y Acuerdos de la Comisión de Informática del Sector Educativo.

En cuanto a su carrera Académica, Profesor de Teoría General del Estado en la Universidad Intercontinental; estudios y trabajos publicados: "Descentralización, una Asignatura Pendiente", en *Propuestas para el Debate*; y "Breviario para la Reflexión".

Este documento forma parte de un libro en el que actualmente trabaja.

Ángel Trinidad Zaldívar

Secretario Ejecutivo

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Av. México 151, Col. Del Carmen Coyoacán, Del. Coyoacán, 04100, México, D.F.

Tel. 30.67.24.15

Fax. 30.67.24.00 ext. 50 02

angel.trinidad@ifai.org.mx - www.ifai.org.mx

TABLA 1

**Leyes que prevén la integración de un
Órgano de Acceso a la Información Pública**

SI (21)	
Federal	Nuevo León
Coahuila	Puebla
Colima	Querétaro
Distrito Federal	Quintana Roo
Durango	San Luis Potosí
Guanajuato	Sinaloa
Jalisco	Sonora
México	Tlaxcala
Michoacán	Yucatán
Morelos	Zacatecas
Nayarit	

NO (3)
Aguascalientes*
Tamaulipas
Veracruz

* Tercera Ley local

TABLA 2 Procedimiento para la designación, nombramiento o elección de los integrantes del Pleno

Modelo 1 (7 casos)	El Congreso del Estado los propone y aprueba por mayoría calificada Coahuila, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo y Sonora
Modelo 2 (6 casos)	Propuestos por el Titular del Ejecutivo del Estado y aprobados por el Congreso del Estado Colima, Durango, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas
Modelo 3 (1 caso)	Cada uno de los Poderes del Estado designa a un Consejero. El Titular del Ejecutivo designa además al Director General del Instituto. Guanajuato
Modelo 4 (3 casos)	Propuestos por la sociedad y aprobados por el Congreso del Estado Nuevo León, Querétaro y Tlaxcala
Modelo 5 (3 casos)	El Titular del Ejecutivo los designa y lo hace del conocimiento del Congreso del Estado quien podrá objetar. Federal, México y Yucatán
Modelo 6 (1 caso)	El Ejecutivo designa 3 consejeros, el Judicial, 3; el Legislativo 4; cada uno de los 5 órganos autónomos designa a 1, y la sociedad propone 3 que deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa. Distrito Federal

TABLA 3 Naturaleza jurídica de los Organos de Acceso a la Información Pública

<p>Modelo 1 3 casos</p>	<p>Órgano Constitucional Autónomo. Coahuila, Jalisco y Morelos.</p>
<p>Modelo 2 17 casos</p>	<p>Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Colima, Distrito Federal, Durango, Federal, Guanajuato, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Querétaro*, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas. * La Ley establece en el artículo 6° transitorio, que el OAIP tendrá Autonomía Constitucional a partir de una reforma a la Constitución Política, misma que hasta la fecha no se ha llevado a cabo.</p>
<p>Modelo 3 1 caso</p>	<p>Órgano de Carácter Permanente, de consulta, honorífico y de evaluación. Tlaxcala. Nota.- Así fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. el 13 de agosto de 2004. A esta fecha no se tiene</p>

TABLA 4 Atribuciones de los 21 Organos de Acceso a la Información Pública sobre los Sujetos Obligados

Ámbito de aplicación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Organismos autónomos constitucionales	Ayuntamientos	Partidos políticos	Empresas para-estatales	Empresas para-municipales	Instancias que manejen recursos públicos*
Federal	SI	NO	NO	NO	NO APLICA	NO	SI	NO	NO
Coahuila	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Colima	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Distrito Federal	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Durango	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Guanajuato	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO
Jalisco	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
México	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO
Michoacán	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Morelos	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Nayarit	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Nuevo León	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Puebla	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
Querétaro	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Quintana Roo	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
San Luis	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Sinaloa	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Sonora	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Tlaxcala	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Yucatán	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Zacatecas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

TABLA 5 **Sujetos obligados por las 24 leyes**

Además de los 3 poderes, los órganos autónomos constitucionales, las empresas paraestatales y paramunicipales:

Ámbito de aplicación	Ayuntamientos	Partidos políticos	Instancias que manejen recursos públicos*
Federal	NO APLICA	NO	NO
Aguascalientes	SI	SI	SI
Coahuila	SI	SI	SI
Colima	SI	SI	SI
Distrito Federal	SI	NO	SI
Durango	SI	NO	SI
Guanajuato	SI	NO	NO
Jalisco	SI	SI	SI
México	SI	NO	NO
Michoacán	SI	SI	SI
Morelos	SI	SI	SI
Nayarit	SI	NO	SI
Nuevo León	SI	NO	SI
Puebla	SI	NO	NO
Querétaro	SI	SI	SI
Quintana Roo	SI	SI	NO
San Luis Potosí	SI	NO	SI
Sinaloa	SI	SI	SI
Sonora	SI	SI	SI
Tamaulipas	SI	NO	SI
Tlaxcala	SI	SI	SI
Veracruz	SI	SI	NO
Yucatán	SI	NO	SI
Zacatecas	SI	SI	SI

TABLA 6 **Requisitos para solicitar información**

Ámbito de aplicación	Nombre y dirección del solicitante	Exhibir o entregar copia de identificación oficial	Firma autógrafa o huella digital	Materia política sólo para mexicanos	Acreditar nacionalidad mexicana
Federal	SI	NO	NO	NO	NO
Aguascalientes	SI	SI	NO	NO	NO
Coahuila	SI	NO	SI	NO	NO
Colima	SI	SI	SI	SI	NO
Distrito Federal	SI	SI	NO	NO	NO
Durango	SI	SI	NO	NO	SI
Guanajuato	SI	NO	NO	NO	NO
Jalisco	SI	NO	NO	NO	NO
México	SI	NO	SI	NO	NO
Michoacán	SI	SI	NO	NO	NO
Morelos	SI	NO	NO	NO	NO
Nayarit	SI	NO	NO	NO	NO
Nuevo León	SI	NO	NO	NO	NO
Puebla	SI	SI	NO	SI	NO
Querétaro	SI	SI	NO	NO	NO
Quintana Roo	SI	NO	NO	NO	SI *
San Luis Potosí	SI	SI	NO	NO	NO
Sinaloa	SI	SI	NO	NO	NO
Sonora	SI	NO	NO	NO	NO
Tamaulipas	SI	SI	NO	NO	NO
Tlaxcala	SI	SI	NO	NO	NO
Veracruz	No previsto en Ley	No previsto en Ley	No previsto en Ley	NO	NO
Yucatán	SI	NO	NO	NO	NO
Zacatecas	SI	SI	SI	SI	NO

* Además deberán acreditar ciudadanía Quintanarroense.

TABLA 7

Medios para solicitar información

Ámbito de aplicación	Escrito	Electrónico	Verbal	Tiempo de respuesta a solicitudes
Aguascalientes	SI			5 días hábiles (3 casos)
Jalisco	SI	SI		
Nayarit	SI			
Coahuila	SI		SI	10 días hábiles (10 casos)
Colima	SI		SI	
Distrito Federal	SI		SI	
México	SI		SI	
Morelos	SI			
Nuevo León	SI			
Quintana Roo	SI		SI	
Sinaloa	SI		SI	
Tamaulipas	SI	SI		
Tlaxcala	SI		SI	
Michoacán	SI			
Puebla	SI		SI	
Sonora	SI	SI	SI	
Yucatán	SI			
Durango	SI		SI	20 días hábiles (5 casos)
Federal	SI		SI	
Guanajuato	SI		SI	
San Luis Potosí	SI			
Zacatecas	SI			
Querétaro	SI			
Veracruz	SI			No lo establece (1 caso)

