



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y EL
CAMBIO DE CULTURA EN EL EJERCICIO
DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL DISTRITO
FEDERAL (2008-2010)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS
PÚBLICOS

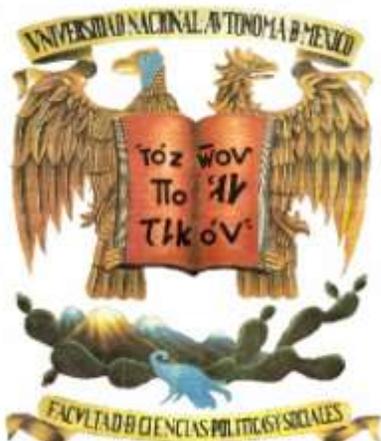
P R E S E N T A

LIC. ALICIA GUADALUPE LUNA SALAZAR

DIRECTOR DE TESIS:

DOCTOR JOHN MILL ACKERMAN ROSE

COMITÉ TUTORIAL: DRA. KARLA VALVERDE VIESCA, DR.
KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ, DRA. IRMA ERÉNDIRA
SANDOVAL BALLESTEROS, DR. CARLOS HERNÁNDEZ
ALCÁNTARA.



México, D.F.

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por las profundas enseñanzas que han dejado en mi vida.

Gracias al Distinguido jurado que guió mi investigación:

- Doctor John Ackerman: Gracias por su dedicación, interés y visión al dirigir esta investigación.
- Doctora Karla Valverde: Gracias por su compromiso, impulso, y apoyo profundo, desde los seminarios de investigación hasta la culminación del proyecto.
- Doctora Irma Sandoval: Gracias por el entusiasmo y distinguido acompañamiento en esta investigación.
- Doctor Khemvirg Puente: Gracias por su apoyo y sus recomendaciones justas y precisas que condujeron a buen puerto esta investigación.
- Doctor Carlos Hernández: Gracias por su valiosa contribución y observaciones objetivas sobre este trabajo, y por el invaluable apoyo de la Secretaría de Servicios Escolares del Posgrado de la Facultad.

A mis padres por todo el apoyo y cariño que me han dado en mi vida, gracias por impulsarme y guiarme en cada uno de mis proyectos.

- A mi padre Jorge Humberto Luna Espinoza por todas las palabras de aliento y por el gran ejemplo de esfuerzo, trabajo y dedicación, eres un ejemplo a seguir.
- A mi madre Silvia Salazar Ramírez por ser mi mejor amiga, gracias por toda la sabiduría en tus consejos, no tengo palabras para agradecer todo lo que has hecho por mí, ojalá llegué a ser la mitad de excelente madre que has sido para mí.
- A mi esposo Jorge Raos gracias por tu amor, apoyo y guía en este proyecto, gracias por ser el pilar de mi corazón y compañero de vida.
- A mis hermanos Carmen y Jorge por todo el cariño y amor que han tenido conmigo, gracias por acompañarme en todas las etapas de mi vida.

- A mis abuelos: José Luna, Antonio Salazar, Ascensión Espinoza, que desde el cielo me cuidan, y a mi abuela Alicia por todo el cariño que me ha brindado.
- A mi familia política por su apoyo en esta etapa, gracias Don Rubén, Doña Alcira, Alejandro, y Eve por sus palabras de aliento los quiero.

A mis amigas que me han acompañado en cada una de las etapas de mi vida, gracias a ustedes por sus consejos: Angélica Gómez, Anaid Lizbeth, Citlalli Gutiérrez, Paola Izasmendi, Rocío Mendoza, Socorro Martínez, Yaocihuatl Carrillo, Alicia Mondragón, y Rosa Elisa Cervantes.

A todos ellos mi más sincero agradecimiento y cariño por su valiosa colaboración...

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	15
DEFINICIONES SOBRE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	15
1.1 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR TRANSPARENCIA?	16
1.2 LA TRANSPARENCIA COMO CONTRIBUCIÓN A LA MEJORA DEL DESEMPEÑO.....	18
1.2.1 <i>La transparencia hacia los ciudadanos</i>	20
1.3 EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA DESDE EL PUNTO DE VISTA CULTURAL	21
1.4 DERECHO A LA INFORMACIÓN	22
1.5 LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	24
1.6 POLÍTICA DE LA TRANSPARENCIA.....	29
1.7 LA IMPORTANCIA SOBRE LA IMPORTANCIA DEL FACTOR CULTURAL EN LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA.	30
CAPÍTULO II	34
LA POLÍTICA DE LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL	34
2.1 CONTEXTO EN EL DISTRITO FEDERAL	35
2.2 EL DEBATE SOBRE LOS SEGUNDOS PISOS	40
2.3 PANORAMA DE LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL	43
2.3.1 <i>Fase inicial normativa</i>	44
2.4 PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA O DE MÁXIMA PUBLICIDAD	45
2.5 PRINCIPIO DE DOCUMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE GOBIERNO	47
2.6 ESTABLECIMIENTO DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.....	49
2.6.1 <i>Responsabilidades de los entes públicos y los servidores públicos</i>	49
2.7 OBLIGACIONES DE LOS ENTES PÚBLICOS	51
2.8 FASE INTERMEDIA: CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD Y REFORZAMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE ÓRGANOS FACULTADOS PARA CUMPLIR DICHA NORMATIVIDAD	53
2.8.1 <i>Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal</i>	53
2.8.2 <i>Servidores públicos habilitados</i>	55
2.8.3 <i>Oficinas de información pública</i>	56
2.8.4 <i>Comités de Transparencia</i>	59
2.9 INNOVACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA DE LOS ENTES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL	60
2.9.1 <i>Centro de atención telefónica Tel-INFODF</i>	60
2.9.2 <i>INFOMEX</i>	61
2.9.3 <i>Portales de internet</i>	61
CAPÍTULO III	63
ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO DE CAMBIO DE LA CULTURA DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA DEL DISTRITO FEDERAL	63
3.1 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE CAMBIO	67

3.1.1 <i>Primer elemento: generación y entrega de información</i>	67
3.2 SEGUNDO ELEMENTO: EL FUNCIONARIO Y LA ACCESABILIDAD DE LA INFORMACIÓN	70
3.2.1 <i>Resguardo y conservación de la información</i>	70
3.2.2 <i>Creación de facilidades de acceso y difusión</i>	73
3.3 TERCER ELEMENTO: INSTALACIÓN DE UNA OFICINA DE INFORMACIÓN PÚBLICA	74
3.4 DIFICULTAD OBSERVADA POR LA INTEGRACIÓN DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS EN LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN PÚBLICA	76
3.4.1 <i>Restricciones en los recursos de las oficinas de información pública</i>	77
3.5 CUARTO ELEMENTO: INNOVACIONES EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN.....	78
3.5.1 <i>Evolución del servicio del centro de atención telefónica</i>	78
3.6 DIFICULTADES OBSERVADAS POR LA ESTRUCTURA DE LA INFORMACIÓN DE LOS PORTALES DE INTERNET.....	88
3.6.1 <i>Capacitación a funcionarios públicos</i>	89
CAPÍTULO IV	93
ESTRATEGIAS DE EVASIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL SERVICIO PÚBLICO	93
4.1 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR RECURSO DE REVISIÓN?	93
4.1.1 <i>¿Cuándo procede el recurso de revisión?</i>	94
4.1.2 <i>Requisitos</i>	94
4.1.3 <i>Tipos de resolución</i>	96
4.2 ANÁLISIS DE RECURSOS DE REVISIÓN.....	98
4.2.1 <i>Recurso de revisión Consulta Verde</i>	99
4.2.2 <i>Recurso de revisión Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro</i>	104
4.2.3 <i>Recurso de revisión Programa de Recolección de Pilas</i>	108
4.2.4 <i>Recurso de revisión Delegación Milpa Alta</i>	113
4.2.5 <i>Recurso de revisión Secretaría de Gobierno del Distrito Federal</i>	118
4.3 ENTREVISTA A SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LA TRANSPARENCIA	127
4.3.1 <i>Respuesta de los funcionarios encuestados</i>	129
4.3.2 <i>Utilidad de la transparencia</i>	129
4.3.3 <i>Conocimiento de normas para actualizar la información</i>	132
4.3.4 <i>Sistemas administrativos y gestión de archivos</i>	134
4.3.5 <i>Conocimiento de la Ley de Transparencia</i>	136
4.3.6 <i>Rutinas del funcionario público en el proceso de la solicitud de información pública</i>	137
4.3.7 <i>Existencia de mecanismos de evasión a la transparencia</i>	140
4.3.8 <i>Elementos que generan transparencia</i>	141
4.4 VISITA A OFICINAS DE INFORMACIÓN PÚBLICA	142
4.4.1 <i>Horarios de la oficina de información pública</i>	142
4.4.2 <i>Calidad en la atención al solicitante</i>	143
4.5 ELEMENTOS PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	146
4.5.1 <i>Se necesita un ciudadano cada vez más participativo</i>	146
4.5.2 <i>Difundir la cultura de la transparencia a los ciudadanos</i>	147
4.5.3 <i>Mejora en las organizaciones</i>	147
4.5.4 <i>Sistema de incentivos y sanciones para el servidor público</i>	148
CONCLUSIONES	150
BIBLIOGRAFÍA	159

PÁGINAS WEB	162
ANEXOS	163
ANEXO 1.....	164
RELACIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS.....	164
ANEXO 2.....	164
DATOS SOBRE LOS ENTREVISTADOS.....	164
ANEXO 3.....	165
CUESTIONARIO APLICADO A FUNCIONARIOS PÚBLICOS.....	165
ANEXO 4.....	166
RESPUESTAS DE LOS FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS	166
ANEXO 5.....	173
¿CONSIDERA QUE EXISTE ALGUNA ESTRATEGIA DE EVASIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA?	173

INTRODUCCIÓN

La publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal ha traído una serie de cambios en las funciones diarias de un servidor público. Trajo consigo la creación de un Instituto de Información Pública del Distrito Federal.

La pertinencia de la investigación consiste en que la aprobación de una ley de transparencia en México podría generar una transformación en la mentalidad de los servidores públicos, pero estos cambios no han sido del todo positivos, ya que se han presentado acciones de los servidores públicos “negativas” debido a que se resisten a transparentar y rendir cuentas a la sociedad.

Por lo que la hipótesis de esta investigación es que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal no ha tenido el impacto esperado en las políticas de transparencia del Gobierno del Distrito Federal, debido a la presencia de inercias y vicios en la cultura burocrática de los servidores públicos que laboran en él.

De ahí la importancia del estudio de la forma en que los cuerpos administrativos de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal se convierten en una limitante para que el ciudadano participe y el funcionario responda, considerando así que el impacto de estos nuevos instrumentos no han sido los esperados.

El primer capítulo de la tesis analiza los conceptos de transparencia y rendición de cuentas desde dos puntos de vista, el primero como elementos básicos de un Estado democrático, de acuerdo con Uvalle un Estado democrático “se rige por valores fundamentales como constitucionalidad, legalidad, eficacia e instituciones- poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órdenes de gobierno, federalismo, centralización, descentralización, relaciones intergubernamentales que tienen sentido y razón de ser para desenvolverse en las exigencias de la política y lo

público”.¹ El segundo punto de vista como un mecanismo para una gobernanza más efectiva, ya que apoya o hace posible que la participación ciudadana incremente en los procesos gubernamentales, abriendo espacios de comunicación entre el Estado y los diversos actores sociales.

Con el desarrollo de una sociedad democrática ya no existe la oportunidad de que el poder se pierda a la vista de todos, menos para que sea entendido únicamente en círculos de privilegio, es decir, por unos cuantos que con base en prácticas discrecionales, acceden o no para dar a conocer la información que se demanda desde los espacios públicos. El poder democrático es el resultado de luchas que han derivado en el estallido de las revoluciones políticas con objeto de destruir los privilegios que aumentan las inconformidades sociales y políticas.

De acuerdo con Uvalle cuando “el poder no es democrático hay riesgo de que la información y los recursos bajo su custodia sean protegidos con el fin de evitar su conocimiento público”.² Bajo ese supuesto la transparencia y la rendición de cuentas son elementos que pueden contribuir a la publicidad del poder, siempre y cuando el poder se rija en normas y procedimientos que debe cumplir y que tienda a la racionalización, es decir, que se ejerza en ámbitos institucionales que lo estructuren en decisiones, recursos, información y acciones, respondiendo a los ciudadanos a partir de compromisos que acrediten su utilidad y razón de ser.

En un Estado democrático, la transparencia y rendición de cuentas fomentan al interior de las dependencias la difusión de las acciones de gobierno transformando la cultura y práctica del servicio público, ya que la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos se somete al escrutinio de la sociedad.

El principio de rendición de cuentas se basa en el derecho a la libre expresión y en el derecho a la asociación. Estos derechos permiten que los ciudadanos se organicen y defiendan sus ideas e intereses frente a las acciones

¹Uvalle Berrones, Ricardo. “*Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la Transparencia*”, en *Revista de administración pública*. México, nueva época, volumen XLIII, núm. especial, septiembre-diciembre de 2008, pp. 143-173.

² *Ibid.*, p. 143.

gubernamentales. Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar dichas acciones, y su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de órganos gubernamentales. Toda dependencia que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre las mismas. Para que se cumpla el requisito de estados transparentes se requiere el mejoramiento de los mecanismos de consulta y diálogo, no solamente proporcionando información, sino creando estímulos y oportunidades para su consulta y la participación activa de la sociedad en la formulación de políticas públicas.

Todavía se observa una visión patrimonialista de la información por parte de los servidores públicos, incluso existe una asimetría, es decir, mientras para el ciudadano se amplían sus facultades de acceso a la información, el burócrata esconde más la información, al grado de que algunos creen que la información generada en las dependencias es propiedad suya y creen que darla a conocer implica una tarea más, o la ven como una infiltración en sus actividades.

El concepto de transparencia se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público. Esto la vuelve accesible a todos los posibles actores interesados, permitiendo su revisión y análisis, y la detección de posibles anomalías.

El segundo capítulo trata sobre los cambios que la publicación de la Ley de Transparencia trajo en los estados de la República, tales como la forma en que la adoptaron y la creación de institutos de información pública. El Distrito Federal cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que regula un derecho universal para los ciudadanos: el acceso a la información pública. Sin embargo, ha generado para las dependencias más que un avance, un problema. Como lo he mencionado anteriormente, el principal problema es que los servidores públicos comprendan la importancia de publicitar sus acciones, lo cual se debería entender ya no como una necesidad sino como una exigencia: la de documentar y hacer pública la información sobre la manera en que cada organización toma decisiones.

En el caso de un Estado democrático, la vida pública la constituyen todos los sujetos que participan como actores relevantes, como los ciudadanos y los gobernantes. En él, ya se cuenta o se ha cristalizado la transición democrática y se ha iniciado una ruta para las reformas encaminada a modificar las reglas del juego, es decir, la materialización de una democracia con gobernabilidad, que tiene como objetivo edificar una estructura institucional en donde los actores sean responsables y rindan cuentas.

El ejercicio honesto del poder con una supervisión ciudadana, se podría decir que existe en cada organización con contralorías ciudadanas o comités de transparencia, en los cuales los ciudadanos pueden participar o vigilar las acciones del gobierno.

La participación democrática requiere una ciudadanía informada, en este nivel suelen existir dos tipos de solicitantes de información: aquellos vinculados con medios de comunicación u organizaciones sociales; y los ciudadanos realmente interesados en los programas gubernamentales y que están ejerciendo este derecho.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es un poderoso mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa. El principio de máxima publicidad sobre el que se analiza en este capítulo, permite la asignación de responsabilidades públicas. Además, nos permite identificar a los ejecutores de decisiones y funciones gubernamentales. Esta ley es un instrumento para conocer y evaluar a las políticas públicas, mejorando el nivel del debate sobre su diseño, contenido e impacto. Al hacer que todos los servidores públicos estén obligados a rendir cuentas, permitirá una nueva relación entre gobernantes y gobernados, contribuyendo a la consolidación democrática del país.

Para garantizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se creó el Instituto de Información Pública del Distrito Federal (INFO-DF), esto responde a la necesidad de reforzar los mecanismos y vías de acceso a la información, para apoyar al ciudadano cuando

se presenten resistencias a la apertura y difusión de la información gubernamental. La transparencia y la rendición de cuentas son valores considerados un medio para que el poder público sea vigilado por los ciudadanos. El gobierno democrático y transparente, para mostrar su funcionamiento se encuentra sujeto al escrutinio público, rindiendo cuentas para explicar y justificar sus acciones.

Uvalle observa que a partir de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y de la creación del Instituto de Información Pública del Distrito Federal, los entes públicos cuentan con un diseño institucional que “es un punto de partida para ver cómo la transparencia por cuanto modelo mental ingresa al mundo de la autoridad, las decisiones, la operación y las interacciones para evitar que la incertidumbre genere desconfianza o confusión en los sistemas aplicados”.³ Estos elementos exigen a los servidores públicos adoptar habilidades, destrezas y valores que orienten sus funciones a través de la puesta en práctica de una Ley: es decir el diseño institucional implica la materialización de los modelos mentales en reglas de operación con el fin de construir instituciones viables y congruentes con su sentido y razón de ser.

Las dependencias del Distrito Federal dieron un salto cualitativo hacia el establecimiento de mejores prácticas burocráticas, por ejemplo la producción y cuidado de documentos y archivos, es decir ya se organizaron los sistemas institucionales de archivos de las dependencias como un arreglo jurídico administrativo. Ramírez coincide en que existe una regulación de los principales procesos técnicos de los archivos, una descripción y valoración documental, “lo que facilita al ciudadano la información archivística, lo cual podríamos entender como una información organizada y útil y no como papeles viejos, transformando el papel del ciudadano que se nutre del conocimiento de la acción gubernamental, para una participación ciudadana más informada y directamente involucrada”.⁴ Lo

³*Ibid.*, p.163.

⁴Ramírez Deleón, José Antonio. *Archivos gubernamentales: Un dilema de la Transparencia*. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2007, colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, p. 37.

anterior permitiría que los ciudadanos dieran seguimiento con mayor profundidad en los procesos decisorios del gobierno incluso participar en ellos, al mismo tiempo que tendrían mejores elementos para exigir un mejor desempeño de las funciones de los servidores públicos.

Las organizaciones públicas han modificado sus prácticas de transparencia para generar información estratégica tanto para los fines comunes a toda la organización como para defender sus propios intereses. Al interior de estas organizaciones pues, se construye un valor o mentalidad de que el conocimiento de toda la información producida sin ninguna reserva incrementa la calidad de los resultados organizacionales en su conjunto.

La implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no pretende influir en el diseño organizacional, sino en la forma en que se produce el intercambio de la información interna y, desde este punto de vista, identificar los puntos en los que se generan las decisiones relevantes si es que cumplen con la verificabilidad, de modo que permita observar que en efecto la gestión de los recursos se ha llevado a cabo según la normatividad vigente. En resumen, la política de transparencia debe permitir que cualquier persona pueda seguir desde un principio y hasta la conclusión de cada trámite, cada una de las decisiones y actividades emprendidas en cada proceso administrativo.

Tal como lo señala Uvalle, “las políticas públicas tienen que ser el motivo de conocimiento y debate ciudadano porque son respuestas que la autoridad formula e implementa con recursos públicos, es decir, de la comunidad organizada. Una política pública es transparente si está disponible la información en torno a su concepción y ejecución, si es comprensible, y los ciudadanos saben el papel que pueden desempeñar en ella”.⁵

En ese sentido, un elemento clave para la rendición de cuentas es el control y la fiscalización de los recursos públicos. La fiscalización es el proceso mediante el cual una autoridad vigila el uso de los recursos públicos (ya sean económicos,

⁵ Uvalle Berrones, *op.cit.*, nota 3, p. 163.

materiales o humanos), y se evalúan las acciones de gobierno considerando su racionalidad y apego a la Ley. Implica también una revisión de la eficiencia del proceso de planeación y ejecución de las políticas públicas.

El control es un componente importante de la fiscalización y existen diversos dispositivos de control en un sistema de división de poderes. El control interno es preventivo y se refiere a la detección y corrección de fallas al interior de la misma organización administrativa. El control externo lo ejerce alguna dependencia ajena y es posterior al desempeño basado en reportes e informes facilitados por la organización a fiscalizar.

Cuando el poder es vigilado y controlado por los ciudadanos significa que es más público y, en esa medida, la relación política entre gobernantes y gobernados es más vigorosa porque se instituyen relaciones de confianza que acrecientan la vitalidad de las normas democráticas.

Asimismo, Miguel Ángel Valverde sostiene que “si bien se puede argumentar que la transparencia puede obstaculizar el logro de ciertos objetivos de política pública, en las áreas de mayor interés para los ciudadanos (tales como salud, educación, obras de infraestructura pública), siempre será preferible la mayor transparencia posible, atendiendo tanto a valores de justicia y equidad en la asignación de recursos públicos, como a su viabilidad misma, a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones”.⁶ En este sentido, la transparencia permite obtener la confianza de la ciudadanía en las acciones que emprende el gobierno además de inhibir actos de corrupción y opacidad de los funcionarios públicos.

El capítulo tercero analiza el proceso de cambio de la cultura en el servidor público en la política de transparencia del Distrito Federal ya que todavía se aprecia la

⁶ Finkelstein, Neal. *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*. Nueva York, MacMillan, 2000, p. 30. Tomado de: Valverde Loya Miguel Ángel. *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Experiencias en la Unión Europea y México*. P. 1. Ver: <http://derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0123.pdf>

existencia de una “cultura del secreto”, que representa una amenaza para la vida democrática y propicia un ambiente favorable para la corrupción.

Todavía persiste una cultura burocrática que tiene la percepción de que la corrupción difícilmente se combate con normas de acceso a la información y transparencia. En la conciencia de los servidores públicos, el combate a la corrupción obedecería a un concepto muy abstracto sobre la rendición de cuentas y los principios de honestidad.

En el año 2007 la empresa mexicana Probabilística dio a conocer los resultados de un estudio sobre la percepción de los servidores públicos respecto de la Ley de Transparencia. Dicho estudio, titulado “La Cultura de los Servidores Públicos alrededor de los Temas de Transparencia y Acceso a la información”, señaló que los servidores públicos consideraban a la sociedad mexicana poco participativa y que le falta aprender a exigirle cuentas a su gobierno.⁷

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal establece elementos fundamentales para el proceso de cambio de la cultura del servidor público en la política de transparencia del Distrito Federal. El primer elemento que se analiza es la generación y entrega de información: la administración pública genera grandes cúmulos de información que debería ser resultado de la existencia y manejo de registros administrativos, algunos de los cuales están contemplados en disposiciones jurídicas como la Ley de Archivos del Distrito Federal y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, por ende, existe una obligación de integrarlos y mantenerlos actualizados. El segundo elemento versa sobre el funcionamiento y la accesibilidad de la información que comprende el resguardo y conservación de la información: la importancia del archivo. Y el tercer elemento es la instalación de oficinas de información pública que si bien operan para informar sobre trámites, requisitos, localización de oficinas y datos oficiales de servidores públicos, la oficina de información pública es el primer puente de comunicación entre las

⁷ Luna Pla, Issa. “*Cultura burocrática de transparencia y acceso a la información*”, en *Revista Buen Gobierno*, México, 2008, número 4.

dependencias y los ciudadanos, cuyo análisis de su organización y funcionamiento presenta un panorama del desempeño de los servidores públicos ante el ciudadano.

Para la elaboración de este capítulo se realizó una visita a varias oficinas de información pública, además de investigar en la currícula de los funcionarios encargados de dichas oficinas y la experiencia en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues es un factor importante en el desempeño de estas oficinas. El cuarto elemento se refiere a las innovaciones en tecnologías de la información que corresponde a los medios electrónicos mediante los cuales se puede facilitar el acceso a la información. Hay que reconocer que estos van cobrando cada vez mayor importancia, aunque desafortunadamente esta importancia no se ha correspondido con una mejor calidad de la información. En el Distrito Federal se han implementado el Sistema INFO-MEX, TEL-INFO, y portales de transparencia.

El cuarto capítulo tiene como objetivo identificar las estrategias de evasión de la transparencia de los servidores públicos utilizando tres instrumentos: Visitas a Oficinas de información Pública, información obtenida por medio de la realización de entrevistas a servidores públicos y análisis de recursos de revisión, entendidos como instrumentos que permiten al ciudadano inconformarse con la resolución o ausencia de respuesta por alguna autoridad, a este respecto, el estudio de los recursos de revisión reflejan cómo algunas dependencias del Distrito Federal no responden las solicitudes de información conforme al artículo 45 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que establece los principios de máxima publicidad, simplicidad o rapidez, gratuidad del procedimiento, orientación y asesoría a los particulares en las Oficinas de Información Pública, reflejando que los servidores públicos no han entendido que la atención al ciudadano es un deber y no una obligación, cuando el ciudadano no es atendido conforme a la Ley de Transparencia en algunas ocasiones se limita la búsqueda de información, y los que sí persisten en su derecho se encuentran con respuestas clasificadas como confidenciales o simplemente se enfrentan a una

fundamentación jurídica que confunde al ciudadano y que lo único que logra es esconder la información, es decir, hay actitudes y comportamientos de servidores públicos que consideran la información de la que disponen como patrimonio personal, y por lo tanto está sujeta a la explotación y obtención de beneficios económicos o políticos.

Un hallazgo importante en la investigación fue la utilidad del recurso de revisión como base para la identificación de las estrategias de evasión de la Ley de Transparencia por parte de los servidores públicos. El análisis de estos recursos permite establecer al futuro propuestas de mejora de la política de transparencia desde el punto de vista normativo, ya que permite identificar las debilidades y vacíos de la aplicación de la Ley e identificar un bajo desempeño de las funciones de los servidores públicos.

Las entrevistas realizadas a encargados de oficinas públicas nos permitieron conocer la percepción del servidor público de la utilidad de la Ley de Transparencia, identificar los procesos de cambio en los sistemas de administración de documentos y gestión de archivos, así como las rutinas, vicios y dificultades que se genera en el interior de las dependencias para cumplir con la Ley de Transparencia.

En un Estado corrupto, la participación de la sociedad civil es especialmente limitada cuando el régimen tiene un bajo nivel de legitimidad y confianza de la sociedad. Al contrario de un gobierno democrático, los ciudadanos aprecian que las organizaciones gubernamentales no generan certidumbre, proximidad, ni confianza, provocando bajas expectativas y un desempeño deficiente, y como consecuencia, una participación ciudadana atrapada en un espacio de retroalimentación negativa entre Estado y sociedad.

En este sentido, el único beneficiado es el Estado corrupto, es decir, los servidores públicos que no se rigen con valores de ética y de servicio público, pues lo único que buscan es un beneficio propio.

Si en las dependencias públicas existe la ausencia total de transparencia en sus procedimientos internos, tanto la transparencia como la rendición de cuentas pueden convertirse en un incentivo perverso para construir respuestas adecuadas a las normas de control y evaluación a cada solicitud realizada, sin que exista la posibilidad alguna de verificarlas.

Esta “cultura” llega a permear todos los niveles jerárquicos de gobierno, y se asocia a los mecanismos de preservación de un régimen político. El hecho de que la información sea secreta no solamente otorga condiciones de ventaja, sino oculta acciones de abuso, errores u omisiones.

Por varias décadas, la discrecionalidad y la corrupción entre los servidores públicos en México se asociaron a esta “cultura del secreto”, en donde estructuras patrimonialistas y clientelares hacían del desvío de recursos públicos y la manipulación de información un instrumento de distribución del poder político. Los beneficios económicos de la corrupción se repartían en aras de mantener el orden y la disciplina entre los cuadros burocráticos y políticos.

El capítulo cuarto en el punto 4.3.8 llamado elementos que generan transparencia a partir de las respuesta de los servidores públicos se estudian los elementos que generaría una política transparente exitosa, resaltando la propuesta de establecer el perfil de un funcionario encargado de la aplicación de la Ley de Transparencia, es decir un servidor público que cuente con principios y valores relacionados con una cultura de rendición de cuentas y acceso a la información y que adquiera el compromiso y la responsabilidad de implementar una política de transparencia en beneficio de los ciudadanos.

CAPÍTULO I

Definiciones sobre transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública

El objetivo de este capítulo es conocer las principales definiciones sobre transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información que son características de un gobierno democrático, donde los ciudadanos deben estar informados de las acciones del gobierno, para evaluar la gestión de sus gobernantes y participar responsablemente en las decisiones públicas.

Por otro lado, el estudio de dichos conceptos son elementos fundamentales para entender los cambios para entender los cambios en la cultura de trabajo de las dependencias públicas.

La corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, distorsionan las economías y erosionan a la sociedad. La responsabilidad de la prevención y el control de estos problemas depende de todos los poderes del Estado en colaboración con la sociedad en su conjunto.

La transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información se instalaron como valores de interés nacional e internacional en la administración pública, en tres etapas: La primera desde finales de 1980 y principios de años noventa cuando inició la discusión acerca de la corrupción, la ausencia o la distorsión de estos valores tornándose en un problema de interés público mediante una serie de movilizaciones masivas en contra de los efectos nocivos de la corrupción en países como Filipinas, Bangladesh, China, Brasil y Venezuela, por lo que en 1993 se estableció Transparencia Internacional como una Organización No Gubernamental de combate a la corrupción. La segunda etapa tuvo lugar desde mediados de los años noventa hasta 2003: la comunidad internacional implementó en el comercio internacional regulaciones destinadas a prohibir el soborno de funcionarios públicos extranjeros. Estas normas se introdujeron en convenciones

como la Organización de los Estados Americanos. Así mismo, la tercera etapa tiene lugar en esta década (a partir del 2010) en la que el mundo requiere la introducción de la promoción de modificaciones en las instituciones y culturas organizacionales existentes que vacunen de la corrupción a las instituciones de gobierno.⁸El término transparencia es el que escuchamos en discursos políticos, como lema de dependencias y por los mismos ciudadanos en el momento de exigir a los gobernantes buenos resultados, pero nos damos cuenta de que no siempre se cumplen las promesas realizadas en sus campañas, y que todavía no se ha logrado establecer la cultura de la rendición de cuentas.

Sin embargo, la existencia de una regulación normativa como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en particular la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal no ha asegurado por sí misma el cumplimiento de la transparencia. El éxito de la Política de Transparencia está relacionado con la eficiencia de los aparatos administrativos, es decir, el cambio es de índole cultural, que privilegie el respeto de la ley.

Los organismos públicos existen para cumplir funciones al servicio de los ciudadanos. El respeto por esta tarea implica el ejercicio de un orden legal y ético.

Para poder entender el desarrollo de la política de transparencia en el Distrito Federal, será necesario desarrollar un recorrido que contemple los diferentes conceptos que intervienen en esta problemática.

1.1 ¿Qué se entiende por transparencia?

El significado literal de la palabra transparencia remite a un cuerpo que permite ver los objetos o deja pasar la luz a través de él. Este mismo significado es el que se utiliza para el término transparencia haciendo referencia a su sentido metafórico:

⁸Armstrong, Elia. "Integrity, transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues", August 2005, p. 3, en <http://unpan1.un.org/introduc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf> (La traducción es propia).

la transparencia permite ver lo que hay del otro lado. En otro sentido, la transparencia es un proceso para combatir la corrupción, que implica un cambio al interior de las dependencias para garantizar el interés ciudadano.

De acuerdo con Néstor Baragli, podemos definir la transparencia como “una política tendiente a poner a disposición de la sociedad el mayor número de información o documentos que se encuentren en posesión del Estado”.⁹ Específicamente, en temas relacionados a presupuesto, estructura organizacional y normatividad interna con los objetivos de generar una participación ciudadana informada y obtener la confianza de la ciudadanía en las acciones que emprende y las decisiones que adopta el gobierno.

Razón por la cual la transparencia en el ejercicio de la función pública debe tener entre otros, los atributos que sostiene Daniel Kaufman: **a) Facilitadora del acceso a la información**, es decir que la información se encuentre accesible y disponible para todas las personas; **b) Comprensiva**, la información debe cubrir los temas clave, asegurándose de no dejar algún punto sin respuesta; **c) Relevante**, los entes públicos deben responder datos que resuelvan la solicitud del ciudadano, evitando la entrega de información superflua y el sobreflujo de información; **d) De calidad y confiable**, para contribuir al diseño de políticas y dar confianza a los mercados para los inversionistas”¹⁰. Los atributos señalados anteriormente permiten entender que la transparencia no debe ser sólo un actor de rendir cuentas a un destinatario específico, debe ser la práctica permanente de “colocar la información en la vitrina pública para que cualquiera pueda revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como fundamento de sanción si hay anomalías en su

⁹ Baragli, Néstor. “Políticas Públicas de Transparencia”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, núm. 5, enero-junio de 2005, pp. 21-42.

¹⁰ Kaufman, Daniel. “*Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*”, Paper presentado en Qinghua University Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance Fighting Corruption in Transition Economies. Beijing, China, abril de 2002.

interior”,¹¹ como una medida de control externo en las acciones de los servidores públicos.

El término transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, a excepción de aquella que es confidencial. Esto la vuelve accesible a todos los actores interesados permitiendo su revisión y análisis además de la detección de posibles anomalías.

La transparencia es una cualidad de los funcionarios y las instituciones públicas que permiten la claridad, la apertura y la visibilidad de sus actuaciones, así como el acceso a la información por parte de la ciudadanía. La transparencia es lo contrario del ocultamiento del secreto y de los arreglos bajo la mesa propios de la corrupción. Su práctica genera un ambiente de confianza y credibilidad entre los servidores públicos y los ciudadanos

1.2 La transparencia como contribución a la mejora del desempeño

En este subcapítulo se analizará cómo la transparencia afecta en la organización y en la cultura del servidor público.

Antes de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, no se contaba con los mecanismos suficientes ni con la obligación por parte del gobierno para transparentar sus procesos, a pesar de que había algunos concursos que se realizaban de forma pública como las licitaciones.

El concepto de transparencia provocó que las autoridades entraran en un proceso paulatino de cambio y de aprendizaje, ya que tuvieron que cambiar la mentalidad de muchos funcionarios públicos acostumbrados a operar bajo la lógica del

¹¹ Ugalde, Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, 2002, pp. 16-17.

secreto, que de pronto vieron sus salarios y sus prestaciones publicadas en un sitio de internet.

El concepto llega a ser de suma importancia para los servidores públicos porque la transparencia puede contribuir a mejorar su desempeño así como evitar que las funciones sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, o bien a intereses de los funcionarios que las controlan.

A partir de la institucionalización de las normas es necesario modificar la lógica de funcionamiento de la administración pública. Una de las primeras implicaciones de cambio en el ámbito de las dependencias fue la vinculación con el ciudadano, y que el funcionario público sólo informaba sus resultados a través de los informes de gestión.

También cambió la forma de procesar sus decisiones, es decir, que todos los procesos de toma de decisión fueran registrados y documentados para que pudieran ser accesibles a la consulta pública. Estos procesos producen rutinas, por tal razón es sumamente importante analizar este objetivo de la transparencia ya que genera que se cambien las pautas de comportamiento en las que se privilegien la documentación de los actos de gobierno y la apertura del quehacer institucional.

Desde la perspectiva organizacional, la transparencia es positiva para el desempeño de las organizaciones, sin embargo su puesta en práctica no es sencilla e implica costos, como lo menciona Vergara: “incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los individuos observan comportamientos acordes con la transparencia, no por ser ella un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional”.¹²

Para que una dependencia sea transparente, más allá de la existencia de una ley, es necesario que los servidores públicos tengan muy presente que la

¹² Vergara, Rodolfo. *La Transparencia como problema*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos, 2010, Colección Cuadernos de Transparencia, pp. 24-25.

transparencia es un valor o un compromiso. Por ello, la transparencia también podría verse en dos direcciones: la primera hacia el interior de la dependencia, y la segunda hacia el exterior, es decir hacia los ciudadanos; y estas dos direcciones implican un cambio en la cultura del servidor y en el funcionamiento de la dependencia.

En el caso de la transparencia hacia el interior de la dependencia se relaciona con la distribución desigual de la información, Vergara establece: “si existe un adecuado flujo de información, las decisiones que sean tomadas en el interior de la dependencia serán más adecuadas y congruentes con el ambiente y las circunstancias; así que, a partir de la adopción de la transparencia en su interior debe reorganizar los flujos de información. Es decir, dar a conocer qué hace cada área, elaborando y fomentando los manuales de organización y procedimientos basados en la transparencia de las actividades de las áreas”.¹³

El adecuado uso y conocimiento de la información permite a los servidores públicos tomar decisiones pertinentes en beneficio de los ciudadanos.

1.2.1 La transparencia hacia los ciudadanos

El surgimiento de las leyes de transparencia en el territorio nacional y en el Distrito Federal supuso una verdadera “reforma estructural”, puesto que vino a reconfigurar los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades.

La transparencia hacia los ciudadanos consiste en la elaboración de una serie de procedimientos por parte de las dependencias, que faciliten la atención a los ciudadanos que comienzan a cuestionar cada una de las acciones realizadas por el gobierno. Para que puedan concretarse estas acciones las organizaciones y los funcionarios públicos generan rutinas o procedimientos basados en la transparencia.

¹³ *Ibid.*, p. 18.

En algunas ocasiones, los ciudadanos han entendido la transparencia como un mecanismo para vigilar únicamente la aplicación de los recursos públicos, pero debemos entender que sirve también para dar a conocer todos los procesos que se realizan al interior de las dependencias (¿cómo se convocan y escogen a los contralores ciudadanos?, ¿cómo se selecciona al personal que labora al interior de las dependencias?, si al interior de las dependencias se realizan los comités de transparencia ¿quiénes son los beneficiarios de los programas sociales?, etc.).

La transparencia puede prevenir actos de corrupción y servir de incentivo a los funcionarios para mejorar su desempeño. Las instituciones que garantizan el acceso a la información del gobierno aumentan las posibilidades de la autocorrección.

1.3 El concepto de transparencia desde el punto de vista cultural

Las dependencias tienen una cultura particular que es el resultado de la interacción por largo tiempo del perfil profesional de su personal, su materia de trabajo y su relación con el medio ambiente en el cual opera. La cultura determina la forma en la que la organización percibe el mundo que la rodea y procesa esa información en la manera de tomar decisiones, de definir problemas y establecer sus prioridades. En este sentido, el cambio organizacional implica “modificar el conjunto de valores que orienten al comportamiento de los individuos en la organización e incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización, y significa que los individuos observan comportamientos acordes con la transparencia, no por ser ella un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional que los miembros de la organización obedecen, ya sea porque están convencidos de su valía o simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo”.¹⁴

Hay que tener muy presente que la cultura organizativa de la administración público debe mantener los valores de la calidad, el profesionalismo y la eficacia sin

¹⁴ Vergara, *op.cit.*, nota 4, p. 24.

perder de vista el espíritu de servicio al ciudadano para evitar el desencanto del propio ciudadano con el quehacer público, lo que implica una verdadera humanización en la relación de las oficinas administrativas y los ciudadanos que ejercen el derecho a la información, porque ellos no son exclusivamente un archivo o dato o un expediente, sino que constituyen la razón institucional de la transparencia, así como de la existencia del gobierno de lo público, entendido como el gobierno en el cual los ciudadanos participan en la gestión de los asuntos colectivos con base en la libertad, la deliberación y la corresponsabilidad”.¹⁵

La cultura organizativa debe reivindicar la transparencia y la rendición de cuentas mejorando las relaciones entre gobierno y sociedad e inhibiendo los actos de corrupción para disminuir la discrecionalidad de acciones de los funcionarios públicos.

1.4 Derecho a la información

El concepto de derecho a la información es reconocido en México a partir de la reforma política de 1977, específicamente con la modificación al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo último párrafo se introdujo la expresión: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, por lo tanto, el derecho a la información se vuelve el concepto genérico o matriz a que se refiere dicho artículo.

En el año 2000 se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, donde se enmarcaron los objetivos de la ley en mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, proveer de todo lo necesario para que la ciudadanía pudiera acceder a la información y transparentar la gestión pública.

Garantizar el derecho a la información es un punto fundamental históricamente, incluso considerado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 19 estipula que el derecho a la información es la garantía

¹⁵ Uvalle, *op.cit.*, nota 1, p. 156.

fundamental que toda persona posee a atraerse de información, informar y ser informada.

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el derecho de acceso a la información pública gubernamental se define como la “prerrogativa de toda persona para que se le permita conocer la información generada, administrada o en poder de los entes públicos supone dos elementos principales, la titularidad de una potestad jurídica y obtener información pública gubernamental; la información pública se define como aquella que los órganos de Estado generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier motivo, y de forma especial la que documenta el ejercicio de sus facultades o su actividad”.¹⁶

Desde luego el ejercicio del derecho de acceso a la información pública juega un papel importante en el sentido de que los ciudadanos deben tener acceso a más y mejor información sobre los asuntos públicos y seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político. Y la calidad de la información depende del servidor público que es el encargado de producir y procesar la información mediante la documentación de los procesos de tomas de decisiones. El servidor público tiene la obligación de administrar la organización de archivos con criterios de transparencia y acceso a la información con el fin de que la sociedad disponga de ella. El acceso a la información establece, de acuerdo con Carbonell, “una interacción entre personas y una dependencia, que tenga por objeto conocer la información generada por esta última o depositada en sus archivos. El acceso a la información admite, por una parte, el derecho a conocerla y, por otra, la obligación del Estado de permitir el acceso a ella”.¹⁷ El hecho de que todas las personas cuenten con un derecho fundamental para solicitar información al gobierno con independencia de la articulación jurídica que tenga o incluso de la autonomía que

¹⁶ Instituto de Información Pública del Distrito Federal. *Manual sobre la Ley de Transparencia y acceso a la información pública del DF*. México, INFO-DF, 2007, p. 25.

¹⁷ Carbonell, Miguel. *Transparencia, ética pública, y combate a la corrupción. Una mirada constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 17.

le pueden dar la Constitución o las leyes, implica cambios no solamente en la relación entre los particulares y el Estado, sino también dentro del Estado.

Para garantizar el acceso a la información de acuerdo con Merino “se dispuso de una estructura que atendiera, canalizara, y resolviera las solicitudes de información”¹⁸, pero este cambio no ha sido suficiente, porque es necesario la existencia de un compromiso de facilitar este derecho, a través del desarrollo de una política pública que favorezca el ejercicio de la transparencia.

1.5 La rendición de cuentas

El objetivo del apartado correspondiente a la rendición de cuentas es identificar cómo ha influido en el cambio de la cultura del servidor público al momento de transparentar sus funciones. Schedler define la rendición de cuentas a través de la palabra inglesa *accountability*, un término que no tiene una equivalencia en el castellano. En algunas ocasiones se define como control, fiscalización, o contabilidad; sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas. Schedler toma en consideración otro vocablo inglés para ampliar la definición *answerability*, entendida como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones, también agrega *enforcement*, otro término que carece de equivalente preciso en castellano y que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la Ley. En concreto, quiere decir hacer valer la ley. Estos tres términos ingleses, aluden a los tres componentes que Schedler identifica como los pilares de la rendición de cuentas, en castellano: la información, la justificación y el castigo.¹⁹

John Ackerman define la rendición de cuentas como “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan de las sanciones y recompensas

¹⁸ Merino, Mauricio. “La transparencia como política pública”, en Ackerman, John (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México, Siglo XXI-UNAM, 2008, pp. 240-263.

¹⁹ Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, 2004, Colección Cuadernos de Transparencia, p. 11.

correspondientes”. Ackerman considera que la rendición de cuentas es un proceso dinámico, en el cual los servidores públicos salen a la calle, dialogan con la sociedad y con otras instituciones. Establece que los servidores públicos están sujetos a sanciones tanto negativas (castigo) como positivas (recompensas) también incorpora al concepto “la temporalidad de la rendición de cuentas”, la cual sólo se puede dar rigurosamente de manera *posterior o ex-post*. Sin embargo, puede llevar a la conclusión de que se limita a actos o acciones acabadas. También señala que la rendición de cuentas no siempre implica una relación de autoridad, sino que también se presenta de manera horizontal, entre dos actores de autoridad equivalente.²⁰

De acuerdo con Ayllón y Merino, rendir cuentas es “una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad, la concepción más elemental que la rendición de cuentas hay siempre al menos: a) Dos sujetos involucrados, b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que ha hecho o dicho); y c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto”.²¹ Desde este punto de vista, la rendición de cuentas presupone una responsabilidad personal. Esto significa que las autoridades, es decir, los políticos y los servidores públicos, son responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones, por lo que están obligados a rendirles cuentas.

Desde este punto de vista, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para corregir abusos de poder: obliga al poder abrirse a la inspección pública, como lo afirma Mark Philp, quien define la rendición de cuentas como “una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de

²⁰ Ackerman, John M (coord.). *Más allá del acceso a la información*. México, Siglo XXI, 2008, pp. 16-17.

²¹ Merino, Mauricio, et al. (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-CIDE, 2010, p. 8.

examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos)”²². Para Philp, esta definición tiene al menos dos ventajas. “Por un lado, nos aleja de debates normativos sobre el objeto de la rendición de cuentas, pues en vez de concentrar el análisis en qué tan deseable o pertinente es el asunto M, el énfasis se hace en la coherencia y efectividad de los instrumentos concretos con que cuenta A para informar explicar y justificar su conducta, así como en los mecanismos con que cuenta B para vigilar, e incidir en el comportamiento de A. Por otra parte, esta definición deja en claro que la simple producción de información, sin explicación ni justificación, no es rendición de cuentas”.²³

De acuerdo con la definición de Philp, la rendición de cuentas presupone la responsabilidad personal. Esto significa que las autoridades (políticos y servidores públicos) (A), como responsables antes quienes se vean afectados por sus decisiones en este caso la ciudadanía (B), por lo que están obligados a rendirle cuentas, esta relación implica un cambio en la cultura del servicio público pues sus funciones se encuentran sometidas al escrutinio público.

La rendición de cuentas implica al menos dos tipos de rendición de cuentas definidas por Guillermo O’Donnell como la rendición de cuentas vertical y horizontal. La primera de ellas resulta crucial para toda democracia representativa, debido a la exigencia de un proceso electoral justo donde los electores, en el ejercicio libre de su derecho político, sancionan o premian a sus representantes o partidos políticos, como consecuencia del análisis y evaluación que realizan individualmente con la información disponible por el desempeño de los legisladores y sus partidos en el ejercicio de sus funciones. Ahí radica la importancia de la transparencia y acceso a la información de la actividad parlamentaria, ya que un ciudadano que carece de instrumentos legales para acceder a la información sobre el desempeño público de su representante, no podrá evaluar y eventualmente sancionar o premiar a quien le represente en el

²² Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra. *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*. México, CIDE, 2009, p. 3.

²³ *Ibid.*

órgano legislativo. Es así que la transparencia es una condición necesaria, pero no suficiente, para la rendición de cuentas”.²⁴

En este sentido O'Donnell define la rendición de cuentas horizontal “como la existencia y disposición de instituciones estatales de aplicar la ley frente a acciones u omisiones presunta o demostradamente ilegales por parte de cualquier otro organismo del Estado, incluso los ubicados en su cúpula institucional, el gobierno”.²⁵ Es decir la rendición de cuentas horizontal establece relaciones de control entre instituciones respecto a los asuntos que afectan al desempeño gubernamental o atañe a la ciudadanía.

Es conveniente explicar que la rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia. Se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo. No es conveniente decir que un régimen es transparente porque responde a las solicitudes de información que hacen los individuos que desean tener acceso a los documentos que obran en los archivos de sus gobiernos.

La auténtica rendición de cuentas es algo más que la transparencia, es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir.

Sin duda, la falta de rigor para usar el concepto *rendición de cuentas* provoca que se use como sinónimo de conceptos con los que guarda estrecha relación “como

²⁴ Puente, Khemvirg. *Legislar en la oscuridad. La Rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. INFO-DF, 2009, Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, p. 11.

²⁵ O'Donnell, Guillermo. “*Delegative Democracy*”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 56-69.

el caso de transparencia cuando este concepto no implica un acto de rendir cuentas, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública”.²⁶

La falta de una clara concepción sobre cada uno de los términos refleja el desconocimiento teórico, la falta de apropiación de los términos y, por lo tanto, la imposibilidad de llevarlos a la praxis.

La vigilancia implica costos de tiempo y dinero, adquirir información, procesarla y corroborarla; sin embargo, el tema requiere de la creatividad de los recursos humanos así como de su eficiencia para lograr la construcción de un sistema de información efectivo con un costo moderado.

Una sociedad puede invertir enormes cantidades de recursos en crear instancias burocráticas que vigilen al Ejecutivo para después descubrir que necesitan otra instancia que vigile al vigilante, es éste el motivo por el cual el ciudadano debe entrar en la mecánica como parte cuestionadora y como parte evaluadora.

En ese sentido, el ciudadano tiene otro medio de acción donde puede intervenir como ciudadano, como cliente, pero también como elector, como último vigilante. La rendición de cuentas en su afán por corregir y prevenir los abusos del poder obliga al poder a abrirse a la inspección pública, exige justificar y explicar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones.

La rendición de cuentas exige una nueva cultura del servicio público, en la que el servidor público fomente la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas con compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que la cultura del servicio público debe regirse por el principio de rendir cuentas obligando al funcionario a desempeñar sus funciones con eficacia y calidad, así como contar con la disposición para cumplir con “códigos de ética, con la elaboración de reglamentos que favorezcan el servicio civil de carrera, o bien la profesionalización

²⁶ Merino, Valeria y Lozano, Juan. *La hora de la transparencia: Guía anticorrupción en la función pública (Ética y Transparencia)*. Buenos Aires, Granica, 1998, p. 224.

de los servidores públicos, de manera que en ciertos puestos estratégicos se garantice la continuidad en las actividades laborales, así como la certeza de que quienes operan ciertas funciones que requieren de un perfil adecuado están bajo la dirección de personas capacitadas en ese ámbito”.²⁷ El cambio en la cultura del servicio público hacia la rendición de cuentas implica una responsabilidad, ya que a través de su desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

1.6 Política de la Transparencia

Teniendo en cuenta los términos analizados, la expresión “*políticas de transparencia*” puede ser entendida como un conjunto de estrategias y prácticas basadas en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas.

Según esta definición, “las políticas de transparencia procuran brindar al público la mayor cantidad de información existente sobre programas, proyectos, procesos de toma de decisiones, costos, presupuestos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos y resultados obtenidos”. A la vez, facilitan los medios para la verificación, evaluación y seguimiento de dicha información.²⁸

La política pública de la transparencia debe al menos estar basada y debe tener el efecto de generar niveles aceptables de verificabilidad de la información y de responsabilidad de los agentes involucrados en la misma.

La verificabilidad consiste, siguiendo a Merino, en “la posibilidad de constatar, por cualquier medio plausible, que las decisiones y los procesos de la organización se llevaron a cabo del mismo modo en que estaban definidos por las normas o los procedimientos aplicables o bien de la manera en que se dijo que efectivamente ocurrió”, por su lado, la responsabilidad se refiere tanto a la definición formal de

²⁷ *Ibid.*, p. 220.

²⁸ Baragli, N. “Políticas de Transparencia”, en *Derecho Comparado de la Información*. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 5, enero-junio de 2005, p .21.

relaciones y papeles como a la claridad de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la decisión o en la implementación de los fines que persigue la organización pública, así como su papel propio en la producción, utilización y distribución de la información que tienen a su alcance.²⁹

Brindan información existente y proveen mecanismos para la verificación, evaluación y seguimiento, procesos de tomas de decisiones, recursos humanos y materiales, costos y presupuestos, programas y proyectos, resultados obtenidos procedimientos internos etc.

El desarrollo de políticas de transparencia eficientes implica establecer una relación entre los poderes del Estado, la sociedad civil y el sector privado, basado en la participación, la comunicación, la deliberación, la interacción, la supervisión y el control de todos los actores.

En un sentido más complejo, “las políticas de transparencia implican el diseño, implementación, coordinación y evaluación de determinadas políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los requisitos de publicidad de los actos de gobierno, como base fundamental del sistema democrático. También es frecuente utilizar la expresión *política pública de transparencia* en un sentido amplio, para referir a las políticas de prevención de la corrupción en un determinado ámbito social o político”.³⁰

1.7 La importancia sobre la importancia del factor cultural en la política de transparencia.

Para materializar una política de transparencia es fundamental que las rutinas, valores y pautas de comportamiento de los funcionarios públicos al interior de las organizaciones se dirijan hacia la construcción de una sociedad abierta, y comunión con los valores establecidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la

²⁹ Carbonell, *op. cit.*, pp.18-19.

³⁰ Martínez Brito, José. *Análisis sobre los controles y contrapesos del Poder Legislativo*. República Dominicana, Observatorio Político dominicano, pp. 22-23.

Información Pública del Distrito Federal; también es indispensable que se diseñen y establezcan lineamientos basados en la ética pública, los cuales deben ser difundidos a todos los miembros de la organización con el objetivo de sembrar el espíritu de colaboración y apertura.

Ante la implementación de la política pública de transparencia existen diferentes percepciones de la misma por parte del cuerpo burocrático. Dichas percepciones se basan en la calidad moral de los funcionarios. En el caso de que el cuerpo burocrático se identifique con los valores establecidos por la Ley de Transparencia del Distrito Federal el objetivo de la política de transparencia será cumplido. Caso contrario de la cultura que prevalece en aparatos gubernamentales de opacidad en el acceso a la información aún cuando los manuales, procedimientos y las instancias establezcan lo contrario.

Por lo tanto para analizar el factor cultural en la política de transparencia, el enfoque del neoinstitucionalismo sociológico analiza el papel de las instituciones en la conformación de la vida política, la producción y reproducción de la sociedad. En este sentido, el neoinstitucionalismo sociológico hace hincapié en los procesos de socialización y estudio del ambiente, entornos culturales, sociales y políticos a través de los cuales los distintos actores y urgencias intervienen y se desempeñan, teniendo así relaciones muy cercanas y estrechas entre los individuos y las organizaciones dentro de un determinado sistema social y político.

La relación de la política cultural del servicio público y el neoinstitucionalismo sociológico al interior de las dependencias, radica en los procesos de socialización que existen entre los servidores públicos, es decir la forma en que se conforman los patrones, valores y marcos de referencia. En este caso el entorno cultural, social, y normativo establece marcos de referencia que rigen el desempeño de los funcionarios, generando lazos de identidad.

La transparencia constituye un reto para la cultura del servicio público pues se desarrolla entre una serie de relaciones complejas entre los integrantes de las organizaciones donde es difícil fijar los límites, las reglas. Señala de manera

oportuna André Noel Roth que “la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a esta la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades”.³¹ De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de organizaciones. Por lo cual es necesario permear en el diseño organizacional los principios de honestidad, transparencia y rendición de cuentas en la administración gubernamental, como una función inherente a todos los cargos y puestos de gobierno, por lo que es indispensable que cada funcionario conozca sus niveles de competencia con relación a dichos principios. En los procesos administrativos debe existir la comunicación de los resultados de la gestión y hacerlos públicos a través de mecanismos de divulgación. No se puede establecer un buen gobierno si no existe una rendición de cuentas adecuada. En tal sentido, la función gubernamental está directamente relacionada con la tarea de hacer y comunicar.

Esta comunicación debe contener tanto la acción como la manera en que se realizaron las cosas. No es delegable o atribuible a otro la responsabilidad de rendir cuentas. En tal sentido, desde la máxima autoridad hasta el funcionario de menor jerarquía está en la obligación de rendir cuentas, es decir, de dar cuenta del trabajo que realiza para así garantizar cumplimiento con las funciones establecidas.

La rendición de cuentas está relacionada con la capacidad de generar la información en el momento y circunstancia adecuados y permitir que la sociedad civil haga un análisis más objetivo para que proponga políticas públicas más apegadas al interés colectivo, bajo los principios de equidad y subsidiariedad. En este sentido, la rendición de cuentas tiene que ver con la transparencia en la gestión, acción que es paralela a cualquier proceso de rendición de cuentas, no

³¹ Roth Deubel, André-Noel. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá; Ediciones Aurora, 2002, p. 41.

importa de la naturaleza a la que corresponda. Así como corresponde rendir cuentas, la acción gubernamental debe ser transparente, previsible y sin suspicacias, a fin de dar una garantía fehaciente a los ciudadanos del gobierno que existe y la manera con la cual se atienden sus asuntos. Al hablar de rendir cuentas con transparencia nos estamos enfocando en la honestidad con la que se llevan a cabo los actos de gobierno, esto visto directamente con la buena fe en la gestión pública, donde las decisiones son basadas en el principio de beneficio de las mayorías y del manejo responsable de la cosa pública.

Si no existe transparencia, cualquier acto de rendición de cuentas carecerá de credibilidad y, por lo tanto, será cuestionada su ejecución. Es ahí donde los funcionarios de gobierno deben hacer mayor énfasis, ya que la combinación de la rendición con la transparencia hace que se tengan criterios racionales y convincentes en la sustentación de las acciones. Como se ha indicado, la transparencia se ejecuta, debe ser amplia y efectuada de manera permanente, ya que así existe credibilidad. En los procesos de rendición de cuentas no puede dejarse de lado el deber de dar acceso a la información. Esta acción, la cual tiene relación directa con la transparencia, refuerza el interés por mantener completamente informada a la sociedad. Las cosas que son del Estado son de conocimiento público, por ende su acceso debe estar al alcance de todos, siempre y cuando no ponga en peligro aspectos de seguridad, los cuales en estos momentos son sumamente necesarios.

CAPÍTULO II

La Política de la Transparencia en el Distrito Federal

El objetivo de este capítulo es analizar el proceso de institucionalización de la transparencia y la transformación de la cultura del servidor público en el ejercicio de la transparencia.

Durante los años ochenta en el Distrito Federal la administración pública funcionaba en un esquema poco flexible y cerrado. La única información gubernamental disponible para las personas era la que se proporcionaba a través de informes oficiales que eran presentados en un lenguaje que sólo los miembros de la administración pública podrían entender. Los resultados de las políticas públicas y de los programas realizados eran el único tema de difusión de las acciones del gobierno, pero no se daba a conocer cómo se obtenían resultados de evaluaciones, los listados de los beneficiarios, o el presupuesto utilizado.

Para el año 1997, el panorama mundial había cambiado, el contexto político en el mundo dio un giro importante: la transición democrática; además de la adopción de esquemas internacionales de buen gobierno impulsados por organismos internacionales como el Banco Mundial.

En México, la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue un elemento jurídico innovador que permitió el primer paso para avanzar en contrasentido a las prácticas clientelares y patrimoniales del uso de la información y de los recursos en las administraciones públicas en México.

2.1 Contexto en el Distrito Federal

La estructura política del Distrito Federal difiere de la de los Estados de la República, lo mismo que la configuración del espacio público y los grados de influencia e interacción entre los ámbitos de gobierno. Esto se debe a que la Ciudad de México coincide en su demarcación política con el Distrito Federal, que es la sede de los poderes de la nación, razón por la cual diversos asuntos relativos a su administración competen a la Federación.

El Gobierno del Distrito Federal es paradójicamente sede de los poderes federales y un espacio tutelado por estos poderes al mismo tiempo. En el Artículo 122 de la Constitución se establecen los atributos del ámbito federal para un gobierno local débil institucionalmente y de igual forma se establecen en el Estatuto de Gobierno:

“El Congreso de la Unión puede legislar sobre el Distrito Federal a excepción de las materias asignadas a la Asamblea (administración pública, protección civil, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos, fomento económico, expedición de Ley Orgánica de los tribunales); expide el Estatuto de Gobierno; legisla sobre deuda pública y aprueba los montos de endeudamiento. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigila los recursos del endeudamiento; el senado nombra, a propuesta del Presidente de la República al Jefe de Gobierno sustituto; por su parte el Presidente de la República puede iniciar leyes sobre el D.F., designa al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal; previa propuesta del Jefe de Gobierno, el cual puede ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno. A su vez la designación del Procurador de Justicia del Distrito Federal, es a propuesta del Jefe de Gobierno, y también es competencia del Presidente de la República ratificarlo o retirarlo del puesto.”³²

El proceso de democratización en el Distrito Federal está relacionado directamente con el grado de autonomía que la capital goza respecto al gobierno federal. El paso más importante que se ha dado en favor de la democratización de la capital del país fue restarle poder a las instituciones de gobierno, con las

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 1993, p.75

atribuciones que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal exige.

Si bien el Distrito Federal tiene un gobierno autónomo desde 1997, no es un Estado soberano en los términos que la Constitución Política reconoce al resto de las entidades federativas. No cuenta con un gobernador como tal, el Poder Ejecutivo reside en el Jefe de Gobierno y no tiene una Constitución propia, sino un Estatuto de Gobierno.

Desde 1997, cuando inició el primer gobierno electo democráticamente, la agenda pendiente ha sido lograr mayor autonomía, reforma política mediante, para que la ciudad pueda diseñar sus propias instituciones, modernizarse y garantizar el ejercicio de los derechos de sus habitantes. Tal esfuerzo sería difícil de materializar sin mecanismos de control ciudadano y de rendición de cuentas. Es en este contexto y a esos desafíos a los que quiso responder la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, aprobada por la II Asamblea Legislativa en 2003. El proceso de institucionalización de la transparencia se caracterizó por la intervención de diversos actores con intereses, posiciones, y visiones diferentes para que la ciudad contara con una ley que garantizaría el principio de publicidad, la protección de datos personales, la rendición de cuentas y la organización, clasificación y manejo de documentos de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal.

En el Distrito Federal, el acceso a la información no sólo es un derecho de toda persona, sino una obligación de los tres niveles de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de aquellas dependencias, órganos autónomos y entes públicos que ejerzan recursos públicos.

El 7 de diciembre de 2001, fecha en que se presentó la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal, la regulación del derecho de acceso a la información en la capital del país había sido un tema pendiente. El proceso de creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal fue largo y de resistencia, de fuerzas y contrafuerzas.

El derecho de acceso a la información en el Distrito Federal ha tenido un largo camino a pesar del poco tiempo transcurrido entre la presentación de la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, por el entonces diputado José Luis Buendía Hegewish, el 7 de diciembre de 2001, y la aprobación de la segunda reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el 27 de septiembre de 2005.

La iniciativa del diputado Hegewish comprendía: “a) un año de gracia para preparar la apertura informativa y construir la infraestructura necesaria, b) Se planteaba la posibilidad de contar con un período escalonado para la organización de los archivos sí así fuera necesario, con plazos de conservación hasta 30 años, c) La creación de un órgano garante”,³³ cuyos miembros serían ciudadanos de notable trayectoria que percibirían un salario equivalente al de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Entre la presentación de la iniciativa y la promulgación de la Ley se presentaron diversas acciones desde el Ejecutivo local, entre las que destacan la emisión del Bando Informativo 15, por el cual el Jefe de Gobierno creaba un consejo de personas notables de la vida pública cuyas tareas eran revisar los procedimientos que seguiría la administración pública en el ejercicio de los recursos públicos.

En agosto de 2002 se realizaron una serie de foros y audiencias públicas en la Asamblea Legislativa en la que participaron un grupo de investigadores y especialistas en derecho de acceso a la información, así como servidores públicos de diversas dependencias. Entre los aciertos más relevantes destaca la creación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal, como un órgano autónomo, ante el cual se somete la revisión de las resoluciones de los entes públicos obligados por la ley cuando se niega o limita el derecho a la información. El Consejo de Información, que estaría integrado por ciudadanos de trayectoria en la vida académica que tuvieran un perfil cercano o relacionado con la

³³ Buendía Hegewish, José. “Orígenes de la transparencia y el acceso a la información pública en el Distrito Federal”, en Guerrero Chiprés, Salvador (coord.). *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*. México, INFO-DF, 2006, p.55

transparencia, ante la falta en ese momento de especialistas y equipos de trabajo suficientes en la materia.

La creación de un órgano garante como el Consejo de Información Pública se realizó en medio de un proceso complejo, pues la alianza PRI-PAN negoció los nombramientos de los integrantes del Consejo, sin dicha institución sería imposible comprender cabalmente el desarrollo del derecho a la información en el Distrito Federal. “Dado que se trataba de la creación de una Ley de fuerte impacto para la administración pública local, los grupos parlamentarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que no eran mayoría por sí solos, en un ánimo incluyente, aceptaron la propuesta del entonces secretario de Gobierno, Alejandro Encinas Rodríguez, y la contralora general, Bertha Elena Luján Uranga, de crear un consejo en el que se encontraran representados”.³⁴

Como resultado de una serie de negociaciones, la II Legislatura de la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Para el Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, la Ley de Transparencia era considerada un arma, por lo que “el 28 de enero de 2003, la Jefatura de Gobierno remitió a la Asamblea un conjunto de observaciones a la Ley. Las principales observaciones del Jefe de Gobierno plantearon que los consejeros no gozarían de un salario equivalente al de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, calculado entonces con información extraoficial, superior a los 120 mil pesos. En ese momento, el Gobierno del Distrito Federal advertía que estos organismos de información y transparencia no deben representar un gasto oneroso que gravara el erario, incrementando la burocracia y restando recursos para atender las necesidades de la gente. La segunda observación consistía en modificar la naturaleza del órgano garante del derecho para convertirlo en un Consejo Asesor.

³⁴ Ávila Mayo, Obdulio. “El acceso a la información en el Distrito Federal”, en Villanueva, Ernesto (coord.). *Derecho de la Información. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, p. 146.

Pero la Comisión de Administración Pública local de la Asamblea ratifica el dictamen original, haciendo caso omiso de las observaciones del Ejecutivo”.³⁵

En marzo de 2003 se disolvió el Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, creado por el Bando Informativo número 15, publicado el 21 de diciembre de 2001, el cual ordenaba la creación del Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, que se integraba con siete ciudadanos distinguidos e independientes.

Para junio de 2003, a menos de un mes de su publicación, “el Ejecutivo Local interpuso una controversia constitucional contra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la designación de los consejeros ciudadanos, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena la instalación inmediata del Consejo”.³⁶

La Ley fue objeto de nuevas modificaciones, aún sin que el Consejo se hubiera instalado, mismas que fueron aprobadas por la III Legislatura de la Asamblea, el 18 de diciembre de 2003, se publicó además en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el acuerdo en el que se establecían los lineamientos para la instalación y el funcionamiento de las oficinas de información Pública del Distrito Federal.

Para el 2005, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal discutió y aprobó las nuevas reformas a la Ley, en las cuales se derogó el artículo 44 Bis de la nueva Ley, reformada el 7 de julio de 2005. El 28 de octubre, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se publicó el decreto por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Esta reforma ha sido considerada como la más significativa, pues “introdujo modificaciones y adiciones sustantivas, que colocaron a esta Ley entre los mejores instrumentos jurídicos en la materia en México. El 26 de diciembre se publicó la reforma del artículo segundo transitorio de la Ley de Transparencia y

³⁵ Instituto, *op. cit.*, p. 44.

³⁶ *Ibid*, p. 45.

Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en donde se establece la fecha del 31 de enero del 2006 para la designación de los cinco Comisionados Ciudadanos y la de uno de ellos como Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, además de establecer como fecha límite el 31 de marzo del 2006 para la designación de los Comisionados Ciudadanos y el Presidente del Instituto. Así, el 30 de marzo del 2006 quedó constituido el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal con cinco Comisionados Ciudadanos y desaparece el anterior Consejo de Información Pública del Distrito Federal”.³⁷

2.2 El debate sobre los segundos pisos

El 2 de julio de 2000, Andrés Manuel López Obrador ganó la elección para la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal. Tras asumir sus funciones, López Obrador comenzó a desarrollar una serie de proyectos sociales, educativos, económicos y de desarrollo urbano. “En el 2002, el Jefe de Gobierno expuso en la Asamblea Legislativa el inicio de la construcción del segundo piso del Periférico, con el propósito de desahogar la carga vehicular. Este proyecto, que tuvo un costo de 5,068 millones de pesos, una longitud de 25 kilómetros (en todo el lado Poniente y sumando ambas direcciones Norte-Sur y Sur-Norte) y una duración de tres años y ocho meses, fue considerada la obra de vialidad más importante de la ciudad”.³⁸ La construcción del segundo piso fue planeada en su origen con la creación del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC).

Esta obra estuvo sometida a una a una serie de crítica durante la administración de administración de Andrés Manuel López Obrador. “Los segundos pisos significaron la opción desde la izquierda para promover el empleo además de demostrar nacionalmente su capacidad de operación y su voluntad de incluir a un

³⁷ *Ibid*, p. 46.

³⁸ Ramírez, Bertha Teresa, “Pese a descalificaciones y malos augurios, ¡cumplimos! GDF”, periódico La Jornada, año 22, núm. 7802, sección “Capital”, México D.F, lunes 15 de mayo;2006, pp.46-47

segmento que pretendidamente se ubicara fuera de los destinatarios del discurso tradicional de cierta izquierda la clase media, cuyo uso de vehículos crece en 6% anual según los datos de la secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal, Claudia Sheinbaum, presentados por el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC).”³⁹

Los segundos pisos demostraron una serie de discusiones entre la oposición, compuesta por las facciones locales del Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y algunos diputados del Partido de la Revolución Democrática⁴⁰. Los argumentos a favor de la construcción de la obra se fundamentaron, según el FIMEVIC, en una serie de efectos positivos tales como la disminución de la saturación vehicular en la zona poniente de la Ciudad de México, el aumento de la velocidad de traslado, y en consecuencia una disminución de las emisiones contaminantes, mejoras en la calidad del aire y la salud, además de la generación de empleo. Los argumentos en contra fueron esencial y principalmente: el financiamiento, la ecología, y la opacidad en sus procedimientos, pues consideraban que financiar con recursos públicos una obra que beneficiaría principalmente a los dueños de vehículos no era justa, además de que la calidad del aire de la Ciudad de México presentaría afectaciones considerables. La opacidad en los procesos de discusión, construcción, operación legal y financiera tiene como argumentos la decisión de diversas compañías de retirarse ante la presencia de Quart, luego, la determinación gubernamental de considerar desierto el concurso ya que la propuesta, se dijo, excedía el tope presupuestal. Episodios de negociación y animadversión se presentaron en un sistema que, de acuerdo con sus opositores, era un sistema opaco donde abundan todavía los claroscuros que ocurrieron durante ese tiempo. Por la intensidad del debate se cuestionó la falta de transparencia y la operación institucional en materia de rendición de cuentas.”⁴¹

³⁹ Guerrero Chiprés, Salvador (coord.). *Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*. México, INFO-DF, 2007, p. 290.

⁴⁰ Véase el periódico *La Jornada* del 8 y del 29 de mayo de 2002.

⁴¹ Guerrero Chiprés, *op. cit.*, p. 289.

El incumplimiento de la Ley de Transparencia por parte de los entes públicos fue recurrente. Los acuerdos clasificatorios de información derogados en esta segunda reforma, fueron la oportunidad apropiada para cerrar la mayoría de la información disponible, pues dependencias como la Jefatura de Gobierno, la Contraloría General y la Secretaría de Obras, así como distintas entidades como el FIMEVIC, clasificaron como confidencial y reservada información que por disposición de la Ley es pública. Sobre la ilegalidad de los acuerdos clasificatorios, el Jefe de Gobierno emitió dos acuerdos que podrían identificarse como desclasificatorios de información: el del 13 de febrero de 2004, publicado en la Gaceta Oficial el 17 de dicho mes, y el 17 de marzo de 2005, publicado al día siguiente.

El primer acuerdo señaló:

“Toda la información que obra en los archivos del Gobierno del Distrito Federal es pública, con excepción de aquella que comprometa la seguridad pública y la procuración de justicia o que ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; además de aquella que por mandato de ley debe reservarse. El Titular de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad de la administración pública del Distrito Federal que haya emitido un acuerdo que no cumpla con el criterio establecido por el numeral anterior, deberá publicar las adecuaciones respectivas en un plazo no mayor de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente instrumento”.⁴²

Ninguna de las dependencias y entidades que habían emitido sus acuerdos clasificatorios, como la Contraloría General y el FIMEVIC, acataron el acuerdo emitido por el Jefe de Gobierno, que habría evitado la emisión de la información, por el que el Ejecutivo derogó todos los acuerdos que clasifican información, emitidos por los entes públicos del Distrito Federal.

En el fondo, la derogación de los acuerdos clasificatorios de información por el Ejecutivo tenía la intención de evitarlos definitivamente, pues mientras en el primero se señalaba que toda la información en poder de los archivos de la

⁴² Ávila, *op. cit.*, ver nota 33, p. 47.

administración pública del Distrito Federal es pública, el segundo desaparecía los acuerdos clasificatorios existentes; esto es, los derogaba.

La falta de transparencia en la información de los segundos pisos no fue el único caso registrado, “también se pueden revelar que los entes obligados presentaron severas oposiciones como la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar (pues llegaron al extremo de interrogar a los solicitantes de información hasta por dos horas respecto a la finalidad de la solicitud, procedencia del solicitante e interés en la información). Incluso entidades del Gobierno del Distrito Federal, como Comisa (Corporación Mexicana de Impresión, S.A de C.V.), en respuesta a los solicitantes de información, ilegalmente y con el ánimo de no entregar información pública, ha señalado que no es ente obligado por la Ley de Transparencia, porque no ejerce recursos públicos, y niega en consecuencia la información que se le pide”.⁴³

En todas las resoluciones emitidas en las que se ordena la entrega de información a los entes públicos, el Consejo de Información ha resuelto considerar, como medidas necesarias para cumplir con sus resoluciones, darle intervención a la Contraloría General del Distrito Federal, ya sea porque ilegalmente se negó la información o porque se omitió dar respuesta oportuna a la solicitud.

2.3 Panorama de la transparencia en el Distrito Federal

La promulgación de la Ley de Transparencia trajo consigo la creación del Instituto de Información Pública del Distrito Federal, órgano encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la Ley de Transparencia. Al interior de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal también generó importantes cambios en materia de transparencia, pues cada una de ellas debió contar con una oficina de Información Pública.

A partir de entonces, las prácticas de la administración pública empezaron a modificarse sustancialmente, sin embargo, es importante incrementar las sesiones de capacitación en materia de ética pública e introducción a la transparencia con

⁴³ *Ibid*, p. 147.

el objetivo de que todas las personas se apropien de este derecho y las instituciones que ejercen los recursos públicos modifiquen sus esquemas de funcionamiento cumpliendo con lo establecido por la ley.

De ahí la importancia de analizar cómo, a partir de la implementación de una política de transparencia en el Distrito Federal, se generaron una serie de cambios al interior de las organizaciones, y cómo los servidores públicos han afrontado los retos que implicaron esos cambios.

2.3.1 Fase inicial normativa

Para cumplir esta fase es necesario la promulgación y publicación de una Ley; no como un instrumento persecutorio, sino como un aliado en la modernización de la administración pública y en el cambio de mentalidad de los servidores públicos. Es decir, la “adopción de un marco legal adecuado para reducir la opacidad y generar más información pública de manera oportuna y accesible”.⁴⁴

2.3.1.1 Ley de Transparencia y Acceso a la Información

La Ley otorga un derecho del cual en principio nadie puede ser excluido, salvo en aquellos casos que la propia Ley determine.

La finalidad para la que fue creada la Ley de Transparencia es la de transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública que se encuentra en posesión de los órganos locales. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal establece los principios que deben atender los entes públicos: legalidad, certeza jurídica, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad.⁴⁵ La Ley regula de manera clara y específica el derecho de acceso a la información pública y faculta a todas las personas para que puedan acceder a esta última. Además, establece obligaciones para que los entes coloquen información en las páginas Web o de

⁴⁴ Santiso, Carlos. *Transparencia y acceso a la información. Hacia el derecho a la Información Pública*. Lima, CAD, 2005, p. 80.

⁴⁵ Instituto, *op. cit.*, p. 53.

manera impresa y, por tanto, también cumplan con el esquema de la transparencia y la rendición de cuentas.

Mediante la regulación de los recursos de revisión que se deben interponer ante sí, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal “dispone de los procedimientos e instrumentos para hacer válido el derecho cuando haya alguna negativa o limitación por parte de los entes públicos a proporcionar información pública”.⁴⁶ Para el presente estudio, la figura de los recursos de revisión es uno de los medios que descubre las rutinas de las que se valen los servidores públicos para no cumplir con las solicitudes de información realizadas por los ciudadanos.

La Ley de Transparencia contiene una serie de principios que deben ser adoptados en todos los entes públicos. En los años ochenta, en el Distrito Federal no existía una ley que regulara la forma en que cada dependencia debía transparentar su información estableciendo principios básicos que deben ser acatados por los entes obligados.

2.4 Principio de transparencia o de máxima publicidad

John M. Ackerman y Sandoval enumeran los principios centrales que deben de guiar la construcción de cualquier ley de acceso a la información y que son los siguientes:

1. **Apertura máxima:** Las leyes de acceso a la información deben estar guiadas bajo los principios de máxima apertura informativa.
2. **Obligación de publicar:** Las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública periódicamente información clave.
3. **Promoción de gobiernos abiertos:** Las instituciones públicas deben auspiciar e impulsar activamente el funcionamiento de gobiernos abiertos.

⁴⁶ *Ibid*, p. 54.

4. **Alcance limitado de las excepciones:** Las excepciones deben estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”.
5. **Eficiencia en el acceso a la información:** Las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa y debe haber la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas.
6. **Costos:** Los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos.
7. **Reuniones abiertas:** Las reuniones de las instituciones públicas deben tener un carácter público y abierto.
8. **El principio de apertura debe ser prioritario:** Las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas.
9. **Protección para informantes:** Los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección.⁴⁷

El principio de máxima publicidad de la información gubernamental que establece el texto del artículo 6º constitucional rompe con la tradición secular, que debe generar una modificación radical de la concepción sobre el uso de la información pública. La información gubernamental debe considerarse desde ahora como un bien público y nunca más como uno de acceso restringido o un patrimonio de los funcionarios. Este principio convierte a las organizaciones gubernamentales en una especie de gran biblioteca pública en donde cualquiera puede solicitar y obtener los documentos que ahí se usan y conservan. Este principio debe modificar también una práctica frecuente de las burocracias y supone un nuevo valor que debe formar parte de la función pública.

⁴⁷ Ackerman, John M. y Sandoval Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, pp. 20-21.

La Ley establece que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, es decir, cualquier persona que reciba recursos públicos. Sin embargo, es necesario hacer notar que una persona que reciba recursos públicos no hace, *per se*, que su actividad se convierta en una actividad pública.

Este principio implicó que las dependencias del Gobierno del Distrito Federal crearan estructuras al interior de ellas encargadas de recibir las solicitudes de información y convertirse en el vínculo entre los ciudadanos y los funcionarios públicos, creando las oficinas de información pública.

Desde este principio podemos vislumbrar el cambio que generó la Ley al interior de las dependencias, ya que anteriormente a la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal no existía un Sistema de Oficinas de Información Pública reconocida como una autoridad para recibir y procesar solicitudes de información, con atribuciones y facultades suficientes para emitir, aplicar lineamientos o manuales para promover la transparencia y acceso a la información, pues sólo en algunas dependencias como las delegaciones políticas contaban con „ventanillas únicas“ que tenían la función de recibir las peticiones y quejas de los ciudadanos, función diferente a la de la oficina de información pública.

2.5 Principio de documentación de los actos de gobierno

En los archivos públicos se registra el quehacer del Estado, pues de su adecuada organización depende en buena medida la eficiencia de la administración. Son fuente para la toma de decisiones y una forma de controlar al poder. La imposibilidad de acceso a la documentación por parte de la ciudadanía ha impedido la vida democrática.

En general, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal establece “el derecho de acceso a documentos y no a una actividad informativa en sentido amplio, por ello la Ley genera obligaciones específicas para

el manejo de los archivos, registros o datos gubernamentales”.⁴⁸ Una de las características de los cuerpos administrativos es que no existía un lineamiento para archivar la información del documento, incluso podría afirmar que el servidor público no valoraba la información contenida en cada documento, cada oficina tenía su „metodología para el archivo de “documentos”, los funcionarios generaban informes que ellos mismos resguardaban, porque consideraban que la información les pertenecía por el simple hecho de que ellos los generaban.

La función de documentar los actos de gobierno es muy importante, ya que cuando un ciudadano realizaba una solicitud de información sobre algún informe, no lo encontraban, y si pertenecía a una administración anterior, no existía algún tipo de antecedente, pero a partir de la publicación de la Ley de Transparencia las dependencias públicas tienen como obligación mejorar y modernizar la organización de los archivos de sus áreas.

En el 2008 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Archivos del Distrito Federal, que tiene por objeto regular el funcionamiento, la integración y administración de documentos y los archivos en posesión de las dependencias gubernamentales, así como establecer las bases para la coordinación, organización y funcionamiento de los sistemas institucionales de archivos de los entes públicos. A partir de su expedición, se establecieron nuevos desafíos que serán muy importantes de analizar en materia de conservación de archivos:

Los primeros lineamientos que se establecieron en las dependencias del Gobierno del Distrito Federal fueron los siguientes:

- La organización de sus archivos de gestión e históricos.
- La documentación del proceso de toma de decisiones para la consulta pública.

⁴⁸ Instituto, *op cit.*, p. 55.

- El rediseño de los procesos de trabajo cotidianos de la organización con criterios de transparencia y acceso a la información (es decir, deben pasar de una organización cerrada a una abierta).⁴⁹

El proceso de preservación y acceso de la documentación con criterios uniformes de metodología archivística para los servidores públicos, permitirá que una ciudadanía mejor informada pueda participar de manera más consciente y responsable en la vida democrática de México.

2.6 Establecimiento de responsabilidades y sanciones

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal marca expresamente que quienes generen, administren, custodien o manejen información de carácter público serán responsables de la misma en los términos de la Ley, disponiendo de una sanción legal a los servidores públicos por la pérdida, destrucción, modificación, alteración u ocultamiento de los documentos, archivos, registros o datos en que se contenga la información pública. El establecimiento de las sanciones para los funcionarios públicos que no cumplieran con la Ley, sería uno de los principales puntos que más influyó en el cambio del aspecto organizacional.

2.6.1 Responsabilidades de los entes públicos y los servidores públicos

Actualmente vivimos en sociedades cada vez más numerosas y sofisticadas que reclaman más y mejores servicios. Es aquí donde la administración pública ha encontrado su base para ocupar un lugar indispensable. La modernización se vincula estrechamente con una administración ágil, eficaz, eficiente, preparada, con una profunda vocación de servicios y de compromiso social. Los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la ley expresamente le faculta, encontrando el origen y el fin de sus funciones precisamente en el derecho. La conducta de los servidores públicos no puede quedar orientada exclusivamente

⁴⁹ Instituto, *op. cit.*, p. 69.

por sus principios éticos individuales. El respeto al derecho y al principio de legalidad es fundamental en la actuación de los servidores públicos, porque nos permite identificar las fallas de los servidores públicos en la atención que deben otorgar a las solicitudes de información.

Las responsabilidades de los entes y sus servidores públicos están reguladas en el Título Cuarto, Capítulo I, “De las Responsabilidades”, artículos 93 y 94 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Ahí se establecen las omisiones o incumplimientos en que pueden incurrir los entes y servidores públicos, que constituyen infracciones a la Ley.

Dichas omisiones o incumplimientos se refieren a la publicación y suministro de información, la atención de solicitudes, las transgresiones a la normatividad, la afectación de archivos, el incumplimiento de la citada Ley o de las recomendaciones del Instituto, así como al marco legal para sancionar a los servidores públicos que cometan infracción. Las principales infracciones se incluyen a continuación:

Infracciones a la presente ley

I. La omisión o irregularidad en la publicación o actualización de la información.

II. La omisión o irregularidad en la atención a las solicitudes en materia de acceso a la información.

III. La omisión o irregularidad en el suministro de la información pública solicitada o en la respuesta a los solicitantes.

IV. La falsificación, daño, sustracción, extravío, alteración, negación, ocultamiento o destrucción de datos, archivos, registros y demás información que posean los entes públicos.

V. La omisión en la observancia de los principios establecidos en esta Ley en materia de acceso a la información.

VI. La omisión o negativa total o parcial en el cumplimiento de las recomendaciones que emita el Instituto.

VII. La omisión o presentación extemporánea de los informes que solicite el Instituto en términos de esta Ley.

VIII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Instituto.

XIV. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta Ley.⁵⁰

De identificar las conductas enlistadas, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal debe denunciar ante los órganos de control interno y aportar las pruebas que considere pertinentes. Por su parte, los órganos de control interno están obligados a entregar semestralmente al Instituto un informe estadístico de los procedimientos administrativos iniciados con motivo del incumplimiento de la Ley y sus resultados.

El artículo 93 de la misma Ley cobra importancia debido a que señala cuáles son las faltas u omisiones en las cuales pueden incurrir los servidores públicos en el momento de responder las solicitudes de información. Sin embargo, los artículos 93 y 94 de la Ley tienen implicaciones mucho más profundas, ya que permite observar un conjunto de lineamientos para el desempeño de los servidores públicos de los entes.

Es importante considerar este artículo pues contiene diversos conceptos que alertan sobre las situaciones que el servidor público debería interpretar como obstáculos para el ejercicio de la transparencia, y que simplemente debería evitar por ejemplo: omisiones en la publicación de información, falsificación, daño o destrucción de archivos, y no cumplir con las resoluciones emitidas por el Instituto. El hecho de que el servidor público conozca al pie de la letra estos artículos podría hacer más eficiente el quehacer cotidiano del servicio público.

2.7 Obligaciones de los entes públicos

La Ley establece en su artículo 28 una de las obligaciones fundamentales para los entes públicos: a) La obligación de poner a disposición de las personas

⁵⁰ *Ibid*, p. 85.

información de carácter público a través de impresos o sitios de internet, y regulan los artículos 33 y 34 b) la obligación de promover la cultura de acceso a la información a través de la capacitación de su servidores públicos, y mediante la promoción ante las instancias encargadas de dirigir el sistema educativo de la inclusión de contenidos en los planes, programas y actividades educativas.

Con relación a esta obligación podríamos entender a la transparencia como la práctica permanente de colocar información en la vitrina pública para que cualquiera pueda revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como fundamento de sanción si hay anomalías en su interior. Esto significa dejar ver la información sin que medie solicitud alguna.

El cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, implica para los entes públicos dos funciones básicas:

- Publicar cada año un listado de la información que generan o tienen bajo custodia por rubros generales, especificando el año o ejercicio al que corresponde y lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la información reservada o clasificada como confidencial. Es decir, la información deberá estar debidamente clasificada y ordenada mediante criterios uniformes que faciliten su manejo y comprensión. Esta disposición permite a los interesados identificar más rápidamente qué tipo de información se encuentra disponible en cada ente público, dónde puede encontrarse y el área encargada de su custodia.
- Publicar y mantener actualizada de forma impresa, o en sus respectivos sitios de internet la información respecto a diversos temas, documentos y políticas propios de acción.

Durante el período 2008-2010, las dependencias del Gobierno del Distrito Federal han modernizado la presentación de su información utilizando como una de las principales herramientas: el internet, en algunos casos la información suele ser muy llamativa, pero analizando a fondo lo que presentan considero que todavía

hay mucho trabajo por hacer, ya que la información que presenta es más bien educativa, algunos ejemplos son los portales de transparencia en materia de medio ambiente, Línea 12 del metro y la Supervía Poniente.

El artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal enuncia la información mínima que cada ente público deberá poner a disposición de toda la población, así como de las características que dicha información debe contener como: datos relacionados con normatividad, estructuras, recursos públicos, gastos de operación, sueldos, permisos y concesiones. En el caso de concesiones, permisos o autorizaciones a particulares, la Ley precisa que el nombre o razón social del titular, el concepto de la concesión, autorización o permiso, así como la vigencia de la misma, son datos que deben incluirse en las publicaciones que de ellas deriven.

Los entes públicos tienen como obligación publicar la información en medios accesibles para la población, a principios de cada año con el compromiso de mantener la información actualizada. Como hemos visto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal impone varios desafíos para las instituciones de gobierno.

Como ha sido recurrente durante este estudio los servidores públicos deben, por consecuencia, incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización y no simplemente como una obligación. Es aquí en donde los procesos de sensibilización, capacitación y formación representan un elemento fundamental en el tránsito hacia la nueva cultura del servicio público.

2.8 Fase Intermedia: Cumplimiento de la normatividad y reforzamiento del derecho de acceso a la información pública a través de órganos facultados para cumplir dicha normatividad

2.8.1 Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es el órgano encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por

la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Igualmente, vigila el cumplimiento de las normas y vela porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas las decisiones. “El Instituto es un órgano autónomo creado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las principales características son: tiene personalidad jurídica propia, posee un patrimonio propio, y cuenta con autonomía presupuestaria de operación y decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública. La creación de este Instituto generó aún más cambios para las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, porque de alguna forma ya existe una instancia encargada del cumplimiento de la normatividad”.⁵¹

El Instituto permite comprobar que dicho cumplimiento se ha ido logrando no sólo en términos de formalidades, sino también cuestiones sustantivas. La asignación presupuestaria y el ejercicio de la autonomía son dos indicadores relevantes de la forma en que se satisface la obligación de contar con un órgano para la resolución de controversias.

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el Instituto se integrará por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados Ciudadanos, representantes de la sociedad civil, mismos que serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El pleno del Instituto sesiona con la mayoría simple y las decisiones y acuerdos se toman por mayoría de votos. Las sesiones son públicas, excepto cuando amerite una sesión privada debido a la naturaleza del asunto que se trate. El Instituto cuenta con facultades suficientes para cumplir y hacer cumplir la Ley, sobre sí mismo y sobre los demás entes públicos.

⁵¹ *Ibid*, p. 7.

Un nuevo cambio al interior de las dependencias es la presentación de un informe del cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Existen dos tipos de informes que deben rendirse sobre el cumplimiento de lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. El primero de ellos es el que deben rendir los entes públicos al Instituto cada año, y el segundo el que debe presentar el Instituto ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que al igual que el anterior se entregará anualmente.⁵²

Este último informe deberá contener los siguientes datos básicos a fin de posibilitar el análisis de resultados: el número de solicitudes presentadas y el objeto de las mismas, la cantidad de solicitudes atendidas y pendientes, el tiempo y la cantidad de servidores públicos involucrados en el proceso, la cantidad de solicitudes que fueron negadas y el número de quejas en su contra.

La Ley establece que el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal debe cumplir con el objetivo de lograr que la sociedad conozca los beneficios de la práctica del derecho de acceso a la información pública y lo ejerza con responsabilidad para las decisiones y alcanzar la máxima publicidad en los actos de gobierno, además de asegurar que los funcionarios públicos asuman con convicción y responsabilidad la aplicación de la Ley.

2.8.2 Servidores públicos habilitados

Los servidores públicos habilitados dentro de cada sujeto obligado completan el mecanismo de atención para el acceso a la información, en su caso para negarlo en términos de la Ley. En efecto, los servidores habilitados, designados por el presidente del comité de información, a propuesta del responsable de la unidad de información, asumen una importante tarea, misma que si no se realiza eficazmente puede socavar todo el proceso de transparencia.

⁵² *Ibid*, p. 8.

De acuerdo con Barrera Zapata, se entiende como habilitado “a la persona encargada de apoyar a sus respectivas unidades de información y aportar en primera instancia el fundamento a las solicitudes de información. Los servidores públicos habilitados deben ser eficaces y honestos para cumplir con esa función, de lo contrario, la oficina de información pública no podría cumplir su tarea, ni en tiempo, ni en forma, en detrimento de la garantía constitucional de los solicitantes y con el riesgo de incurrir en responsabilidades administrativas”.⁵³

De ahí la necesidad de que el perfil de dichos servidores habilitados sea semejante al del titular de la unidad de información por lo menos en el ámbito de la unidad administrativa a la que estén adscritos.

2.8.3 Oficinas de información pública

A partir de la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, “se deriva el andamiaje institucional para ejercer el derecho de acceso a la información en el Distrito Federal, que reposa en gran medida en una red de oficina de información pública (OIP), una para cada ente público de la Administración Pública centralizada, para los organismos paraestatales, para cada una de las 16 delegaciones, para el Poder Legislativo y el Poder Judicial, y para los órganos autónomos”.⁵⁴

En el artículo 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, una oficina de información pública es la unidad administrativa receptora de las peticiones ciudadanas de información, a cuya tutela estará el trámite de las mismas. Los entes de la administración pública deberán contar con una oficina de información pública, la cual será la receptora de las solicitudes de acceso a la información pública y la responsable de la tramitación conforme a las disposiciones aplicables en la materia. Esta estructura intergubernamental permite entregar y tramitar cualquier solicitud de información en el Distrito Federal. Para

⁵³ Barrera Zapata, Rolando. *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*. Toluca, IAPEM, p. 77.

⁵⁴ Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal. *Manual de la Oficina de Información Pública*. México, GDF, 2010, p. 4.

ello es necesario hacerlo vía la oficina de Información Pública correspondiente a cada dependencia poseedora de la información solicitada (o a través del sistema INFOMEX que se describirá más adelante). Al frente de la Oficina de Información Pública de cada ente de la administración pública habrá un servidor público responsable, quien será designado por el titular de la dependencia de entre su personal o, en su caso, de personal exclusivo, atendiendo a la demanda y necesidades de la oficina de información pública.

En el período 2008-2010, el Gobierno del Distrito Federal tuvo una construcción institucional robusta que implicó contar con Oficinas de Información Pública y Comités de Transparencia en 148 sujetos obligados de la Ley. Estas oficinas son el principal vínculo entre los ciudadanos y las dependencias, aquí se materializa la Ley.

Los entes de la administración pública deberán prever en su anteproyecto de presupuesto los recursos suficientes para el establecimiento y operación de su oficina de información pública, en un espacio físico de libre acceso al público y contar con equipo y personal capacitado para atender y orientar al público en materia de acceso a la información pública.

Cada dependencia debe encargarse de la señalización adecuada que permita a las personas distinguir dicho espacio conforme a las normas de identificación que establezca la Oficialía Mayor. La oficina de información pública deberá 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, las cuales se expedirán previo pago de los derechos establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal.

Del mismo modo, los encargados de dicha oficina deberán apoyar a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten. De acuerdo con la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, se establece que el horario de atención al público en la Oficina de

Información Pública del Distrito Federal deberá ser de 9:00 a 15:00 horas en días hábiles, para la recepción, tramitación y entrega de información al solicitante.

El objetivo de una oficina de información pública es garantizar que la recepción de las peticiones ciudadanas de información pública, acceso a datos personales y, en su caso, corrección de los mismos, se lleven a cabo atendiendo los principios de máxima publicidad, vida privada y datos personales, legalidad, certeza jurídica, información, celeridad, veracidad y transparencia, apegándose siempre a la normatividad aplicable en la materia.

El encargado de la oficina tiene una función muy importante, por lo cual se debe contar con una persona comprometida, que cuente con la capacitación necesaria. Dentro de sus principales funciones se encuentran: auxiliar a los asistentes en la elaboración de sus propias solicitudes, remitir las solicitudes a los entes públicos que puedan poseer la información solicitada, cumplir en tiempo y forma con las disposiciones de la ley en materia de recepción, trámite y respuesta de las solicitudes de acceso a la información pública; recibir, atender, notificar y dar seguimiento a la elaboración de las respuestas a las solicitudes de información pública que reciba el ente público en los plazos, términos y formatos que se emitan con las disposiciones de la materia; aplicar instrumentos de evaluación de calidad del servicio y asesorar de manera permanente a las áreas internas del ente público en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Además, debe informar al solicitante el monto de los derechos a cubrir por la reproducción de la información, así como los costos de envío, con base en lo establecido en las disposiciones aplicables y organizar al personal a su cargo para recibir y dar trámite a las solicitudes de información pública.

Dentro de las funciones básicas de la oficina de información pública, se encuentran: recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información en los términos que establece la Ley, asesorar a los solicitantes en la elaboración de las solicitudes de información y, en el caso de no localizarse, orientarlos sobre los entes públicos que pudieran contar con la información; realizar los trámites

internos necesarios, llevar el registro de solicitudes y emitir los informes correspondientes, y recabar, publicar y actualizar la información pública de oficio en el portal de internet.

Cada ente público debe habilitar a los servidores públicos que sean necesarios para recibir y dar trámites a las solicitudes de acceso a la información. Para algunas dependencias del Distrito Federal, implicó en algunos casos acondicionar áreas para instalar la oficina, otros, durante mucho tiempo informaban que la dirección jurídica era el área encargada y que no era necesario establecer un espacio destinado como tal, lo que implicó que el Instituto de Información Pública organizara auditorías sorpresa para evaluar las condiciones de las oficinas de información pública y se detectaron que existía renuencia para encontrar el espacio y el personal adecuado para atenderlas.

2.8.4 Comités de Transparencia

El ente público debe contar con un Comité de Transparencia, integrado por los servidores públicos que el titular determine. El titular del Órgano de Control Interno del ente público siempre integrará dicho Comité. De acuerdo con el artículo 60 de la Ley de Transparencia, todos los comités de Transparencia deberán registrarse ante el Instituto de Información Pública.

Entre las funciones más importantes de los Comités de Transparencia se encuentran: vigilar que el sistema de información se ajuste a la normatividad aplicable, supervisar el registro y actualización de las solicitudes de acceso a la información, así como sus trámites, costos y resultados; vigilar el efectivo cumplimiento de las funciones de la oficina de información pública.

El Comité de Transparencia deberá reunirse cada quince días, y dicho Comité debe documentar sus reuniones a través de minutas de trabajo.

2.9 Innovación en materia de transparencia de los entes públicos del Distrito Federal

De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la Oficina de Información Pública y las páginas de internet son consideradas “como medios para transparentar la información, pero en los últimos años se han presentado avances para facilitarle a los ciudadanos el acceso a la información y la defensa de sus derechos, que involucra la atención presencial, la atención por Internet a través del sistema INFOMEX II, la atención a través del Centro de Atención Telefónica (Tel-INFODF) para recibir solicitudes y dar asesoría, y ahora la atención a través de mensajes en telefonía celular. Estas innovaciones también significaron un cambio muy fuerte al interior de las dependencias, pues la incorporación de nuevas tecnologías necesita un personal cada vez más capacitado”.⁵⁵

2.9.1 Centro de atención telefónica Tel-INFODF

Este centro fue creado por el Instituto con el objetivo de facilitar y ampliar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a la población que no tiene acceso a una computadora o no cuenta con el tiempo necesario para ir personalmente a las instalaciones de los diversos entes públicos obligados a responder solicitudes de información.

Así, a través de una llamada telefónica, el Tel-INFODF facilita el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, mediante la captura y el seguimiento de solicitudes de información presentadas bajo esta modalidad. Este nuevo servicio genera economía en la transacción ente el solicitante y los entes públicos y potencializa la participación ciudadana, en especial en aquellos grupos económicamente vulnerables, los cuales no tienen acceso a las nuevas tecnologías. El Tel-INFODF inició operaciones el 17 de septiembre de 2007.

⁵⁵ Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Cuarto Informe de Actividades*. México, INFO-DF, 2009, p. 54.

2.9.2 INFOMEX

El sistema INFOMEX, entró en operación desde octubre 2006. Se considera como una herramienta básica para la recepción, gestión y respuesta de solicitudes de información que es utilizada en cada una de las oficinas de información pública de los entes públicos y que permite que la ciudadanía tramite y reciba respuesta a solicitudes de información con gran facilidad. Es un sistema en el que se puede realizar su solicitud de información pública o de datos personales a través de Internet por medio del Sistema Electrónico de solicitudes de información INFOMEX.

Es un sistema informático que se adecua a las leyes de transparencia para facilitar el acceso a la información pública. Su finalidad fundamental es la de homologar y propiciar la experiencia de ejercer el derecho de acceso a la información. Este mecanismo no es un correo electrónico; es una plataforma de gestión general de solicitudes de información que quedan registradas, se canalizan a las distintas áreas que detentan la información y ellas contestan de manera electrónica a la oficina. Sirve para que cualquier persona, desde cualquier parte del mundo, pueda solicitar información al gobierno y presentar recursos de revisión ante las instancias competentes. Además de solicitar información, el usuario puede usar el sistema para conocer lo que otras personas han preguntado y lo que el gobierno les respondió. INFOMEX ayuda a los sujetos obligados con respecto a su obligación de contestar solicitudes de información, al canalizarlas de manera electrónica, reduciendo los tiempos de gestión y sobre todo papel.

2.9.3 Portales de internet

Los portales de internet ofrecen una ventana a través de la cual la ciudadanía puede obtener información sobre asuntos de su interés acerca de las obligaciones y beneficios de las acciones del gobierno de manera clara. Para que un portal de internet funcione necesita actualizaciones de documentos, expedientes, leyes e informes publicados, entre otros, con el objetivo de ofrecer a la población visitante

del sitio información renovada, completa, clara y de fácil acceso sobre las funciones, resultados, y responsabilidades de las dependencias.

En el Distrito Federal los portales de transparencia son de diferentes rubros: en materia de medioambiente, de obras como proyecto Línea 12, la Supervía, o en cuestiones de finanzas como transparencia fiscal.

“En algunos casos estos portales suelen ser muy imponentes en cuestiones de diseño y la conectividad con las redes sociales, pero en el momento de analizar la información que contienen, más bien parecen portales educativos, ya que la gran mayoría de la información aterriza en cuestiones de normatividad, entidades participantes, funciones, información delegacional, pero no presentan más allá de cuestiones presupuestales, costos reales de las obras, etc.”⁵⁶

En materia de innovación advertiría que todo esto no es suficiente; tanto para enfrentar la situación actual como para decir que la transparencia en el Distrito Federal es un hecho consumado.

Se considera la necesidad de profundizar y ampliar los beneficios de la transparencia a la sociedad y en involucrar a ésta en la construcción de una nueva generación de transparencia en el Distrito Federal que se distinga por servirle a la gente, proporcionándole información pensando en ella, con conocimiento veraz y oportuno sobre lo que se está haciendo en materia presupuestal y en todos los campos de actuación del gobierno.

En el capítulo se presentó la forma en la que la Política de la Transparencia ha sido implementada, relacionándola con los cambios que ha generado al interior de cuerpos administrados que no se encontraban preparados para transparentar la información, en parte por falta de conocimiento, por corrupción o por no contar con herramientas tecnológicas adecuadas.

⁵⁶ *Ibid*, p. 21.

CAPÍTULO III

Elementos fundamentales del proceso de cambio de la cultura del servidor público en la política de transparencia del Distrito Federal

El objetivo del capítulo es analizar las etapas de la transformación de la cultura del servidor público en el ejercicio de la transparencia. En el capítulo anterior analizamos la política de transparencia en el Distrito Federal partiendo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en la cual se destaca la eficacia en la aplicación de las sanciones administrativas, establece las funciones de las Oficinas de Información Pública del Distrito federal, y la importancia de contar con un archivo documental claramente organizado.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal representa una reforma que reconfiguró los términos en que los habitantes del Distrito Federal se relacionan con sus gobernantes, involucrando al ciudadano en el conocimiento de un aparato estatal que por décadas había operado con la opacidad como principio fundamental, significando un cambio radical al interior de la administración pública local después de la primera elección de Jefe de Gobierno en 1997.

Durante muchos años en el Distrito Federal el aparato burocrático se caracterizó por ser discrecional, ocasionando la pérdida de confianza por parte de los ciudadanos. En los inicios de los años noventa la transparencia se convirtió en la estrategia para abatir la corrupción convirtiéndose en requisito de organizaciones mundiales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

De esta manera se puede afirmar que la transparencia responde a la nueva vida democrática, incrementando la confianza en las instituciones. De ahí la importancia de las leyes de acceso a la información ya que han servido para revelar los abusos del poder y los desvíos presupuestales.

El proceso de modernización se vincula estrechamente con una “administración, ágil, eficaz, eficiente y preparada, y con una profunda vocación de servicios y

compromiso social”⁵⁷. Por lo que resulta “difícil prever todos y cada uno de los casos que implica falta de ética en el servicio público, en nuestro país se ha avanzado en la precisión de las conductas que deben observar los servidores públicos, estableciendo un sistema que orienta a su atención una mayor transparencia en la actuación pública”.⁵⁸

Sin embargo, es importante reconocer que la cultura de la transparencia no se construye con la sola promulgación de una ley, también es necesario que los servidores públicos tomen conciencia del cambio que implica administrar lo público de cara a la sociedad. De ahí nace el interés de esta investigación, ya que los servidores públicos en algunos casos presentan resistencias a proporcionar información al ciudadano.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el Distrito Federal protege el derecho a saber de las personas pero para las dependencias gubernamentales implica una obligación más, la obligación de administrar adecuadamente los archivos para que el ciudadano pueda acceder fácilmente a ellos y que estos se encuentren legibles. Estas actividades no eran realizadas continuamente.

Para que esta Ley sea implementada con éxito se ha apelado a la voluntad de los servidores públicos, sin embargo la conducta al interior de las instituciones obstaculiza este medio para lograr resolver la total implementación de los mecanismos, por ello que las sanciones se conciben como necesarias. Asimismo, para mejorar la implementación de la política de transparencia es necesario aplicar medidas que contribuyan al mejoramiento de los aparatos administrativos gubernamentales.

En el presente capítulo se destacan los elementos fundamentales del proceso de cambio de la cultura del servidor público en la política de transparencia del Distrito

⁵⁷ Armenta Ramírez, Petra. “Ética y Transparencia”, en Martí Capitanachi (coord.). *Temas selectos de Transparencia y Acceso a la Información*. México, Instituto Veracruzano y Acceso a la Información, p. 28.

⁵⁸ Armenta Ramírez, Petra. “Ética y Transparencia”, en Martí Capitanachi (coord.). *Temas selectos de Transparencia y Acceso a la Información*. México, Instituto Veracruzano y Acceso a la Información, p.32.

Federal. Estos elementos son establecidos en la Ley de Transparencia, mismos que guían una serie de cambios en el interior de las dependencias.

Los elementos fundamentales de cambio que se presentan en este capítulo son: la generación y entrega de información, que se divide en dos direcciones: 1) Generación y entrega de información, 2) Resguardo y conservación de la información, 3) Instalación de una oficina de información pública. Antes de la publicación de la Ley de Transparencia, la información tenía un valor de pertenencia, es decir, el funcionario consideraba que la información generada diariamente le pertenece. “Por lo que el resguardo y conservación de la información también se reformó, ya que los archivos no tenían ninguna metodología, al contrario, se resguardaba de acuerdo al criterio de las de las secretarías o de los funcionarios públicos que determinaban la forma de archivar. Además, a los documentos no se les brindaba algún tratamiento, ya que se depositaban en bodegas, por ejemplo, la Secretaría de Cultura del Distrito Federal tenía un depósito en la delegación Gustavo A. Madero, el cual no contaba con ningún cuidado en materia de temperatura o instalaciones, lo que provocaba que los documentos se perdieran y dañaran”.⁵⁹

En el presente capítulo se reconoce la importancia de los archivos como un elemento central en la generación de una nueva cultura de transparencia y rendición de cuentas. La creación de una oficina de información pública significó la materialización de la Ley de Transparencia, pues cada dependencia destinaría un espacio físico en el que el ciudadano y el funcionario día a día ejercen el derecho de acceso a la información. La oficina requiere un Jefe de Información Pública preparado. Al principio, la mayor parte de los entes públicos no le dieron importancia y seleccionaban a empleados con poco conocimiento de la ley, o a personal que tenía más de tres funciones al mismo tiempo (esta información se presenta en un análisis de las currículas de los integrantes de dichas oficinas).

⁵⁹ Anónimo, entrevista personal, marzo de 2011.

Con fundamento en lo anterior se realizaron visitas a 6 Secretarías pertenecientes a la administración pública del Gobierno del Distrito Federal las cuales se seleccionaron de manera aleatoria: Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Cultura, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Finanzas, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Las visitas fueron programadas con los encargados de la oficina de Información Pública de cada dependencia. Dichas visitas permitieron reconocer y describir el estado físico de las oficinas de información pública, además de registrar las conductas y prácticas cotidianas de los responsables tal como ocurren en un día común de trabajo.

Para cumplir con el objetivo se elaboró una guía de observación para recabar la información conveniente. Como variables analizar se tomaron en cuenta aquellas que provenían de los lineamientos para la instalación y funcionamiento de la Oficina de Información Pública de la administración pública del Distrito Federal. Las variables se justifican con su respectivo artículo normativo:

Tabla 1

Tabla de Variables para análisis

Artículo	Variables
<p>Artículo Primero: En cada dependencia, órganos desconcentrado, órgano político administrativo y entidad de la administración pública se destinará un espacio físico en el que se establecerá una oficina de información pública, la que contará con la señalización adecuada que permita a los ciudadanos distinguirla. Además de destinar los recursos humanos y materiales que faciliten el funcionamiento de las mismas.</p>	<p>Existe un espacio físico para establecer la oficina de información pública.</p> <p>La oficina de información pública cuenta con la señalización adecuada que permita a los ciudadanos distinguirla.</p>
<p>Artículo Segundo: El titular de la dependencia deberá designar al encargado de la oficina de información pública.</p>	<p>El encargado de la oficina de información cuenta con un nombramiento del Titular de la Dependencia.</p>
<p>Artículo Tercero: El encargado de la oficina de información pública deberá tener conocimiento de la estructura, funciones y manejo del archivo de la Unidad Administrativa de que se trate, como noción general de la administración Pública del Distrito Federal. Además deberá tener un manejo adecuado de la normativa en materia de transparencia y acceso a la información del Distrito Federal.</p>	<p>El servicio del encargado de la Oficina de Información Pública es importante analizar si cuenta con los estudios necesarios y si la principal función que desempeña es la atención a la oficina de información pública o realiza otras actividades dentro de la misma dependencia. (Revisión del curriculum vitae)</p>

Otro de los objetivos del capítulo es presentar los elementos de cambio como las dificultades que se presentan en el camino.

Otro elemento fundamental es la innovación tecnológica, la entrada de las nuevas tecnologías permiten acercar al ciudadano a la información pública. Es muy importante reconocer que se han aprovechado al máximo los medios electrónicos, el celular y las redes sociales para difundir la Ley de Transparencia, ofreciendo mecanismos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. En el Distrito Federal se diseñó el Centro de Atención Telefónica, el Sistema INFOMEX y los Portales de transparencia ciudadana, para beneficiar al ciudadano y modernizar el acceso, y solicitudes de información y consulta de información de interés para el ciudadano.

Así como es importante reconocer sus ventajas, ya que los sistemas presentan sus fallas, la idea de crear portales de transparencia con información proactiva o focalizada no es suficiente todavía, pues no existen lineamientos que definan la uniformidad de la información. Algunas de las fallas de estos sistemas y portales es por falta de capacitación, por lo que en la última parte del capítulo se enfatiza la importancia de la capacitación de los servidores públicos. La capacitación es un elemento fundamental de la política de transparencia para mejorar las prácticas del gobierno, ya que la transparencia reclama un perfil ideal del funcionario público con conocimiento de habilidades, actitudes y valores que el servicio público exige, por lo que se presenta un recorrido por sus avances y dificultades en la capacitación de servicios públicos en el Distrito Federal.

3.1 Elementos fundamentales de cambio

3.1.1 Primer elemento: generación y entrega de información

En la administración pública se puede decir que sin información no hay transparencia. La existencia de información derivada del quehacer gubernamental, en cualquier área de la actuación de gestión pública y de los propios administradores públicos, es condición necesaria aunque no suficiente para hablar de transparencia. De acuerdo con Barrera Zapata “la información va más allá, son

datos significativos y con significado. El significado de los datos, es decir la información, aporta a la comprensión y entendimiento de quien los revisa o analiza”.⁶⁰ La comprensión de la información brinda credibilidad a los ciudadanos y a las políticas que implementa el gobierno.

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

La información debería ser resultado de la existencia y manejo de registros administrativos, algunos de los cuales están contemplados en disposiciones jurídicas como la Ley de Transparencia y, por ende, existe una obligación de integrarlos y mantenerlos actualizados.

La obligación de la administración pública de transparentar la información puede ser analizada desde dos puntos de vista:

El primero, la información como resultado de la gestión diaria de la dependencia, organismo u oficina que tiene atribuciones al respecto, ha recibido recursos públicos presupuestales para cumplir sus cometidos y la Ley le impone con actuar con eficacia, eficiencia, legalidad, y oportunidad.

El segundo, como una obligación legal y ética de rendir cuentas, es decir ofrecer razones, argumentos, evidencias y motivos por los que se actúa de cierta manera así como los resultados o impactos que producen sus acciones y decisiones. No importando el cargo o el nivel que tengan, los servidores públicos deben documentar su actuación y dejar evidencia de ella.

Obedeciendo al segundo punto de vista, el servidor público no debe caer en la rutina de documentar una gran cantidad de información sin sentido. La información

⁶⁰ Barrera, *op. cit.*, p. 240.

debe ser de calidad, la información debe aportar un significado al trabajo gubernamental. Bajo esta premisa, la calidad de la información se puede identificar con los siguientes elementos característicos: claridad, sencillez, oportunidad y actualidad.

Se puede afirmar que la mayor parte de la información que genera la burocracia no está pensada ni está hecha para el público. Por lo regular es información que se produce y consume en diversas instancias administrativas y generalmente se utiliza un lenguaje formal y técnico, propio de la jerga de los servidores públicos. Si el servidor público cumple con estas características el ciudadano incrementará la confianza en los funcionarios. Uno de los principales problemas en las respuestas a las solicitudes de información es la falta de claridad y sencillez en la información solicitada.

Algunos funcionarios, para cumplir con la obligación de dar una respuesta, contestan lo que sea, incluso respuestas muy extensas en las que existe una gran cantidad de información inútil para el ciudadano.

“La claridad y la sencillez no deben estar peleadas con grandes cantidades de información, ya que por su volumen en realidad hacen difícil extraer un significado. Mucha información no es necesariamente sinónimo de transparencia. Lo contrario parece ser cierto, entre más información esté disponible, sin orden ni congruencia, la opacidad es lo que prevalece”.⁶¹

En entrevista, un servidor público de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal, quien quiso mantener su anonimato, comentaba que “la llegada de una solicitud de información es una carga extra, y por lo regular nos esperamos al último día para contestarla y lo que hacemos es copiar y pegar información oficial. Si en verdad se quiere facilitar el acceso a la información, deberíamos evitar el uso de expresiones demasiado elaboradas, impregnadas de los términos propios de los

⁶¹ *Ibid*, p. 240.

funcionarios o especialistas igual con los acrónimos que el ciudadano no entiende”.⁶²

3.2 Segundo elemento: el funcionario y la accesibilidad de la información

Es indispensable que exista la información que evidencie el trabajo gubernamental y resulta fundamental que también existan las condiciones para su fácil acceso. Cuando se habla de accesibilidad algunos servidores públicos consideran que se habla de las herramientas tecnológicas como si fueran temas ajenos a su labor diaria, pero el acceso a la información tiene que ver con el ejercicio del derecho de acceso a la información, distinto por cierto al concepto de transparencia. Este derecho es el medio para requerir información documental y ejercerlo nos permitirá medir la transparencia de un gobierno, de ahí la importancia de esta otra condición. La accesibilidad de la información, se caracteriza por los siguientes objetivos: Resguardo y conservación de la información, y creación de facilidades de acceso y difusión, que a continuación serán analizados.

3.2.1 Resguardo y conservación de la información

“La transparencia, el acceso a la información y el archivo son términos interrelacionados en el devenir cotidiano de la administración pública. El primero es una actitud que se debe fomentar en la sociedad y está relacionado con los valores éticos de las personas, el segundo es un mecanismo normado por nuestras leyes para garantizar un derecho constitucional como el sustento de las organizaciones para su buen funcionamiento y la toma de decisiones y, al mismo tiempo, como el medio por el cual se transparenta, se rinde cuentas y se accede a

⁶²Anónimo, entrevista personal, 27 de abril 2011.

la información porque en el archivo se conservan los documentos, testimonios, y evidencias de las acciones administrativas”.⁶³

La riqueza informativa de los archivos gubernamentales es muy vasta, tanto como los seculares problemas que condicionan su eficiencia y su capacidad para ser considerados y constituirse como el sistema de información por excelencia de las administraciones públicas en cualquier nivel de gobierno.

Los archivos y su manejo adecuado juegan un papel primordial. Tradicionalmente los archivos se habían clasificado en archivos de gestión, que contienen todos aquellos documentos que corresponden a asuntos no concluidos, independientemente del tiempo que haya transcurrido.

Los archivos tienen dos características fundamentales: la primera es su vocación de conservar de manera organizada las evidencias y los testimonios de las actuaciones administrativas, y la segunda, es su condición de ser una fuente de información tanto para la misma organización que la produce, como para la sociedad que la circunda y, con la cual, interactúa de algún modo. Por ello, la apertura y la consulta son dos condiciones inherentes a la naturaleza propia de los archivos y ha sido un punto de referencia de las acciones administrativas.

En el año 2007 inició el período de organización de los archivos del Gobierno del Distrito Federal. Cada dependencia debía elegir un representante por cada área para identificar los documentos más importantes, de acuerdo con los objetivos de cada área (por ejemplo manuales de organización, manuales de procedimientos, estructura, plantillas, presupuestos, directorios etc.). Fue un proceso complicado debido a que muchos documentos no se les dio un debido trato, estaban muy dañados y, en algunos casos, los archivos contenían documentación de otras áreas. Por lo cual se tuvieron que rediseñar los archivos pero las personas encargadas de esta función no contaban con los conocimientos adecuados de archivonomía.

⁶³Aguilera Murguía, Ramón. “Archivos, transparencia y acceso a la información”, en Martí Capitanachi, Luz del Carmen (coord.). *Temas Selectos de transparencia y Acceso a la Información*. México, Instituto Veracruzano y Acceso a la Información, IVEAI, 2010, pp. 31-52.

De ahí la importancia de la promulgación de la Ley de Archivos con el fin de regular los procesos de archivo dentro de las dependencias como un medio para facilitar el acceso a la información. Uno de los cambios principales en el proceso administrativo es la administración y uso del archivo, de ahora en adelante para el funcionario público el archivo deja de ser un mero lugar físico para el resguardo documental, por muy bien que se conserven dichos documentos.

A partir de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el archivo se considera como el espacio de concentración. Debe de ser una instancia para un buen manejo documental que implica básicamente la recepción ordenada y regulada de los documentos, su debida clasificación y catalogación, su resguardo y conservación, así como criterios claros para la depuración y eventual destrucción de los mismos.

3.2.1.1 Importancia del archivo

La ley de transparencia reconoce la importancia de los archivos para impulsar, fortalecer, institucionalizar y socializar una democracia basada en el derecho ciudadano a la información, la transparencia de los actos gubernamentales y la rendición de cuentas.

La información es un factor determinante para la eficiencia y la toma de decisiones. Las administraciones públicas deben tener la capacidad de respuesta y deben funcionar de manera eficiente en todos los niveles de la gestión administrativa, y esto requiere de sistemas confiables para ofrecer información veraz y oportuna que apoye el proceso de la toma de decisiones. “Los gobiernos deben adoptar los nuevos diseños políticos y los enfoques innovadores basados en el llamado „imperativo de la creatividad“ que, a su vez, se sustenta en la administración del conocimiento, según lo expuesto en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, en su versión del año del 2005. De acuerdo con esos planteamientos, los beneficios de administrar el conocimiento en una entidad pública nos lleva a: maximizar el valor de los archivos intelectuales de una

organización, mejorar y agilizar la toma de decisiones, e incrementar la eficiencia operacional”.⁶⁴

La conservación de archivos se hace más significativa puesto que las evidencias documentales del trabajo de la administración, o de cualquier autoridad gubernamental, son precisamente todas aquellas que se hayan producido, sin restricciones de tiempo o de espacio. De acuerdo con Ramírez Deleón “si un archivo no cumple sus funciones de un buen manejo documental, que esencialmente pretende que los documentos se conserven y sean de fácil acceso, entonces se estaría faltando a una condición elemental para hablar de transparencia, ya que el manejo eficaz de un archivo es un paso crucial para facilitar el acceso a los documentos, si no sabemos qué documentos se han generado con qué finalidad, quién los tiene a su cuidado y de qué naturaleza es la información que contienen, sin duda no habrá facilidad para el acceso a tales documentos y no se cumpliría esta condición de la transparencia, de ahí la posibilidad de hacer obligatoria la creación de registros de las actividades administrativas y difundir las características de la información que contienen sería una ayuda para que el gran público conozca que tipo de información se genera y resguarda”.⁶⁵

3.2.2 Creación de facilidades de acceso y difusión

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

En las dependencias del Distrito Federal, para facilitar la tarea de la transparencia, se podría proponer un registro administrativo. Aún sin la obligatoriedad de su integración, se podría iniciar con un ejercicio para inventariar todos los registros

⁶⁴Aguilera, *op. cit.*, pp. 31-52.

⁶⁵Ramírez Deleón, *op. cit.*, p. 53.

actualmente existentes, por cada una de las dependencias. Por lo que corresponde a los medios, mecanismos, instancias y demás instrumentos que permitan el acceso a los documentos, los podemos dividir en dos tipos, convencionalmente: los que requieren la presencia física del interesado y los que permiten el acceso vía medios electrónicos.

3.3 Tercer elemento: instalación de una oficina de información pública

El 1 de enero del 2004 comenzaron a funcionar las Oficinas de Información Pública en las dependencias del Gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones políticas. En el Distrito Federal, obedeciendo a la Ley de Transparencia, se inició la habilitación de las oficinas de información pública, que si bien operan para informar de trámites, requisitos, localización de oficinas y datos oficiales de servidores públicos, tales módulos no dejan de ser instrumentos de información que deben ser apoyados para que cumplan sus funciones de la mejor manera.

La existencia de estas oficinas, ya sean generales o sectoriales abiertas al público, en donde puede solicitar información oficial y documentos editados por el gobierno que generalmente se prestan para consulta *in situ*, son medios adecuados para facilitar el acceso a pesar de las limitaciones con las que funcionan.

Las oficinas de información pública en el Distrito Federal tienen la obligación legal de disponer físicamente de los documentos en el sitio u oficina de la propia unidad, para el caso de que la información no se difunda a través de una página electrónica, pero en la práctica pocos la cumplen, aunque es muestra de lo idóneo que es el disponer de un lugar específico para consulta de información.

Las oficinas de información pública deben de identificarse por la exposición de los datos relativos a su domicilio y/o ubicación, nombre del responsable de su operación, horarios de servicio, teléfonos y direcciones de correo electrónico a los que se pueden dirigir solicitudes de información, así como también contar con materiales de difusión tales como carteles, trípticos, volantes, entre otros, que

orienten sobre el procedimiento a seguir para acceder a la información en poder de los entes públicos.

A continuación se presenta el estado físico de las oficinas de información pública y las opiniones expresadas por los encargados de dichas oficinas pues es importante conocer las condiciones con las que cumplen sus funciones y sobre todo verificar si existe la dualidad de actividades dentro de las oficinas de información, lo que significaría un obstáculo para el desempeño de dichas oficinas, ya que la labor de la transparencia y acceso a la información deber ser una función de tiempo completo, en caso contrario, se corre el riesgo de que la función no sea cumplida con eficiencia.

Algunos de ellos comentan que prefieren la página de información vía electrónica, ya que consideran en algunos casos que la atención al ciudadano les quita tiempo para continuar con las actividades de recibir, atender y turnar las solicitudes de información. Y se podría entender esta situación, debido a que un porcentaje de estos servidores públicos realizaban actividades que no requería contacto con los ciudadanos.

Tabla 2

Condiciones de las oficinas de información pública visitadas

Secretaría	Profesión	Datos adicionales
Medio Ambiente	No establece	La oficina de Información Pública no se encuentra en el área central de la Secretaría.
Desarrollo Social	Abogada	La oficina de información pública se encuentra dentro de las instalaciones de la Secretaría, ha laborado siete años en la Dirección Jurídica de la Secretaría y ahora es la Encargada de la OIP.
Cultura	Abogado	La Oficina de Información Pública se encuentra dentro de las instalaciones de la Secretaría, los encargados de la OIP tiene otros cargos, el primero es el Director Jurídico y la segunda es JUD de apoyo laboral.
Obras y Servicios	No establece	La Oficina de Información Pública se encuentra dentro de la dependencia, pero no hay un currículum sobre su experiencia laboral.
Finanzas	Abogada	La Oficina de Información Pública tiene dos encargadas las cuales han tenido experiencia en la Procuraduría Fiscal. La oficina se encuentra en el interior de la dependencia, no cuentan con otra función dentro de la secretaría.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Abogado	Es una de las Oficinas con el mayor número de integrantes, el Titular de la Oficina es el Director General de Política Criminal, pero cuenta con 3 responsables de oficina de información pública. La Oficina de Información Pública se encuentra en el interior de la Dependencia.
--	---------	---

Elaboración Propia. (Información obtenida a través de visitas físicas e investigación de los portales de transparencia realizadas en el período del 26 de abril al 13 de mayo del 2011)

A través de las visitas se encontró la necesidad de establecer mayor información de los encargados de las Oficinas de Información Pública, además de identificar que las oficinas de información pública deberían de ubicarse en el área central de la Dependencia ya que permite que el ciudadano la localice más fácilmente, además permitiría la coordinación al interior de las dependencias.

Durante la visita física, algunas se encuentran más modernizadas que otras, además la atención en general es muy buena, pero en algunos casos la presentación y calidad del servicio no garantiza respuestas a las solicitudes de información con claridad, sencillez y eficiencia en los resultados.

3.4 Dificultad observada por la integración de las unidades administrativas en las oficinas de información pública

Una de las consecuencias de que las atribuciones de las Oficinas de Información Pública no estén establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, es que las obligaciones de transparencia recaen únicamente sobre el responsable de la misma, cuando deberían ser cumplidas con la participación de todas las unidades administrativas.

Es muy recurrente que los titulares de área consideran un problema la recepción de los correos u oficios por parte de la oficina de información pública, pues consideran que ésta debe responderlas, es decir consideran que la existencia de esta oficina implica restarle responsabilidades a las áreas de las dependencias.

Por ello, es necesario involucrar a la totalidad de las unidades administrativas tanto en la atención de las solicitudes como en la actualización de portales de internet. Se ha observado que, en ocasiones, se deja a cargo del titular de la oficina de información pública la responsabilidad de actualizar los contenidos de

publicación obligatoria, lo que generaría que el cumplimiento de los requisitos por el Info-DF no se dé en niveles óptimos.

3.4.1 Restricciones en los recursos de las oficinas de información pública

La Oficina de información pública es el primer punto de encuentro entre los solicitantes y los entes públicos, por ello su ubicación, personal y herramientas de trabajo son fundamentales para garantizar que el ejercicio del derecho de acceso a la información se dé en condiciones óptimas. A 5 años de la implementación de la Ley se observan las siguientes restricciones para el trabajo de las Oficinas de Información Pública.⁶⁶

Tabla 3

Restricciones en los recursos de la oficina de información pública

Problemas de señalización
La falta de recursos esenciales para su adecuado funcionamiento, como número suficientes de computadoras, acceso a internet para los responsables y visitantes.
La falta de un espacio adecuado para recepción de los visitantes.
Falta de papelería.
Falta de recursos humanos suficientes para que puedan realizarse las actividades de forma óptima.

Fuente: Elaboración propia.

Estas restricciones materiales que deben enfrentar los responsables de las oficinas de información pública impactan de manera considerable la capacidad de atender adecuadamente a los solicitantes, lo cual afecta no sólo la imagen de estas unidades administrativas, sino del ente público en general.

En el recorrido en varias dependencias se identificó que subsiste una falta de conocimiento del personal de las áreas de recepción, ventanilla única o módulos de atención al público respecto a las funciones de las oficinas de información pública.

⁶⁶ Instituto, 2009, *op. cit.*, p. 254.

Estas carencias y deficiencias repercuten en la capacidad de asesorar y orientar a las personas que intentan ejercer sus derechos en las materias reguladas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y, más aún, se traducen en un incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley, que establece la obligación de los entes públicos de difundir el contenido de la misma entre los habitantes del Distrito Federal.

Uno de los mecanismos instrumentados para evaluar el estado de las oficinas y el desempeño de los jefes de oficina fue el de “usuario simulado”⁶⁷ al preguntarle a una ciudadana cómo había sido la atención en la oficina de información pública, comentó: “La señorita que me atendió es muy amable, pero no sabe bien que procedimiento debo seguir para solicitar los resultados de una evaluación que se realizó dentro de la secretaría, pero la oficina se encuentra en buenas condiciones y cuenta con muchos volantes de información del Gobierno del Distrito Federal”.⁶⁸

3.5 Cuarto elemento: innovaciones en tecnologías de la información

Por lo que corresponde a los medios electrónicos mediante los cuales se puede facilitar el acceso a la información, hay que reconocer que van cobrando cada vez mayor importancia, aunque desafortunadamente esto no ha correspondido con una mejor calidad del instrumento. En todo caso, los medios electrónicos de acceso se pueden habilitar en sus dos modalidades: para consultar información directamente o para solicitarla por esta vía si es del interés de la persona. No se ha aprovechado al máximo el internet en dos direcciones, la primera por parte de las dependencias ya que no difunden sus propios portales, y la segunda por parte de los ciudadanos que por diversas razones utilizan poco este recurso.

3.5.1 Evolución del servicio del centro de atención telefónica

3.5.1.1 Tel-INFODF y dificultades en su implementación

⁶⁷El mecanismo usuario simulado es instrumentado para evaluar el desempeño de los funcionarios en la realización de trámites, prestación de servicios y ejecución de licitaciones, a través una operación encubierta de un ciudadano.

⁶⁸ Anónimo, Entrevista personal, junio de 2011.

El Centro de Atención Telefónica Tel-INFODF, inició operaciones el 17 de septiembre de 2007 y fue creado por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal con el “objetivo de facilitar y ampliar el ejercicio del derecho de acceso a la información a la población que no cuenta con una computadora o no cuenta con el tiempo necesario para ir personalmente a las instalaciones de los diversos sujetos obligados”.⁶⁹

Este sistema recibió una serie de críticas por parte de los entes públicos debido al incremento en el registro de solicitudes en el 2008, ya que se observaron una serie de fallas, ya sea en la cuestión técnica por el sistema como en la calidad y oportunidad de respuestas. Las telefonistas encargadas del sistema presentaron muchos problemas en la atención al ciudadano, así como la comunicación con las áreas de las dependencias.

En el 2008 el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal realizó un seguimiento a solicitudes capturadas por el Centro de Atención Telefónica Tel-INFODF. Dicho ejercicio consistió en seleccionar una muestra de 858 (38%) de las 2 mil 276 solicitudes de información capturadas entre noviembre de 2008 por el Tel-INFODF⁷⁰. El seguimiento muestra que un número importante de respuestas a requerimientos de información presenta irregularidades. Las orientaciones están relacionadas con los programas sociales y trámites de los entes públicos del Distrito Federal. Las necesidades de los solicitantes se refirieron a conseguir datos específicos sobre el Programa Prepa Sí, pagos y trámites de verificación vehicular de la Secretaría del Medio Ambiente, así como información concerniente a la Secretaría de Finanzas y a la Contraloría General.

El reporte del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal concluyó que “las operadoras telefónicas realizaron respuestas que carecen de fundamentación y/o motivación. En otros casos no se brinda información relativa al derecho que tiene el solicitante de presentar recurso de revisión contra la

⁶⁹ Instituto, 2009, *op. cit.*, p. 50.

⁷⁰ INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. *Encuesta de satisfacción al solicitante*. México, INFO-DF, p. 1.

respuesta recibida y, en aquellas ocasiones en que sí se ofrece esta información se hace de manera incompleta”.⁷¹

Se observó también que para evitar todas estas fallas continuas en el sistema de información, el personal de la Dirección de Tecnologías de Información del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal “ofreció durante 2008-2009 5 mil 71 asesorías a diversos entes públicos sobre cómo operar diversos aspectos del sistema”.⁷² En 2009 se amplió la oferta de cursos sobre Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, ética pública, Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal y Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

3.5.1.2 Infraestructura tecnológica (Sistema INFOMEX 2) y portales de transparencia

En los últimos años cada vez es más frecuente que los gobiernos diseñen y mantengan información de su quehacer en páginas electrónicas, las cuales pueden ser consultadas por Internet.

Si bien en muchos casos dicha información presenta carencias que la hacen de baja calidad o, aunque se dice que está disponible, en realidad la información nunca se encuentra (los sitios en permanente construcción dan la medida de lo frustrante que esto puede resultar), no deja de ser un medio más o menos accesible para encontrar información.⁷³

Por otra parte, prácticamente todas las leyes de acceso a la información (genéricamente hablando) en México, hacen obligatoria la difusión de información vía Internet como un medio eficaz de facilitar el acceso a la información, salvo para aquellas comunidades con una población menor a 70,000 habitantes, tal y como lo dispuso el artículo 3º. transitorio del decreto que reformó el artículo 6º. de

⁷¹ Instituto, 2009, *op. cit.*, p. 256.

⁷² *Ibid*, p. 257.

⁷³ Instituto de acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Cuarto Informe de Actividades y Resultados 2009*. México, INFO-DF, 2010, p. 253.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que estableció el plazo de un año, hasta julio del 2008.

3.5.1.2.1 Sistema INFOMEX 2

El sistema INFOMEX es una herramienta que facilita a las personas la presentación de solicitudes de información, “así como la recepción de notificaciones y respuestas de manera sencilla; asimismo ayuda a la recepción, gestión y respuesta de solicitudes de información por las oficinas de información pública de los diferentes entes públicos”.⁷⁴

La entrada en vigor de este sistema obligó a los servidores públicos a capacitarse en temas de computación, y la contratación de personal especializado en computación para poder brindar soporte técnico en algunos casos fue posible, pero en la mayor parte de los entes públicos solicitaron apoyo a las unidades de informática y soporte técnico de cada dependencia.

De inicio se consideró una pérdida de tiempo asistir a estas capacitaciones, pero conforme fueron conociendo los usos de este sistema lo consideraron necesario, ya que los titulares de las Oficinas de Información Pública administran la estructura registrada, pudiendo realizar cambios de contraseña y registrar nuevas unidades administrativas.

3.5.1.2.2 Vía celular

A partir del mes de octubre de 2009 fue incorporado al INFOMEX un módulo que se encarga de enviar avisos automáticos, vía celular por medio de tecnología SMS (Sistemas de Mensajes Cortos), sobre las notificaciones que genera el sistema a los usuarios que se registraron y proporcionaron un número de teléfono móvil.

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal reconoció que esta herramienta, “permite conocer a los solicitantes de información el estado que

⁷⁴ *Ibid.*, p. 254.

guardan sus solicitudes de manera oportuna, es un servicio adicional y sin ningún efecto jurídico, ya que no se trata de notificaciones formales, sino de avisos que le hacen saber al solicitante si el organismo al cual formuló sus preguntas ya otorgó alguna respuesta”.⁷⁵

El sistema guarda la confidencialidad de los números telefónicos de las personas que decidan recibir “este tipo de avisos a través del SMS, de acuerdo con la Ley de Protección de Datos Personales para el DF. El servicio que no tiene costo para los ciudadanos, funciona sin importar la compañía telefónica que el usuario tenga contratada”.⁷⁶

3.5.1.2.3 Portales de transparencia

Los portales de Internet de las instituciones públicas son ventanas de información por la ciudadanía que necesita de los servicios del gobierno y que demanda conocimiento y rendición de cuentas sobre las acciones que éste desarrolla. Por ello la publicidad en forma y tiempo de las principales actividades que realizan los entes públicos es una obligación establecida por La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁷⁷

Los portales de transparencia se han convertido en una de las herramientas más utilizadas, pero considero que no han cumplido las expectativas que genera la creación de estas páginas. Un ejemplo es el Programa Transparencia Ciudadana que alberga diferentes temas de interés para el ciudadano.

“Los portales de Transparencia DF son nuevos espacios creados para acercar al ciudadano información pública sobre temas relevantes, a través de un lenguaje

⁷⁵ *Ibid*, p. 255.

⁷⁶ Ejemplos del mensaje que llega vía SMS: Le comunicamos que tiene una respuesta de ampliación de plazo. Consulte en www.infomexdf.org.mx el folio RR.604/2008.Atte. Info DF. Le comunicamos que tiene una respuesta de entrega de información vía INFOMEX. Consulte www.infomexdf.org.mx el folio 2789101145. Atte. Info DF

⁷⁷ Instituto, *op. cit.*, 2010, p. 248.

claro y fácil de entender, además de ofrecer herramientas de participación y orientación personalizada”.⁷⁸

En el período 2009-2010 se implementaron los siguientes portales de transparencia:

- a) Transparencia medio-ambiente DF.
- b) Línea 12 del Metro.
- c) Autopista Urbana (Supervía).
- d) Línea 3 de Metrobús.
- e) Trámites y Servicios.
- f) Contraloría CGMA
- g) Obras en mi ciudad
- h) Red Ángel.
- i) Transparencia Presupuestal.⁷⁹

3.5.1.2.4 ¿Qué es Transparencia DF?

Transparencia DF es un programa que tiene como objetivo crear una serie de portales para cubrir una demanda de apertura de la información sobre el curso de las obras públicas, la transparencia presupuestal, la oferta oportuna y clara de los programas sociales, los dilemas que enfrenta la ciudad en cuestión de medio ambiente, verificación vehicular, transporte, etc., debido a que una gran cantidad de ciudadanos tienen dudas respecto a la transparencia o por la falta de oportunidad en la información.

Este programa es producto de una serie de reuniones entre organizaciones sociales que forman parte del Colectivo por la Transparencia y autoridades gubernamentales del ramo (Secretaría del Medio Ambiente, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Sistema de Aguas de la Ciudad de

⁷⁸Fuente: <http://www.transparencia.df.gob.mx/index.jsp> [Acceso abril-2010]

⁷⁹ Instituto de acceso a la información pública del Distrito Federal. *Informe de la Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal*. México, INFO-DF, 2009, pp. 58-59.

México y Secretaría de Obras y Servicios), con apoyo de la Coordinación General de Modernización Administrativa del GDF, quienes establecieron compromisos para brindar a la gente un espacio informativo en donde podrá encontrar información que se ha seleccionado y redactado pensando en ella. Pensando en sus necesidades y con el objetivo de que la población se encuentre mejor informada y se genere también conciencia respecto a los problemas que enfrenta la capital del país en esa materia; es decir construir un portal social con información ambiental.

Este grupo de portales de transparencia son considerados herramientas para diversificar los medios de transmisión de la información, contiene información que puede generar beneficios sociales específicos y que se anticipa al interés de la sociedad. Además de generar espacios para establecer comunicación directa con las autoridades, a fin de que el usuario del portal obtenga respuestas a información de eventos relevantes en marcha o por venir, permitiendo tomar decisiones oportunas a la par.

De igual forma, se facilita la comprensión de trámites de alta recurrencia, así como de información de utilidad inmediata y relevante para la población general al utilizar un lenguaje ciudadano y no técnico. A través del portal, se responde a cuatro preguntas fundamentales: a)¿De qué se trata?, b)¿Cómo me afecta?, c)¿Qué puedo hacer?, d)¿A quién puedo acudir?⁸⁰

El Programa de Transparencia Medio Ambiente, fue creado para demostrar que la Ciudad de México está dando un paso más en cuestión de transparencia, adoptando el concepto de transparencia focalizada que ya está siendo utilizado en el Gobierno Federal.

Pero a pesar de contar con la estructura institucional, una Ley de Transparencia, con una Ley de Archivo y de Datos Personales, la existencia de un Instituto de Información Pública local, y una innovación tecnológica al servicio del ciudadano, no es suficiente, pues la idea de la transparencia de las dependencias del

⁸⁰Bustillos Roqueñi, Jorge. Ponencia presentada en la Ciudad de México, en el marco del Tercer Seminario Internacional “*Hacia una nueva Generación de la Transparencia*” 26 de noviembre 2009.

Gobierno del Distrito Federal, es únicamente de calidad en la atención al ciudadano, como si fuera la información un producto que necesita renovar su imagen para contar con su aprobación.

El diseño de estos portales se acerca más al ámbito educativo, que a un espacio para transparentar la información. Es el caso del portal Transparencia Medio Ambiente que fue hospedado en el 2009. Durante febrero del 2010 cuando se anunció el incremento a las tarifas del agua en el Distrito Federal, consideraron informar a la ciudadanía a través de dicho portal (calculadora de tarifas), pero en febrero del 2011, al revisar el portal se constató que no se había realizado ninguna actualización.

Meses después, durante la segunda Feria de Transparencia de la Ciudad de México, se presentaron en los stands del Metro la presentación del portal Línea 12, el cual de manera proactiva presenta toda la información con respecto a este proyecto. La encargada de la oficina de la información pública de proyecto metro, comentó que es una forma útil de presentar la información sobre la construcción de la Línea 12, impacto ambiental, avances, presupuesto y financiamiento, además de un link para realizar solicitudes de información.

La apariencia y actualización de la información se realiza de manera continua en los portales de Metro, Metrobús, y Supervía, porque durante el año 2010 y 2011 los ciudadanos manifestaron la opacidad en las obras del Gobierno del Distrito Federal; pero en cuestiones presupuestales, la información es muy pobre en el caso de Metrobús pues sólo aparece que la inversión es de 2,800 millones de pesos, pero no informan quiénes son las empresas beneficiadas. Estos portales deben ofrecer más información aprovechando la tecnología y todo el despliegue informativo y de diseño, para subir toda la información y así evitar que los ciudadanos duden de la legitimidad de este tipo de proyectos.

Se podría afirmar que la demanda continua de la ciudadanía y de organizaciones civiles de transparencia en el desarrollo de la obra de la Supervía Poniente obligó a las autoridades del Distrito Federal a organizar el portal que acerque el mayor

número de información posible, en comparación con el portal de Metrobús, el portal de la carretera urbana (Supervía) ofrece información más completa (Ver Tabla 4).

Pero un grupo de ciudadanos afectados por las obras considera que es información muy básica que no les dice nada importante, por ejemplo ciudadanos en red opinan que: “La transparencia es un ejemplo de simulación sobre el acceso a la información pública, sobre la Supervía. A este respecto, los procesos de toma de decisiones no sólo deben ser limpios, sino también parecerlos por lo que se debe tener especial cuidado en transparentar su discusión y aprobación, poniendo en manos de la opinión pública todos los antecedentes necesarios para que ésta pueda formular un juicio sólidamente fundado en materias que tienen directa repercusión en su calidad de vida. Por lo anterior, es sorprendente que en el portal de internet sobre la Autopista Urbana DF en ninguna parte aparezcan los fundamentos técnicos de la iniciativa”.⁸¹

En general los portales de transparencia de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal son portales muy anunciados, con diseños muy amigables que despierta el interés del ciudadano, pero la información es de tipo educativo. Debe existir un compromiso mayor para que los portales cumplan con la principal finalidad de ser una herramienta o un medio electrónico de transparencia de la acción gubernamental, que permita acercar la gestión y resultados de cada institución.

⁸¹ Ver entrevista en <http://ciudadanosenred.com.mx/articulos/10-argumentos-contrasupervia>.

Tabla 4
Descripción de la información del Portal Supervía

Descripción	Descargar	Tamaño
Título de concesión Anillo Periférico Norte.		12.5 MB
Título de concesión Anillo Periférico Sur.		6.1 MB
Título de concesión Supervía Poniente.		6.8 MB
Título de concesión vía de comunicación urbana de peaje.		2.1 MB
Anexos título de concesión vía de comunicación urbana (parte 1)		6.06 MB
Anexos título de concesión vía de comunicación urbana (parte 2)		61 KB
Anexos título de concesión vía de comunicación urbana (parte 3)		1.6 MB
Contrato de Fideicomiso (parte 1)		9.8 MB
Contrato de Fideicomiso (parte 2)		10.2 MB
Encuesta 2007 Origen-Destino		900 KB
Información general de Supervía		71 KB
Relación de predios expropiados		69 KB
Cumplimiento de las condicionantes del proyecto sistema vial de puentes, túneles y distribuidores Sur-poniente de la Ciudad de México.		69 KB

Fuente: www.transparenciaautopistaurbana.df.gob.mx/convenios.html [Acceso junio 2011]

3.6 Dificultades observadas por la estructura de la información de los portales de internet

Actualmente la ciudadanía no cuenta con un portal único en internet donde se concentre toda la información relacionada al tema de transparencia gubernamental. La información sobre transparencia se encuentra publicada en el portal de transparencia de cada uno de los entes que forman parte del Gobierno del Distrito Federal. Este esquema de trabajo afecta al ciudadano quien, “para consultar la información de su interés, debe ir al portal de cada dependencia y entender la forma en que cada organismo publica su información, misma que en ocasiones no cumple con los requisitos marcados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, está incompleta o desactualizada, lo que obstaculiza la posibilidad de acceder a la información con facilidad y mediante mecanismos similares en todos los portales”.⁸²

Tabla 5

Porcentaje de solicitudes recibidas por cada uno de los instrumentos existentes 2008-2010

AÑO	SOLICITUDES DE INFORMACIÓN	OIP %	EMAIL %	INFOMEX %	TELINFO %	OTRO %
2008	41,164	8.7	4.6	57.5	29.2	0
2009	91,523	3.5	2.1	53.3	41.0	0
2010	86,249	3.6	3.9	80.4	12.1	0

Fuente: Quinto informe de actividades del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, p. 53.

De acuerdo con el V Informe de Actividades del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la Ciudad de México es la entidad más transparente, razón por la cual descendieron el número de solicitudes recibidas en el 2010, atribuyendo la disminución al éxito de la implementación de la Ley de Transparencia en el Distrito Federal.

⁸² Instituto, *op. cit.*, 2008, p.196.

3.6.1 Capacitación a funcionarios públicos

No resulta suficiente la promulgación de una Ley que otorgue a la población el derecho de acceso a la información pública para lograr que las organizaciones públicas dismantelen las viejas formas de funcionamiento congruentes con el viejo estilo de gobierno y realicen un cambio en el quehacer burocrático en pro de este nuevo atributo democrático.

Conscientes de que las estructuras actuales de gobierno no harán lo que no estén dispuestos a hacer sus operadores concretos la apuesta del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal está centrada en la capacitación a formación como una estrategia para el desarrollo de las nuevas competencias y valores de los funcionarios públicos para que sean ellos los protagonistas en la generación de la cultura de transparencia en la Administración Pública del Distrito Federal. De acuerdo con los programas de capacitación instrumentados por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal que “pretenden construir el nuevo funcionario-promotor de la transparencia y de las modificaciones estructurales en los sistemas de trabajo de las instituciones de gobierno, pero difícilmente se generará un cambio espontáneo.

Más bien se debe apostar por medio de una serie de estrategias, programas, y acciones dirigidas a generar nuevas formas de actuación gubernamental, a las cuales hay que dedicarles tiempo y recursos, pero sobre todo voluntad política, con todo lo que ello implica. El reto consiste en generar las condiciones y capacidades de los servidores públicos para gestionar la transparencia, lo que supone transformar sus formas cotidianas de hacer y de pensar. Como consecuencia de ello, se sienta la posibilidad de que los ciudadanos cambien la percepción que tienen del gobierno y establezcan una relación de mayor compromiso, colaboración y confianza en la gestión de las políticas públicas,

premisa fundamental en la construcción de un gobierno democrático y participativo”.⁸³

La capacitación a los servidores públicos es una de las estrategias para fomentar la cultura de la transparencia al interior de las dependencias del gobierno. En la medida en que haya más funcionarios públicos capacitados en materia de transparencia, mayor importancia le darán al cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, adicionalmente, más apoyo tendrán las Oficinas de Información Pública para cumplir con su función y, como resultado, se fortalecerá el entramado institucional de la transparencia.

“En el Distrito Federal el proceso de capacitación en la primera etapa se centró en los actores más importantes del proceso de cada uno de los entes obligados:

- Responsables de oficinas de información pública. Son la cara de la institución frente al solicitante pero además son el vínculo con los proveedores de la información, es decir con las áreas internas que la producen o la detentan. Por ello, los servidores públicos que tienen esta responsabilidad se consideran piezas clave en este proceso de transformación.
- Responsables de capacitación de los entes obligados. Por la función que desempeñan, los servidores públicos encargados de la capacitación en los entes se constituyen en los aliados estratégicos en esta tarea. Estos actores son a los que por función les toca participar con la capacitación al perfilamiento del servidor público para que asuma en sus rutinas de trabajo los principios de la transparencia y los traduzca en comportamientos institucionales.
- Responsables de coordinar el tema en cada ente obligado. Otros actores importantes en el proceso lo constituyen los servidores públicos de alto

⁸³ Hernández Sánchez, María de los Ángeles. “Capacitación para la transparencia. La experiencia del INFODF, en Guerrero Chiprés, Salvador (coord.). *Claroscuros de la transparencia en el D.F.* Horizontes en el escrutinio de la gestión pública. México, INFO-DF, 2006, pp. 215-224.

nivel en la jerarquía de la organización, los que tienen la responsabilidad de coordinar al interior de la dependencia la instrumentación de la política de transparencia”.⁸⁴

El involucramiento de todas estas áreas es una condición esencial en las tareas de conducción, seguimiento y evaluación del proceso de instalación de esta nueva cultura de trabajo. Sin su compromiso y voluntad política el desempeño institucional difícilmente podrá ser modificado.

3.6.1.1 Dificultades observadas por necesidades de capacitación

El cumplimiento de las tareas debe estar respaldado con asignaciones específicas para sustentar la promoción de los temas relacionados con la transparencia y rendición de cuentas. En paralelo, es imprescindible contar con recursos humanos y materiales, capacitados y suficientes, para atender las solicitudes que los interesados hacen llegar. Sin embargo, se ha identificado una importante área de oportunidad en materia de capacitación lo cual se evidencia por los siguientes aspectos.

Se ha puesto especial atención a la emisión de disposiciones normativas, para facilitar el ejercicio de los derechos tutelados por la Ley, como son los lineamientos que deberán observar los entes públicos del Distrito Federal en la recepción, registro, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a la información pública y de acceso a rectificación de datos personales a través del sistema INFOMEX, y los lineamientos que rigen el Centro de Atención Telefónica del INFO-DF.

Sin embargo, se han presentado dificultades en el manejo y operación del INFOMEX por parte del personal que interviene en la atención de las solicitudes. Un ejemplo se observa en el Recurso de Revisión 546/2008, en el que el ciudadano Ignacio Ramírez, presentó ante el Instituto de Acceso a la Información

⁸⁴ *Ibid.*

Pública del Distrito Federal los documentos en donde se contenga la relación de todos los viajes oficiales realizados por los comisionados del instituto durante 2005, 2006, 2007 y el primer semestre de 2008. Señalando los nombres de los comisionados, las fechas, lugares y objetivo de viaje.⁸⁵ El ente público respondió dicha solicitud de información, a través del sistema electrónico INFOMEX, enviando tres archivos adjuntos, y uno de ellos contenía documentos sin número y sin fecha, y algunos archivos que no contenían la información adecuada, además de documentos de Excel que no cumplían con lo especificado por el ciudadano. Este tipo de recursos reflejan la falta de capacitación de los servidores públicos en materia de computación, incluso desconocimiento de las actividades principales de sus áreas. Estos problemas se reflejan en la presentación de recursos de revisión por no atender las solicitudes dentro de los tiempos previstos; por el envío de resoluciones en medios distintos a los estipulados por el peticionario o por un seguimiento inadecuado de las solicitudes.

Adicionalmente, es necesario fortalecer la capacitación en materias específicas de la Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, pues todavía prolifera la práctica de clasificar información pública como de acceso restringido, sin fundar ni motivar adecuadamente ni cumplir con los términos y formalidades establecidos en los artículos 23, 26, y 28 de la Ley. Más aún, al clasificar la información se desatiende lo estipulado en el último párrafo del artículo 23, relativo a la preparación de versiones públicas en la información solicitada.

⁸⁵ Recurso de Revisión 546/2008, interpuesto por el C. Ignacio Ramírez por inconformidad con la respuesta emitida por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

CAPÍTULO IV

Estrategias de evasión de la transparencia en el servicio público

El objetivo de este capítulo es analizar las estrategias de evasión de la transparencia de los servidores públicos a través de las solicitudes de información. Para poder analizarlas se revisaron seis recursos de revisión, los cuales fueron seleccionados de manera aleatoria dentro del período 2008-2010. Los recursos de revisión son el instrumento que permitiría identificar las razones por las que los servidores públicos no brindan al ciudadano la información completa. La utilidad del recurso de revisión debe ser difundida entre los ciudadanos pues es una herramienta útil para detectar las fallas en el proceso de la transparencia y rendición de cuentas.

Para efectos de la investigación es necesario explicar qué es un recurso de revisión.

4.1 ¿Qué se entiende por recurso de revisión?

Para garantizar que el derecho de acceso a la información pública sea respetado por todos los entes obligados, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal establece un medio de defensa con el que cuenta el ciudadano en contra de los actos de autoridad que considere ilegales y que le causen un agravio específico, interponiéndose ante el mismo órgano de autoridad, su superior jerárquico o la instancia que determine la Ley para que ese acto sea revocado (es decir, que no tenga efecto) o bien modificado. Cabe señalar que el órgano que resuelve el recurso también puede confirmar el acto que se impugna o recurre. El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es el órgano garante de hacer cumplir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ante el caso de una violación se debe presentar un escrito denominado recurso de revisión.

4.1.1 ¿Cuándo procede el recurso de revisión?

El recurso de revisión se puede ejercitar en los casos siguientes:

- a) Cuando no hay respuesta del ente público.
- b) Cuando el ente público se niega a proporcionar la información.
- c) Cuando el ente público entrega parcialmente la información.
- d) Cuando el ente público vulnere la protección de datos personales.
- e) El ejercicio de este recurso no elimina la posibilidad de interponer una queja ante la contraloría del organismo al cual se acudió.

Debemos tener en cuenta que independientemente de que la negación a una solicitud de información puede ser atendida por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFO-DF), también existe el recurso de queja administrativa, que puede ser atendida por las contralorías internas que son los órganos de cada institución encargados de atender los casos de corrupción o de deficiencias en la prestación de los servicios al interior de cada dependencia.⁸⁶

Es recomendable ejercer ambos recursos si queremos asegurar que el servidor público responsable de la violación al derecho de acceso a la información pública sea sancionado. Podemos decir que representa un candado adicional para evitar malas actuaciones de los servidores públicos.

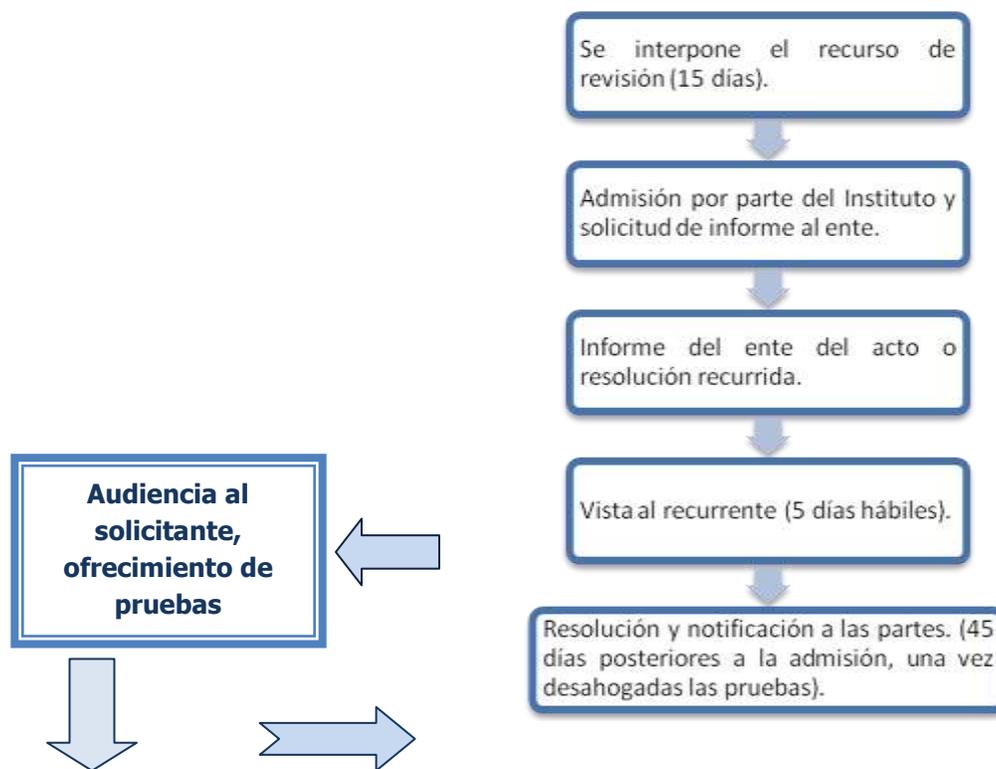
4.1.2 Requisitos

El escrito de recurso de revisión se interpone por escrito o por medio electrónico dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución con la cual no se está de acuerdo. Contra la falta de respuesta del ente público se puede interponer en cualquier tiempo, acompañando copia de la constancia de iniciación del trámite.

⁸⁶ Instituto de acceso a la información pública del Distrito Federal., *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. México, INFODF, p. 73.

El recurso de revisión debe cumplir los siguientes requisitos (Ver Tabla 5), de acuerdo con lo que señala el artículo 69 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.⁸⁷

Tabla 6
Procedimiento recurso de revisión



Fuente: Elaboración Propia con datos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

⁸⁷ *Ibid*, p. 74.

4.1.3 Tipos de resolución

De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal podrá resolver los recursos en cuatro posibles sentidos:

- a) **Desechar el recurso por improcedente:** Un recurso de revisión puede ser desechado por improcedente cuando sea presentado una vez transcurrido el plazo señalado por la Ley; cuando el Instituto de Acceso a la Información Pública anteriormente haya resuelto en definitiva sobre la materia del mismo; cuando se esté tramitando algún procedimiento en forma de juicio ante autoridad competente promovido por el recurrente en contra del mismo acto o resolución; y se interponga contra un acto o resolución con el que haya identidad de partes, pretensiones y actos reclamados, respecto a otro recurso de revisión.⁸⁸

- b) **Sobreserirlo (es decir, darlo por terminado):** El recurrente se desista expresamente del recurso de revisión; el recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, ésta se disuelva; admitido el recurso de revisión se actualice alguna causal de improcedencia en los términos de la presente Ley; y cuando el ente público cumpla con el requerimiento de la solicitud caso en que deberá haber constancia de la notificación de la respuesta al solicitante, dándole el Instituto vista al recurrente para que manifieste lo que a su derecho convenga; o cuando quede sin materia el recurso.⁸⁹

- c) **Confirmar el acto o resolución impugnada:** Las resoluciones que emita el Instituto serán inatacables y obligatorias para los entes públicos y los particulares. Los particulares sólo podrán impugnarlas ante las autoridades

⁸⁸ *Ibid*, p. 77.

⁸⁹ *Ibid*, p. 78.

jurisdiccionales competentes. La resolución que emita el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal deberá señalar la instancia a la que podrá acudir el inconforme en defensa de sus derechos. La autoridad jurisdiccional competente tendrá acceso a la información de Acceso Restringido. Una vez dictada la resolución el Instituto deberá notificarla a las partes dentro de los diez días hábiles posteriores a su aprobación. Cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio, dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.⁹⁰

- d) **Revocar o modificar la resolución del ente público:** Cuando los acuerdos y resoluciones no definitivas pronunciadas en la substanciación del recurso de revisión, el recurrente podrá interponer el recurso de revocación, que será sustanciado⁹¹ en los términos que establezca el Reglamento Interior del Instituto, y será resuelto por el pleno del mismo.⁹²

Las resoluciones siempre deben emitirse por escrito, establecer los plazos para cumplirse y señalar los procedimientos para asegurar su ejecución, y se dará vista a la Contraloría Interna para que determine lo que en derecho proceda. El incumplimiento será causa de responsabilidad de acuerdo con lo establecido en la presente ley y en la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.⁹³

Las resoluciones del Instituto serán definitivas, es decir, no se pueden impugnar, salvo a través del juicio de amparo-obligatorias para los particulares y para los entes públicos. La resolución deberá decir a qué instancia puede acudir el

⁹⁰ *Ibid*, p. 79.

⁹¹ Entendiendo como sustanciación la manera como opera el recurso de revisión.

⁹² Instituto, *Ley, op. cit.*, p. 80.

⁹³ *Ibid*, p. 81.

inconforme en defensa de sus derechos constitucionales (en este caso ante un juez de distrito, en demanda de amparo indirecto).

El Instituto tendrá acceso a la información restringida cuando resulte indispensable para resolver un recurso de revisión. Esta información no será parte del expediente, conservando su carácter de restringida. Contra los acuerdos y resoluciones no definitivos del Instituto, procede el recurso de revocación (por ejemplo un acuerdo de trámite que desechará una prueba o inclusive un acuerdo que desechará el recurso), que será resuelto por el pleno en los términos del reglamento interior del propio Instituto.

El recurso de revisión permite obtener las bases de conocimiento para identificar las fallas de los servidores públicos en la atención que deben otorgar a las solicitudes de información de los ciudadanos.

4.2 Análisis de recursos de revisión

El siguiente apartado tiene el objetivo de analizar seis recursos de revisión durante el período 2008-2010 los cuales fueron seleccionados aleatoriamente, previa, escogiendo aquellos que manifestaran un mayor número de agravios al ciudadano⁹⁴, los seis recursos de revisión corresponden a la siguientes dependencias (2) Secretaría del Medio Ambiente, referentes al tema de la consulta Verde y al Programa de Recolección de Pilas; (1) Sistema de Transporte Colectivo Metro, referente a la Línea 12; (1) Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, referente a la cancelación de beneficios del Programa de Apoyo a Personas Afectadas directamente por las construcciones de las obras de la Línea 12; (1) Delegación Milpa Alta, respecto al Proyecto del Plan de Desarrollo Urbano de la Delegación Milpa Alta; (1) Secretaría de Desarrollo Social, respecto del Proyecto de Mejoramiento Barrial.

⁹⁴Como agravio se entiende la aplicación indebida de las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, u otros ordenamientos legales que el ciudadano considera cometió la autoridad responsable al emitir la resolución que se impugna, o bien la falta de respuesta.

La mayor parte de ellos los ciudadanos manifestaron la omisión de información por parte de los funcionarios, respuestas incongruentes y en algunos de los casos se demuestra que los funcionarios no conocen la Ley, pues informan al ciudadano que la única forma de obtener la información es acudiendo a la dependencia, lo que para el ciudadano podría significar un acto intimidatorio después de un recurso de revisión.

Tabla 7
Recursos de revisión a analizar

Año	Ente Público	Expediente	Acto que se incurre
2008	Secretaría del Medio Ambiente Distrito Federal	RR.408/2008	La información no cumple la solicitud realizada.
2008	Sistema de Transporte Colectivo Metro	RR.569/2008	Información poco clara e incompleta.
2009	Secretaría del Medio Ambiente Distrito Federal	RR.132/2009	La información no cumple con la solicitud realizada.
2010	Delegación Milpa Alta	RR.0914/2010	Omisión de Información.
2010	Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	RR.0821/2010	Omisión de Información al ciudadano, además de intentar intimidar al ciudadano.
2010	Secretaría de Gobierno	RR.0803/2010	La información es incompleta y presenta omisiones por parte del ente público.

4.2.1 Recurso de revisión Consulta Verde

El 29 de julio del 2007, el Gobierno del Distrito Federal realizó la Consulta Verde con la finalidad de pedir opinión al ciudadano para mejorar el transporte público, el suministro de agua, la conservación de zonas de reserva ecológica, el manejo de residuos sólidos y garantizar el desarrollo sustentable del Distrito Federal. Se

instalaron 2800 casillas distribuidas en las 16 delegaciones, en la Plaza de la Constitución, las oficinas administrativas del Bosque de Aragón y del Bosque de Chapultepec, parques, cines, jardines, bosques y en los módulos de Seguridad y Participación Ciudadana. Con los datos que se obtuvieran de los cuestionarios, se conocerían las necesidades de transporte público y se definiría el origen de la Línea 12 del metro (en un proyecto correría hacia Acoxta y el segundo por Iztapalapa y Tláhuac), también el paso de las 10 líneas del Metrobús que abarcarán 243 kilómetros.

Además se planteó la necesidad de modernizar el parque vehicular concesionado, ya que la mayoría tiene 15 años en circulación; la construcción de 500 pozos de absorción de agua de lluvia, cuatro plantas de tratamiento de agua, y dos lagunas de regulación con lo que se mejorará sustancialmente la distribución, abasto y calidad del servicio. Las Instituciones participantes en esta consulta fueron: Observatorio Ciudadano, Turismo, Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Participación Ciudadana y el Instituto Electoral del Distrito Federal.

En el mes de octubre del 2007, una ciudadana interpuso un recurso de revisión en contra de la respuesta emitida por la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, a través del sistema electrónico INFOMEX, con motivo de la solicitud de información pública registrada con el número de folio 0112000013207 en la que se solicitó: a) La Encuesta base para realizar la Consulta Verde el 29 de julio, b) Los resultados específicos por pregunta y género.

4.2.1.1 Respuesta de la Secretaría

A continuación se presenta la respuesta que entregó la oficina de información pública vía correo electrónico y que se encuentra en el recurso de revisión 408/2008, de los archivos disponibles en la página de internet del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. El Gobierno del Distrito Federal y la Universidad Autónoma Metropolitana dieron a conocer los resultados finales de la Consulta Verde en sus distintas modalidades:

En las 2650 urnas que se instalaron en distintos puntos de la ciudad, las cuales fueron entregadas ante la presencia de notario público a la Universidad Autónoma Metropolitana, se capturaron un total de 734,459 boletas, de las cuales y considerando la edad de los participantes, el 71.9% (528,289) correspondieron a adultos; el 21.3% (156,733) a adolescentes; y el 6.7% (49,437) a niños.⁹⁵ Del total de adultos participantes, el 72.3% (381,819) lo hizo con credencial de elector; el 26.8% (141,523) sin credencial de elector; y se contabilizó el 0.9% (4,956) de números duplicados.

En lo que respecta a las otras modalidades de participación, el Gobierno del Distrito federal informó que a través del servicio de LOCATEL se recibieron un total de 8,727 llamadas telefónicas.

A través de la página <http://www.observatoriociudadano.df.org.mx> participaron un total de 17,969 personas, y mediante el centro de llamadas se registraron un total de 269,874 participaciones. A través de las urnas electrónicas, el Instituto Electoral del Distrito Federal informó que recibió un total de 2,161 participaciones. También resultó muy relevante la participación de los niños en la Consulta que arrojó los siguientes números:

Tabla 8

Batería de preguntas de la Consulta Verde adjuntada en la respuesta a la solicitud de información

Preguntas de la Consulta Verde	Sí %
¿Te gustaría poder usar tu bici, patines, patinetas, en la ciudad?	93.0%
¿En tu casa separan la basura en orgánica e inorgánica?	57%
¿Te gustaría ir a la escuela en transporte escolar junto con otros niños?	83.3%
¿Tienes un parque o jardín cerca de tu casa para jugar?	60.7%
¿Tu familia cuida el agua?	91.9%

Fuente: Recurso de Revisión RR.408/2008 Consulta Verde

⁹⁵ Información tomada del recurso de revisión, en la que se adjunta la información entregada por parte de la Oficina de Información Pública de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

4.2.1.2 Análisis del recurso de revisión

La oficina de información pública de la Secretaría del Medio Ambiente le envió a la ciudadana los resultados generales de la encuesta, y la ciudadana había solicitado la encuesta base para realizar la Consulta Verde. En este sentido, el primer punto de la solicitud no fue cubierto, esto podría explicarse porque el servidor público no cuenta con la información, porque ésta no se ha generado o porque no la encuentra archivada, ya que no existe coordinación entre las áreas, y decide enviar información que se encuentra en internet.

La ciudadana solicitó también los resultados específicos por género y pregunta. Está información no fue enviada, ya que en la respuesta sólo se señala el porcentaje de participación de los adultos, y el número de ciudadanos que presentaron su credencial de elector. También entregó el número de votos recibidos en otras modalidades a través de LOCATEL y a través del portal de la página <http://www.observatoriociudadano.df.org.mx>.

La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal respondió al recurso de revisión, declarando que el cuestionario enviado a la ciudadana es el correspondiente al cuestionario base, ya que la Secretaría del Medio Ambiente y la Universidad Autónoma Metropolitana realizaron un estudio con esa batería de preguntas.

En lo referente al punto b, los resultados específicos por género y pregunta, la Secretaría respondió que el Observatorio Ciudadano, organismo participante en la Consulta Verde y quien haría el conteo de la votación a través de la Universidad Autónoma Metropolitana, no había proporcionado a esta dependencia un resultado de la votación de la Consulta Verde.

Es decir, la Secretaría está afirmando que el Observatorio Ciudadano cuenta con la información, y que es este organismo la instancia a la que se debe solicitar dichos datos. Pero revisando el Primer Informe de Trabajo de la Secretaría del

Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, respecto a la Consulta Verde, existe el enlace al portal de internet del Observatorio Ciudadano donde se presenta un informe en el que se analiza cada una de las preguntas para la Consulta Verde y su justificación, así como algunos resultados del procesamiento de la información por grupos de edades y porcentajes por pregunta.

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal ordena a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal que complete la solicitud de la información, ya que en la página del observatorio se encuentra el resumen de los resultados por género y además del número de personas que participaron en dicha consulta.

Con base en lo anterior, queda claro que la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, o contaba con esa información dentro de los archivos o los funcionarios públicos no tienen un verdadero compromiso para informar al ciudadano. Esto podría explicarse porque la búsqueda implica más trabajo o quizá no existe el suficiente conocimiento por parte de los servidores públicos de las funciones de la Secretaría.

Desafortunadamente, en el análisis del pleno del Instituto de Información Pública, consideraron que la información debe ser confirmada, es decir no envía recomendación alguna para la modificación del informe, ya que la Secretaría del Medio Ambiente presentó la misma información en dos documentos oficiales. Con un resultado de 3 votos a favor y 2 en contra, el fallo fue la confirmación de la información.

Este punto exhibe que en el proceso para responder las solicitudes de información los funcionarios no muestran su compromiso por informar al ciudadano, es decir los funcionarios no leen correctamente la solicitud de información, guiándose por palabras claves. Además, en un caso como éste, el comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal no actuó de manera imparcial, es decir considero que en algunos casos todavía se favorece al servidor público.

4.2.2 Recurso de revisión Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro

En diciembre de 2006 se anunció la posible construcción de una nueva línea del Metro para atender la demanda de servicio de transporte público al sur de la Ciudad de México. El 29 de julio de 2007 se aplicó la encuesta denominada Consulta Verde a través de la cual se preguntó a la población, de la Ciudad de México, “su opinión sobre transporte público, y definir el trazo de la línea 12 del Metro. La encuesta propuso dos posibles rutas: Iztapalapa-Acoxta e Iztapalapa-Tláhuac”⁹⁶. El 7 de agosto de 2007 se dieron a conocer los resultados de la encuesta en donde la ruta Iztapalapa-Tláhuac resultó elegida. El 8 de agosto de 2007 se presentó el proyecto de manera oficial ante la población como la Línea 12: línea dorada, del bicentenario. El consorcio ganador encargado de la construcción está formado por las empresas: ICA, SAB de C.V, Caro Infraestructura y Construcción S.A de C.V., Alstom Transport S.A y Alstom Mexicana S.A. de C.V.⁹⁷

En el marco de la construcción de la Línea 12, un ciudadano solicitó el mapa del recorrido que hará el Metro, especificando las calles que serán afectadas por la construcción, además de la relación de los inmuebles a expropiar o expropiados sobre la avenida Tláhuac y la ubicación de los mismos.

4.2.2.1 Respuesta del Sistema de Transporte Colectivo Metro

El Sistema de transporte Colectivo Metro respondió dicha solicitud el 13 de octubre siguiente, mediante archivo electrónico que contenía un mapa con el trazo y explicación del corredor del transporte Línea 12, especificando el inicio y el fin

⁹⁶ Bolaños, Ángel y Josefina Quintero. “Presentó Ebrard el proyecto de la línea 12 del Metro, que irá de Tláhuac a Mixcoac”. México, D.F., La Jornada, 9 de agosto de 2007. Ver: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/09>

⁹⁷ Reuters, “Otorgan a ICA-Carso contrato para Línea 12”. México, D.F., CNN Expansión 12 de junio de 2008. Ver: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2008/06/12>

del paso en el predio denominado Llanos de Tláhuac. Cuando el ciudadano revisó la información, notó que éste no era claro, en tanto que la información de los predios a expropiar se definió como reservada, aunque no indican bajo qué fundamento, además no existe razón para reservar el sentido por el que pasará el metro sobre Avenida Tláhuac. El ciudadano vive por la zona donde se construye la línea 12 del Metro, por lo que es importante saber por dónde pasará exactamente, en qué sentido de la avenida Tláhuac y los lugares donde se harán expropiaciones de inmuebles, ya que podría resultar afectado y es importante tomar la decisión correcta lo más pronto posible.

4.2.2.2 Análisis del recurso de revisión

De acuerdo con el Instituto de Acceso a la Información Pública, existe una violación al artículo 6 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, al no responder de manera congruente con las solicitudes y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados.

Solicitud de Información	Respuesta del ente público
<p>La solicitud de información del particular : “Mapa por donde pasará la línea 12 del metro, especificando las calles y el sentido de la calle por el que pasará la línea 12.</p>	<p>Este corredor de transporte inicia su trayecto en los terrenos localizados en el predio denominado Llanos de Tláhuac, ubicado entre la Av. San Rafael Atlixco y la Calle Luis Delgado e incorporándose a la Av. Tláhuac, y continuar su trazo por esta avenida hacia el poniente para cruzar el Canal Nacional en su entronque con la calzada de la Virgen y proseguir por ésta y su continuación Cafetaleros, para dar vuelta hacia el norte y seguir trazo por el Eje 3 Oriente ; girar al poniente al llegar al Eje 8 Sur (Calzada Ermita Iztapalapa-Av.Popocatépetl), por el cual continúa hasta la Av. División del Norte, dirigiéndose al norte siguiendo el trazo de esta Avenida, retoma la dirección poniente en el Eje 7 Sur (Av. Municipio Libre-Av. Félix Cuevas-extremadura), y terminar en la Calle Benvenuto Cellini casi esquina con el Arco Poniente del Anillo Periférico. Cubre las delegaciones: Tláhuac, Iztapalapa, Coyoacán, y Benito Juárez. (Se adjunta mapa)</p>
<p>La relación de los inmuebles a expropiar o expropiados sobre dicha avenida y la ubicación de los mismos.</p>	<p>No se observa pronunciamiento del ente público al respecto.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Por otra parte, se advierte que el Ente público no realizó pronunciamiento alguno en relación con el contenido marcado con el numeral 2 de la solicitud de información, consistente en los predios expropiados o que serán expropiados sobre Av. Tláhuac. Razón por la cual la respuesta en estudio no cumple con el principio de exhaustividad, contenido en el artículo 6, fracción X, de la Ley de Procedimiento administrativo del Distrito Federal.

El Sistema Colectivo Metro argumentó que cometió un error al enviar la información, debido a que en el momento de “adjuntar la respuesta el sistema INFOMEX le envió una alerta informándole que era información restringida, y por ello, la encargada de información pública del sistema Metro, no adjuntó información y tampoco dio respuesta alguna”⁹⁹. El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en lo referente a la argumentación del ente, le ordenó modificar la respuesta emitida por el Sistema de Transporte Colectivo Metro a través del sistema electrónico INFOMEX, y proporcionar al particular el acceso a un mapa cuya nomenclatura sea legible así como indicarle el sentido de las calles y avenidas por las que pasará la Línea 12 del Metro, además de formular el pronunciamiento con relación al contenido de información marcado con el número 2, consistente en señalar los predios expropiados o que serán expropiados sobre la Av. Tláhuac y su ubicación.

En este caso se aprecia que el funcionario público probablemente no contaba con la capacitación suficiente para verificar la restricción de la información, puesto que se presentó un error en el sistema y el funcionario no verificó el envío, pues se debe corroborar más de dos veces la restricción del sistema. En consecuencia, el Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal modificó la respuesta emitida y ordenó al Sistema de Transporte Colectivo Metro proporcionar al particular el acceso a un mapa cuya nomenclatura sea legible, así como indicar el sentido de las calles y avenidas por las que pasará la línea 12 del Metro, “además de formular un pronunciamiento en relación con el contenido de

⁹⁹ INSTITUTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Recurso de Revisión 569/2008, INFO-DF, México, 2008, p.16.

información consistente en cuáles son los predios expropiados o que serán expropiados sobre la Avenida Tláhuac y su ubicación”.¹⁰⁰

Más allá de la resolución del Recurso de Revisión, lo importante de este caso radica en que el Sistema de Transporte Colectivo Metro, al tener conocimiento de dichas irregularidades a través de la solicitud de información, ejecutará varias acciones para subsanarlas.

4.2.3 Recurso de revisión Programa de Recolección de Pilas

El programa de Manejo de Residuos Sólidos en el Distrito Federal se inició en el mes de febrero del 2007 con base en un convenio entre la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y la empresa de Publicidad, Imágenes y Muebles Urbanos (IMU). Este programa consistió en la adaptación gradual de 250 columnas informativas y turísticas equipadas con un contenedor que permite almacenar temporalmente las pilas que la ciudadanía deposite en ellos. La empresa IMU recuperará estos materiales y los enviará a reciclaje o a disposición final controlada evitando el envío al relleno sanitario de Bordo Poniente de la ciudad. En las columnas la ciudadanía podría depositar sin costo alguno, los diferentes tipos de pilas tales como AA, AAA, D, C, CR, cuadradas, pilas de botón, y pilas de celular. En su primera etapa, el programa estuvo en funcionamiento en 21 columnas ubicadas en colonias estratégicas dentro de la Ciudad de México, y en etapas posteriores se integrarán gradualmente el resto de las columnas hasta llegar a un total de 250, todas ellas distribuidas en las 16 Delegaciones Políticas de la entidad. Posteriormente, se adicionó la compañía RECALL al programa, para la recuperación de celulares usados. A un año del funcionamiento del programa, inició la segunda fase el 28 de abril de 2008, cuyo objetivo principal fue recolectar pilas y también celulares.

¹⁰⁰ INSTITUTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Recurso de Revisión 569/2008, INFO-DF, México, 2008, p. 16.

El 27 de enero de 2009 una ciudadana realizó una solicitud a la Secretaría del Medio Ambiente solicitando información con base en las siguientes preguntas:

- 1.- ¿Cuál ha sido el tratamiento dado a las pilas, baterías y celulares recopilados en los depósitos de “manejo responsable” (desde recolección hasta procesamiento y reutilización)?
- 2.- ¿Cuál ha sido la cantidad de pilas, baterías y celulares recolectada durante 2008 y desde que inició el programa?
- 3.- ¿Cuál es el monto presupuestario especialmente dispuesto para el manejo de este tipo de residuos y de qué manera se ha ejercido desde el inicio del programa?
- 4.- ¿Cuál ha sido la cantidad recolectada por delegación/colonia?
- 5.- ¿Cómo puede el contribuyente tener certeza de que dichos desechos han sido manejados de forma correcta, garantizando la seguridad del ser humano y del medio ambiente?
- 6.- ¿Cuál es el siguiente paso en el programa de recolección de estos desechos y cuándo se llevaría a cabo?
- 7.- ¿Qué empresa ha sido la encargada de construir los depósitos de pilas? ¿En qué sitio se pueden presentar quejas o sugerencias de manejo y gestión de los mismos?¹⁰¹

4.2.3.1 Respuesta de la Secretaría del Medio Ambiente

La Secretaría del Medio Ambiente le envió a la ciudadana la información que se encuentra disponible en internet desde junio de 2008, la cual de ninguna forma estaba actualizada. La dependencia no entregó datos reales del procedimiento que se ha seguido.

En la información entregada al ciudadano no se explica que el Programa fue formulado en colaboración con la empresa de Imágenes y Muebles Urbanos ni que junto con el Gobierno del Distrito Federal, llevan a cabo el conteo del depósito

¹⁰¹ Información tomada del recurso de revisión núm. RR.132/2009, del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. <http://www.infodf.org>. Acceso: 11 de mayo 2011.

realizado en las columnas informativas. Esta empresa recolecta las pilas y levanta una bitácora de las mismas y de los celulares recuperados, los cuales se almacenan en un centro de acopio temporal en el Estado de México.

La solicitud de información constaba de preguntas, las cuales fueron contestadas de la siguiente manera:

1.- ¿Cuál ha sido el tratamiento dado a las pilas, baterías y celulares recuperados en los depósitos de “manejo responsable” (desde recolección hasta procesamiento y reutilización)?

La Secretaría del Medio Ambiente (SMA), consciente de esta problemática y dando cumplimiento a lo establecido por los Artículos 23, 32 y 55 de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal. (Referente a la presentación de planes de manejo de bienes, que al transcurrir su vida útil y que por sus características requieren un manejo específico interno para la recolección de pilas usadas, las cuales actualmente están en operación en el Distrito Federal).¹⁰²

2.- ¿Cuál ha sido la cantidad de pilas, baterías y celulares recolectadas durante 2008 y desde que inició el programa?

En el 2008, se recolectaron 47.369 toneladas de pilas; desde que inició el programa, que fue del 27 de febrero a la fecha, se llevan acopiadas 63.875 toneladas.¹⁰³

3.- ¿Cuál es el monto presupuestario especialmente dispuesto para el manejo de este tipo de residuos y de qué manera se ha ejercido desde el inicio del programa?

\$0.00 (No tiene ningún costo para la Secretaría del Medio Ambiente, debido a las gestiones de la Dirección de Educación Ambiental, ya que los costos de difusión y reciclaje, los absorbe la empresa Imágenes y Muebles Urbanos (IMU); ¿Por qué? Esta empresa trabaja por ser una Empresa Socialmente Responsable (ESR) y es por ello que está comprometida con acciones a favor del medio ambiente. El costo que paga la empresa IMU es de \$20.00 pesos por kilogramo que se manda a reciclar a la planta de Irapuato. Además de que este tipo de programas se sostienen con la colaboración de donaciones de empresas e instituciones que quieren participar.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

Como podemos observar, la oficina de información pública de la Secretaría del Medio Ambiente respondió 3 de 7 preguntas, incluyendo un esquema que se encuentra en el portal de la secretaría. El envío de información obtenida de los portales de internet se consideraría un mecanismo de evasión a las solicitudes de información más comunes: a veces los funcionarios brindan más información sobre una pregunta olvidando completar otras.¹⁰⁴ De acuerdo con lo anterior los funcionarios no reflejan esfuerzo alguno por entregar respuestas de calidad al solicitante. A continuación la imagen número 1 representa la respuesta enviada a la solicitante, la segunda representa la información ubicada en internet.

Tabla comparativa de calidad de información enviada a la ciudadana.

Imagen núm1.- Información enviada al solicitante.

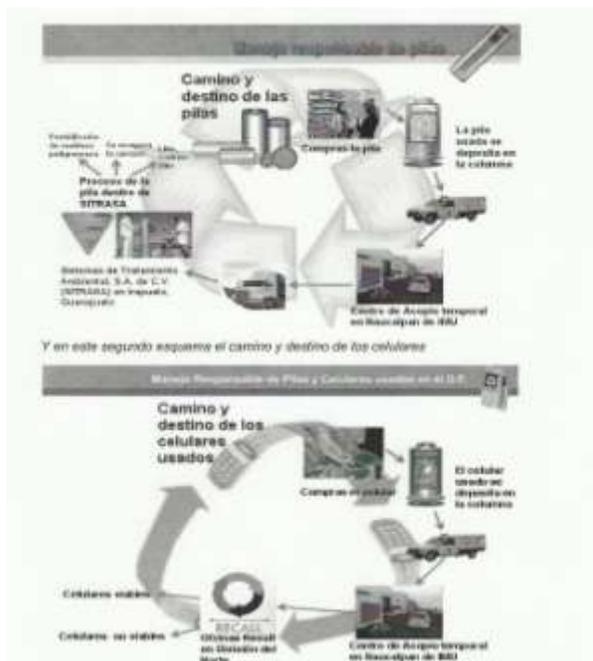


Imagen núm 2.- Imagen encontrada en el portal:

<http://www.sma.df.gob.mx/talentojuven/index>.



Fuente: Elaboración Propia.

¹⁰⁴ *Ibid.*

4.2.3.2 Análisis del recurso de revisión

El ciudadano presentó un recurso de revisión debido a que el ente público fue omiso en atender los requerimientos sobre la cantidad de pilas recolectadas y la forma de asegurar el adecuado manejo de los residuos. La Secretaría del Medio Ambiente entregó un esquema del manejo de las pilas y baterías celulares que se encuentra en el portal y no datos del procedimiento que se ha seguido en el caso del Distrito Federal.¹⁰⁵ De acuerdo con el artículo 42 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, en caso de que la información esté disponible en algún medio, simplemente se dará la instrucción a su consulta, sin embargo, el servidor público se ha limitado a copiarla de internet. Por otra parte, menciona las cantidades con las que da respuesta a uno de los cuestionamientos, pero no cita la fuente de información.

Por esto, se revisaron las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente, a fin de determinar si debía contar con la información, y se llegó a la conclusión que, de acuerdo con la distribución de competencias el ente público tiene la obligación de vigilar el cumplimiento del programa de reciclaje de pilas.

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal tomó la resolución de modificar la solicitud del ciudadano, enviando un oficio en alcance, con la respuesta a cada una de las preguntas realizadas, desde la primera en la que se pueda establecer mayor información sobre la recaudación de pilas, eliminando el archivo de internet. La Secretaría del Medio Ambiente envió la información a la interesada garantizando el acceso a la información ambiental, al dotar a los ciudadanos de la capacidad de vigilar el cumplimiento de programas creados para la prevención de daños al ambiente. Pues es un derecho ciudadano contar con un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, Cabe destacar que en muchos casos, para los servidores públicos es más fácil

¹⁰⁵Dicha información puede ser vista en el siguiente vínculo: <http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/articulopilascelulares12jun2008.pdf>

fundamentar las respuestas a través de la página de internet, pero en algunas ocasiones esta información no se encuentra actualizada.

Con la resolución del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal se demuestra que el derecho de acceso a la información pública se instituye como un auténtico mecanismo para la defensa de derechos fundamentales de carácter colectivo como el derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, al dotar a los ciudadanos de la capacidad para vigilar el cumplimiento de programas creados para la prevención de daños al ambiente.

4.2.4 Recurso de revisión Delegación Milpa Alta

El proceso de planeación urbana del Distrito Federal cuenta con diferentes instrumentos que se ajustan y adecuan a las necesidades particulares en materia de uso del suelo. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se entiende por Programas: el Programa General, los Delegacionales y los Parciales, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico, político y cultural del Distrito Federal de conformidad con el Estatuto; Programa Parcial que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en áreas específicas. Los Programas Parciales tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas.

La revisión y la actualización de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal dan respuesta a la necesidad de adecuar los instrumentos de planeación en materia de uso de suelo, a la dinámica social y económica del Distrito Federal; así como para que estos sean congruentes con lo que establece la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y demás normatividades en la materia. El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano se constituye como un

instrumento clave para orientar el proceso de desarrollo urbano como factor fundamental para promover y estimular la participación de todos los agentes sociales interesados en mejorar la capacidad productiva del Distrito Federal y para elevar el nivel de vida de su población.

De acuerdo con lo anterior, un ciudadano interpuso un recurso de revisión en contra de la respuesta emitida por la Delegación Milpa Alta, cuando requirió el proyecto del plan de desarrollo urbano de esa delegación, además de la entrega de copias de actas, copias de convocatoria y medios por los cuales la Delegación pudiera comprobar que dicho documento se sometió a una consulta pública.

La Delegación Milpa Alta respondió dicha solicitud entregando el recibo de pago para que sea liquidado en la Sucursal Bancaria HSBC, y posteriormente se entregaría la respuesta en la Oficina de Información Pública. El ciudadano realizó el pago correspondiente y le fue entregado el disco compacto.

4.2.4.1 Respuesta de la Delegación Milpa Alta

Al revisar el disco compacto, el ciudadano se percató que la Delegación Milpa Alta no contenía la información conforme la solicitó, pues la información venía truncada en la parte del Plan de Desarrollo Urbano y nula en cuanto a las actas, convocatorias y documentos comprobatorios de que se llevó a cabo la consulta pública.¹⁰⁶

4.2.4.2 Análisis del recurso de revisión

Una vez realizado el estudio del recurso de revisión se determinó que la respuesta impugnada transgredió el derecho de acceso a la información pública del ciudadano, pues el ente público proporcionó información incompleta con relación al proyecto del Plan Delegacional de la Delegación Milpa Alta, además de no

¹⁰⁶ INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Recurso de Revisión .0914/2010, INFO-DF, México, p. 2.

adjuntar un pronunciamiento u oficio alguno con relación a las actas convocatorias y documentos probatorios de la realización de la consulta pública.

En este caso, la Delegación Milpa Alta justificó su omisión con el argumento de que el ciudadano solicitó el Plan Delegacional de Desarrollo de la Delegación Milpa Alta y ese documento no existe, en tal caso debió ser el Programa Delegacional. “La Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal dictó acuerdo mediante el cual admitió a trámite el presente recurso de revisión, así como las documentales precisadas en el resultado anterior y las obtenidas del sistema electrónico INFOMEX, relativas a la solicitud de información”¹⁰⁷. Previo análisis de fondo de los argumentos formulados en el medio de impugnación se observa que la respuesta impugnada transgredió el derecho de acceso a la información pública del recurrente y, en su caso, el Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental ordena la entrega de la información solicitada al ente público, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Conforme con lo anterior, se concluye que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente al momento de formularse la solicitud, contemplaba la participación coordinada entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y las delegaciones, tanto en la etapa de integración del proyecto de programa delegacional, como en la etapa de consulta pública. Por otra parte, “toda vez que los proyectos delegacionales eran sometidos a una etapa de consulta pública, el contenido de los mismos debe hacerse del conocimiento público para que los interesados puedan formular sus consideraciones al respecto, se estima que el ente público se encuentra en total posibilidad de atender a cada uno de los

¹⁰⁷ INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Recurso de Revisión .0914/2010, INFO-DF, México, p. 3.

contenidos de información planteados por el particular en su solicitud de acceso a la información pública”¹⁰⁸.

Cuando una solicitud no fuera precisa o no contuviera todos los datos requeridos, el ente público deberá prevenir por escrito al solicitante, en un plazo no mayor de 5 días hábiles después de recibida aquélla a fin de que la aclare o complete, con el apercibimiento de que se tendrá por no presentada la solicitud si no se atiende la prevención dentro de los 5 días posteriores. Esta prevención deberá notificarse al solicitante en el domicilio, teléfono o correo electrónico señalado para tal efecto. Dicho apercibimiento no fue realizado por parte de la Delegación Milpa Alta.

Además la Delegación sostuvo que la planificación del desarrollo urbano de la Ciudad de México le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano, y que dicha información debería solicitarse a dicha dependencia, pero de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Delegacional es el documento que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal, regulación que nos brinda elementos para identificar los agravios formulados por el ente público y apoya para determinar que la Delegación debe contar con la información solicitada.

También se prevé que en la elaboración de los proyectos de programas delegacionales participan en conjunto los Jefes Delegacionales con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. En lo referente a la entrega de las actas, el contenido de las mismas debe hacerse del conocimiento público para que los interesados puedan formular sus consideraciones al respecto. Se estima que el ente público se encuentra en total posibilidad de atender cada uno de los contenidos de información planteados por el particular en su solicitud de acceso a la información pública.

¹⁰⁸ INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, *Recurso de Revisión .0914/2010*, INFO-DF, México D.F., p. 16.

Es necesario que las dependencias obedezcan al principio de exhaustividad para que las respuestas que emitan los entes públicos en materia de transparencia y acceso a la información pública deban atender cada uno de los contenidos de información requeridos por el particular de manera expresa y categórica a fin de satisfacer la solicitud de información correspondiente, lo que en el presente caso no ocurrió por lo que se estima que el agravio en estudio es fundado.

El Instituto de Información Pública del Distrito Federal resolvió acreditar la omisión por parte de la presentación del informe por parte de la Delegación Milpa Alta, además de dar vista a la Contraloría General del Distrito Federal para que determine lo que en derecho corresponda, además de ordenar al ente público que emita una nueva, en el plazo y conforme a los lineamientos establecidos por la Ley. En ese orden de ideas, teniendo como antecedente lo expresado hasta este punto, se procede al estudio del agravio primero, en el que el recurrente manifestó que el ente público le proporcionó parcialmente la información consistente en el “proyecto del programa delegacional para la Delegación Milpa Alta”, para lo cual aportó como prueba de su dicho, copia del archivo proporcionado por el ente recurrido, denominado “trunco.pdf”¹⁰⁹ En este sentido, al no existir prueba de la cual se desprendan elementos que lleven a concluir que se trata de la totalidad de la información requerida en el punto de la solicitud de acceso que nos ocupa, ni manifestación expresa por parte del ente público de que se trate el documento solicitado, se estima que la respuesta al requerimiento identificado con el numeral 1 contraviene el principio de certeza jurídica que, de conformidad con lo previsto por el artículo 2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, debe regir los actos de los entes públicos del Distrito Federal como la Delegación Milpa Alta, frente a los particulares se determina que el agravio es fundado.

No pasó desapercibido para el Instituto que el ente público entregó un disco al solicitante en el cual la información proporcionada era incompleta, motivo por el

¹⁰⁹ INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, *Recurso de Revisión .0914/2010*, INFO-DF, México D.F, p. 17.

cual el ente recurrido no deberá cobrar costos de reproducción al proporcionar la información solicitada al particular. “Por todos estos motivos y fundamentos expuestos en el presente considerando, con fundamento en el artículo 82, fracción III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal”¹¹⁰, resultó procedente modificar la respuesta con objeto de garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información pública del particular, por lo que se ordena al Ente Público que emita una nueva respuesta al solicitante.

4.2.5 Recurso de revisión Secretaría de Gobierno del Distrito Federal

Con motivo de la construcción de la Línea 12 del Metro “línea dorada” con el fin de aumentar la disponibilidad del transporte público de calidad y al alcance de todos los usuarios, que beneficiará a más de 400 mil personas permitiendo su transportación con recorridos más cortos y rápidos, además de que genera más de 25 mil empleos directos y 60 mil indirectos.

A efecto de mitigar el impacto de la construcción de las obras para la implementación de la Línea 12 del Metro el Gobierno del Distrito Federal estableció mecanismos que estimulen la actividad económica de la zona a fin de que continúen realizando sus actividades productivas en beneficio de la población y/o generadoras de empleo, por lo que resulta necesario establecer apoyos para mitigar el impacto de las obras y con ello mantener la productividad en esa zona de la Ciudad, el Gobierno del Distrito Federal expidió el Programa de Apoyo para las personas afectadas por la construcción de las obras de la Línea 12 “Línea dorada”. Para lo cual se constituyó el Fondo de Apoyo que será financiado y operado por el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Razón por la cual un ciudadano solicitó información de los 1123 beneficiarios del Programa de Apoyo para personas afectadas por la construcción de las obras de

¹¹⁰ INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, *Recurso de Revisión .0914/2010*, INFO-DF, México D.F, pág.22.

la Línea 12 del Metro “Línea Dorada”, la relación de aquellos beneficiarios a los cuales les haya sido cancelado el cobro de alguno o varios de los pagos, además del importe al que asciende la suma de dinero no entregada y el documento o documentos que constaten la devolución de dicha suma a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

4.2.5.1 Respuesta de la Secretaría de Gobierno

El responsable de la oficina de información pública informó al ciudadano que la solicitud fue turnada a la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental. En relación con la solicitud de la relación de los beneficiarios a los cuales les haya sido cancelado el cobro, el ente público comunicó al ciudadano que no era posible acceder a su solicitud, toda vez que la misma (relación de los beneficiarios) contiene datos de carácter personal y no cuenta con el consentimiento expreso de estos particulares, señalando que el número de ciudadanos a los que se canceló el apoyo fue de treinta y dos.

Con relación a la solicitud del “importe al que asciende la suma de dinero no entregada, el ente informa que el monto devuelto fue por la cantidad de \$155,358.00”¹¹¹, y sobre los documentos que constataran la devolución de dicha suma a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, contienen información personal que impedía proporcionarlos de conformidad con el artículo 8, segundo párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que establece que “La información de carácter personal es irrenunciable, intransferible e indelegable, por lo que ninguna autoridad podrá proporcionarla o hacerla pública, salvo que medie consentimiento expreso del titular”.

Este tipo de recurso de revisión da a conocer que en efecto los documentos con los cuales la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal hizo la devolución del

¹¹¹ INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, *Recurso de Revisión .0803/2010, INFO-DF*, México D.F, pág.3.

dinero contienen información confidencial, ésta omitió llevar a cabo una versión pública que garantice y transparente haber cumplido cabalmente con dicha devolución. Así mismo, incumplió con la entrega de la lista de los beneficiarios, porque también puede entregar una versión pública.

El ente público debió fundamentar que si bien la información requerida contiene datos de carácter personal, no se precisa cuáles son esos datos y tampoco se argumenta sobre la confidencialidad o reserva de los mismos, lo que resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 11, segundo párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, conforme a lo cual toda la información en poder de los entes públicos estará a disposición de las personas, salvo aquella que se considere como información de acceso restringido en sus distintas modalidades; reservada o confidencial.

Además, el ente público no convocó a reunión del Comité de transparencia, para que en su caso, éste autorizara la entrega de una versión pública, protegiendo la información de acceso restringido que pudieran contener los documentos requeridos, como lo ordena el párrafo 41 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

4.2.5.2 Análisis del recurso de revisión

En la solicitud de información, motivo de este recurso de revisión, la particular solicitó, referente a los 1,123 beneficiarios del Programa de Apoyo para personas afectadas por la construcción de las obras de la línea 12 del Metro “Línea Dorada”

Solicitud de información	Información ente público
La relación de aquellos beneficiarios a los cuales les haya sido cancelado el cobro de alguno o varios de los pagos de dicho programa, debidamente fundado y motivado.	No fue posible acceder a la solicitud, toda vez que la misma relación de los beneficiarios contiene datos de carácter personal y no cuenta con el consentimiento expreso de estos particulares, señalando que el número de ciudadanos a los que se canceló el apoyo, fue de 32.
El importe al que ascienda la suma de dinero no entregada.	El monto devuelto fue por la cantidad de \$155,358.
El documento o documentos que constaten la devolución de dicha suma a la Secretaría de Finanzas Del GDF	Se hizo la devolución que contiene información personal que impedía proporcionarlos, de conformidad con el artículo 8, segundo párrafo

	de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del distrito Federal.
--	--

La solicitante solicitó debidamente fundado y motivado, el hecho de proceder a cancelar la entrega de apoyos económicos del Programa, para personas afectadas por la construcción de la Línea 12 del Metro, el cual aunque contenga datos personales puede ser entregado en versión pública y solicitó el documento que da constancia que haber devuelto la cantidad cancelada a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, que aunque mencionan existe y contiene datos personales, queda claro que pueden proporcionar una versión pública del mismo.

Durante la revisión del acta de la Séptima Sesión Ordinaria del Comité del Programa de Apoyo para las personas afectadas directamente por las obras de construcción de la Línea 12, no se encontró algún dato considerado de acceso restringido en su carácter de confidencial, por lo que no existe justificación alguna para la elaboración de una versión pública. La información se encuentra contenida en una tabla con los siguientes rubros: No, Folio, Nombre del solicitante, Denominación (razón social) y Giro, Ubicación y Motivo de la Cancelación. De acuerdo con lo anterior, se pudo advertir que con la entrega de dicha acta se satisface el requerimiento del ciudadano.

El análisis de un Acta de Comité en la cual se encuentra la información que solicita el ciudadano sin la necesidad de dar a conocer datos personales, refleja un problema de falta de conocimiento respecto a los procedimientos y reglas de operación de un programa, o falta de coordinación entre instituciones, o la falta de compromiso por parte de los servidores públicos para transparentar un programa de gobierno, valiéndose de la protección de datos personales para no dar a conocer información relevante. Uno de los elementos a favor de la opacidad o de la evasión de la transparencia es la etiqueta de información confidencial o del derecho a la protección de datos personales.

En referencia a la solicitud del documento que da constancia de haber devuelto la cantidad cancelada a la Secretaría de Finanzas, al revisar la respuesta del ente

público al ciudadano, los oficios entregados no corresponden a lo requerido por la particular, ya que si bien hacen referencia a la devolución de las cantidades canceladas, dicha devolución se hace a la Dirección de Recursos Financieros de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, a fin de que fueran reintegrados al Fondo del Programa de Apoyo y no a la Secretaría de Finanzas. Se puede afirmar que la respuesta al contenido de información transgredió el efectivo acceso a la información de la particular, debido a que la respuesta no guarda congruencia con lo solicitado, es decir el ente público envió información incongruente, que representa información de poca calidad y utilidad, además de realizar una justificación de poco conocimiento, pues no advierte sobre las funciones de la Dirección General de Recursos Financieros, además de involucrar y culpar a una Dependencia que no tiene participación en este proceso.

Por lo que se solicitó al ente público proporcionar el acta de la Sesión Ordinaria del Comité del Programa de Apoyo para las personas afectadas y emitir un pronunciamiento sobre los documentos que constaten la devolución de las sumas canceladas.

4.2.6 Recurso de revisión Secretaría de Desarrollo Social

Los vecinos de la Colonia Agrícola Oriental Centro, presentaron una solicitud de información sobre el proyecto de Mejoramiento Barrial 2010 para el espacio público establecido sobre Sur 20, entre Avenida Javier Rojo Gómez y Oriente 245, Col. Agrícola Oriental. Ante la respuesta emitida por la Secretaria de Desarrollo Social, decidieron interponer ante el Instituto un recurso de revisión, ya que dicho Proyecto tenía como objetivo la construcción de una cancha de futbol rápido en sustitución de las áreas verdes, proponiendo la destrucción de dichas áreas, juegos infantiles y una cancha de basquetbol.

Los vecinos argumentan que la construcción de esta cancha de futbol tiene como finalidad principal la realización de actos políticos, razón por la cual solicitaron a la Secretaría de Desarrollo Social, copia electrónica de la convocatoria a la ciudadanía para asistir a la asamblea vecinal, orden del día, acuerdos que se

tomaron, resultados de la votación, el nombre de los empleados de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (entidad responsable de la realización de estas asambleas) que acudieron, además de la remuneración bruta y neta.

4.2.6.1 Respuesta de la Secretaría de Desarrollo Social

La oficina de información pública anexó en archivo electrónico la respuesta a su solicitud. El archivo contenía un oficio dirigido a la Responsable de la oficina de Información pública y suscrito por la Directora Ejecutiva Regional Oriente de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, que respondió lo siguiente: “Fecha de reunión (Asamblea Vecinal).- 9 de Abril de 2010, copia electrónica de la convocatoria.- consultar la página www.programabarrial.sds.df.gob.mx¹¹²; Orden del día.- Se anexa el Acta correspondiente.-Acuerdos que se tomaron.- Los vecinos decidieron otorgar el Aval al Proyecto “Cuna del Deporte” Se anexa el Acta de la Asamblea correspondiente.- Resultados de la votación.- 34 votos a favor. Se anexa el Acta de Asamblea Correspondiente, y adjuntos los nombres de los empleados de gobierno que acudieron, para el cargo y remuneración bruta y neta.- Consultar la página www.sds.df.gob.mx¹¹³ La funcionaria pública manifestó que contesta en nombre del Subsecretario de Participación Ciudadana, y su respuesta omite dar atención a las siguientes preguntas: Lista de asistencia, copia electrónica de la convocatoria y orden del día, acuerdos que se tomaron, cargo y remuneración.

Como respuesta, la Subsecretaría de Participación Ciudadana informó vía INFOMEX que se omitió dicha información debido a que cuenta con datos personales, pero en la respuesta presenta los nombres de las funcionarias encargadas del evento, lo cual representa una incongruencia.

De acuerdo con el procedimiento para la celebración de la Asamblea Vecinal para otorgar el aval para la presentación al concurso del Proyecto de Mejoramiento

¹¹² INSTITUTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, *Expediente: RR.0821 y acumulados*, Instituto de Información Pública del Distrito Federal, México DF, 2010 p. 4.

¹¹³ *Ibid.*

Barrial, en su título Cuarto establece que: “La Subsecretaría de Participación Ciudadana será responsable del registro de asistencia, conducción de asamblea, escrutinio y cómputo de los votos, llenando el acta y entrega de la constancia respectiva; la votación será económica”, pero la dependencia no contestó a los exhortos. En virtud de lo anterior, la Oficina de Información Pública requirió a la Subsecretaría de Participación Ciudadana la búsqueda e integración de la información que obraba en sus archivos respecto a la solicitud mencionada.

La respuesta al recurso de revisión demuestra que a partir de la existencia de los portales de transparencia, los funcionarios públicos tienen por rutina adjuntar la información que se encuentra vía internet, o como en este caso, que la funcionaria menciona el link del portal en el cual puede encontrar la información agravando al ciudadano, pues cualquier funcionario debe adjuntar esa información ya que es generada por ellos mismos.

4.2.6.2 Análisis del recurso de revisión

El sujeto obligado omitió pronunciarse respecto a las preguntas realizadas por el grupo vecinal. A continuación se presenta la serie de agravios que cometió el ente público al momento de contestar a la solicitud de información:

Tabla 9

Análisis de Agravios del Recurso de Revisión

Solicitud	Información proporcionada	Agravios
1	Fecha de reunión de la Asamblea	9 de abril 2010
2	Lista de Asistencia a la Asamblea Vecinal para aprobar el Proyecto de Mejoramiento Barrial.	Omitió dar atención a la pregunta relativa a la lista de asistencia.
3	Copia electrónica de la convocatoria consultar la página www.programabarrialsds.df.gob.mx	Omitió dar atención a la pregunta relativa a la copia electrónica de la convocatoria profundo desconocimiento de los ordenamientos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, intentan remitir a páginas electrónicas para que el ciudadano conozca la información.
4	Orden del día.- Se anexa el Acta correspondiente.	Omitió dar atención a la pregunta relativa a la orden del día.
5	Acuerdos que se tomaron.- Los vecinos decidieron otorgar el Aval al Proyecto	Omitió dar atención a la pregunta relativa a los acuerdos que se tomaron.

	"Cuna del Deporte".-Se anexa el Acta de Asamblea Correspondiente. Resultados de la votación.-34 votos a favor, se anexa el acta de Asamblea correspondiente.	
6, inciso a)	Nombre de los empleados de gobierno que acudieron.	Sí informó sobre los nombres de las trabajadoras de gobierno.
6, incisos b y c	Su cargo y su remuneración bruta y neta. Consultar la página www.sds.df.gob.mx	Omitió dar atención a la pregunta relativa al cargo y remuneración de los empleados que acudieron, se muestra profundo desconocimiento de los ordenamientos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, intenta remitir a páginas electrónicas para que conozca la información.

Fuente :Elaboración Propia.

La Secretaría de Desarrollo Social omitió proporcionar la copia electrónica de la convocatoria a la ciudadanía para asistir a la Asamblea Vecinal en que se planteó el Programa Barrial, que se pretende ejecutar en el domicilio de Sur 20 entre Avenida Javier Rojo Gómez y Oriente 245, en la Colonia Agrícola Oriental; así como el cargo y remuneración bruta-neta de los empleados que acudieron por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a la Asamblea multicitada.

En cuanto a los puntos 3 y 6, la Secretaría de Desarrollo Social adjuntó la dirección electrónica en la que el ciudadano puede encontrar la información, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Resulta pertinente traer a colación los artículos 3, 4 fracción III, 11 y 26 del mismo ordenamiento legal, los cuales dispone que el derecho de acceso a la información es la prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de todos los entes públicos, la cual se considera un bien del dominio público, accesible a cualquier persona; con excepción de aquella considerada información de acceso restringido en sus modalidades de reservada confidencial.

Asimismo, se observa que los particulares tienen derecho a elegir la modalidad en la que desean acceder a la información o la reproducción del documento en que ésta se contenga, sin que ello implique procesamiento de la misma, lo cual se

traduce en que si la misma no se encuentra disponible en el medio solicitado, el Ente Público no se encuentra obligado a procesarla conforme al interés particular del solicitante, por lo que debe otorgar el acceso a la misma en el estado en que se encuentre.

Por su parte, el artículo 54 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, establece que la obligación de dar acceso a la información se tendrá por cumplida cuando, a decisión de solicitante, la información se entregue por medios electrónicos, cuando se ponga a su disposición para consulta en el sitio en que se encuentra, o bien mediante la entrega de copias simples o certificadas. En la medida de lo posible la información se entregará preferentemente por medios electrónicos.

Dicho precepto legal también establece que, cuando la información se encuentre disponible en Internet, la oficina de información pública se lo indicará al solicitante, precisando la dirección electrónica completa del sitio donde se encuentra la información requerida, sin que ello exima al ente público de proporcionar la información en la modalidad en que se solicite.

En el caso de la lista de asistencia a la asamblea vecinal, contiene nombre, apellido materno, apellido paterno, género, domicilio, escolaridad, número de credencial de elector y firma de los participantes, así como si contaban o no con papeleta. A este respecto, si bien dentro del conjunto de datos personales referidos con la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, no figura el nombre, éste constituye un dato que proporciona sentido al resto, ya que permite identificar a las personas y sirve para atribuir la titularidad del conjunto de datos que le conciernen a una determinada persona.

Lo que coincide con la clasificación de datos personales que proporcionan los lineamientos para la protección de los mismos en el Distrito Federal, que refiere lo siguiente: Datos identificativos, que son el nombre, domicilio, teléfono particular, teléfono celular, firma, clave del Registro Federal de Contribuyentes (RFC), Clave

Única de Registro de Población (CURP), Matrícula del Servicio Militar Nacional, número de pasaporte, lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad, edad, fotografía.

En este sentido, si bien es cierto el nombre se considera como un dato personal con la categoría de identificativo, el mismo no reviste el carácter de confidencial, de acuerdo a la definición prevista en el artículo 4, fracción VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, al igual que el domicilio y credencial de elector, por lo que en este punto el ente público actuó correctamente para defender los datos de los ciudadanos participantes.

Además, la Subsecretaría de Participación Ciudadana le informó al ciudadano que era obligatorio acudir personalmente a recibir la respuesta en las oficinas de la Subsecretaría, pues la información contiene datos personales. Podríamos interpretar lo anterior como un acto de intimidación hacia el ciudadano,

En discusión del Instituto de Información Pública del Distrito Federal, se resolvió que la dependencia proporcionara copia electrónica de la convocatoria a la ciudadanía para asistir a la Asamblea Vecinal y, en medio electrónico, la remuneración bruta y neta de los empleados que acudieron por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, además de una copia simple de la versión pública de la lista de asistencia, en la que se omiten los datos personales.

Este recurso de revisión presenta una serie de rutinas que realizan los servidores públicos para no cubrir las solicitudes de información. En este caso la funcionaria responsable exhibe que no conoce a cabalidad la Ley de Transparencia, pues en ningún momento presenta la fundamentación legal suficiente para no responder a las solicitudes de información.

4.3 Entrevista a servidores públicos sobre la percepción de la transparencia

En el mes de mayo de 2010 se inició una serie de entrevistas, el espacio muestral está conformado por 40 jefes de oficina de Información Pública seleccionados de forma aleatoria, para conocer la percepción de los servidores públicos, hacia la

utilidad de la transparencia en la realización de sus funciones diarias; identificar el grado de conocimientos de las normas para actualizar la información y gestión de los archivos e identificar el grado de conocimiento en la aplicación de la Ley de Transparencia, así como investigar la existencia de rutinas de evasión de la transparencia.

En el Distrito Federal se tiene una construcción Institucional robusta que implica contar con “Oficinas de Información Pública y Comités de Transparencia en 148 sujetos obligados de la Ley”¹¹⁴; por lo que la relevancia de la muestra radica en que se está realizando un estudio del 13.6% de las Oficinas de Información Pública. Para realizar la entrevista se envió a cuarenta jefes de oficina de diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, de los cuales veinte contestaron la entrevista vía correo electrónico. Cabe mencionar que los funcionarios solicitaron el anonimato por temor a represalias, dos de ellos solicitaron que la entrevista se realizara en la oficina de información pública para ampliar la información y conocer el funcionamiento de sus oficinas, y otro dos se realizaron mediante una visita sorpresa a las oficinas de información pública el resto manifestó su negativa para participar en la entrevista pues no confiaban que sus respuestas fueran utilizadas para fines académicos. La entrevista se basó en una serie de seis preguntas sobre el conocimiento de las norma, para publicar o actualizar la información que posee, sobre la existencia de sistemas de administración de documentos y gestión de archivos, el conocimiento y aplicación de La Ley de Transparencia, así como la existencia de mecanismos de evasión de la transparencia.

El sistema de variables establecidas antes de la realización de la entrevista se sostiene en los conceptos de: a) utilidad de la transparencia, b) conocimiento de normas para publicar y actualizar la información, c) existencia de sistemas de administración de documentos y gestión de archivos, d) conocimiento de la Ley de Transparencia, e) Existencia mecanismos de evasión de la transparencia y f) dificultades que se presentan en el momento de transparentar la información.

¹¹⁴ BUSTILLOS ROQUEÑI, JORGE, “*Los retos de la transparencia focalizada en la Ciudad de México*” en http://webkreator.com.mx/IETD/jorge_bustillos_roque_1.html

Las respuestas de los servidores públicos nos permiten observar el funcionamiento de las dependencias del gobierno ante la política de transparencia, se puede identificar que existen problemas no tanto con la implementación de la Ley, sino más bien respecto de los miembros de las dependencias. En algunos casos, los funcionarios comentaron que la Ley de Transparencia es una medida persecutoria del personal de nivel más bajo para cubrir a los malos funcionarios que son de alto nivel.

4.3.1 Respuesta de los funcionarios encuestados

A continuación se explican a detalle las respuestas de los servidores públicos a las seis preguntas realizadas.

4.3.2 Utilidad de la transparencia

La utilidad de la transparencia sirve para evitar el mal uso de los recursos públicos para inhibir posibles actos de corrupción, el secreto, y la ineficiencia. Por lo que el servidor público debe adoptar los principios de transparencia y rendición de cuentas como contribución a la participación del ciudadano. De acuerdo con lo anterior es indispensable que el servidor público identifique la utilidad de la transparencia como una relevante veta de oportunidad para construir una política de transparencia sólida en todas las funciones de gobierno. La utilidad de la transparencia debe percibirse en dos vías: para el beneficio de la administración pública y facilitar el acceso a la información de los ciudadanos

La primera pregunta en la entrevista versa sobre la utilidad de la transparencia en el servicio público. Los funcionarios entrevistados reconocen la utilidad de la transparencia para la realización de sus actividades diarias. Reconocen que el estudio de la Ley como prioridad, considerándola como un avance importante en el desarrollo de la administración pública, pero “existe personal que no entiende que transparentar y rendir cuentas es un derecho que debemos cumplir con el

ciudadano”,¹¹⁵ reconociendo que existen funcionarios en diversas áreas de las dependencias que consideran a la transparencia como un obstáculo en sus funciones diarias.

Los funcionarios reconocen que han estudiado la Ley, considerándola un avance importante en el desarrollo de la administración pública, pero creen que el instrumento (solicitudes de información) no ayuda a la transparencia del gobierno, pues interpretan que el ciudadano no está informado sobre el ejercicio de este derecho.

Para los funcionarios públicos, la Ley de Transparencia mejora el contacto de los servidores públicos con los ciudadanos. En las entrevistas, los servidores públicos declaran que “La Ley de transparencia trajo consigo una vía para incrementar la confianza de los ciudadanos en los servidores públicos, es decir que cambie la idea del típico burócrata, y que miren en ellos un nuevo servidor público comprometido con el ciudadano”.¹¹⁶

Las respuestas de los ciudadanos presentan en lo general datos ambiguos. La mayoría de las veces responder una solicitud de información significa una carga de trabajo, por lo que se busca la manera de “contestar por contestar”. Por lo regular, los funcionarios a lo que se realizó una visita a la oficina de información pública, afirman la utilidad de la transparencia en la administración pública pero declaran que su desarrollo al interior de las dependencias es compleja debido a que no existen los medios dentro de la dependencia o existe personal que no entiende que es un derecho que deben cumplir con el ciudadano. Algunos de ellos afirman que la aplicación de la Ley ha generado mejoras en el manejo de los documentos y archivos que “moderniza” la administración pública.

A través de las entrevistas los funcionarios manifestaron que la transparencia en la administración pública es cada vez más útil, pero llevarla a la práctica es un

¹¹⁵ Respuesta de una servidora pública que encabeza la oficina de información pública en una delegación del sur de la Ciudad, realizada en el mes de mayo de 2010.

¹¹⁶ Respuesta del Jefe de oficina de información pública de una dependencia del Gobierno del ramo económico.

proceso complicado pues algunos dejaron ver que al interior de las dependencias donde laboran “existe la idea de que la mayoría de las solicitudes de información se usan para algún fin personal de los solicitantes”, y no es un beneficio para todos los ciudadanos, “Los únicos que se benefician son los reporteros, estudiantes, asesores de funcionarios etc., pero no el ciudadano común y corriente”.¹¹⁷

También señalaron que los funcionarios no emiten respuestas muy elaboradas para evitar que los reporteros realicen investigaciones que puedan perjudicar los intereses de los gobernantes. Sobre el mismo tema, el comentario de la oficina de Información pública del ramo ecológico menciona que “las solicitudes de información con un fin educativo (es decir investigaciones de maestría, doctorado etc.), deben ser negadas, debido a que la mayoría de estos estudiantes se encuentran becados y deben invertir sus ingresos en realizar sus investigaciones y no quitar el tiempo a los servidores públicos.”

Los servidores públicos consideran que la Ley fortalece a las instituciones y a los servidores públicos para realizar sus actividades con ética, pues sus actividades diarias estarán a la vista de los ciudadanos, generando una sociedad más consciente de sus derechos y obligaciones. Un punto importante es la utilidad de la información, para los funcionarios la transparencia no representa un problema, al contrario es un avance, pero manifiestan su preocupación por el uso que se le dará a la información, ya que la Ciudad de México presenta bajos índices de participación ciudadana, pues la mayoría de las solicitudes de información son realizadas por investigadores, diputados, periodistas, etc.

Las respuestas negativas sobre la utilidad de la transparencia por parte de un funcionario reflejan su resistencia ante la implementación de la Ley, ya que declara que responder a la solicitud de información “Implica una carga de trabajo, porque además de cumplir con sus actividades diarias tiene que cumplir con las solicitudes de información que los ciudadanos envían día a día”. El funcionario

¹¹⁷ Respuesta de un servidor público que colabora en la oficina de información pública correspondiente al Gobierno del Distrito Federal.

indicó que la transparencia “no representa utilidad alguna, ya que esta Ley pretende exponer el trabajo de los funcionarios, y en algunos casos cuando el servidor público no cumple con la Ley, pues en realidad no pasa nada, por lo que la transparencia y rendición de cuentas no tienen ningún efecto”. Los trabajadores consideran que los funcionarios públicos de alto nivel son los más corruptos y cuando se da a conocer una falta administrativa, ellos no son los castigados, al contrario son los mandos medios o de “bajo nivel”, razón por la cual prefieren no aportar información al ciudadano para mantener su trabajo y proteger al “jefe”.

Los funcionarios públicos entrevistados manifiestan que el Instituto de Información Pública ha jugado un papel fundamental en la difusión de la utilidad de la transparencia, pero todavía sus acciones y respuestas a estas preguntas dejan ver que todavía existe la visión respecto a la incapacidad de los ciudadanos para hacer un buen uso de la información. Los servidores públicos han presentado resistencias a dar información y han abusado del término información confidencial o información restringida. Es necesario que los servidores públicos cambien de actitud y no teman al uso político de la información.

4.3.3 Conocimiento de normas para actualizar la información

Para que una dependencia cumpla con la función de transparentar la información, los servidores públicos deben conocer las normas para actualizar la información, por lo que es necesario aplicar lineamientos establecidos en la Ley de Transparencia, para asegurar que la información gubernamental puesta a disposición del ciudadano sea actualizada, clara y confiable. De ahí la importancia de conocer el grado de conocimiento de dichas normas por parte del servidor público, pues si no conocen a profundidad los lineamientos, la información que se pone a disposición de la sociedad no será benéfica para el ciudadano.

Por lo que se requiere de un servidor público que genere y difunda planes de trabajo, proyectos específicos para facilitar la sistematización y ordenamiento de la información con el fin de homogeneizar los lineamientos de administración de archivos en todas las áreas de la dependencia y evitar asimetrías de la información. El proceso de difusión y capacitación es indispensable para el éxito de una política pública de transparencia.

Cuando se preguntó sobre el conocimiento de las normas y programas para actualizar la información que generan los servidores públicos, la mayoría de los funcionarios dijo que el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal ha instrumentado un programa de capacitación integral, que comprende varias modalidades como cursos o talleres presenciales a distancia e incluso una jornada de actualización por dependencia.

Algunos de los jefes de oficina mencionan que la capacitación en materia de transparencia, acceso a la información, conservación de archivos, datos personales etc. es obligatoria para los titulares de área, cuando debería ser dirigida también a los encargados de los archivos o a las secretarías, pues se han presentado casos en que no están dispuestas a cambiar sus técnicas de archivo.

Para otros, la capacitación debe ser para todas las áreas no sólo para la oficina de información pública, pues todas las áreas deben ser transparentes en cada una de sus actividades. Algunos manifestaron que todavía hace falta más capacitación para transparentar sus actividades, sobre todo en cuestión de los portales de internet, pues hace falta uniformidad en la información, además que se necesita personal “capacitado” en materia de computación y archivonomía.

La capacitación en comunicación fue muy mencionada en cada una de las entrevistas, pues la mayoría de las solicitudes llegan por correo electrónico y el ciudadano solicita información vía electrónica con especificaciones de carácter técnico y el desconocimiento de estas técnicas provocan el incumplimiento de su trabajo. Además, en la entrevista declaraban que debe existir capacitación sobre

“trato” al ciudadano pues es muy “complejo tratarlos”, aunque algunos ciudadanos llegan muy atentos.

En las respuestas de los servidores públicos se revela un conflicto que al interior de las dependencias sigue vigente: la relación entre personal de confianza y el personal sindicalizado. La difusión de la Ley de Transparencia está destinada al personal de confianza (manifiestan que es el personal con una carga mayor de trabajo) y olvidan al personal de base, ya que presenta una cierta resistencia a cambiar la forma en que estaba acostumbrado a realizar sus funciones. La principal solicitud es que la difusión sea para todo el personal.

4.3.4 Sistemas administrativos y gestión de archivos

Un archivo bien organizado es garantía de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública. La correcta organización archivística contribuye a la modernización y eficiencia de las actividades de gobierno. Por lo que en las dependencias públicas deben existir los sistemas de administración y gestión de archivos, y sobre todo que sean del conocimiento del servidor público. De acuerdo con lo anterior las dependencias deben capacitar periódicamente a los funcionarios sobre La Ley de Archivos, sobre los programas de modernización del sistema de administración y gestión de archivos y la introducción de tecnologías de la información en el manejo documental.

Bajo este supuesto la existencia de sistemas de administración de documentos y gestión de archivos es un elemento indispensable para que una dependencia sea transparente. En sus respuestas los servidores públicos declararon que desde la aplicación de la Ley General de Archivos, cada dependencia ha iniciado un proceso de organización de la información, en algunos casos muy lento, pero que en el futuro será una actividad diaria.

En la mayoría de las dependencias existe un sistema de administración de archivos y documentos, pero existe un personal especial que se encarga del archivo, al cual en determinado tiempo se le tiene que entregar la documentación

generada para realizar su registro y almacenamiento al contrario de las administraciones anteriores a la aprobación de la Ley de Transparencia, en las que el archivo pertenecía a quien generaba la información, además de no contar con registro de lo que contenía.

El archivo es un espacio fundamental para cada área, cuyo personal se encuentra capacitado para el cuidado y orden de los documentos, pero el problema se encuentra entre los funcionarios, pues no todos conocen los documentos que se encuentran en el archivo, provocando que algunas respuestas a las solicitudes de información manifiesten la existencia de la información cuando en realidad la información se encuentra archivada. En otras dependencias se ha optado por la digitalización de los documentos, pero es un proceso muy lento debido a que no se encuentra con los medios adecuados, ya que en algunas ocasiones las dependencias cuentan con un scanner para todas las áreas, por lo que se ha realizado una calendarización hasta que todas las áreas puedan digitalizar su documentación.

La implementación de la ley, además de generar un nuevo sistema de archivo, ha sido un proceso difícil ya que los servidores públicos no estaban acostumbrados a archivar de forma homogénea, incluso en algunas áreas tienen el dicho “Si lo escribiste es tuyo”¹¹⁸, motivo por el cual se llevaban los documentos, o cada asistente de oficina tenía su forma de archivar, perdiendo el control de la información. Es importante concientizar a los directores de área de la necesidad de cohesionar esta labor, pues en algunas dependencias los niveles más altos no obedecen la regulación en materia de transparencia y rendición de cuentas.

El cuidado de los archivos es fundamental en la administración, pública pues toda la información generada es información pública gubernamental que puede ayudar al ciudadano a tomar mejores decisiones cuando cuenta con información a su alcance.

¹¹⁸ Respuesta de un servidor público que colabora en la oficina de información pública correspondiente al Gobierno del Distrito Federal.

4.3.5 Conocimiento de la Ley de Transparencia

La implementación y aplicación de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública depende del conocimiento de servidor público. La importancia de la Ley de Transparencia radica en el reconocimiento e impulso del derecho de acceso a la información y las condiciones para su ejercicio. El éxito de una política de transparencia depende del conocimiento sobre las normas jurídicas. Si el servidor público no conoce a cabalidad la Ley de Transparencia no garantizará el efectivo acceso de los ciudadanos a la información pública gubernamental.

De acuerdo con las diversas entrevistas realizadas a los servidores públicos involucrados con el proceso de transparencia en las dependencias de gobierno, estos declararon conocer la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y así como las atribuciones del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Algunos manifestaron que el estudio de la ley se debió a los cursos obligatorios. La mayoría mencionó que es necesario que los encargados de las Oficinas de Información Pública conozcan la ley y que fueran los encargados de capacitar a todo el personal, pues ellos son los que tienen el contacto día a día con el ciudadano.

En resumen, indicaron que es fundamental el conocimiento y el análisis de cada uno de los artículos de la ley para hacer más eficiente su quehacer cotidiano en el servicio público. Desde esta perspectiva para ellos la ley significa un listado de posibles situaciones de las que debe “cuidarse”, más que un apoyo para la realización de sus funciones. Algunos funcionarios se han manifestado en contra de la Ley porque para ellos representa un instrumento de castigo, pues desde su punto de vista el Gobierno del Distrito Federal pretende implementar un velo que oculte la corrupción que ocurre en su interior.

En algunas entrevistas, también comentaron que la ley de Transparencia debería regular que las oficinas de información pública pudieran recibir las solicitudes y

contestarlas, es decir centralizar todas las funciones, ya que para las áreas, además de las funciones diarias tienen que contestar las solicitudes, lo que provoca que las respuestas no sean de calidad y de último momento, pues lo usual es resolverlas el último día.

Los funcionarios también mencionaron que una dificultad que tienen es el tiempo de entrega de la información, ya que intentan cumplir los plazos pero cuando la información es antigua o ha sido destruida el plazo es muy corto.

4.3.6. Rutinas del funcionario público en el proceso de la solicitud de información pública.

La solicitud de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, es la manera más evidente de ejercer el derecho de acceso a la información. La aplicación de la solicitud de información causó temores y recelos en algunos servidores públicos, pues consideraban que dicho procedimiento se presentaría en gran cantidad, lo que provocaría que los servidores públicos estuviesen dedicados a contestar dichas solicitudes, descuidando sus obligaciones primarias. La solicitud de información significa para el ciudadano el instrumento base para ejercer el derecho de acceso a la información, en tanto, para los servidores públicos la asesoría y respuesta al ciudadano significa una de las principales funciones en el ejercicio de la transparencia.

En este sentido las entrevistas reflejan los pasos que sigue el servidor para orientar al ciudadano en la elaboración de una solicitud de información, pero en varios casos los encargados se limitan a proporcionar el formato de solicitud y deja que ciudadano llene su formato. Cuando no se brinda la orientación al ciudadano en el llenado de la solicitud de información, puede generar que el ciudadano extienda una solicitud errónea y el proceso se extienda por un período más largo, generando la decepción del ciudadano para continuar en su proceso de acceso a la información pública.

Los encargados de la oficina de información pública deben dar asesoramiento al solicitante en cuando a la formulación de la pregunta para la dependencia, es decir, hacer la pregunta más clara y específica para que no haya malas interpretaciones de ésta, ni tampoco se le entregue información que no cumpla sus expectativas; esta función puede ser muy vulnerable, pues los funcionarios tienen la facultad de orientar la pregunta hacia ciertos intereses con el objetivo de “obtener un beneficio para el ciudadano”, para 16 funcionarios es fundamental una asesoría útil para mejorar las preguntas, pues “una mala pregunta, deriva una mala respuesta”, sin embargo diez de ellos permiten que el ciudadano elabore su pregunta y prefieren no interferir en el proceso, pues en algunas ocasiones los funcionarios se molestan. Ocho de ellos afirman desconocer esa función, pero cuatro de ellos se niegan a orientar al ciudadano pues consideran que no es una función que a ellos les corresponda.

Cuando el ciudadano registra un formato de solicitud, el servidor público debe entregar una copia del mismo al interesado, pues un acuse de recibo es necesario para aclarar cualquier asunto referente a la solicitud de información que formuló. Dieciocho funcionarios comentaron que sí entregan una copia de la solicitud de información, diez de ellos comentaron que no lo hacen pues consideran que no es necesario pues a partir de los avances tecnológicos se les solicita un correo electrónico para enviar el acuse de recibo, cinco de ellos comentan que en ciertas ocasiones olvidan entregar el acuse de recibo, y dos afirman que no cuentan con fotocopidora para obtener el acuse y las áreas que cuentan con fotocopidora no permiten fotocopiar ese tipo de documentos, por lo que el ciudadano tiene que salir a buscar una papelería para conseguir una copia, casos que generan la desilusión del ciudadano.

La información que brinda el jefe de oficina de información pública garantiza un proceso de transparencia y rendición de cuentas exitosos, por lo que se les cuestionó sobre la calidad de información que se le brinda al ciudadano para poder completar sus solicitudes. Uno de esos casos es la orientación sobre la cantidad y la forma de pago de las copias de los documentos solicitados: ocho de

los funcionarios comentaron que deben contar con un ejemplar del código financiero para que el solicitante esté enterado de cuánto deberá pagar por copia simple y realice el pago en la administración tributaria (según lo establecido en el artículo 256 inciso c), siete de ellos admiten desconocer el proceso y que más bien esperan a que el ciudadano se vuelva a presentar para investigar sobre el pago correspondiente, cinco de ellos consideran que no es importante mencionarlo pues la mayoría de la información se envía vía correo electrónico. Este tipo de vacíos genera que los solicitantes tengan que regresar a la dependencia hasta más de tres veces para preguntar sobre los procedimientos.

Entre las respuestas de los funcionarios se nota que al interior de las organizaciones persiste la cultura del secreto. Además, en la cuestión de coordinación entre áreas existen problemas de comunicación y el desconocimiento de las funciones que realizan. En materia de archivo, algunos de los funcionarios dan las gracias a la Ley de Transparencia que se haya estipulado la necesidad de reordenar los archivos, pues desde que la Ley está vigente, algunos servidores guardan menos documentos sobre la toma de decisiones.

En general, los servidores públicos tienen una voluntad positiva hacia la transparencia y el acceso a la información, aunque esta actitud es provechosa, no necesariamente reconocen los beneficios de la Ley como el catalizador de un derecho de los ciudadanos para generar una sociedad más participativa. Al parecer, la actitud positiva se refleja más hacia el interior de las dependencias pues perciben a la ley como una regulación en la vida administrativa.

Los servidores públicos consideran la Ley como el instrumento para terminar con el prejuicio de la corrupción, de hecho reconocen que se requiere de un cambio de cultura de servicio público donde las decisiones tengan un sustento más allá de los niveles jerárquicos, del poder económico y del político.

4.3.7 Existencia de mecanismos de evasión a la transparencia.

Se podría afirmar que la evasión de la transparencia es el conjunto de mecanismos, conductas o rutinas del servidor pública para evitar el acceso a la información pública gubernamental. La evasión de la transparencia se caracteriza por una serie de conductas, basadas en la satisfacción, realización de acciones gubernamentales alejadas del bien común. El servidor público se vale de una serie de acciones para evadir la transparencia a pesar de la existencia de una Ley de Transparencia, de un órgano garante como el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, de Comités de Transparencia, lo que afirma que no sólo con la implementación de una Ley se garantiza la transparencia y el acceso a la información, más bien se necesita la adopción del valor de la honestidad, servicio y ética que sean inherentes a la acción del gobierno. Por lo que es necesario identificar cuales son las estrategias de evasión de los funcionarios públicos para identificar los vacíos de la ley con el fin de que puedan ser reformados en un futuro y garantizar la plena transparencia del servicio público en el Distrito Federal.

En la investigación el recurso de revisión permitió identificar algunos de los mecanismos utilizados por los servidores públicos, como información incompleta, información carente de claridad, información incorrecta, intimidación, desconocimiento de La Ley de Transparencia, y de las funciones de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal. Durante el período de entrevista, los funcionarios dejaron ver la existencia de rutinas que permiten mantener la opacidad como código de conducta.

De los cuarenta funcionarios públicos entrevistados, catorce contestaron que no existen mecanismos de evasión, pues la Ley de Transparencia es muy difícil de violar y además se cuenta con un órgano garante que vigila el cumplimiento de la Ley, además de que los funcionarios cuentan con un compromiso de transparentar

la información; los trece restantes declararon que sí existen mecanismos de evasión de la transparencia sobre todo cuando se entrega información incompleta o en otros casos se menciona que entregan respuestas manifestando la confidencialidad de la información, o la entrega de información de último momento para esperar el recurso de revisión (siempre y cuando el ciudadano lo solicite, ya que en algunas ocasiones el ciudadano ya no recurre a esa opción. Sólo uno de los entrevistados manifestó su molestia con la pregunta, pues lo consideró una falta de respeto al servicio público.¹¹⁹

A pesar de la Ley se siguen cometiendo acciones de evasión de la Ley de Transparencia, para evitar esta conducta será necesario establecer un proceso de selección de funcionarios públicos comprometidos con la transparencia y rendición de cuentas. Es decir que la transparencia y rendición de cuentas sea una labor honorable, y deje de ser vista como una carga y una obligación. Es decir que la transparencia como valor inherente al servidor público sea el elemento clave para conformar los equipos que conformarán las oficinas de información pública, comités de transparencia.

4.3.8 Elementos que generan transparencia

Para que una política de transparencia cumpla con los objetivos establecidos, es deseable que se vincule con la modernización administrativa. La fuerza de una política de transparencia radica en la existencia de elementos que generen principios y valores cambiantes del entorno laboral, e incrementar la capacidad de respuesta para atender las demandas sociales.

En este marco a los funcionarios públicos se les preguntó sobre cuáles serían los valores que deben seguir los servidores públicos y que generen transparencia. Respondieron principios éticos, educación, honorabilidad, comunicación, responsabilidad. Los servidores públicos mencionaron que si existieran valores y principios en los funcionarios públicos no sería necesaria una Ley de

¹¹⁹ Las respuestas de los funcionarios públicos pueden ser analizadas en el anexo.

Transparencia. Algunos manifestaron que al interior de la administración pública del Distrito Federal existen funcionarios comprometidos con la transparencia, pero su trabajo queda opacado por funcionarios corruptos por lo que buscan un camino para ser reconocidos, pues existe un prejuicio de que los funcionarios públicos son corruptos.

4.4 Visita a oficinas de información pública

Como se mencionó anteriormente bajo la técnica de usuario simulado se realizó la visita a las oficinas de información pública se detectó como un avance importante que cada dependencia haya destinado un espacio exclusivo para la oficina de información pública y cuenten con señalamientos adecuados, el equipo necesario y un personal capacitado en materia de transparencia y atención al público, pero todavía hace falta mejorar en la calidad de las respuestas a las solicitudes de información, de manera que no se trate de cumplir sólo por cumplir y que llegue el momento en que no existan los recursos de revisión porque el ciudadano considera satisfechas sus demandas.

4.4.1 Horarios de la oficina de información pública

Por lo estudiado en las visitas a oficinas de información pública y las entrevistas a los servidores públicos, uno de los obstáculos para facilitar el proceso de transparencia para los ciudadanos es el horario, ya que el horario de atención a los solicitantes es muy diferente en las dependencias, pues presentan una serie de combinaciones de horarios matutinos y vespertinos, sólo matutinos, sólo vespertinos, cuatro horas a partir de las diez de la mañana, o simplemente a la hora en la que se encuentre el encargado de la oficina. Lo cual no permite que el solicitante pueda acudir a las oficinas en un solo horario, por lo que sería conveniente uniformar los horarios de atención al ciudadano en matutino y vespertino. Seis funcionarios comparten la opinión de que con las opciones

electrónicas la oficina de información pública ha disminuido la afluencia a las oficinas de información pública.

4.4.2 Calidad en la atención al solicitante

En cuanto a la modalidad de respuestas a las solicitudes de información realizadas por los ciudadanos en el período 2008-2010, según datos oficiales, se nota que las respuestas más socorridas son: Aceptada con información total, pero destaca también la información orientada y turnada. (Ver tabla siguiente)

Tabla 10

Modalidad de respuesta para las solicitudes de información

Modalidad de respuesta sólo solicitudes tramitadas y atendidas	2008	%	2009	%	2010	%
Aceptada con información total	578	67.1	1,118	64.1	1,285	64.8
Aceptada con información parcial	37	4.3	30	1.7	2	0.1
Acceso restringido en su modalidad de confidencial	5	0.6	125	7.2	62	3.1
Acceso restringido en su modalidad de reservada	2	0.2	7	0.4	64	3.2
Inexistencia de información	1	0.1	0	0.0	0	0.0
Orientada	119	13.8	138	7.9	201	10.1
Turnada	120	13.9	323	18.5	365	18.4
Improcedente	0	0.0	4	0.2	3	0.3
Total	862	100	1,745	100	1,982	100

Fuente: InfoDF, Oficina de Información Pública.

El personal encargado de dar acceso en las dependencias debe tener pleno conocimiento de sus funciones para ofrecer un servicio adecuado al solicitante. Se presentaron dos casos de funcionarios que son jefes de oficina de información pública de una secretaría pero también de subsecretarios y direcciones generales correspondientes a la misma dependencia, lo que generó que el funcionario incurra en falta de atención al solicitante o ausencia en su oficina. En algunos casos dejan como encargados a sus asistentes y no orientan adecuadamente al solicitante o tienen que esperar hasta que se encuentre disponible el funcionario, generando un descuido tanto hacia el ciudadano como al interior de las dependencias, pues si existen dudas referentes a una solicitud de información, hasta los titulares de otras áreas se ven atrasados en hacer la contestación.

La calidad en la atención se ve obstaculizada pues hace falta presupuesto para realizar trípticos o folletos, incluso sería correcto regalar ejemplares de la Ley de Transparencia para el ciudadano, pero parece que en los presupuestos de las dependencias todavía esto se ve como un gasto superfluo.

En cuanto a la atención al público, los entrevistados comentaron que algunos jefes de oficina y de otras áreas han mostrado su resistencia hacia la aplicación de la Ley de Transparencia, específicamente en la función de atender al ciudadano. También señalaron que se han recibido quejas de funcionarios y empleados que no tienen un buen trato hacia los ciudadanos por falta de capacitación o de compromiso en materia de transparencia. De los anteriores se pudo interponer una queja ante el órgano de control, sin embargo hubo casos donde resultó muy difícil proceder en su contra debido a que se trata de personal basificado, y el Sindicato defiende a sus afiliados. Por esto se dificulta obtener un beneficio para la dependencia y para el ciudadano, pues dicho maltrato persiste.

4.4.2.1 Cobro por servicios de acceso a la información

La transparencia y el acceso a la información son derechos para los ciudadanos, pero se han presentado casos de corrupción que algunos funcionarios cobran una cantidad extra para agilizar los trámites. Se han detectado casos principalmente

en Jefaturas Delegacionales en los que se cobra al solicitante un monto por la “búsqueda de información”, siendo que los jefes de oficina de información pública deben tener pleno conocimiento de la estructura, funciones y manejo del archivo de las dependencias. A diferencia de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal cobra por la búsqueda de archivos públicos y la reproducción de la información pública. Esto limita el ejercicio universal y generalizado de un derecho fundamental como es el derecho a la información pública.

4.4.2.2 Las opciones tecnológicas cómo obstáculo a la transparencia

Los portales de internet y el sistema de información tecnológica han facilitado el desarrollo de sus actividades diarias, pero los jefes de oficina consideran que hace falta capacitación en materia de informática, pues en ocasiones provoca que se dupliquen funciones, debido a que necesitan de un apoyo informático. Por ejemplo, las páginas de internet o portales de transparencia no son consideradas opciones para que la ciudadanía acceda a la información, pues no cuentan con el suficiente tiempo para actualizar la información y resolver las solicitudes de información al mismo tiempo, ya que los portales de transparencia deben ser una prioridad para difundir los avances y opciones que existen en materia de transparencia, donde se incluyan las políticas de transparencia, explicando claramente los lugares, fechas y horarios de tramitación de las solicitudes de información y horarios de atención al público. Algunos portales deben actualizar los contenidos como: nombres de los responsables de las oficinas de información pública, su currículum vitae, correo electrónico y teléfonos, pues en algunos casos las páginas no cuentan con dicha información generando incertidumbre en los ciudadanos.

En cuanto al sistema de atención telefónica, los funcionarios manifiestan que no es una herramienta útil para los solicitantes porque no cuentan con la información actualizada de los programas, funciones y actividades de cada uno de los entes

públicos. Tal vez sería necesaria la creación de un *call center* que dirigiera a la dependencia a la cual se les remitirá la solicitud de información, pues por una cuestión de ignorancia los operadores no pueden informar sobre los programas y es complicado establecer comunicación con las áreas correspondientes.

4.5 Elementos para mejorar la transparencia y el acceso a la información

Ajustarnos a una democracia que no puede existir bajo un escenario donde la ciudadanía aún es poco participativa en los asuntos del Estado, donde los servidores públicos desconocen los preceptos jurídicos que les obligan a transparentar desde cuestiones de fiscalización hasta asuntos referentes a nuestra vida cotidiana, y por supuesto donde la gran mayoría de los burócratas no cubren el perfil o la capacitación adecuada para desempeñar las actividades diarias, representa desventajas con costos altísimos y con la imposibilidad de generar un valor público.

Atendiendo a toda la serie de inconvenientes que han provocado que la transparencia y el acceso a la información no se propicien en la completa efectividad, es necesario pensar en la creación de canales o vínculos entre el gobierno y la ciudadanía para que de forma conjunta adquieran una nueva cultura cívica con el interés de estar informados y participar en las actividades propuestas por las autoridades.

4.5.1 Se necesita un ciudadano cada vez más participativo

El ciudadano que sabía lo que el gobernante quería comunicarle el día del informe presidencial o en alguna entrevista ya no existe, ahora la sociedad paso a paso se está interesando en los asuntos del gobierno. Los ciudadanos están al pendiente del desempeño de los servidores públicos, por lo que la existencia de una ley de transparencia a su servicio ha impulsado un proceso de transformación al interior de las oficinas de gobierno, pero para que este proceso de transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas prosperen, es necesario que el ciudadano cuente con información ordenada, precisa y verdadera para que día a

día se involucre un mayor número de personas interesadas en hacer uso de sus derechos de acceso a la información.

Con la Ley de Transparencia se pone al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa del gobierno, permitiéndole participar como una medida de control externa sobre las acciones de los funcionarios públicos. De esta manera, el ciudadano ayuda a que se cumplan los objetivos y misión de las distintas dependencias.

4.5.2 Difundir la cultura de la transparencia a los ciudadanos

Es necesaria la implementación de políticas de vinculación con la sociedad para promover el conocimiento y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública entre los ciudadanos. La difusión de la cultura de transparencia debe tener como objetivo potenciar el impacto de la promoción de la participación ciudadana, generar conocimiento social para que la sociedad evalúe y vigile el desempeño de las instituciones públicas locales y, en la medida de lo posible, incida en el diseño de políticas públicas.¹²⁰ Y también será de vital importancia que las dependencias de gobierno, como el Info-DF, realicen campañas de difusión de la Ley en escuelas y en plazas públicas, ya que existen Ferias de Transparencia, pero falta difusión para estos eventos.

4.5.3 Mejora en las organizaciones

El interés del cuerpo gubernamental por transparentar sus resultados, a través de un replanteamiento de objetivos y cambios en sus rutinas, llevaría a la construcción de una sociedad más democrática.

Pensar en una estrategia de solución, orientada a fomentar y mejorar la transparencia, así como la garantía de acceder a la información para incentivar la participación de la ciudadanía es bastante oportuna, ya que es el momento de

¹²⁰ Instituto, 2010, *op. cit.*, p. 265.

adaptar y atender la agenda de los gobiernos locales, empezando por cuestiones simples que generen grandes cambios.

Es necesario incrementar la voluntad política para adoptar la transparencia como parte de la organización en cada una de las etapas de sus funciones. La existencia de organismos ciudadanos que miden la transparencia en las dependencias y los niveles de corrupción en los gobierno son definitivamente un incentivo para que los ciudadanos y los gobernantes se interesen en el tema de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Se trata de un esfuerzo conjunto entre gobierno y sociedad. Por su parte, el gobierno debe cumplir con las responsabilidades que el orden jurídico le ha delegado para garantizar el derecho de la información a los ciudadanos, así también debe procurar el conocimiento de las leyes bajo las que debe actuar para no violar el principio de máxima publicidad. En este sentido la labor es acercar tanto al cuerpo burocrático como a la sociedad al conocimiento de la ley y la práctica de ella por parte de ambas partes.

Para la difusión de esta información se puede hacer uso de boletines informativos o cualquier documento que se prefiera de una forma concreta y creativa donde el contenido sea muy específico, y en el cual podamos incluir información básica sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, sobre cómo funciona el Info-DF y sobre las funciones de cada dependencia de gobierno.

El Gobierno del Distrito Federal, además de difundir la información anterior, debe establecer sanciones para aquellos funcionarios que se resistan y no deseen cumplir con sus obligaciones legales de transparentar la información y cumplir con la garantía de acceso a la información.

4.5.4 Sistema de incentivos y sanciones para el servidor público

Las sanciones pueden ser desde lo económico hasta la destitución del cargo. Este punto es crucial, ya que en ocasiones existe voluntad política por parte de los funcionarios públicos, pero hay algunos que se resisten a trabajar bajo la dinámica

de los mecanismos de transparencia y acceso a la información, resistencia que genera un impacto negativo para toda la administración, por ello la necesidad de crear un sistema de incentivos y sanciones.

Cada miembro de la administración pública tiene el manejo exclusivo de un tipo de información por lo tanto es responsabilidad de cada integrante mantener ordenada la información y siempre disponible, ya que el tener la información sin archivar o desordenada genera plazos largos en el acceso a la información, o incluso negativas ante las solicitudes de los ciudadanos.

La transparencia no requiere de grandes inversiones pues existen diferentes posibilidades para difundir la Ley a través de foros académicos para ampliar la visión en la toma de decisiones o hacer consultas internas en la administración, además de publicaciones como folletos o carteles que demuestren la voluntad por parte de funcionarios y ciudadanos.

La posibilidad de fortalecer la relación entre académicos, ciudadanía y organizaciones sociales cambiaría de manera radical la esfera social, y la convertirían en un espacio donde se construyen consensos en aras de concretar la corresponsabilidad, la cogestión y la cooperación de la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Durante los años ochenta y noventa las dependencias de gobierno eran ineficientes, ineficaces y opacas en sus comportamientos administrativos. Por lo que a partir de la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002, se propagó la práctica de transparentar el quehacer gubernamental. En el Distrito Federal, la publicación de la Ley de Transparencia reformó profundamente a los aparatos administrativos y generaría una transformación en la mentalidad de los servidores públicos.

De ahí la hipótesis de la investigación consistente en que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal no ha tenido el impacto esperado en las políticas de transparencia del Gobierno del Distrito Federal, por la presencia de inercias y vicios en la cultura burocrática de los servidores públicos.

El proceso para transparentar la gestión del Gobierno del Distrito Federal fue difícil ya que durante los primeros años se vio atrapada en una lucha política ente el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, además de la creación de un Consejo de Información Pública cuyo proceso de integración fue complicado, además de la definición de sus funciones. Uno de los principales conflictos que se enfrentó fue la negación de transparentar los recursos de la construcción del segundo piso del periférico. Desde este contexto la transparencia y el acceso a la información se percibió como un asunto político.

A partir de las reformas que dieron como resultado la promulgación de la Ley de Transparencia y la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (el cual se encontraba compuesto por seis consejeros ciudadanos), se trasladó el tema del lado político al administrativo y social. Lo que implicó que el Gobierno del Distrito Federal implementara una política de transparencia encaminada al rediseño de la actividad gubernamental, pues los

servidores públicos, desde el Jefe de Gobierno, los secretarios y hasta los enlaces se encontrarían expuestos a los ojos y exigencias del ciudadano; un ciudadano que ya no tendría que esperar al informe presidencial para ser informado de los avances y resultados de los gobernantes, pues con la Ley de Transparencia y acceso a la información tiene la oportunidad de solicitar información para conocer los procedimientos, rutinas y resultados de sus gobernantes e involucrarse en la toma de decisiones.

Para que una dependencia sea transparente depende del servidor público, pero un servidor público que durante décadas realizaba su trabajo con discrecionalidad y basado en los intereses particulares por encima del bien público, difícilmente aceptaría revolucionar sus prácticas, por lo que un elemento esencial para una política de transparencia exitosa es contar con servidores públicos que tengan el valor de la ética en todas sus actividades de servicio público, ya que éste es un elemento realmente importante, pues al realizar un análisis de nuestro entorno podemos deducir que gran parte de la solución los problemas de la administración pública tiene una raíz ética, tan es así que la corrupción hoy se ha convertido en una institución, el tráfico de influencias, el nepotismo, son cuestiones anti-éticas que van en contra del desarrollo de nuestros gobiernos y que generan altos costos para la sociedad.

En el Distrito Federal la primera etapa de la política de transparencia inició con la difusión de la Ley al interior de las dependencias con el objetivo de explicar a los servidores públicos en qué consistía, y de qué forma regularía las acciones administrativas por medio de la impartición de cursos introductorios a los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, además del diseño de los formatos de solicitud de acceso a la información. También se tuvieron que realizar ajustes en las estructuras para elegir a los responsables de la Oficina de Información Pública e instalar los Comités de Transparencia.

La segunda etapa consistió en la regulación y manejo de la información que depende de que el servidor público se comprometa a generar la información

basada en los lineamientos establecidos en la Ley de Transparencia, y sobre todo del compromiso del servidor público que satisfaga las necesidades sociales de información.

La información generada en la administración pública es una serie de documentos que, a partir de la implementación de la Ley, cobraron un valor fundamental pues son la base para la transparencia de la información, por lo que se promulgó una Ley de Archivos que regula la coordinación, las estrategias de resguardo, la protección y la coordinación entre los encargados de preservar la memoria institucional.

Las dependencias instalaron centros de documentación e información, mismos que conservan los documentos de manera ordenada. Pero ha sido un proceso complicado, pues los archivos enfrentan severos problemas de espacio, y no todos los servidores públicos aprecian el valor de la información, pues algunos centros, no tienen el cuidado en los archivos. Como conclusión, cualquier apoyo o recurso a la organización documental resulta un efecto positivo en la transparencia y acceso a la información. Además, el reto principal es generar conciencia en los servidores públicos para la conservación de la memoria institucional. Por otro lado, la ley estableció la conservación de los archivos, lo que significó un desafío para todas las dependencias, ya que la transparencia establece un compromiso con el ciudadano de dar a conocer la información existente en buenas condiciones.

Durante la implementación de la política de transparencia, se percibe un cierto grado de incumplimiento porque el funcionario ve amenazada su propia estabilidad, también se observó que el funcionario actuó con grados significativos de irresponsabilidad, pues no entregaba respuestas bien sustentadas, contestaba el día límite, o simplemente manifestaba que la información no existía.

Es pertinente reconocer que el Distrito Federal ha modernizado el servicio con el Centro de Atención Telefónica que es atendido por operadores debidamente capacitados, pero este sistema también atravesó por un momento difícil pues durante los años 2008 y 2009, los operadores fueron capacitados debido a que

cometieron una serie de errores en la captura de las llamadas ya que eran turnadas a entes equivocados por falta de conocimiento de las funciones de cada dependencia.

De ahí la conclusión de que a pesar de los esfuerzos realizados todavía existen una serie de resistencias al cambio por parte de los servidores públicos. Se realizó una visita a diez oficinas de información pública para analizar su funcionamiento y como conclusión, son muy visibles los cambios, incluso el hecho de que exista ya un espacio físico para que los ciudadanos realicen sus consultas, pues cuando iniciaba la aplicación de la ley, en algunas oficinas de gobierno la oficina de información pública correspondía a la oficina de control de gestión, o de la dirección jurídica, lo cual generó molestia para los ciudadanos pues no se contaba con un espacio adecuado para su visita, además de que los responsables de área tenían otras funciones que atender.

Ante la instalación de la Oficina de información Pública y la creciente recepción de solicitudes de información, se generaron conflictos al interior de las áreas ya que, por citar un ejemplo, el responsable de la oficina de información pública turnaba una solicitud a un director de área informando que contaba con un período de diez días, lo cual generaba conflicto jerárquico, pues a estos niveles no consideran una función transparentar sus acciones públicas.

Es indispensable que en las oficinas de información pública se designe a personal con más experiencia en materia de clasificación, y sobre todo es fundamental que este personal conozca perfectamente el funcionamiento de la dependencia pues en algunas ocasiones por desconocimiento turnan las solicitudes de información a las áreas equivocadas, retrasando la respuesta, o generando respuestas en las que se justifica el desconocimiento o inexistencia de la información, además de fortalecer la coordinación interna entre las oficinas de información pública, las unidades administrativas y las áreas jurídicas de cada ente obligado. Las oficinas de información pública deben ser apoyadas por todas las áreas en forma puntual y eficaz.

Las resistencias al cambio son francas luchas de poder en dos direcciones: la primera entre servidores públicos y la segunda entre el servidor público y el ciudadano. La resistencia entre los servidores queda de manifiesto cuando algunos están dispuestos a impulsar la transparencia pero otros se sienten amenazados por ella, generando tensión alrededor de las solicitudes de información. La resistencia entre el servidor público y el ciudadano se nota cuando el primero se sirve de diferentes herramientas para no cumplir con la transparencia las cuales quedan exhibidas en los recursos de revisión analizados en la presente investigación como un medio de defensa con el que cuenta un ciudadano en contra de los actos de autoridad que considere ilegales. El análisis de los recursos de revisión nos permite conocer como los servidores públicos no responden al ciudadano de la manera adecuada.

Afortunadamente, de acuerdo con la información del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal el número de recursos de revisión recibidos para el 2010 ha disminuido, aunque queda claro que las resistencias al cambio no terminan y considero que es importante analizar la calidad de las respuestas de las solicitudes de información y del conocimiento del ciudadano sobre sus propios derechos y los procedimientos para ejercerlos, pues el servidor público apuesta a este vacío para responder con información poco sustentada o escueta, confiando que el ciudadano no lo cuestionará.

Un vicio muy recurrente por parte de los servidores públicos es la tendencia a entregar solicitudes de información incompletas, ya sea por falta de tiempo, por dificultad para encontrar la información, por la desorganización en la administración y clasificación de los archivos, y por el dilema de no consultarlos con rapidez y eficiencia, para después complementarlas durante el recurso de revisión, lo que significa pérdida de tiempo y la erogación de un recurso vital para otras funciones.

El análisis de los recursos de revisión nos permite conocer cómo los servidores públicos no responden al ciudadano adecuadamente, se han presentado rutinas como el famoso “copia y pega” de los portales de internet, o respuestas muy

extensas que no informan. En materia de las resoluciones de los recursos de revisión se mantiene la característica de que no son definitivas, siempre queda la opción de interponer un amparo sobre la resolución tomada por el Instituto de Acceso a la Información Pública y de cierta manera queda protegido el servidor público al momento de entregar información con un mínimo de calidad.

Es necesario que el servidor público evite enviar información que carece de contenidos. La transparencia debe estar libre de opacidad. Ahora, con el desarrollo tecnológico, principalmente los portales de internet de los entes públicos del Distrito Federal deben establecer lineamientos para generar uniformidad y calidad en la información, con procedimientos simples de acceso.

La informática y las telecomunicaciones no son por sí mismas garantía de transparencia, son herramientas que pueden contribuir de manera importante puesto que ayudaría a satisfacer una de las condiciones de la propia transparencia.

Se han construido una serie de portales de transparencia con el título de “ciudadanos” que tienen una imagen muy llamativa y amigable, cuyos contenidos son pensados en el ciudadano, información que de forma natural los sujetos obligados entregan al ciudadano: los portales sobre medio ambiente, presupuesto, programas sociales, Supervía, etc., pero estos portales deben pasar por un serio proceso de análisis y evaluación, pues una información tan especializada no genera interés en todos los ciudadanos y se observa un esfuerzo mayor por mantener actualizado los portales focalizados que el portal oficial.

La política de transparencia tiene como objetivo prevenir actos de corrupción y sirve de incentivo a los funcionarios públicos, pero según las entrevistas realizadas con los responsables de las oficinas de información pública, estos tienen la idea contraria, pues consideran que la transparencia y el acceso a la información está al alcance de políticos y reporteros y no de los ciudadanos, pues todavía en México y en el Distrito Federal la participación del ciudadano no se ha concretado.

El avance en la Ciudad de México en materia de transparencia es muy significativo pero en algunas áreas han confundido la transparencia y rendición de cuentas como una oficina de comunicación o imagen, pues la información que quieren informar se ha centrado en fotografías o informes de las reuniones del día, es decir de aspectos positivos de su administración.

La política de transparencia debe garantizar una excelente generación y manejo de la transparencia, enmarcada por las regulaciones jurídicas correspondientes. Los servidores públicos deben estar dispuestos a generar información que satisfaga las necesidades de la sociedad.

Uno de los elementos para que la transparencia cumpla con sus objetivos exitosamente es la capacitación. Por medio de ella se busca orientar al servidor público sobre ética pública. Sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y la Ley General de Archivos y datos personales, se diseñaron métodos de capacitación presencial y en línea para que el funcionario se capacite sin problema alguno.

La capacitación ha sido una estrategia exitosa, las respuestas a la entrevista dejaron ver que los procesos de capacitación ha sido una herramienta fundamental para cumplir sus funciones día a día, pero consideran que la capacitación debería ser homogénea, y en la que participara el personal de todos los niveles, pues podría ser una forma de sensibilizar a los funcionarios sobre todo de niveles jerárquicos más altos que la transparencia es tarea de todos.

La capacitación debe ser integral, pues ante la innovación tecnológica es necesario que se brinden talleres de capacitación en materia de tecnología como computación e internet, porque la principal falla al momento de responder a las solicitudes de información es en cuestión informática, ya que no conocen el procedimiento para adjuntar archivos.

Otro elemento que es necesario fortalecer es el trato al ciudadano, pues la oficina de información pública genera un proceso de intercambio el cual debe ser de calidad. El ciudadano durante muchos años tenía la imagen de un servidor público

sin preparación, prepotente y corrupto, conceptos que a partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia deben cambiar, ya que la atención al ciudadano debe ser de calidad y eficiente, por lo que es necesario implementar talleres de atención de calidad. La calidad en la atención ciudadana no tiene que ver con saludar cordialmente al ciudadano y despedirlo con una sonrisa, sino una atención respetuosa y eficiente. Ante un cambio en la atención del ciudadano, la imagen del servidor público cambiaría, pues en las entrevistas los responsables de las oficinas de información pública declaran que buscan la aceptación del ciudadano como un beneficio de la sociedad.

El Gobierno del Distrito Federal debe guiar sus acciones en materia de transparencia con visión ética, por lo que deben establecerse códigos de ética, así como diseñar un sistema de incentivos y sanciones para que el funcionario público que cometa un acto de corrupción sea debidamente sancionado, de manera que la cultura de los ayuntamientos se permee de la esencia del verdadero servicio público.

La capacitación sobre la Ley de Transparencia permite que los servidores públicos identifiquen las fallas que cometen en la atención a las respuestas de los ciudadanos, pues sus omisiones o incumplimientos en la publicación y suministro de información, en la atención a solicitudes, las violaciones a la normatividad y la afectación de archivos, deben ser sancionadas.

Los ciudadanos han perdido la seguridad que en su momento les otorgaba el gobierno y eso se empieza a visualizar a través de los altos niveles de abstencionismo, con gran pesimismo en todo lo que refiere al aparato gubernamental y en la posibilidad de que existiese un cambio.

Razón por la cual es fundamental para el fortalecimiento de la transparencia la participación ciudadana, pues se requiere de una ciudadanía incluyente e interesada, que haga uso de sus derechos de acceso a la información, que se cuestione y que pregunte constantemente a sus gobiernos. De otra forma, la dinámica no se puede concretar y de esta manera es como logra quedarse en el

debate, o en una ley, que como muchas otras, es totalmente incongruente con lo que sucede en la realidad. La participación ciudadana fortalece la confianza ciudadana en los servidores públicos y facilitaría la oportunidad de desempeñar un papel más activo tanto en la toma de decisiones, como en la vigilancia de los actos de autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos.

Pero para algunos funcionarios en la Ciudad de México, falta un largo camino para concretar una verdadera participación ciudadana, ya que en el momento de analizar el tipo de datos solicitados en las solicitudes de información, consideran que no son típicos de un ciudadano por más interesado que se encuentre en el tema.

Para mejorar la relación con la ciudadanía es fundamental difundir la transparencia y el derecho de acceso a la información entre sectores sociales que no están involucrados en la toma de decisiones de las acciones gubernamentales. Es necesario que las dependencias programen actividades en las colonias del Distrito Federal para difundir los avances en materia de transparencia y para recoger los puntos de vista de los ciudadanos.

La transparencia no requiere de grandes inversiones, pues existe la posibilidad de publicar lo que marca por medio de cartulinas, copias, folletos, programas de radio, televisión, periódicos, es decir la forma y el costo no debe ser un problema, más bien es tener el conocimiento y la voluntad de hacerlo.

El estudio nos permite identificar que el éxito de la política de transparencia no depende de la Ley de Transparencia y de la existencia de órganos encargados de vigilar su implementación, sino del servidor público, y que éste comprenda que sus actividades deben estar regidas por el valor de la honestidad, que es uno de los pilares de la transparencia.

La transparencia no debe entenderse como sólo un medio o instrumento para acceder a la información pública, ni como un Ley que se cumple por cumplir, pues de esta manera no beneficia al gobierno ni al ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) ACKERMAN, John M. (coord.). *Más allá del acceso a la Información*. México, D.F., Siglo XXI, 2008, pp. 11-215.
- 2) ACKERMAN, John y SANDOVAL Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. México, D.F., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2005, colección Cuadernos de transparencia núm. 07, 2005, pp. 20-21.
- 3) BARRERA Zapata, Rolando. *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2009, pp. 35-109.
- 4) BUSTILLOS Roqueñi, Jorge y CARBONELL, Miguel (coords). *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia*. México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007, pp. 42-69.
- 5) CARBONELL, Miguel. *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada Constitucional*. México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009, pp. 18-19.
- 6) CEJUDO, Guillermo y RÍOS, Alejandra. *La rendición de cuentas en los Estados de la Federación*. México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2009, colección Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 225, pp. 1-20.
- 7) FINKELSTEIN, Neal. *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*. Nueva York, Macmillan, 2000.
- 8) GUERRERO Chiprés, Salvador. (coord.). *Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*. México, D.F., Instituto de Información Pública del Distrito Federal, 2006, pp. 21-287.
- 9) INSTITUTO de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Tercer Informe de Actividades y Resultados*. México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública, 2009.
- 10) INSTITUTO de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Cuarto Informe de Actividades y Resultados*. México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública, 2010.
- 11) INSTITUTO de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Quinto Informe de Actividades y Resultados*. México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública, 2009.

- 12) INSTITUTO de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Inducción al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública, 2009.
- 13) INSTITUTO de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Tercer informe de actividades y resultados*. México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública, 2009, pp. 7-43.
- 14) INSTITUTO de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Manual de formación sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública, 2009, pp. 5-90.
- 15) INSTITUTO de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública, 2009, pp. 7-95.
- 16) KAUFMANN, Daniel (2002): "Transparency, incentives and prevention (TIP) for corruption control and good governance, presented en Economic Reform and Good Governance Fighting corruption in transition economies, Beijing, China, April 2002.
- 17) LÓPEZ Ayllón, Sergio. *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*. México, D.F., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2009, colección Cuadernos de transparencia, núm.17, p. 20.
- 18) LUNA Pla, Issa. "Cultura burocrática de Transparencia, acceso a la información", en *Revista Buen Gobierno* núm. 4, México, D.F., 2008.
- 19) MARTÍ Capitanachi, Luz del Carmen, (coord.). *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*. Veracruz, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 2010, pp. 9-191.
- 20) MARTÍNEZ Brito, José. *Análisis sobre los controles y contrapesos del Poder Legislativo*. República Dominicana, Observatorio Político Dominicano, 2009, pp. 22-23.
- 21) MERINO, Mauricio; LÓPEZ Ayllón, Sergio; CEJUDO, Guillermo, (coords.). *La Estructura de la Rendición de cuentas en México*. México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010, serie Doctrina Jurídica núm. 551, pp. 1-115.

- 22) MERINO, Valeria y LOZANO, Juan. *La hora de la Transparencia: Guía anticorrupción en la función pública (Ética y Transparencia)*. Buenos Aires, GRANICA, 1998, pp. 1-224.
- 23) PUENTE, Khemvirg. *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFO-DF), 2009, colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México núm. 10, pp. 6-19.
- 24) RAMÍREZ Deleón, José Antonio. *Archivos gubernamentales. Un dilema de la Transparencia*. México, D.F., Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFO-DF), 2007, colección Ensayos para la Transparencia, núm. 2, pp. 5-52.
- 25) SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, D.F., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004, colección Cuadernos de transparencia núm. 3, pp. 11-16.
- 26) SECRETARÍA del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal. *Manual de la Oficina de Información Pública de la Secretaría de Medio Ambiente*. México, D.F., 2007, p. 3.
- 27) UGALDE, Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México, D.F., Instituto Federal Electoral (IFE), 2002, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, pp. 16-17.
- 28) UVALLE Berrones, Ricardo. "Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia", en *Revista de administración pública*, número especial, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., septiembre-diciembre de 2008, pp. 143-175.
- 29) VERGARA, Rodolfo. *La Transparencia como problema*. México, D.F., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2010, colección Cuadernos de transparencia, núm. 2, pp. 13-27.

PÁGINAS WEB

- 1) Opinión de vecinos sobre Supervía poniente:
<http://ciudadanosenred.com.mx/articulos/10-argumentos-contra-superv>
- 2) Portal del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal:
Recurso de revisión R.R.569/2008 correspondiente al: Sistema de Transporte Colectivo Metro.
<http://www.infodf.org.mx/pdfs/resoluciones/recur08/RR.569-2008VP.pdf>
- 3) Portal del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal:
Recurso de revisión R.R.408/2008 correspondiente a la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.
http://www.infodf.org.mx/pdfs/resoluciones/RECUR07/RR408_07.pdf
- 4) Portal del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal:
Recurso de revisión R.R 132/2009 correspondiente a la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.
<http://www.infodf.org.mx/pdfs/resoluciones/recur09/VP.-RR.132-2009.pdf>

ANEXOS

Anexo 1

Relación de entrevistas realizadas

Núm. de entrevistas	Descripción
20	Contestaron la entrevista vía correo electrónico.
4	Solicitaron la entrevista en la visita a la Oficina de Información Pública.
5	Se realizaron mediante visita improvisada a Oficinas de Información Pública.
9	No emitieron respuesta a la invitación, ni contestaron a las llamadas telefónicas.
2	Manifestaron su negativa para participar.
Total 40	

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Anexo 2

Datos sobre los entrevistados

Sexo	Frecuencia	Educación	Frecuencia	Educación	Frecuencia
				por género	
Hombres	26	Licenciatura	32	Hombres con Licenciatura	20
				Mujeres con Licenciatura	13
Mujeres	14	Educación Básica	8	Mujeres sin Licenciatura	3
				Hombres sin Licenciatura	4
Total	40	Total	40	Total	40

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas a servidores públicos.

Anexo 3

Cuestionario aplicado a funcionarios públicos

1.- ¿Considera útil transparentar la actividad que usted realiza?

a) Sí B) No c) ¿por qué?

2.- ¿Conoce las normas políticas, programas para publicar o actualizar la información que posee, y que tal vez usted debe manejar?

a) Sí B) No c) ¿por qué?

3) ¿En la Institución a la que pertenece existen sistemas de administración de documentos y gestión de archivos? ¿Y se aplica en el área que usted labora?

a) Sí B) No c) ¿por qué?

4) ¿Considera que el conocimiento y aplicación de la Ley de Transparencia es obligación de la Oficina de Información Pública?

a) Sí B) No c) ¿por qué?

5) ¿Considera que existen mecanismos de evasión de la transparencia?

6) ¿Cuáles son las dificultades que presentan en el momento de transparentar la información, principalmente en las respuestas de las solicitudes de acceso a la información?

Anexo 4

Respuestas de los funcionarios entrevistados

Núm.	<i>¿Considera usted útil transparentar la actividad que usted realiza?</i>	<i>¿Conoce las normas políticas, programas para publicar o actualizar la información que posee, y que tal vez usted debe manejar?</i>	<i>¿En la Institución a la que pertenece existen sistemas de administración de documentos y gestión de archivos? ¿Y se aplica en el área que usted labora?</i>	<i>Considera que el documento y aplicación de la ley de transparencia es obligación de la oficina de información pública.</i>
1	Sí, pero es una actividad a veces complicada porque no existen los medios dentro de la dependencia, existen personas que no entienden que es un derecho que debemos cumplir con el ciudadano.	Sí, nos han dado cursos de capacitación para poder cumplir con la actividad de archivar información.	Sí existen pero existe un personal especial que se encarga del archivo.	Sí es necesario conocer la ley para saber a que estamos obligados, qué no debemos hacer y que sí se puede hacer. Además el ciudadano cada vez se encuentra más consciente de sus derechos.
2	Sí la conozco, pero considero que las solicitudes de información en realidad no ayudan a la transparencia del gobierno.	Sí ahora por obligación con el INFO-DF tenemos que acudir a cursos de actualización para administrar archivos, pero considero que los cursos también deben ser impartidos a los encargados de los archivos, o a las secretarías, porque luego ellos no quieren cambiar sus técnicas de archivo	Sí, existe el área de archivo, sí los conozco. Es obligación ir a los cursos de capacitación además el comité ha organizado talleres.	Sí, es necesario que los encargados de la oficina de información pública la conozca, pero creo que deben conocerla más los funcionarios de altos niveles.
3	No, porque la información no se le da	Sí la conozco, pero no estoy muy de acuerdo con	Sí existen, se ha iniciado un proceso de digitalización	No, la ley no ha cambiado nada sólo ha generado

	un buen uso, por lo regular vienen reporteros, y quieren buscar información para publicarlas en los periódicos.	la idea de entregar la información a reporteros porque todavía los ciudadanos no se interesan por la información.	de la información para subir la documentación al portal.	que se contrate a más personal y que se destine mayor presupuesto.
4	Sí, es útil para terminar con la corrupción y porque el ciudadano crea en el burócrata.	Sí los conozco, porque nos han dado cursos de capacitación además a mí me interesa mucho el tema de la transparencia.	Sí se ha generado incrementar para la administración de archivos, pero existen algunas áreas que dicen que no tienen tiempo para archivar y realizar sus funciones.	Sí es obligación conocerla, pero es obligación a todos los niveles, pero que funcione bien y entender que las dependencias están al servicio del ciudadano.
5	Sí, pero a veces es una tarea más, además de las actividades que tenemos que hacer dentro de la dependencia.	Sí las conozco y es bien importante difundirlas a otras áreas, (no sólo a las OIP), porque cada servidor debería tener la transparencia y rendición de cuentas en cada una de sus actividades.	Sí hemos ido a los cursos de capacitación para saber cómo organizan los archivos.	Sí y todos los funcionarios deberíamos conocerla, y no sólo porque nos van aplicar un examen, sino con el fin de entender que nuestras acciones son al servicio del ciudadano, y que él tiene todo el derecho de conocer nuestras decisiones, cuánto ganamos, qué experiencia laboral tenemos.
6	Sí me parece que fortalece a las instituciones y a los servidores públicos nos ayuda a realizar nuestro trabajo con más ética.	Sí, si conozco la ley y trato de guiarme en ella para cumplir con mi función.	Sí se ha iniciado un mecanismo por área para dar a conocer los lineamientos del archivo.	A mí me gustaría que la oficina de información pública pudiera resolver todo, pero pues no conocemos todo en su totalidad lo que hacen los demás, pero sí fuera así podríamos dar más información y de mejor calidad y sin entregar la información en el último día.

7	No, porque la mayoría de las solicitudes de información se usan para algún fin personal de los solicitantes, y no es el beneficio del país.	Porque para mí es una medida persecutoria, considero que nuestro trabajo es muy respetable, pero pues la sociedad nos considera corruptos, así que hay que demostrarle que no lo somos.	Sí existen se ha modernizado la organización laboral y sí se aplica en el área.	Sí es nuestra obligación conocerla.
8	Sí se utiliza honestamente, y sí en realidad el ciudadano le va a dar un buen uso a la información.	Sí los cursos en el INFO DF nos han enseñado mucho, a demás a darle otro uso a la información, aunque algunos creen que es de su pertenencia.	Lo que más me ha gustado de mi trabajo en la OIP es la atención al público, el acercamiento al ciudadano y demostrar que hay funcionarios honestos.	No para evitar caer en opacidad es necesario conocer la ley, además por lo mismo POR LEY es necesario estudiar y conocer la Ley para certificarnos.
9	No, porque no encuentro utilidad de que se transparenten nuestras actividades, y sobre todo cuando hay servidores públicos que no hacen bien su trabajo y no se les castiga.	Sí los conozco pero mis compañeros no están muy comprometidos con cumplir con la Ley, y no están dispuestos a compartir la información.	Sí existen se ha iniciado el programa de digitalización de los documentos y mandar toda la información a un correo electrónico y convertirlo a PDF.	Sí pero de todas las áreas hasta los Secretarios.
10	Sí porque puede servir para generar una sociedad civil más consciente de sus derechos.	Sí aunque a veces tienen más costos que beneficios falta que el ciudadano participe más.	Sí gracias a la ley de acceso a la información están mejor organizados en mi área.	Todos los servidores deben conocerlo para que tenga mayor impacto.
11	Sí porque el gobierno debe dar acceso a toda la información generada por nosotros.	No, considero que todavía hace falta más capacitación para que hagamos mejor nuestro trabajo sobre todo en cuestión de los portales de internet.	Desde que la Ley de acceso está vigente algunos servidores guardan menos la información.	Sí pero hace falta más actitud hacia la Oficina de Información Pública y de esta misma hacia el ciudadano.
12	Sí aunque en la	Considero que hace falta	Sí aunque no hay todavía	No pero no todos tienen

	<p>Ciudad participa poco la gente, la mayoría de las solicitudes de la información son realizadas por investigadores, diputados, periodistas disfrazados de ciudadanos. Continuamente nos encontramos a prueba.</p>	<p>más información sobre todo en materia de computación, porque todas las solicitudes, llegan por correo electrónico y el ciudadano pide más información que necesita mapas, tablas, etc.</p>	<p>mucha apertura para compartir la información generada en las áreas.</p>	<p>mucho interés lo hacen para obtener buena calificación, pero después se olvida.</p>
13	<p>Sí porque nos da mayor contacto con el ciudadano.</p>	<p>Sí pero a veces no se cumple porque tenemos mucho trabajo y hay poco personal, y la gente que tiene más tiempo es sindicalizada y presenta una cierta resistencia a cambiar la forma en que estaba acostumbrado a realizar sus funciones.</p>	<p>Sí ya empezó el proceso de enviar la información de manera electrónica a través del correo electrónico y digitalizando la información pero hace falta material de computo para que se agilice el proceso de modernización y cuidado de la información.</p>	<p>Sí para generar conciencia en los servidores públicos, de la importancia de transparentar las decisiones que se toman en beneficio o perjuicio del ciudadano.</p>
14	<p>Sí para cumplir con la ley y mejorar la administración en nuestras funciones.</p>	<p>Sí pero deberían de dar un curso para tratar al ciudadano pues es muy complicado tratarlos, algunos llegan muy atentos, pero algunos nos tratan mal, y también nosotros como servidores públicos no tenemos la suficiente capacitación para tratarlos.</p>	<p>Sí no han dado cursos y además se ha generado un nuevo sistema de archivo, pero es un trabajo muy complicado porque no estábamos acostumbrados a archivar de la misma forma, incluso en algunos niveles tienen el dicho "si lo escribiste es tuyo", motivo por el cual se llevaban los documentos, o cada secretaria tenía su forma de archivar, perdiendo el control de la información.</p>	<p>Sí pero creo que el impacto de la ley se verá en muchos años, todavía falta acabar con la discreción y la corrupción.</p>

15	No, no creo que sea el medio, hay mucha corrupción entre funcionarios, y algunos proveedores. Además significaría un cambio de mentalidad que tardaría mucho tiempo en dar frutos.	No porque el ciudadano no se involucra en las acciones del gobierno, en los presupuestos ni con los pagos de impuestos. Además considero que la tecnología es muy cara y no todos conocen computación sólo lo que atienden al ciudadano. También falta preparación en materia de derecho alguno de nosotros nos hace falta conocimientos en materia de derecho.	Sí pero hace falta más recursos y capacitación tecnológica, ya que la mayor parte de las solicitudes se envían de forma electrónica. Además falta también concientizar a los directores de áreas de la importancia de contestar las solicitudes de información a tiempo evitando la información engorrosa, pensando que de esa manera cumplen con su función, pero como consecuencia es mayor trabajo, pues si existe recurso de revisión el proceso implica más trabajo.	Sí por que los encargados de la oficina de información pública deben conocer cómo resolver las solicitudes de información, y a que áreas deben ser enviadas las solicitudes y no solicitar más información.
16	El Distrito Federal es la entidad más transparente, y los ciudadanos confían en las autoridades y en nuestra dependencia no hay ningún acto de corrupción.	Realmente al personal que le interesa aprender en temas de transparencia sin la necesidad de que el Instituto lo solicite lo aprende, considero que es una cuestión de iniciativa.	Sí existen los sistemas de archivos, se reconoce el servicio del personal que tiene más años colaborando en los sistemas de archivos, y que conocen perfectamente el funcionamiento de las dependencias.	Es necesario y considero que es de fácil aplicación y el personal de secretaria es un personal que tiene una mente dispuesta a avanzar en materia de transparencia.
17	No lo considero necesario considero que es duplicar funciones, pues existen páginas de internet, y ventanillas únicas en las que se puede conocer la información, es una forma de gastar más	Sí se conocen pero no tengo el tiempo suficiente para estudiarla, la carga de trabajo es muy fuerte, y hace falta personal para atender las cuestiones de transparencia y acceso a la información.	No existe un sistema de archivo adecuado, pues hay un desorden en el manejo del archivo, pues cada director de área guarda su archivo, parece que menosprecian que existe personal adecuado para cubrir esa función.	No es únicamente obligación de la Oficina de Transparencia debe ser un compromiso de todos conocer la Ley. El personal de la oficina de información pública debe tener la carrera en derecho para tener la especialización y cumplir

	dinero y los beneficiados son muy pocos.			mejor con el trabajo, pues por ejemplo yo todavía no conozco toda la Ley.
18	Es útil pero la transparencia es un mero discurso pues no se cumple a cabalidad, hay muchos huecos en los procesos.	Sí las conozco pero en verdad yo no creo que sirva para algo, el ciudadano no entiende y en realidad ni le interesa conocer lo que se hace con su dinero.	Lo ignoro completamente a veces toda la información e encuentra en las áreas de archivo pero desconozco si existe un procedimiento para el mismo.	Sí solo de la Oficina de Transparencia y no debería existir una en cada dependencia, debería ser una secretaría, pues el personal de la oficina no se da abasto.
19	No me parece útil la transparencia es una actividad que genera un dispendio económico.	Sí la conozco pero nadie tiene cuidado en su aplicación, cada quien la interpreta a su manera.	Sí existe un área central para el archivo.	Sí debe ser nuestra obligación, pero los miembros de la Oficina no tienen compromiso con su actividad.
20	Sí es una práctica útil y considero que todos los miembros de la dependencia desde el policía hasta el Secretario deben conocerla a cabalidad pues de su correcta aplicación, depende la aceptación de los ciudadanos.	Sí la conozco han sido muy importantes los cursos de capacitación tanto asistenciales como los de internet, aunque considero que debería ser necesario que el personal de base lo conozca., consideran que sólo es necesario para los de confianza u honorarios.	Sí existen y se ha notado mayor organización interna pues los archivos ya no se pierden ni se maltratan, además genera más orden al interior de nuestras dependencias, y las respuestas que reciben los ciudadanos son más claras.	Debe ser obligación de todos el conocimiento de la Ley de Transparencia incluso de los ciudadanos, para que conozcan sus derechos y también sus obligaciones así como la existencia de un órgano garante.
21	Es útil y el ciudadano la conoce muy bien, es un avance para el bien del Distrito Federal, los funcionarios públicos transparentan sus actividades a diario, además del uso de las redes sociales, facilitan el contacto con los ciudadanos. Además se encuentran todas las nóminas publicadas para que no quede duda de la falta de	Se realizó una serie de cursos sobre la Ley de Transparencia y sobre el tema de ética pública, que es fundamental para el desarrollo de una actividad de servicio público.	Sí existen y también se inició una etapa de escaneo de los documentos más importantes, y convertirlos en archivos .pdf, para facilitar su publicación en los portales de internet, pues mucha documentación importante se puede perder en el archivo, o por las malas condiciones de las oficinas se echan a perder los documentos.	Es necesario pero reconozco que no todos tienen el compromiso de aprender la ley, pues sólo se debe usar para fundamentar las respuestas.

	compromiso.			
22	Sí sobre todo por el tipo de actividad que tiene la secretaría es fundamental mantener toda la información abierta a todos, tanto a diputados, organizaciones sociales y ciudadanos.	Sí las conozco a cabalidad por la función de revisar las solicitudes de información, pero con la experiencia los funcionarios públicos no conocen la Ley, y los cursos que brinda el InfoDF pues no son suficientes.	Sí existen pero todavía existe la creencia que el archivo sólo está al servicio de las áreas que lo crearon, cuando tenemos la intención de verificar su organización y estado han existido ciertas rencillas, pero es un proceso que poco a poco va a cambiar.	Es necesario que todos la conozcamos, pero como lo he mencionado muchos compañeros no creen en ella, no creen que pueda ser utilizada para buscar un beneficio del ciudadano, al contrario es una carga de trabajo.
23	Es útil pero por la carga de trabajo del personal no cuentan con el tiempo suficiente, pero se ha hecho un esfuerzo por aplicarla correctamente.	“Pues conocemos lo suficiente para realizar bien nuestro trabajo.	Se está generando la oficina de control de archivo, pero todavía es muy difícil encontrar la uniformidad para el proceso de archivo.	Es mejor que la conozca la oficina de información pública, pues es mejor que las áreas nos envíen la información y nosotros nos encarguemos del desahogo de las respuestas con mayor conocimiento y evitar conflictos con las áreas, o convocar continuamente a los Comités de Transparencia.
24	Es útil además el Instituto de Información Pública apoya continuamente en nuestras dudas relacionadas con las solicitudes de información los recursos de revisión y clasificación de información.	Sí el Instituto de InfoDF ha impartido una serie de cursos muy completo que apoya en la formación de servidores públicos más comprometidos con la transparencia.	Sí existe y ha sido una herramienta que facilita a diario nuestra función, aunque exista información que realmente no existe y pues tenemos que buscarlo o generarlo a como dé lugar.	Me atrevo a afirmar que todo el Distrito Federal conoce la Ley de Transparencia, el Distrito Federal es la entidad más transparente no debe quedar duda.

Anexo 5

¿Considera que existe alguna estrategia de evasión de la Ley de Transparencia?

Núm	Sí	No	Comentario del servidor público.
1		X	No existen. La ley no lo permite
2	x		Pues sobre todo cuando se envía información incompleta
3		X	No las conozco.
4		X	Los ciudadanos presentan sus quejas.
5		X	No, se realiza un trabajo honesto
6			No me parece, pues existe muchos sistemas de monitoreo
7	x		Sí existen formas de evadir la Ley cuando se menciona que la información no se encuentra, cuando la información es confidencial.
8		X	
9		X	
10		X	
11	X		Existen reglas no escritas que seguimos para no responder a las solicitudes de información, por ejemplo, no respondemos a tiempo, o respondemos con información parcial, o enviamos oficios de conocimiento, sobre todo el concepto de información confidencial el ciudadano común ya no insiste.
12		X	No existen formas de evadir la transparencia las dependencias suben toda la información al portal de internet.
13	x		Sí de momento no nos da tiempo de responder la información contestamos que no existe, y mejor esperamos el recurso de revisión para completar la información, pero a veces el ciudadano se conforma con la información que se le entrega.
14		x	El comité de transparencia no lo permite.
15	X		El hecho de no contestar correctamente la solicitud de información por falta de compromiso, o sólo para el que el ciudadano ya no nos moleste.
16	x		Sí existe sobre todo cuando se solicitan documentos que soporten información financiera, minutas de reuniones, presupuestos y nóminas, pues se prefiere informar que es información restringida, además el Comité muchas veces lo permite.
17	x		No se responde con oportunidad las solicitudes o recurrimos a lo publicado en internet, de tal manera que el ciudadano contemple que su solicitud fue atendida con oportunidad.
18		X	No existe manera de evadir la transparencia
19	x		Sí existe desde la forma de atender al ciudadano, desde no orientar correctamente al ciudadano, no respondiendo con claridad, o simplemente notificando que la información no exista.
20		X	
21		X	No me parece su pregunta
22	x		Cuando pueda surgir un acto intimidatorio, en algunas ocasiones se les cuestiona al ciudadano para qué necesita la información.
23		X	El ciudadano hace preguntas muy básicas
24		X	Existía con gobiernos anteriores.