

Vicisitudes de la transparencia y acceso a la información en los gobiernos locales

Introducción

En México, sólo de manera reciente y de forma incipiente, el debate de la transparencia y acceso a la información pública se ha incorporado en la agenda de políticas públicas para incorporarse a la dinámica del funcionamiento y desempeño de los aparatos gubernamentales. Ante la emergencia de esta nueva realidad, surge ahora la urgencia, demanda y necesidad de construir instituciones más eficaces para promover la transparencia y de realizar ajustes a los aparatos burocrático-organizativos y en los procesos de gestión y administrativos de los gobiernos para atender estas exigencias. El debate, empero, en esta materia se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno, dejando con poca atención el estudio de cómo disponen la información y conciben la transparencia los gobiernos locales.

Es por ello que en este trabajo se aborda la forma en como se ha procesado el problema de la transparencia y acceso a la información en el ámbito local de gobierno. El objetivo fundamental del presente escrito es ilustrar algunos de los cambios organizacionales y en las estructuras burocrático-administrativas que estos procesos implican en un marco de relación compleja entre los actores político- institucionales intervinientes en este nivel de gobierno.

Para alcanzar lo anterior, en el primer apartado, realizamos una breve discusión del significado de los procesos de transparencia y acceso a la información pública, así como su posición desde la perspectiva de las políticas públicas. En este nivel planteamos los principios estructurantes para considerarla

como política pública, asimismo, destacamos la importancia de la participación ciudadana como factor necesario para que dichos procesos se consoliden como una práctica habituada en los gobiernos locales. En el segundo apartado, realizamos un análisis de la naturaleza de la estructura administrativa de los gobiernos locales, identificando las principales características que inciden en la forma en que se responde y procesan las exigencias institucionales sobre transparencia y acceso a la información pública. En la última parte, se exponen las vicisitudes creadas por dichos procesos en el desempeño de los gobiernos locales, en ésta se destaca que los alcances, en esta materia, son incipientes y que, en este momento, todavía no logra consolidarse como política pública en los gobiernos locales.

1. La transparencia como política pública. Una breve discusión

Para discutir acerca de la política pública de transparencia, iniciamos con una exposición sobre el significado del término y posteriormente se aborda la problemática a partir del enfoque de políticas públicas.

En su significado más laxo, se considera a la transparencia como un proceso que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas gubernamentales al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno y de las entidades públicas. Se refiere a la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”, para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior, (CNH: 2005). En este sentido, la transparencia está directamente

asociada a los procesos de ofrecer, disponer y abrir la información y tener acceso a ella. Desde una perspectiva política, la noción de transparencia, Incluye, por un lado, la obligación de los actores políticos y funcionarios de *informar* sobre sus decisiones y de justificarlas en público; supone un ejercicio transparente del poder.

Es importante advertir que cuando se habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, como comúnmente se considera, sino que la misma se orienta, principalmente, a la información precisa, clara, objetiva y oportuna para la toma de decisiones

En este sentido, el elemento necesario para la transparencia, es la información. Este proceso exige que todas las áreas que integran la administración pública gubernamental y que realizan actividades regulares, generen la información¹ de diversa índole (planes, programas, resultados, desempeño, etc.). Esta información, dada la normatividad existente en la materia, deberá organizarse y sistematizarse, ya que es el insumo necesario para iniciar el proceso de transparencia, por lo menos, en su *dimensión informativa*, por ello, las instancias que componen el aparato administrativo, deberán documentar toda acción realizada y establecer formas de gestión de la información adecuadas para su disponibilidad; para ponerla a disposición del público.

En este sentido, para que la transparencia y el acceso a la información adopten el carácter de política pública, consideramos que debe abarcar aspectos básicos fundamentales para su configuración: ser una política deliberada de los gobiernos o instancias públicas; tener un claro y definido su propósito público, es decir,

identificarse como una cuestión de interés público; ser la base y soporte que orienten determinadas acciones públicas de acuerdo a los principios y valores que la sustentan y, por último, tener un fuerte basamento organizacional, o sea, ser endógena a la organización pública.

Al respecto, Mauricio Merino (2008: 242) propone tres premisas para reconocer a los procesos de transparencia como una política deliberada, es decir, como una política pública:

- a) La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines;
- b) La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público;
- c) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.

Adicionalmente, el autor considera necesario asociar la política de transparencia a un conjunto de valores explícitos que sirvan de guía para su implementación y

práctica. En principio señala que la publicidad de la información debe ser la regla y no la excepción de la política pública de transparencia, en consecuencia, cualquier ocultamiento de información debe ser interpretada como una falla de transparencia que deberá explicarse claramente. Un segundo valor, está relacionado al reconocimiento del espacio público, es decir, como tal debe estar abierta y disponible al escrutinio de todos, sin exclusiones ni distorsiones. En tercer lugar, se establece el principio de mayor eficiencia social a partir del uso abierto, accesible y horizontal de la información pública. Por último, el cuarto valor, alude a la ética de la responsabilidad de los encargados de administrar los asuntos públicos, implica la necesidad de compartir y ofrecer información acerca de las consecuencias políticas y sociales de la acción pública y la forma de asignar responsables de dichas acciones u omisiones.

A partir de los elementos expuestos anteriormente podemos afirmar, para los objetivos del presente escrito, que la transparencia, como política pública, va más allá del acceso y disponibilidad de la información pública, que si bien esta es necesaria y fundamental, debe combinarse con otros procesos indispensables, que hemos señalado, para configurarse como política deliberada.

Ahora bien, con base a los supuestos teóricos precedentes, es posible considerar que existe un intento de configurar a la transparencia como política pública en nuestro país, a partir de los cambios institucionales y legales que se han presentado en los últimos años. Por un lado, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en 2002, la aprobación de las reformas al artículo sexto constitucional de 2007. Todas estas reformas

legales tienden a establecer criterios homogéneos para ordenar el derecho de los ciudadanos a conocer la información que está en poder del gobierno. El criterio básico de las leyes de acceso a la información es la apertura casi total de la información del gobierno, con excepción de aquella que por motivos explicados en la Ley, es considerada confidencial o reservada.

Estos cambios legales en conjunción con la creación de instituciones, como el IFAI, en materia de transparencia y acceso a la información pública, las consideramos como una de las partes o bases iniciales que podrían posibilitar el avance hacia una posible configuración de estos procesos como política pública.

1.1 Participación ciudadana, acceso a la información y transparencia

Sin duda que los cambios anteriores significan un gran avance pero sería limitado aún, sino se considera un factor sustancial para la democratización del gobierno y la exigencia de información para la transparencia, esto es lo relacionado a la *participación ciudadana* que contribuya a sentar las bases de una nueva forma de relación gobierno municipal y sociedad local. El acceso a la información y transparencia, sobretodo, desde la perspectiva de las políticas públicas, solo es posible mediante una activa y genuina *participación social-ciudadana*. En efecto, la adopción de mecanismos de democracia semidirecta, y el diseño de esquemas institucionales más participativos en diversos ámbitos de la gestión pública contribuirían a fortalecer la transparencia, no sólo en términos administrativo-contables, sino también en aspectos de confiabilidad político decisoria,

robusteciendo así y haciendo más funcionales las instituciones y los gobiernos municipales.

La participación ciudadana es el “eje normativo” de todas aquellas concepciones que intentan ir más allá de la democracia representativa (Olvera, 2003) pero también es una demanda ciudadana y el elemento central que debe dar lugar a nuevos arreglos institucionales. Los representados dejan de ser sujetos pasivos y pasan a asumir un papel activo de monitoreo de las acciones y decisiones gubernamentales.

No sólo se trata, entonces, exclusivamente, de incrementar las capacidades instrumentales, administrativas y financieras de los gobiernos locales, que es fundamental, sino que se requiere, además, de rediseñar las instituciones y mecanismos que hagan posible aquélla, para generar condiciones idóneas para la exigencia de información y transparentar las acciones de los actores públicos.

En este sentido, los mecanismos de participación se erigen como un ingrediente indispensable en los procesos de exigir la transparencia en su dimensión pública. Precisamente, estos procesos, se consideran, a su vez, como mecanismos que permitan a la ciudadanía participar en la evaluación de los resultados de la acción gubernativa, del ejercicio presupuestal, del cumplimiento de metas y objetivos, de la mejora de calidad y cobertura de los servicios públicos municipales, asimismo, en perspectiva, es posible considerarla como parte de aquellos mecanismos institucionales eficaces que garanticen el control de las acciones del gobierno.

Bajo el enfoque de políticas públicas, este proceso se convierte en un elemento nodal para la exigencia de transparencia de la gestión pública, además, de ser una fuente adicional de legitimación política de las prácticas gubernamentales y sustentabilidad institucional del municipio, se tendría, por sí misma, una relación menos abstracta entre la gestión pública y los ciudadanos (Cabrero, 1996).

Hasta el momento se ha evidenciado que no es suficiente que el funcionario público tenga la obligación legal y política de publicitar la información de sus acciones, es necesario que el ciudadano haga uso de su derecho y utilice los mecanismos institucionales para participar y exigir o solicitar todo lo relacionado a la gestión de los asuntos públicos. Mediante este mecanismo se trata de presionar desde afuera al gobierno, estableciendo una relación crítica con él y una relación exigitiva (Olvera-Izunsa, 348)

Por todo lo anterior, es posible afirmar que la participación indudablemente, está vinculada a la transparencia y es un factor indispensable para cerrar la pinza de una mejor rendición de cuentas, desde esta perspectiva, puede catalizar ambos procesos. Mediante la práctica de ésta, el proceso adquirirá otra dimensión; será, como, hemos planteado, un proceso de mayor verticalidad donde a partir del acceso a la información, puede ser posible cuestionar y sancionar a quienes ostenten responsabilidades públicas desde abajo, es decir, desde el ciudadano mismo.

Desde la postura de las políticas públicas, se destaca la relevancia de la participación con relación a los procesos de transparencia y acceso a la información pública; la postura que sostenemos al respecto, es que estos procesos difícilmente los podemos concebir sin el involucramiento de diferentes actores sociales, en este sentido, la consideramos como otra condición que podría posibilitar los ejercicios de transparencia, de hecho, es parte constitutiva de ésta. Dada la característica y reticencia por parte de los actores gubernamentales de no ofrecer información o cumplir con los mínimos legales, se vuelve un requisito y condición necesaria en conjunción con un claro marco normativo e instituciones sólidas en la materia, para que dichos procesos sean viables.

Como hemos discutido, es importante enfatizar que, como política pública, la transparencia requiere de ciertas condiciones para su práctica, entre otros, se necesita la creación y construcción de espacios de expresión y participación para hacer permeables las estructuras gubernamentales. Adicionalmente, este mecanismo podría contribuir a sentar las bases de una nueva forma de relación gobierno y sociedad local; una relación menos abstracta entre la gestión pública y los ciudadanos. Es en este marco de relaciones de proximidad y estrechez entre gobierno y sociedad que podemos establecer la importancia de la transparencia como política pública, es decir, como base para construir una ciudadanía que sepa, pueda y esté en condiciones de participar informadamente en la toma de las decisiones colectivas y en la vigilancia de la actuación de los servidores públicos.

II. *Estructura del aparato burocrático-administrativo del gobierno local:
Fragmentación e incertidumbre organizacional.*

En esta parte, se discute una de las variables relevantes en donde se desarrollan los procesos de transparencia y acceso a la información en los gobiernos locales, en ella podemos identificar en forma clara y precisa los impactos que las exigencias institucionales y legales establecidas en la materia, así como las posibilidades y obstáculos para desarrollar la práctica de la transparencia y a su vez, orientarla hacia su configuración como política pública en este nivel de gobierno.

Es interesante analizar la estructura organizacional y administrativa de los gobiernos locales debido a que en ella, como *arena política*, se condensan los múltiples intereses de los diferentes grupos, organizaciones y demás actores presentes en el gobierno local y que explican sus contradicciones, su fragmentación, ambigüedad e incertidumbre en su estructura, funcionamiento y accionar organizacional que, podemos plantear, son condiciones que inciden en los procesos de transparencia y acceso a la información en este nivel de gobierno.

En principio, es preciso mencionar que en esta estructura, están presentes los actores organizacionales que van a establecer la dinámica para responder a las exigencias institucionales de transparencia. Advertimos, en principio, que en la estructura organizacional del aparato administrativo se aprecia un criterio de asignación política de los cargos administrativos, que es característico de la gestión municipal y que, seguramente, es resultado de amplios procesos de

negociación entre los principales actores institucionales y las fuerzas políticas del municipio con el presidente.

Lo anterior se puede corroborar con la presencia de dichas fuerzas y actores políticos en la estructura administrativa del gobierno local. Así, tenemos que en la distribución de cargos en la administración pública, se puede apreciar la presencia preponderante de diferentes grupos políticos, cuyos intereses están asociados a organizaciones, expresiones y actores con cierta relevancia política en el ámbito local.

Es esta aproximación inicial, es importante señalar que la distribución de cargos administrativos se realiza a partir de una premisa básica que, al parecer, todos los actores políticos, de alguna u otra manera, respetan: las principales áreas de la administración pública son de influencia y control del presidente.

En efecto, generalmente, los titulares de las áreas de *finanzas*, que incorpora la *tesorería* y *recaudación*; la dirección de *obras públicas*, *servicios públicos* y *seguridad pública*, entre otras, están relacionados, personalmente o mediante el grupo político, al presidente municipal. Es relevante destacar que en estas áreas se genera, procesa y organiza una buena parte de la información objeto para la transparencia.

Las otras áreas administrativas de nivel directivo², generalmente se distribuyen, con cierto equilibrio, entre los otros grupos políticos importantes, además, en la distribución de los niveles medios y operativos, participan, también, los regidores.

Una de las consecuencias inmediatas de esta práctica de asignación política de cargos en los gobiernos locales es que todos los titulares que ocupan los

puestos administrativos de nivel decisorio, que integran la administración pública local, tienden a presentar una amplia movilidad en los procesos de cambios de gobierno.

Este fenómeno, podría explicarse, por los compromisos políticos contraídos e intereses particulares del nuevo grupo en el poder, donde una vez que se produce el cambio de gobierno, en la gestión municipal, se tiene una renovación total, en los niveles directivos-decisionales, de los titulares responsables, máxime cuando llega al poder, un partido diferente al que gobierna.

El resultado de esta práctica, es que la estructura del aparato administrativo de los gobiernos locales, presenta un doble fenómeno organizacional que inciden en la práctica y dinámica de la transparencia: en principio, se observa una alta *fragmentación organizacional*, debido a la forma de distribución de los cargos y a que éstos son áreas de influencia administrativa que se consideran por los grupos y actores políticos como *espacios propios de poder*, lo cual se expresa en su forma particular de actuación (forma patrimonialista). Frecuentemente, en la mayoría de los casos, los actores enclavados en estos espacios organizacionales, los utilizan para la promoción de intereses personales o de grupo, en la medida que las normas y regulaciones establecidas (o la falta de ellas) no sean restrictivas. Esta forma característica de actuación tiene una considerable propensión al surgimiento de contradicciones y conflictos entre los actores organizacionales, sobre todo cuando se trata de exigir y disponer la información para responder a las demandas de transparencia.

Adicionalmente, existe un alto margen para la *ambigüedad e incertidumbre* en el comportamiento de los actores institucionales y organizacionales que

ostentan funciones de carácter administrativo, por el juego de intereses y lealtades presentes en forma simultánea. Esto obstaculiza el acceso a la información tanto internamente como su publicación hacia el exterior.

Estos fenómenos organizacionales que se identifican, son de particular relevancia debido a que, en la acción organizacional, el comportamiento de los actores adquiere una particular complejidad ya que en dicho comportamiento y actuación organizacional se conjugan, dos dimensiones en forma simultánea: *exigencias institucionales* (normas, reglas, códigos, leyes, en este caso relacionadas a la transparencia) y *demandas políticas* (intereses, perspectivas y expectativas personales o de grupo) que, en muchas ocasiones, entran en *tensiones y contradicciones* en la organización y dificultan los ajustes que la propia dinámica del entorno institucional exigen.

Con base en estos aspectos, podemos establecer las siguientes relaciones: *lo institucional* proporciona relativa certidumbre y *lo político* posibilita escenarios de incertidumbre, ambas esferas se combinan y traducen en el accionar organizacional de los actores. Así, en ocasiones, los actores se encuentran constantemente en una encrucijada donde *lo institucional*, se subordina a la dinámica política e intereses contradictorios de los propios actores y ocasiona, frecuentemente, que los actores sólo cumplan en forma mínima con los requerimientos y exigencias del entorno institucional.

La organización, en este sentido, no es ninguna entidad perfectamente cohesionada y estructurada, más bien, los procesos organizacionales se desarrollan en la lógica de las rivalidades entre los propios grupos de trabajo, de la

competencia y conflicto entre éstos y la lucha por el poder, esto ocasiona, en combinación con otros factores, que los procesos y acción organizacionales estén flojamente acoplados entre las distintas partes de la organización y sus miembros.

En estas circunstancias, los procesos de negociación entre los actores, se convierten en un mecanismo necesario para procurar, cada cual en su condición, sus intereses y proyectos políticos personales o de grupo, o incluso, de carácter institucional, en este espacio organizacional que es el gobierno local.

En materia de transparencia, las condiciones organizacionales expuestas, nos permiten suponer que los ajustes y respuestas a estas exigencias, sólo se realizan para cumplir, en los niveles mínimos, con dichas demandas institucionales.

III. Las vicisitudes del acceso a la información para la transparencia en los gobiernos locales

En los gobiernos locales, objeto de este ensayo, aunque con resistencias y avances diferenciales, y aún con vacíos importantes, paulatinamente se han ido incorporando, en forma explícita, a su marco normativo interno, algunos de los principales fundamentos de carácter normativo establecidos en la Constitución General de la República y las Leyes particulares, de orden estatal, que rigen en materia de transparencia y acceso a la información pública. Una primera aproximación al respecto, la podemos apreciar, en un plano formal, en los cambios que han sufrido los Bandos municipales producto de la inclusión de las disposiciones relativas a la problemática en discusión.

Entre las cuestiones normativas que se han incluido recientemente podemos destacar las siguientes: el derecho ciudadano al acceso a la información pública, es decir, establecer como facultad del Ayuntamiento, el velar porque se respete el derecho del acceso a la información pública, para ejercerla a través de las Unidades de Transparencia y Acceso a la Información Pública creadas e incorporadas a las estructuras de dependencias y unidades administrativas para tal finalidad.

Asimismo, se precisan aspectos particulares sobre la atención de peticiones o solicitudes de información, detallando que solo se proporcionara la información pública que requiera el solicitante y que obre en sus archivos, no estando obligado a procesarla, resumirla, efectuar cálculos o practicar investigaciones, únicamente a clasificarla y/o bloquear aquellos datos que establecen las Leyes en la materia.

Por otro lado, otro impacto derivado de la aplicación de estas disposiciones, es que los gobiernos locales han incorporado a su estructura administrativa formal, *la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Sin embargo, en este punto es necesario señalar que, si bien, es destacable la decisión de crear esta instancia administrativa encargada de las funciones relativas a la transparencia y acceso a la información, parece ser, que, en principio, la decisión es de carácter inercial, más que a una política deliberada de transparencia del gobierno, es decir, está motivada, inicialmente, sólo para cumplir formal y aceptablemente con la normatividad.

Lo anterior se relaciona y contrapone a la tradición de opacidad y los principios y valores que la sustentan, que en buena medida son compartidos por los gobiernos locales, van a ser un factor que se reflejará en la complejidad del cambio organizacional que esta unidad supone desde su creación.

Estos aspectos culturales tradicionales, sin duda, son un factor determinante en el comportamiento de los actores organizacionales que se traduce en abierta resistencia a proporcionar información y, aún más, en hacerla pública, posiblemente, porque, se atenta contra los principios de identidad organizacional (Brunsson y Olsen, 2007) del municipio: de opacidad, hermetismo y secrecía sobre el accionar gubernamental, con apego a los valores de la tradición³

Por otro lado, esta situación muestra parte de las resistencias y conflictos que el proceso de transparencia, en este caso, en la parte de acceso a la información genera, debido a que los actores perciben cierta intromisión e invasión en sus espacios de poder, como tradicionalmente, se consideran los cargos administrativos.

Al respecto, podemos afirmar que la percepción sobre los posibles factores que inciden en las reservas para ofrecer información por parte de los actores, se sintetiza en los siguientes: existe un criterio político para ofrecer la información, por otro lado, hay ignorancia y desconocimiento de la ley las normas por parte de los funcionarios como sujetos obligados; están más enfocados a cumplir con su trabajo y desatienden y desprecian las solicitudes de petición de información.

En efecto, entre los aspectos que se presentan en esta reticencia, se destacan los de índole política, se interpreta que el actor evalúa y calcula la

conveniencia y repercusiones políticas de proporcionar o no, información sobre sus funciones y responsabilidades, a pesar de estar obligado normativamente a ello, es decir, en este caso, los actores no perciben incentivos políticos positivos importantes, para proporcionar información sobre su desempeño. La percepción de los actores, en este sentido, está relacionada a minimizar, según su lectura, los costos políticos asociados a la conservación de la información a pesar de las posibles sanciones y cuestionamientos. Consideran de mayor valor conservar la asimetría de información con relación a los costos de la opacidad.

Por otro lado, existen problemas y obstáculos de naturaleza administrativa, como, por ejemplo, el problema de la información histórica, frecuentemente, existen problemas con el archivo municipal, es decir: una mala gestión y administración de la información, del archivo.

El proceso de transparencia, exige, por parte de los sujetos obligados, en este caso, el gobierno local, llevar una adecuada gestión y administración de la información generada para su disponibilidad, lo que está asociado al desarrollo de capacidades organizacionales y administrativas (técnicas y humanas) para tal finalidad, cuestión que, en este caso, aún no se aprecian acciones significativas.⁴

Los problemas y resistencias que se presentan en los gobiernos locales, en materia de transparencia y acceso a la información, asociados al comportamiento de los actores, se tiene que resolver, por los canales formales y políticos respectivos, de reciente creación, como es el caso del *comité de información*⁵. Por otro lado, es indispensable, también, en forma simultánea, la intervención de la figura presidencial y el órgano de gobierno (cabildo), que en la mayoría de los casos, es decisiva para tratar de superar las resistencias inerciales de los actores

organizacionales y evitar, al menos, en el inicio, que las Unidades de Transparencia naufraguen entre la intrincada red de intereses de los propios actores.

Lo anterior es posible porque en el caso del presidente, éste es un factor de cohesión de la burocracia, a pesar de la alta fragmentación de todo el aparato administrativo y burocrático del gobierno municipal, debido a sus amplias facultades político-administrativas; en uso de éstas, logra obtener la lealtad, así sea en el plano formal, de los actores organizacionales.

Al respecto, es preciso recuperar, el planteamiento realizado inicialmente, con relación a la apreciación de que la incorporación de la Unidad de Transparencia a la estructura organizacional del gobierno local, en muchas situaciones, se debe, fundamentalmente, para cumplir formalmente, con la normatividad en la materia, más que a una política deliberada de un gobierno comprometido con la transparencia⁶ y, menos aún, con la rendición de cuentas.

En abono a este planteamiento, frecuentemente, no se realiza ninguna campaña de difusión a la ciudadanía para enterar de la existencia de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información en la estructura administrativa de los gobiernos locales. Esta circunstancia, puede deberse, a una decisión deliberada para evitar las demandas de información que, potencialmente, podría derivarse del conocimiento ciudadano de su derecho y la posibilidad de ejercerlo.

Por otro lado, la forma que los gobiernos locales han instrumentado para dar cumplimiento con las exigencias que la ley les demanda en materia de

transparencia y acceso a la información, es la implementación de los sitios y portales particulares de internet. En éstos los gobiernos han pretendido atender los mandatos de disposición de información de oficio que la ley establece.

Empero, se aprecia un esfuerzo incipiente, de acuerdo a las normas, de los gobiernos locales con relación al acceso a la información, es decir, no en pocos casos, la información presentada en el portal de internet de los gobiernos, se ajustan a las siguientes situaciones:

- Se limitan a presentar sólo los capítulos relacionados a la difusión de la información de oficio a la que obliga la ley.
- Publican en forma aceptable la información sobre planes y programas de las diferentes áreas de la administración pública.
- No obstante, los rubros de información, que por su naturaleza, es dinámica, como como actas de cabildo, informes de cuenta pública, actas del comité de adquisiciones, entre otras. Frecuentemente, están incompletas y no están actualizados.
- Otro problema asociado a la publicación de la información, es que ésta es parcial. No se exhibe en su totalidad, como es el caso de las cuentas públicas anuales.

En síntesis, en materia de acceso a la información y de acuerdo a la cantidad y calidad de la información que los gobiernos locales publican en su portal de internet, a través de la Unidad de Transparencia, se refuerza el argumento de que

sólo se cumple formalmente, en determinados márgenes estipulados en la ley, y no se percibe como política pública deliberada y comprometida de los gobiernos, ya que, como apuntamos anteriormente, no se han desarrollado las capacidades administrativas y organizacionales para atender las demandas y exigencias de publicar y exhibir la información en forma completa y actualizada.

Consideraciones finales

A partir del análisis realizado en materia de transparencia y acceso a la información pública en los gobiernos locales, podemos establecer las siguientes consideraciones finales.

Un factor relevante que con relativa regularidad y permanencia, está presente en este nivel de gobierno es que la configuración política y la estructura administrativa del gobierno local, dada su fragmentación y contradicciones, complejiza el proceso de transparencia y acceso a la información, tanto interna como externamente hacia otras instancias de gobierno y la ciudadanía en general.

En su dimensión interna, los procesos se presentan fragmentados y frecuentemente se obstaculizan por la compleja relación de actores y la presencia de factores de carácter político-institucional.

Los procesos de transparencia y acceso a la información pública, como política pública, exigen modificaciones y ajustes en la estructura organizacional y administrativa de los municipios a través de la instauración de instancias y unidades administrativas que se encarguen de llevar a cabo tales procesos,

además, se hace necesario establecer una forma de gestión de información inexistente en las formas tradicionales de funcionamiento. En efecto, de acuerdo con los requerimientos establecidos en la ley, los gobiernos locales deben considerar un nuevo diseño institucional e incorporar aspectos de carácter organizacional para la gestión de la información. La aplicación de las nuevas disposiciones legales, en materia de acceso a la información y transparencia, implican ajustes a la organización interna de los gobiernos que debe asumir la creación de los catálogos de información y el establecimiento de las agencias especializadas y los comités de información en su estructura organizacional y administrativa. Esto plantea un requerimiento institucional que implica un procesamiento sistemático para producir, conservar y organizar la información pública, es decir, significa que los ayuntamientos deben conceptualizar e integrar en su estructura organizacional la importancia de una nueva forma de gestionar la información para el cumplimiento de esta obligación

En estos rubros, las evidencias indican que los avances en los gobiernos locales, si bien no son despreciables por todo el peso de la tradición de opacidad en la cual se ha desarrollado, son incipientes y, por consecuencia, aún limitados, en materia de acceso a la información y transparencia.

Se observa que dentro de los ajustes inducidos por las exigencias institucionales de transparencia, hasta ahora, se encuentran los cambios realizados a la estructura formal del aparato administrativo de los gobiernos locales, mediante la creación de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública que

tiene la encomienda de cumplir con las determinaciones que la normatividad establece y, además, la creación de la Comisión de Información como instancia interna involucrada en dichos procesos.

No obstante, pese a los intentos de ajustar su estructura administrativa, se constata, que prevalecen prácticas e inercias que obstaculizan y no favorecen el acceso a la información, tanto interna como externamente, indispensable para la transparencia.

Se ha identificado que, entre los factores limitantes, se resaltan los relacionados con los actores burocráticos, pues, es frecuente su desconocimiento de la normatividad, lo que inevitablemente se traduce en el incumplimiento de la ley, es decir, los funcionarios de la burocracia de los gobiernos locales no tienen conocimiento del derecho de los ciudadanos a la información. En combinación con la ignorancia sobre las leyes y responsabilidades en la materia, existen intereses que se traducen en fuertes resistencias, por parte de los actores burocráticos, a la apertura de información.

En términos de disposición de la información que la normatividad considera de oficio, se observa un esfuerzo, todavía, insuficiente, dado que en los portales de Internet, se exhibe información, pero se presenta en forma parcial y no está actualizada.

Por lo anterior, existe una gran brecha entre lo que por disposición de transparencia y acceso a la información debería publicarse y la información que

está disponible, en esta circunstancia, existe, lo que se podría denominar como una “transparencia opaca”.

En este contexto de ajustes y dinámica organizacional, y a pesar de que los gobiernos locales asumen, discursivamente, el compromiso para el ejercicio de la transparencia, se constata que, los cambios organizacionales reseñados, son decisiones reactivas a las presiones institucionales normativas, más que a una política pública deliberada de dichos gobiernos, esto lo podemos concluir a la luz de las condiciones en que se desarrollan los mecanismos de transparencia y acceso a la información en la práctica en este nivel de gobierno. Esto es, la falta de un reglamento que regule el proceso, la ausencia de acciones de difusión hacia los funcionarios, como sujetos obligados, y a la ciudadanía de sus derechos a exigir información; las condiciones y técnicas y administrativas limitadas en que se desarrolla la unidad de información en los municipios y las resistencias de los actores burocráticos para disponer la información, son indicadores que reflejan la carencia de una política de gobierno dirigida a la apertura y transparencia en este nivel.

En estas circunstancias y condiciones en que desarrollan los procesos, podemos plantear que lo institucional entra en tensión con lo organizacional, es decir, con las interacciones e intereses específicos de los actores en la dinámica organizacional de procurar la transparencia.

Por último, podemos concluir que tanto el acceso a la información y la transparencia, tienen avances que es preciso dimensionar en los gobiernos locales. El acceso a la información y la transparencia se encuentran en una fase incipiente, incorporando algunos arreglos organizacionales para su ejercicio; no obstante, aún no llega al grado de objetivación o interiorización como práctica habituada con tendencia a su institucionalización y, desde el enfoque de las políticas públicas, todavía no logran amalgamarse los principios y premisas necesarias para adquirir dicha categoría.

NOTAS

¹ Al respecto de la información, el Art. 6º. de la Constitución establece los principios que regirán el acceso a la información:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicaran a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

² Otras instancias que integran el aparato administrativo del gobierno municipal, se refieren a los organismos descentralizados como el órgano operador del agua (ODAPAS), que también se incorpora a los procesos de negociación entre los actores político-institucionales.

³ La tradición política está asociada a la hegemonía de un solo partido político en todas las esferas del poder: federal, estatal y municipal, en estas condiciones no había posibilidad de acceso a la información y exigir cuentas; no existían mecanismos institucionales para ello. Más bien, los valores compartidos eran la secrecía, el hermetismo y la opacidad.

⁴ Incluso las propias Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública, carecen de capacidades técnicas y de gestión adecuadas. Estas funcionan en condiciones limitadas a nivel de equipos técnicos y de personal.. Esto abona a la percepción de que su existencia, sólo obedece, al cumplimiento aceptable de la normatividad, más que a una política deliberada del gobierno municipal.

⁵ El Comité de Información, es la instancia encargada de deliberar y discutir lo relacionado a la información, lo integran: contralor municipal, titular de la unidad de transparencia y el secretario particular del presidente.

⁶ En los Bando Municipales se establecen los lineamientos generales sobre la transparencia y acceso a la información pública, sin embargo, en la mayoría de los casos, no existen los Reglamentos Municipales de Transparencia y Acceso a la Información Pública para regular y precisar los mecanismos y procedimientos sobre la materia.

Bibliografía

Ackerman, John M. (Coord.), (2008) Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Siglo XXI, LX Legislatura, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, A. C., Universidad de Guadalajara, México.

Barba Álvarez, Antonio. (2002) Calidad y cambio organizacional: ambigüedad, fragmentación e identidad. El caso del LAPEM de CFE, UAM-Iztapalapa, CFE, México.

Berger, Peter y Thomas Luckman (1968), La construcción social de la realidad, Editorial Amorrortu, Buenos Aires.

Brunsson Nils y Johan P. Olsen. (2007) La reforma de las organizaciones, CIDE, México

Cabrero Enrique, David Arellano y María de Lourdes Amaya. “*Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad*” en Arellano Gault, David, et al., (coordinadores) Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

Clegg Stewart y Cynthia Hardy. Organizations, organization and organizing. Handbook of organization studies, Sage, Gran Bretaña

CNH, (2005), Diagnóstico general: “*Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en México*”, México.

Coronilla Raúl y Arturo Del Castillo (2007), “*El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias*” en Arellano Gault, David, et al., (coordinadores). Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

Del Castillo, Arturo (1995) Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas. CIDE, División de Administración Pública, Documento de Trabajo, N° 36, México.

_____ (2007), “Cambio y procesos decisivos: planeación y ambigüedad” en Arellano Gault, David, et al., (coordinadores). Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2007), “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales” en en Arellano Gault, David, et al., (coordinadores). Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

Dimaggio Paul y Powell Walter (2001) “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo organizacional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales” en Powell y Dimaggio (compiladores) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, UAEM

Emmerich, Gustavo E., (2005). *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*, en Revista Polis, Vol. II, No. 4, UAM-Iztapalapa, México.

Fox, Jonathan. (2006). 2007), “Transparencia y Rendición de cuentas”, en John Ackerman (coord.). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, IIJ, UNAM, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara y Siglo XXI, México.

Jepperson, Ronald. (2001) “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Powell y Dimaggio (compiladores) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, UAEM

March James G. y Johan P. Olsen (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, No. 1, CIDE, México.

March, James, O. y Johan P. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, México.

Merino, Mauricio. (2007), “La transparencia como política pública” en John Ackerman (coord.). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, IIJ, UNAM, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara y Siglo XXI, México.

Merino Huerta, M. Notas sobre el nuevo institucionalismo y políticas públicas. Consultado en www.joseacontreras.net/diplomado/tema03/M_Merino.pdf - 97k el 10 de Mayo del 2012.

Meyer y Rowan. (2001) "*Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia*" en Powell y Dimaggio El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

North, Douglass, C., (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

Olvera J., Alberto y Ernesto Isunza Vera. *Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía*, consultada en http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/olvera-vera.pdf

Powell, Walter W. y Paul Dimaggio (1999) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, México

Rendón Cobían, Marcela (2007). *Dinámica organizacional y referentes institucionales. El caso de un pequeño hospital de propiedad familiar*, UAM-Iztapalapa, México.

Scott, Richard. (2001) "*Retomando los argumentos institucionales*" en Powell y Dimaggio El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Vergara, Rodolfo. (2008) *Transparencia como problema. Cuadernos de Transparencia No. 5*, IFAI, México.