



Reflexiones sobre el desempeño de los Órganos Garantes de Transparencia en México. El caso de Puebla y San Luis Potosí en el periodo 2016-2017

Rina Marissa Aguilera Hintelholher*

Recibido: 05 de junio de 2019

Aceptado: 19 de agosto de 2019

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar el desempeño de dos órganos garantes de transparencia en momentos en que la democracia mexicana continúa en proceso de construcción, lo cual implica que aún tienen que remover obstáculos contrarios a la transparencia que, como política pública, exige que los ciudadanos conozcan el ámbito interno del gobierno, con base en reglas y procedimientos que hagan factible el ejercicio de mayor publicidad, de acuerdo con capacidades institucionales que permitan hacer efectiva la lógica de la transparencia.

Palabras clave

Transparencia, órganos garantes, desempeño y democracia.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the performance of two transparency bodies at a time when Mexican democracy continues in construction processes, which implies that they still have to remove obstacles contrary to transparency that, as a public policy, requires that citizens know the internal scope of government, based on rules and procedures that make feasible the exercise of greater publicity, in accordance with institutional capacities that allow to make effective the logic of transparency.

Key words

Transparency, guarantor bodies, performance and democracy.

* Doctora en Administración Pública. Es profesora titular "A" de tiempo completo definitiva en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pertenece al SNI. Correo electrónico: <rinaaguilera@politicas.unam.mx>.

1. Introducción

La transparencia, desde una visión de los procesos democráticos en la vida contemporánea, es una estrategia orientada a derrotar las prácticas del secreto injustificado y la opacidad del poder. Su eficacia depende de las condiciones políticas e institucionales de cada sociedad para institucionalizar las reglas que hagan factible su aplicación, a fin de diluir el mundo de los claros oscuros que refleja que el poder se protege así mismo y evita desde la sociedad el escrutinio de los ciudadanos para conocer no sólo como funciona, sino qué hace en favor del interés público.

Los caminos de la transparencia, conviene subrayarlo, son caminos que responden a la lógica del poder. Esto implica que la transparencia es una necesidad, pero también puede ser contrarrestada por prácticas que privilegian la opacidad. Claridad y opacidad son formas de entender el mundo del poder y en esa lógica, la transparencia tiene que mover los obstáculos y contratiempos que tratan de evitar que sea una política pública efectiva.

En este sentido, en el caso de México, uno de los ángulos significativos del quehacer de la transparencia son los Órganos Garantes. Éstos tienen fundamento y dinámica institucional, así como atribuciones y responsabilidades y están obligados con el logro de la eficiencia, la cual, se vincula con el imperativo de asegurar para la sociedad y los ciudadanos el principio de máxima publicidad y el acceso vía transparencia a los datos que el gobierno produce.

Así, los Órganos Garantes de transparencia son piezas que responden a la institucionalidad democrática y su operación combina dos elementos que generan tensión: burocracia y democracia. Desde la visión de la burocracia, son órganos que se rigen por el principio de autoridad, jerarquía, normas, procedimientos, reglamentos y son estructuras de gestión que se deben vigilar y controlar para que no se aíslen de los ciudadanos. En relación con la democracia, ésta es un conjunto de reglas y procedimientos que permiten abrir a las burocracias para que adopten valores como la transparencia y en ese sentido, el gobierno sea objeto de sistemas de control público en los cuales los ciudadanos tengan la oportunidad de acceder y evaluar el desempeño de los gobiernos.

No obstante la relación tensa entre democracia y burocracia, es fundamental diseñar fórmulas que permitan que el gobierno funcione, no sólo con reglas burocráticas, sino mediante controles democráticos para hacer efectiva la política pública de transparencia. En esta línea se ubica el compromiso expreso de los Órganos Garantes –que no dejan de ser estructuras burocráticas- con los valores de la democracia, en particular con el de transparencia.

En consecuencia, los Órganos Garantes de transparencia sin desconocer su importancia, se vinculan con las dinámicas del poder y a pesar de esto, su compromiso con la vida pública es ineludible. Lo que realizan o dejan de realizar, así como lo que hacen con eficiencia o ineficiencia, son marcos de referencia para destacar que la transparencia, sin discutir su importancia, tiene que seguir avanzando con el impulso de los órganos de transparencia, dado que son un apoyo medular para la dinámica democrática de México.

De esta manera, el objetivo del trabajo consiste en ubicar el desempeño de los Órganos Garantes en momentos que la democracia mexicana aún no se consolida y por lo cual tienen un compromiso mayúsculo con la sociedad, los ciudadanos y la calidad de la vida democrática, para lograr la mejor publicitación del poder. En este marco, el presente artículo analiza los órganos garantes de Puebla y San Luis Potosí, por considerar que reúnen atributos institucionales que permiten trabajar tanto en lo normativo como en el plano de lo empírico.

2. Fundamento de la transparencia

El desarrollo de la transparencia es uno de los atributos que registran las sociedades contemporáneas de manera cada vez más conspicua. En efecto, la “transparencia es algo más: es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (López y Merino, 2009:15).

La transparencia se ha convertido en un medio que permite controlar el desempeño de los Estados, en particular, lo que concierne a conocer la parte interior de los mismos, accediendo a las áreas administrativas y burocráticas que lo estructuran. Esto significa que la parte interior del Estado no es ajeno a los ciudadanos ni a las organizaciones. En este sentido Rose refiere que:

Las organizaciones son fundamentales para el gobierno, ya que le ofrecen estructura y continuidad a sus actividades. La diferencia entre gobierno como conjunto de funcionarios elegidos que lo constituyen y gobierno como conjunto de organizaciones persistentes es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable. Los funcionarios elegidos vienen y se van, mientras perdure una constitución o incluso sobreviven a un cambio de régimen, como lo ilustra la experiencia de Francia, Alemania e Italia (Rose, 1998:232).

De tal suerte que las organizaciones articulan su ideario así como las formas de acción que llevan a cabo. La transparencia es una forma que permite controlar el desempeño del Estado con la finalidad de que no sea una organización distante de la sociedad y ajena a la vida

ciudadana. Asimismo, se encuentra inmersa en lo que actualmente se maneja como gobierno abierto y que en su implementación:

Los Órganos Garantes desempeñan un papel fundamental, ya que son el umbral entre la población y las autoridades y pueden actuar como intermediarios no sólo en la promoción del enfoque, sino también en el acompañamiento de acciones de colaboración y concreción que se generen a partir del uso de la información pública. Además, se ha llevado el modelo de gestión a los gobiernos subnacionales, ya que ellos están más cercanos a la gente (Sallas, 2017:163).

Por tanto, el gobierno abierto se ha convertido en un camino que permite acercar a los ciudadanos con el Estado, con el objeto de que establezcan relaciones de comunicación, conocimiento y evaluación sobre las tareas que desarrolla. En este sentido podemos decir que un gobierno abierto es la respuesta que los ciudadanos requieren para poder participar, tal y como lo refiere Trigo y Álvarez:

El gobierno abierto constituye una nueva forma de gobernar, en la que debe haber un permanente intercambio entre gobierno y ciudadanía, y en la cual Internet, y las TIC en general, cumplen un papel fundamental. En este contexto, se necesitan marcos institucionales y bases legales adecuadas, sistemas de gestión más sofisticados y, sobre todo, un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas (Trigo, 2017:40-41).

Es decir, la finalidad de la transparencia implica romper las conductas y prácticas que se oponen a su vigencia desde una perspectiva que favorezca que la visibilidad de las oficinas del propio Estado no sean considerada como feudos administrativos, ni estancos burocráticos que bloquean a la sociedad en la oportunidad de acceder a las zonas de la gestión pública que desarrolla para conocer el modo en que se cumplen las metas y objetivos de carácter colectivo.

En este sentido, los Estados contemporáneos se caracterizan, por lo general, en dar paso a nuevos diseños del institucionalismo que favorezcan que su superficie interior, que es fundamental en su desempeño, sea conocida en lo que respecta al tema de las políticas públicas, el ejercicio de los presupuestos, los datos relacionados con rubros específicos de la acción gubernamental, las preguntas sobre los ámbitos de operación y gestión de los recursos, así como los aspectos estratégicos que apoyan el cumplimiento de los principales cometidos del Estado.

La importancia de la transparencia¹ es medular para que las democracias mejoren su calidad institucional, lo cual implica que las propias instituciones responsables de la gobernación, ad-

¹ “[...] mientras más transparencia exista en los procedimientos, mejores probabilidades, habrá de conocer la más amplia participación pública, de explicar los resultados obtenidos y de contar con mayor incidencia en la definición de los problemas que serán seleccionados en la agenda pública [...]” (Merino, 2013:85).

ministración y gestión de las políticas públicas, tengan los dispositivos que faciliten a los ciudadanos tener acceso a los datos gubernamentales que sean de interés. La transparencia en este caso, es una política pública que indica cómo las sociedades contemporáneas han ideado fórmulas institucionales que permiten “abrir” los Estados, ingresar a las zonas de su gestión y tener conocimiento sobre el desempeño de las políticas públicas en una lógica que combina eficacia con gobernanza, entendida esta como:

un sistema de gobernar en red, en la cual una variedad de actores públicos y privados (empresas o corporaciones, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones profesionales, civiles, comunitarias o académicas) se incorporan, colaboran y aportan diversas maneras en las decisiones para adelantar los objetivos de las políticas públicas, proveer o brindar servicios y compartir las tareas del gobierno (Santana, 2015:153).

La visión de la transparencia no se agota en conocer lo que efectúan los Estados con las políticas públicas, sino principalmente en dar pasos hacia una mejor vigilancia y control de los mismos para evitar que se conviertan en organizaciones con pretensiones fallidas de autonomía, cuando en las democracias, una de las características irrenunciables del Estado es que sea regido por normas que controlan. De este modo, el control del poder es uno de los objetivos principales de la transparencia para evitar que sea una entidad que monopoliza la información de manera centralizada y discrecional. Reducir la transparencia únicamente a la oportunidad de que los ciudadanos conozcan el desempeño de las oficinas del Estado para acceder a datos de importancia, implica agotarla en una faceta que siendo importante, no es suficiente para valorarla como un medio que permite controlar el poder, de esta manera:

La disponibilidad de análisis de datos masivos, junto con la existencia de plataformas sociales, así como la existencia de sensores y herramientas de escucha activa, permiten orientar la gestión pública hacia la generación de la inteligencia en el gobierno [...] esta inteligencia se hace colectiva a través de los portales de transparencia, la conversación continua con la ciudadanía, la evaluación constante derivada de la trazabilidad dentro de los entornos digitales y la generalización de las comunidades de aprendizaje y puesta en marcha de innovación social en la solución de problemas públicos (Criado, 2016:37).

Por tanto, la transparencia y el control del poder son procesos concomitantes que dan la oportunidad de avanzar en el fortalecimiento de la gestión democrática, así como en acercar más a los ciudadanos con la esfera del Estado. Si el Estado es la organización más importante de la sociedad, significa desde el punto de vista político que tiene la supremacía para gobernarla, no de modo autoritario, sino adoptando en su desempeño institucional² a la transparencia como la política pública que se convierte en el puente de comunicación entre los ciudadanos y las diversas oficinas que integran su universo administrativo.

² “El neoinstitucionalismo supone que los costos de transacción se elevan dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas o no existe una autoridad que la haga cumplir y, a su vez, los costos de transacción influyen decisivamente en los costos de transformación” (Ayala, 1999:42).

De ahí que la transparencia tenga valor político y valor público para nutrir el desempeño del Estado en la lógica de los rendimientos crecientes de gestión pública. La transparencia³ en consecuencia, no explica su importancia en sí misma -gestión administrativa e instrumental- sino en que es parte de las relaciones de gobierno que se dan entre los ciudadanos y el Estado, con lo cual afianza su valor político.

Por su parte, el valor público deriva de cómo el poder debe ser abierto, accesible e interactivo con los ciudadanos hasta generar mayor grado de aceptación por parte de ellos, lo cual da origen al sentido de las instituciones, desde el momento en que responden a sus deseos con eficacia y oportunidad.

La transparencia en este caso no es un accidente, no es un momento en la vida democrática, sino un modo de vida que tiene la ventaja de acercar a los ciudadanos con el Estado, a fin de que lo conozcan, evalúen y lo controlen mejor. La riqueza de la transparencia consiste en que tiene esencia democrática que se traduce en política pública y nutre la vida institucional para que el poder público sea cada vez más público y para que los ciudadanos logren acceder a él para evitar que les sea ajeno o superpuesto a ellos.

La riqueza de la transparencia da oportunidad para que los Estados no pretendan erigirse en sistemas cibernéticos en los cuales sólo las autoridades y los administradores responsables de su gestión tengan el monopolio de la información pública, amparados en la eficacia de las normas burocráticas. En este sentido, Jessica Castañeda refiere que:

La transparencia tendría como finalidad que las decisiones y el quehacer gubernamental sea abierto, completo, oportuno, gratuito y de fácil acceso para el público. Ello supone que la información pública cumpla con parámetros y estándares tales como estar disponibles en formato susceptible de ser procesados y accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación (Castañeda, 2017:33).

Esta es otra de las contribuciones importantes de la transparencia a la democracia: evitar que las burocracias gubernamentales tengan la administración y el monopolio de la información,

³ “La disponibilidad de análisis de datos masivos, junto con la existencia de plataformas sociales, así como la existencia de sensores y herramientas de escucha activa, permiten orientar la gestión pública hacia la generación de la inteligencia en el gobierno ... esta inteligencia se hace colectiva a través de los portales de transparencia, la conversación continua con la ciudadanía, la evaluación constante derivada de la trazabilidad dentro de los entornos digitales y la generalización de las comunidades de aprendizaje y puesta en marcha de innovación social en la solución de problemas públicos.”(Criado, 2016:37).

situación que da paso a la práctica de las asimetrías que alejan a los ciudadanos del Estado.

Si la información que el Estado produce vía políticas públicas se enlaza con lo público de la sociedad, no hay motivo para que oculte ni se ponga distante de los ciudadanos. La información es pública porque genera datos relevantes sobre el desempeño del Estado en materia de políticas públicas. Es pública porque alude a situaciones en las cuales se utilizan recursos públicos de los contribuyentes como los impuestos, y es pública porque refiere a los diversos capítulos de la vida productiva y social que se relaciona con personas, familias, organizaciones⁴ y programas de gobierno que se canalizan a la atención y solución de los problemas colectivos.

En este sentido, la información que el Estado genera no puede estar en manos exclusivas de las burocracias, porque siendo pública, debe ser del conocimiento de los demás, es decir, de las personas, organizaciones y ciudadanos. Cuando las burocracias se apoderan del control de la información, las democracias sufren deterioro en el valor público de las instituciones porque implica que los ciudadanos no tienen como incentivo, la oportunidad de conocer y cuestionar el desempeño de las oficinas del propio Estado. La transparencia, en consecuencia, evita que las burocracias se apoderen de los archivos y bancos de datos y en la dinámica de las democracias se instituye el derecho de acceso a la información para consolidar la eficacia de la transparencia como una política pública.

De este modo, el Estado con el universo de oficinas administrativas y burocráticas que lo integran, responde a lo público con base en la constitucionalidad⁵ y legalidad, pero también aludiendo a que la transparencia lo hace más accesible a los ciudadanos para establecer un mejor control desde la sociedad sobre el modo en que gobierna y administra a la sociedad civil. Así, el Estado desde la visión de la transparencia se caracteriza como una institución, interactiva y visible que permite mediante el ejercicio de las políticas públicas, abrirse hacia los diversos foros de la vida colectiva para responder con datos al ejercicio de acceso a la información y este caso, dar paso a procesos de publicitación que reflejan cómo la naturaleza burocrática que lo identifica, no sea de carácter opaco⁶.

⁴ “También las organizaciones, como las unidades productivas ... evolucionan continuamente (alterando incrementalmente la estructura institucional) modificando permanentemente los precios para maximizar la riqueza, el ingreso y otros fines. Asimismo, estas organizaciones, enfrentarán tanto limitantes internas como tecnologías, ingresos y preferencias.” (González, 2003:78).

⁵ “Las reglas constitucionales son las reglas fundamentales subyacentes cuyo objetivo es especificar la estructura básica de derechos de propiedad y la estructura del control del Estado. Su modificación se hace deliberadamente más costosa que la de las reglas de funcionamiento, las cuales vienen en forma de estatutos, derecho común o contratos voluntarios que especifican las condiciones de intercambio dentro del marco de las reglas constitucionales.” (North, 1994:229).

⁶ “Se debe ser cuidadoso en no incurrir en la denominada ‘transparencia opaca’; es decir, poner a disposición del ciudadano una enorme cantidad de información pero con poco orden o de difícil localización, de manera que el ciudadano promedio, que no cuenta quizá con los conocimientos técnicos o no conozca el lenguaje especializado de la materia que consulta, resulte abrumado por el cúmulo y desorden de la información al no poder procesarla...” (Fierro y Gil, 2012:236).

Como tendencia contemporánea, el Estado es un sistema abierto de relaciones hacia la sociedad, la economía y la vida ciudadana, motivo por el cual los datos que produce no son ajenos a la sociedad, ni a los ciudadanos que ejercen el derecho de acceso a la información. Es institución abierta porque los vínculos que tiene con la sociedad y los ciudadanos dan oportunidad para que los cuerpos burocráticos, así como los mandos directivos y los cargos electos mediante el voto de los ciudadanos, sean los responsables de generar los datos que interesan a la vida colectiva.

Un Estado abierto implica que toma distancia de la opacidad y los secretos, con lo cual se convierte en una institución que está sujeta al escrutinio ciudadano, así como a la crítica, la evaluación y los cuestionamientos relacionados con distintas facetas de su quehacer colectivo. El Estado abierto es propio de sociedades abiertas que han consolidado a la transparencia como una política pública. También se concibe como una etapa del desarrollo de la vida democrática que es testimonio de cómo el poder público⁷ es responsable directo ante los votantes, los órganos de representación política y el escrutinio público. Estas características lo convierten en una institución sujeta no sólo a la legalidad, sino también a la exigencia que conlleva que sea abierto, generando condiciones para que los datos que produce, sean accesibles a los diversos públicos que tienen interés en los temas y la agenda de las políticas públicas. En este sentido refiere Joan Subirats que:

Los impactos son aún más significativos en la conformación de la agenda social y la agenda de políticas públicas. Si en el caso de la innovación abierta en los procesos productivos se podría decir que apenas comienza el proceso de transformación, los cambios son ya mucho más visibles y constatables en la esfera informativa y comunicativa, que es el marco adecuado de la construcción de la agenda [...] La agenda social y de políticas públicas se construye hoy de manera mucho más abierta, con la presencia de muchos más actores, y con puntos nodales o centros de referencia menos localizables y controlables que antes (Subirats, 2017:198).

⁷ “En la visión del poder público, que es el poder de los ciudadanos, es necesario destacar que la organización y el funcionamiento del poder mismo tienen reglas que se deben cumplir para que sea no sólo efectivo, sino aceptado y obedecido. Algunas de las reglas que conviene destacar son: 1) responde al mandato de los ciudadanos; 2) se rige por el principio de responsabilidad; 3) tiene que ser accesible y transparente; 4) se ejerce en ámbitos de competencia; 5) hay niveles directivos y operativos para su ejercicio; 6) sólo realiza lo que tiene autorizado; 7) tiene como fundamento normas escritas y formales; 8) la discrecionalidad no ha de estar por encima del espíritu y el contenido de las normas; 9) los ciudadanos tienen el derecho de inconformarse cuando se incurre en arbitrariedades, y 10) tiene que ser eficaz para mejorar las condiciones de vida de la sociedad civil.” (Uvalle, 2011:17-18).

3. Desempeño de la transparencia

Un aspecto importante a destacar sobre la transparencia, es el que concierne al modo en que se llevan a cabo las decisiones que desembocan en tipos de acción pública⁸. La parte medular de este punto se sustenta en estructuras burocráticas que se pueden agrupar en sistemas de dirección y elementos de operación. La burocracia, conviene destacarlo, es el cuerpo de funcionarios públicos que tienen en sus manos la toma de las decisiones, así como los sistemas de ejecución que permiten cumplir con las tareas públicas que el Estado tiene a su cargo. Es un cuerpo integrado por personal profesional, apto para el manejo de las funciones públicas que, mediante rutinas administrativas, llegan a dominar el saber profesional que da lugar a las actividades que el Estado desarrolla.

Dicho cuerpo de funcionarios tiene a su cargo tareas directivas y de operación. Las tareas directivas responden al ejercicio de la autoridad y tienen como objetivo trazar las líneas de acción, la toma de las decisiones, movilizar los recursos y vigilar el desempeño de los demás órganos y funciones. Las tareas de operación corresponden al personal de expertos en dar cumplimiento a los objetivos y metas que concretan el cumplimiento de las políticas públicas.

En este caso, la administración de la oficina es la clave para destacar cómo se relaciona la burocracia con la transparencia. Esta relación es interdependiente y caracteriza a los Estados contemporáneos como sistema de respuesta colectiva. Sin duda, la materialización de la transparencia depende de las acciones de la burocracia, cuerpo que tiene a su cargo el desempeño de las actividades administrativas que se encargan de hacerlo efectivo. El nexo burocracia y transparencia ingresa a la funcionalidad del Estado, con lo cual el desempeño de éste es producto de los medios administrativos que cada órgano del Estado aplica para producir resultados específicos.

Es importante destacar que la transparencia es un logro medular de los ciudadanos para abrir el Estado, pero que la efectividad de la misma se enlaza al sistema de operación de la burocracia, la cual se encarga de elaborar y aplicar las respuestas técnicas que apoyan la efectividad del derecho de acceso a la información. Por tanto, la capacidad técnica de la burocracia se encarga de fundamentar las respuestas hacia la transparencia mediante códigos,

⁸ "Con la acción pública la Administración Pública es más pública en la medida en que ciertos actores de la sociedad pueden intervenir directamente en su operación y funcionamiento atendiendo a que su contenido público se corrobora en la medida que puede haber formas de representación ciudadana en su seno para integrar, no sólo la agenda de los problemas públicos que se han de procesar con medios institucionales, sino definir las estrategias de política pública que han de adoptar para revertir situaciones disfuncionales que dañan el desempeño de algún sector de la sociedad civil y que puede ocasionar rendimientos decrecientes para desventaja de la vida asociada" (Aguilera, 2012:195).

circulares, reglamentos, manuales, lógica de procedimientos, recursos, medios electrónicos, personal capacitado y estrategias orientadas al cumplimiento de los imperativos de la propia transparencia.

La burocracia, sin duda, es un conjunto de capacidades directivas y operativas responsables de generar la racionalidad funcional del Estado para que responda a las diversas peticiones que se le formulan desde la sociedad civil y que convierten en expedientes que tienen caracteres técnicos para su resguardo, localización y procesamiento. Es la combinación de varios elementos que se convierten en tipos de respuesta sistematizadas de la eficacia administrativa que atienden al manejo del expediente, los códigos que se elaboran, la clasificación de asuntos públicos, la distribución del tiempo, los requisitos a cumplir para generar respuestas y sobre todo la coordinación administrativa para cumplir con los objetivos de carácter público.

El mundo administrativo del Estado no es un dato en sí, sino un conjunto de capacidades de gestión que responden a la línea jerárquica de la burocracia, las líneas de mando y obediencia, así como la coordinación de los órganos que la integran para producir la eficiencia que se necesita a favor de los intereses públicos. Es vital destacar el mundo administrativo del Estado para comprender mejor cómo se cumple la transparencia, a lo cual Uvalle refiere que “cuando el poder es transparente, la legitimidad del mismo se incrementa hasta fortalecer el capital político, con lo cual su aceptación no sólo es más nutrida, sino que permite al poder constituido generar confianza a los gobernados, la cual favorece al orden jurídico y político establecido” (2013:42), logrando con esto que una política pública genere resultados positivos en la relación del Estado con los ciudadanos.

Sin aludir a la burocracia, ninguna política pública tiene sentido de aplicación. En consecuencia, la transparencia como política pública sustenta su validez constitucional y jurídica en una norma de derecho positivo y se materializa, es decir, se hace efectiva mediante la intervención de la burocracia con la aplicación de los medios administrativos que permiten establecer requisitos y procedimientos para dar respuesta formal a los problemas colectivos. Un elemento distintivo de las burocracias es que su operación se efectúa a través de órganos, funciones, personal, información, recursos, tiempos y estrategias orientadas a la acción.

3.1 Órganos Garantes

En este apartado se analizarán los Órganos Garantes en razón de su naturaleza institucional – administrativos, burocráticos, colegiales, consultivos- destacando por qué son parte activa

en el procesamiento de los problemas, demandas y soluciones que abordan. Lo importante en este punto es el estatuto que los regula, a fin de enfatizar cómo a través del diseño institucional le son asignadas las funciones a desarrollar, así como las actividades a realizar.

En este sentido, es importante destacar el papel de los Órganos Garantes que tienen una estructura de autoridad en la cual sus integrantes –consejeros- tienen el mismo rango para opinar y decidir sobre los asuntos que atienden y despachan. Por lo tanto, un Órgano Garante se integra por un presidente para dirigir la discusión, analizar y tomar las decisiones a partir del trabajo colectivo. Este apoyado por un Secretariado Técnico que se encarga de la gestión de la agenda de trabajo, los acuerdos adoptados, los pendientes en curso, la memoria de los asuntos y la sistematización para fines de archivo de los asuntos que se abordan en cada sesión de trabajo. Participan además en su operación, actores de la sociedad civil y de áreas del gobierno que tienen interés en colaborar y tomar decisiones públicas en razón de las tareas que el Órgano Garante tiene asignadas.

La característica del Órgano Garante es que se integra y renueva por decisiones colegiadas, designaciones político-administrativas o por el voto de los integrantes de las organizaciones políticas como los Congresos Estatales. Los trabajos que desarrollan los Órganos Garantes dan cuerpo a las decisiones y acciones que se aplican en la sociedad o en alguna parte del cuerpo social y productivo. Un Órgano Garante también tiene contenido burocrático para fines de su gestión, pero abre la posibilidad de llevar a cabo discusiones, análisis, deliberación y toma de las decisiones sobre la base que se fundamenta en la ventaja del diálogo entre los miembros que lo integran. Desarrollan, por tanto, dos tipos de racionalidad: una funcional que responde a la relación medios y fines, objetivos cumplidos y metas conseguidas en un periodo dado. Y otra deliberativa, que da lugar a la necesaria formación de consensos para la toma de las decisiones.

Los dos tipos de racionalidad se formalizan en el manejo del expediente y el cumplimiento de los objetivos institucionales, lo cual significa que los órganos colegiados no se sustraen a las rutinas burocráticas para su operación y que la riqueza de sus operaciones es la combinación de elementos dialógicos y las destrezas burocráticas.

Un Órgano Garante se caracteriza por: 1) la renovación periódica de sus miembros; 2) los miembros directivos se integran bajo el principio de colegialidad y se desenvuelven con autonomía institucional; 3) tienen mandato conferido por autoridad legislativa; 4) ejercen sus atribuciones asentados en una estructura burocrática para sistematizar el trabajo que desarrollan; 5) responden a la lógica de la democracia deliberativa y procedimental; 6) tienen además, autonomía de gestión para ejercer sus atribuciones; 7) cumplen con rutinas organizacionales

para efectuar el trabajo encomendado; 8) eligen a los miembros de su estructura directiva y al presidente del Órgano Garante por mandatos específicos; 9) tienen que cumplir con reglas y normas que racionalizan las tareas que desempeñan y; 10) son órganos que responden a los fines democráticos y de transparencia del Estado.

Hoy en día la transparencia ha tenido que producir elementos correctivos como una Ley de Transparencia⁹ en la que el rol de los órganos garantes¹⁰ juega un papel importante toda vez que, como se ha mencionado, la sociedad ha cambiado y está más interesada en lo que los gobiernos están haciendo, sí están cumpliendo con lo que prometieron, o bien si se están utilizando los recursos de manera adecuada para beneficio de los problemas públicos de la sociedad. En este sentido Cejudo y Ríos refieren que:

Son cinco los elementos que inciden directamente en el margen de autonomía de los Órganos Garantes: el mecanismo de nombramiento de los consejeros; los criterios para su remoción; un periodo establecido de mandato; la garantía formal de autonomía operativa, de gestión y presupuestal; así como la posibilidad de que las resoluciones del OG efectivamente tengan incidencia en el de los sujetos obligados (Cejudo y Ríos, 2012:142).

En este tenor, si tomamos en cuenta lo que señala Cejudo, es importante que la sociedad se vincule más con el proceso de transparencia que se está llevando a cabo en el país, ya que esto permitiría tener la fórmula sociedad-ciudadanos interesados y preocupados por cuidar los recursos de sus estados. También pueden involucrarse los académicos a través de las Universidades de cada uno de los estados a fin de analizar y difundir estudios sobre la importancia que los Órganos Garantes tienen y que están orientados a resolver las preocupaciones de los ciudadanos en los términos siguientes:

Un Órgano Garante cuyos directivos sean nombrados por la colaboración de dos poderes de gobierno tendrá mayores probabilidades de autonomía que aquel OG en donde sólo la

⁹ Se promulgó una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que... obliga a homologar las Leyes de las entidades federativas. Esta nueva ley es pionera a nivel mundial, no solo por regular la autonomía de los órganos garantes del derecho de acceso a la información se promulgó una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino porque en su texto incorpora expresamente el gobierno abierto (artículo 59). Contempla como una facultad de los mencionados órganos la promoción de acciones de gobierno abierto en las instituciones públicas del país. Coordinados en el Sistema Nacional de Transparencia, el órgano nacional y los estatales pueden proponer iniciativas a las autoridades y servir de puente entre estas y la ciudadanía para lograr el gobierno abierto. Incluso, es preciso reconocer que la Ley General fue establecida mediante un ejercicio inédito en el país de parlamento abierto en el que el Congreso de la Unión abrió espacios para la retroalimentación con los ciudadanos interesados y estos, a su vez, vigilaron que el espíritu de la reforma constitucional de 2014 quedara salvaguardado" (Salas, 2017:160).

¹⁰ "Los órganos garantes del acceso a la información pública desempeñan un papel fundamental, ya que entre la población y las autoridades pueden actuar como intermediarios, no solo en la promoción del modelo, sino también en el acompañamiento de las acciones de colaboración y creación de valor público que genere el uso estratégico de la información pública" (Salas, 2017:151-152).

decisión es prerrogativa de uno de los poderes de gobierno. En el mismo tenor, la probabilidad de una diferenciación de intereses será mayor mientras menor sea la vinculación de los directivos donde los entes regulados; por ello, la participación de otros actores organizados -sociedad civil, por ejemplo- adquiere un valor adicional (Cejudo y Ríos, 2012:142-143).

Es importante señalar que se le otorgó autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al reconocerlo como órgano de Estado con lo cual se convierte en el centro rector de la política de transparencia a nivel de todo el país, y por lo tanto, sus resoluciones tienen carácter de inapelable para atender las solicitudes que en materia de transparencia se requiere. En este sentido, se estipula en el artículo 34 de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

“...que el Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estaría subordinada a autoridad alguna, adoptaría sus decisiones con plena independencia y contaría con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones. Fue clara la intención del legislador de desvincular, en la medida de lo posible, la función sustantiva del IFAI –resolver recursos de revisión- de la subordinación que dada su naturaleza tenía con el Poder Ejecutivo, por ello el artículo 34 citado precisa que para efectos de sus resoluciones el IFAI tiene autonomía plena” (citado por Azuara, 2016:109).

Por tanto, un gobierno transparente¹¹ es una tarea urgente porque permite lograr la participación de los ciudadanos y mantenerlos atentos a lo que sus gobernantes realizan en materia de asuntos públicos para beneficio de los mismos ciudadanos. Es por eso que hoy en día se reflexiona sobre la importancia de un gobierno abierto que nos permita cumplir sus pilares más importantes: transparencia, participación colaborativa, coproducción de política pública, estructuras interactivas, rendición de cuentas. En este sentido refiere Uvalle que:

Los desafíos del gobierno abierto en México no son únicamente de capacidad operativa, sino de credibilidad en las instituciones que lo definen tanto en los sistemas de anticorrupción como de transparencia y rendición de cuentas. Sin estos referentes, el gobierno abierto corre el riesgo de valorarse como una invención cibernética, carente de valores, reglas y normas que lo dotan de legalidad y legitimidad para que sea creíble a los ojos y exigencias de la sociedad mexicana (Uvalle, 2017:47).

¹¹ “Para lograr un gobierno transparente no es suficiente con un nuevo ordenamiento jurídico que reglamente las obligaciones de transparencia del gobierno, ni con la buena voluntad de los políticos y funcionarios de alto nivel. Estos elementos son necesarios pero no suficientes. Es necesario, además que las prácticas de transparencia se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles” (Vergara, 2007:9)

4. Desempeño de los Órganos Garante

4.1 Preámbulo

En este apartado se destacan algunas de las atribuciones más significativas de los Órganos Garantes de transparencia¹² en las entidades federativas de Puebla y San Luis Potosí, ya que son elementos fundamentales para destacar su papel y relevancia en momentos en que la transparencia se ha convertido en uno de los ejes básicos del desarrollo institucional del país.

En el caso de Puebla, gobierna el Partido Acción Nacional y en el de San Luis Potosí el Partido Revolucionario Institucional. Conviene aclarar que después de las atribuciones de cada Órgano Garante se exponen elementos de métrica que puntualizan el tipo de desempeño que han conseguido, lo cual permite valorar su grado de eficiencia en relación con la vida ciudadana.

4.2 Puebla

Puebla estaba gobernada por el Partido Acción Nacional (PAN) en el periodo de estudio (2016-2017) y el organismo que atiende lo relativo a la transparencia es el Instituto de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla. Cabe señalar que fue por Decreto que se expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Otra cuestión a analizar fue preguntarse ¿cuál es la naturaleza de los órganos garantes como tal?, o bien si sólo son comisiones. En este sentido se pudo constatar que Puebla tiene las características que se describen enseguida.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Puebla es un organismo público autónomo, independiente, especializado, imparcial, colegiado y de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna; responsable de promover, difundir y garantizar en el estado y sus municipios, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales en los términos que establezca la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la legislación de la materia y demás disposiciones aplicables.

¹² De acuerdo al Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que "Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables" (LGTaip, 2017).

El Instituto de Transparencia será el único Órgano garante de la transparencia, del acceso a la información pública y de la protección de los datos personales en el estado, con competencia para vigilar el cumplimiento de la Ley por parte de todos los sujetos obligados. Algunas atribuciones que tiene el Órgano Garante encomendadas según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (LTAIP), en su Título Tercero, Capítulo I, Art. 39 son las siguientes:

II. Vigilar el cumplimiento de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables; VII. Celebrar sesiones públicas; IX. Verificar la publicación de las obligaciones de transparencia, conocer de las irregularidades en dicha publicación, así como los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a la presente Ley y demás disposiciones de la materia y, en su caso, resolver las denuncias en la materia y hacer del conocimiento de la autoridad competente los hechos; XI. Diseñar y aplicar indicadores para evaluar el desempeño de los sujetos obligados sobre el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento; XII. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito de su competencia, en términos en la presente Ley; XIII. Determinar la debida clasificación de la información como reservada o confidencial, cuando medie recurso de revisión; XIV. Presentar petición fundada al Instituto Nacional para que conozca de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

XV. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables; XX. Capacitar a los servidores públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información; XXI. Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo; XXII. Orientar y auxiliar a las personas para ejercer los derechos de acceso a la información mediante la elaboración de guías que expliquen los procedimientos y trámites materia de esta Ley y su Reglamento; XXVIII. Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y formatos accesibles, para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua y, en su caso, se promuevan los ajustes razonables necesarios si se tratara de personas con discapacidad; XXIX. Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el Congreso del Estado, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y siguiendo el procedimiento que para este efecto sea contemplado en la normatividad en la materia; XXX. Establecer políticas y lineamientos de observancia general para el manejo, tratamiento, seguridad y protección de los datos personales que estén en posesión de los sujetos obligados; XXXI. Proporcionar a los particulares asesoría y orientación necesaria sobre la formulación de solicitudes de acceso, rectificación, cancelación u oposición, de información relativa a sus datos personales en poder de los sujetos obligados; XXXIV. Fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica (LTAIP Puebla, 2016:30-33).

4.2.1 Operación, integración y representación en el Órgano Garante

Derivado del análisis de la Ley, se puede señalar que el Instituto de Transparencia es presidido por un Comisionado, quien tiene la representación legal del mismo. El Presidente será designado por el Pleno del Instituto de Transparencia y durará en su encargo un periodo de dos años.

El Pleno del Instituto de Transparencia será el máximo órgano de decisión, por lo tanto tendrá las atribuciones suficientes para hacer cumplir la Ley. Podrá sesionar válidamente con la presencia de la mayoría de sus miembros, pudiéndose tomar los acuerdos por mayoría de votos de los asistentes. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. Las sesiones y los acuerdos del Pleno del Instituto de Transparencia serán públicos. El Pleno del Instituto de Transparencia sesionará por lo menos dos veces al mes.

Para el cumplimiento de sus funciones, contará con la estructura orgánica necesaria de acuerdo con su reglamento y con base en el Presupuesto de Egresos autorizado. El personal que preste sus servicios al Instituto de Transparencia estará sujeto a un servicio profesional de carrera, en los términos del reglamento respectivo. El Congreso del estado, deberá otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al Instituto de Transparencia para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la Ley, y demás disposiciones en la materia, según corresponda, conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria.

El Instituto de Transparencia a fin de garantizar su integración colegiada y autónoma estará conformado por un número impar de comisionados que serán designados por mayoría calificada del Pleno del Congreso del estado. En 2016 el pleno estaba conformado por tres comisionados, los cuales habían sido designados por mayoría calificada del Pleno del Congreso del estado. Cabe señalar que en la ley no señala específicamente cuántos comisionados deben ser, sólo puntualiza que deben ser un número impar.

Cabe señalar que sí existe representación de la Sociedad Civil ya que el Instituto de Transparencia contará con un Consejo Consultivo que se integrará por tres personas con experiencia en la materia de la Ley, en protección de datos personales y en derechos humanos, provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la academia, y que se renovará en su totalidad cada tres años con posibilidad de ser designados nuevamente por otro periodo igual.

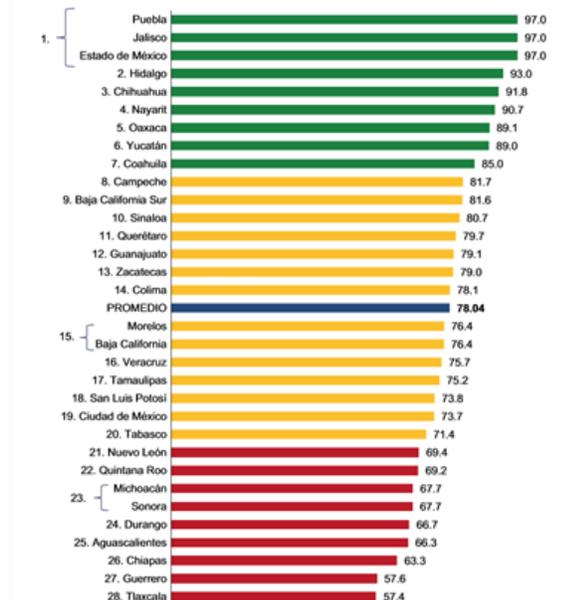
4.2.2 Resultados que se han obtenido hasta el momento con la participación de los Órganos Garantes

De acuerdo con el índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, en el año 2016 se evaluó en una escala de 0 a 100 la transparencia, acceso y disponibilidad de la información. Dicha métrica se realizó bajo la escala de Alto, Medio y Bajo, resultando para el estado de Puebla el siguiente resultado:

Lugar 1 compartido con el estado de Jalisco y el Estado de México. Con el 97% superior a la media. Clasificado en el nivel alto el cual agrupa a las entidades que obtuvieron puntajes iguales o superiores a los 85 puntos, caracterizándose por mantener asequible prácticamente todos los documentos y estadísticas evaluadas además de que la información tiene nivel alto de desagregación y claridad (ITDIF, 2016:7).

En cuanto a la calidad y disponibilidad de la información evaluada en el Índice de Transparencia y Acceso a la Información Fiscal, el estado de Puebla para el año 2016 obtuvo un porcentaje por arriba de la media tanto en calidad como en disponibilidad de la información colocándose por debajo del Estado de México pero en un rango que corre de 90 al 100% (ITDIF, 2016:8).

Gráfica 1. Resultados del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, 2016 (Puntuación en escala de 0-100)



Fuente: Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF), 2016, regional, Información para Decidir, Junio 2016, Resumen Ejecutivo, disponible en: http://transparenciainformacionfiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciainformacionfiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Resumen_ITDIF_2016.pdf

4.3. San Luis Potosí

En San Luis Potosí el partido político que está gobernando durante el periodo de estudio es el PRI y el organismo que atiende lo referente a la transparencia es la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP) del Estado de San Luis Potosí. Cabe mencionar que fue por medio del Decreto 0217 que se impulsa la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de San Luis Potosí.

Un aspecto importante que se consideró analizar fue preguntarse cuál es la naturaleza de los órganos garantes como tal, o bien si sólo son comisiones, y en este sentido se pudo constatar que la de San Luis Potosí tiene las características que se describen a continuación. La CEGAIP en San Luis Potosí es un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción III del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí; así como por lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables.

En esta Ley se determina lo relativo a la estructura y funciones de la CEGAIP, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de la misma, de conformidad con lo señalado en el Capítulo II del Título II de la Ley General. La sustitución de los comisionados se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía, de acuerdo con lo mandatado por el artículo 38 de la Ley General.

Algunas atribuciones que tiene el Órgano Garante encomendadas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) de San Luis Potosí, en su Título II, Capítulo I, Sección I, Artículo 34:

- I. Interpretar y aplicar las disposiciones de la presente Ley, conforme a lo dispuesto a lo que establece el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Recibir, dar trámite y resolver los recursos que interpongan las personas que hubiesen solicitado información a los sujetos obligados;
- III. Cumplir y difundir los lineamientos y criterios técnicos que emita el Sistema Nacional, necesarios para que las unidades y comités de transparencia, realicen la clasificación, desclasificación y administración de la información reservada y confidencial que corresponda;
- IV. Conocer y resolver las denuncias que se interpongan en ejercicio de la acción de protección de datos personales;
- VII. Establecer las normas y políticas para la administración, seguridad y resguardo de los datos personales, en protección de los sujetos obligados;
- XIII. Promover la rendición de cuentas de los poderes públicos entre sí; y la transparencia y rendición de cuentas hacia la sociedad;
- XIV. Pro-

mover la regulación e instrumentación del principio de publicidad de los actos y decisiones, así como el libre acceso a las reuniones de los poderes públicos estatales y municipales, e incentivar la participación ciudadana y comunitaria; XV. Recibir y sistematizar y, en su caso, requerir los informes mensuales que deberán enviarle a los sujetos obligados, relativas a la recepción y tramitación de solicitudes de información pública que hayan recibido; XXIX. Impulsar y fortalecer la cultura del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, del ejercicio del derecho a la protección de datos personales, y de transparencia, en los diversos sectores de la población, especialmente en el educativo de todos los niveles que se impartan en el Estado; XXXI. Establecer políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales; XXXII. Suscribir convenios con los sujetos obligados que propicien la publicación de información en el marco de las políticas de transparencia proactiva, así como suscribir convenios de colaboración con particulares o sectores de la sociedad cuando sus actividades o productos resulten de interés público o relevancia social; XXXVIII. Enviar al Instituto para que conozca y resuelva los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten en términos de lo dispuesto en la Ley General; XXXIX. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General; la presente Ley, y en las demás disposiciones aplicables; XLI. Fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica (LTAIP de San Luis Potosí, 2016:10-12).

4.3.1 Operación, integración y representación en el Órgano Garante

El Congreso del Estado, por el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, elegirá al Comisionado Presidente, cada dos años, de entre los comisionados numerarios, el cual podrá ser reelecto por una sola ocasión. Por cada comisionado propietario habrá un supernumerario que supla, en el orden de su nombramiento, las ausencias de los propietarios. La elección de los comisionados será organizada y realizada por el Congreso del estado a través de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información (CEGAIP) funcionará de forma colegiada en reuniones de Pleno, mismas que serán públicas con excepción de aquellas que vulneren el derecho a la privacidad de las personas, y se desarrollarán en los términos que señale su reglamento interior. Todas sus acciones, deliberaciones y resoluciones tendrán el carácter de públicas. La CEGAIP, se integrará por tres comisionados numerarios, y tres supernumerarios.

Cabe señalar que también existe representación de la Sociedad Civil, toda vez que la CEGAIP, tendrá un Consejo Consultivo, integrado por cinco consejeros honoríficos que durarán en su encargo cinco años. El Congreso del estado, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a través de una convocatoria pública dirigida a instituciones académicas, de investigación, asociaciones, colegios de profesionales y la sociedad en general, llevará a cabo

la elección del Consejo, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El Congreso del estado determinará los métodos internos de proposición de nombramiento de los consejeros a los órganos competentes de dicho poder legislativo. En la integración del Consejo Consultivo se deberá garantizar la igualdad de género y la inclusión de personas con experiencia en las materias de esta Ley y en derechos humanos, provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la academia.

4.3.2 Resultados que se han obtenido hasta el momento con la participación de los Órganos Garantes.

De acuerdo con el índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, en el año 2016 se evaluó en una escala de 0 a 100 la transparencia, acceso y disponibilidad de la información. Dicha métrica se realizó bajo la escala de Alto, Medio y Bajo, resultando para el Estado de San Luis Potosí el siguiente resultado (ver gráfica 1):

Lugar 18 con el 73.8% debajo de la media. Clasificado en el nivel medio el cual incluye a las entidades que obtuvieron puntajes en un rango mayor o igual a 70 menor a 85 puntos. Este Estado mantuvo una importante disponibilidad de la información solicitada, pero esta fue presentada sin suficiente desagregación y/o claridad (ITDIF, 2016:7).

En cuanto a la calidad y disponibilidad de la información evaluada en el Índice de Transparencia y Acceso a la Información Fiscal, se señala que el Estado de San Luis Potosí para el año 2016 se colocó en un rango de entre el 50% y 60% en calidad de la información y entre un 80% y 90% de disponibilidad de la información (ITDIF, 2016:8).

5. Conclusiones

La importancia de los Órganos Garantes de información en México tiene que sustentarse en una perspectiva de cambio democrático que el país desarrolla de 1977 a la fecha. En este tiempo el Estado mexicano se ha transformado y uno de sus logros más significativos es la vigencia del derecho de acceso de información pública en el oleaje de la transparencia y el principio de máxima publicidad reconocido en el artículo 6° de la Constitución en 2007. El reconocimiento sobre la importancia para proteger los datos personales y finalmente el perfil de gobierno abierto que empieza a impulsarse de modo importante desde el 2010 con la promulgación de la Ley de Protección de Datos Personales.

En todo este tiempo, el espacio público en el país ha impulsado dinámicas que han permitido replantear la relación del ciudadano con el Estado, para dar paso a los nuevos procesos de gobernanza que desencadenan otro esquema para organizar las instituciones públicas, incorporando con ello la intervención directa de los ciudadanos en diversos organismos de carácter estatal. Es el caso de la Comisión de Derechos Humanos en la cual hay un Consejo Consultivo integrado por representantes de la sociedad civil que interactúa con el presidente de ese organismo. Es el caso también del Instituto Nacional Electoral, en el cual su órgano fundamental que es su Consejo General da cabida a la participación de representantes de la sociedad civil, designados por la Cámara de Diputados.

También es el caso del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y protección de datos (INAI), dado que en su representación colegiada, participan servidores públicos designados por el Senado de la República. Esta línea del INAI, se ha extendido a todas las entidades federativas del país, en las cuales para articular la colegialidad inicia de entrada con la designación de los miembros que han de participar en los órganos colegiados responsables de la dirección, administración y gestión de las instancias relacionadas con el derecho de acceso a la información.

En este sentido, los Órganos Garantes se inscriben en la ruta de la nueva gobernanza que el país vive. Tienen a su cargo hacer efectivo el derecho al acceso a la información y el principio de máxima publicidad, dado que son la carta principal de los procesos de transparencia que en México han permitido abrir las burocracias gubernamentales, romper el monopolio de la información a cargo de la autoridad, así como hacer visible y evidente el desempeño del gobierno ante la mirada de los ciudadanos.

No obstante la importancia normativa de los Órganos Garantes de la transparencia, no puede soslayarse que, aunque el papel lo desempeñan en el espacio público que reivindica los derechos ciudadanos ante el poder, su forma de desempeño, además de entenderse en un nuevo sistema de gestión pública, en los cuales hay procesos de gobernar con una mayor interacción con la sociedad y la participación de la ciudadanía en los procesos de las decisiones públicas, son estructuras de poder regidas por el derecho y las normas constitucionales, pero en su integración y resultados intervienen actores de origen diverso que proclaman valores y preferencias que son parte del trabajo institucional que realizan.

Incluso, el principio mismo de colegialidad que implica el reconocimiento de colegas cercanos a la idea de paridad, también está influido por juegos del poder, los argumentos expuestos, las visiones no compartidas y las conclusiones que se obtienen en ocasiones por consenso para armar el principio de unanimidad, pero cuando este no se alcanza y se asume la categoría de

mayoría, hay que asumir como procedimiento democrático el proceso de votación para sacar adelante acuerdos y compromisos.

El hecho de que los órganos garantes de transparencia tengan compromiso con lo público del Estado y lo público de la sociedad, no significa que los acuerdos que deben construir se asuman de manera lineal, sino que despliegan capacidades de persuasión y argumentación para convencerse unos y otros en los órganos del trabajo colegiado.

Un Órgano Garante de la transparencia, aunque tenga definidas con nitidez las atribuciones legales, no significa que los acuerdos a conseguir se logren de modo inmediato. En la lógica de los comportamientos organizacionales, esos órganos se caracterizan por una integración heterogénea, plural y abierta, pero ello no es garantía para conseguir de manera rápida los acuerdos institucionales.

En un sentido del poder, los órganos utilizan desde luego elementos de interpretación y discrecionalidad para formular conclusiones: desde el momento en que interpretan, asumen una posición que consiste en aclarar la lógica de las disposiciones, lineamientos y reglamentaciones cuando no son claras y pueden llegar incluso a la frontera de la ambigüedad.

Para los Órganos Garantes de transparencia, el compromiso con la racionalidad formal no significa que ésta sea clara en todos sus aspectos y aunque lo fuera, toda ley necesita su reglamento y después del reglamento, están los lineamientos y las reglas de operación que se elaboran con posturas no solo lógicas, sino también valorativas y atendiendo al juego de preferencias que hay al interior de los mismos.

Por ello, aunque tengan compromiso expreso con la formación de valor público –coherencia, legalidad y satisfacción hacia los deseos de los ciudadanos en materia de transparencia- el propio valor público no exime de la postura partidista que los órganos asumen en el cumplimiento de sus tareas. No alcanzan acuerdos sin contratiempos y superación de desacuerdos.

En este caso, elementos objetivos como el cumplimiento de la norma y los elementos subjetivos como la interpretación de la misma cuando es necesario, dan cuenta de cómo la conducta manifiesta parte de la discusión colegiada de los órganos garantes de transparencia y esto no es una anomalía, sino condición de vida que, desde el punto de vista de las organizaciones, hay que saber procesar y combinar para conseguir que prevalezcan las posturas balanceadas.

Desde esta óptica y sin negar la importancia de los órganos de transparencia, tanto con la burocracia como el gobierno abierto y el imperativo de que los ciudadanos intervengan en la

toma de decisiones públicas de transparencia, se puede inferir como postura analítica que los Órganos Garantes de transparencia tienen 3 niveles de análisis en razón de lo expuesto:

1. El ordenamiento constitucional que los crea,
2. El ordenamiento legal que los estructura como un organismo viviente, y
3. La formación de valor público, no de manera automática, sino asumiendo que los actores colegiados intervienen en esta importante tarea con apego a expectativas, incentivos y preferencias que destacan cómo la subjetividad y la objetividad del quehacer institucional es inseparable.

Se pudo constatar de acuerdo a lo que señala la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que “Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables” (LGTAIP, 2017). Tanto Puebla como San Luis Potosí cumplen con estos ordenamientos legales.

En el caso de Puebla el desarrollo institucional del órgano garante tiene un rendimiento superior a la media, lo cual indica que además de la participación de la sociedad civil en los procesos de transparencia, el desempeño del órgano garante abona a favor de hacer efectiva la política de transparencia, tomando en cuenta el grado en que los valores democráticos están en camino de consolidación. El desempeño del órgano referido puede calificarse de satisfactorio, puede mejorarse para llegar a lo óptimo, pero se requiere de un esfuerzo conjunto para superar los escollos que se oponen a la transparencia. En términos de valoración institucional del desempeño en Puebla tiene un resultado alentador que permite destacar que su autonomía es efectiva y que por lo mismo el paquete de disposiciones que aplica no convalida injerencia del poder estatal.

En el caso de San Luis Potosí el desempeño institucional del órgano garante es debajo de la media, lo cual marca una alerta en el sentido que aún hay obstáculos que deben superarse para hacer efectiva la autonomía legal que tiene la participación de la sociedad en la toma de decisiones y que no deben descuidarse los aspectos de operación que permitan ubicar la po-

lítica de transparencia en un grado de mayor envergadura. El desempeño institucional de San Luis Potosí del órgano garante no implica reprobación alguna, sino que revela que la proclama de la democracia no significa en automático que la política de transparencia se cumple sin contratiempos y sin la presencia de elementos adversos a la misma.

No hay duda de las relaciones tensas que se desarrollan entre las tendencias de la democracia y el poder de la burocracia. Esta idea bipolar indica que la democracia favorece la transparencia pero que hay también fuerzas burocráticas que no están dispuestas a que los gobiernos sean transparentes y utilizan su lenguaje y procedimientos para retrasar este proceso. El caso de Puebla y San Luis Potosí puede calificarse como experiencias institucionales que revelan el saldo que deriva de la relación entre tendencias burocráticas y fuerzas burocráticas.

6. Fuentes de información

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa (2012), *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*, Estado de México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

Ayestarán Extcheberría, Sabino (2016), “¿Cómo podemos mejorar la transparencia en las organizaciones?”, en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad, España*, No. 1. Mayo-Junio.

Azuara Arai, Cecilia (2016), “La naturaleza del nuevo IFAI” en *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* de Jacqueline Peschard (Coord.), México: Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Castañeda Gutiérrez, Jessica B. (2017), “Reconstrucción de capital social y creación de valor público: Desafíos de la Alianza para el gobierno abierto en México”, *Tesis de Maestría*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Cejudo Guillermo M. y Alejandra Ríos Cázares (2012), “Capacidades Institucionales de los Órganos Garantes”, en Cejudo, Guillermo M., Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (editores), *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Criado, Ignacio J. (2016), “Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?”, en *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Fierro, Ana Elena y J. Ramón Gil García (2012), “Más allá del acceso a la información: El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público”, en Guillermo M. Cejudo, Sergio López y Ayllón, Alejandra Ríos Cázares (editores), *La política de transparencia en México, instituciones, logros y desafíos*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

González, García Juan (2003), “Teoría del desarrollo económico neo institucional” en *China: Reforma Económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno de España (2013), en *Código de Transparencia y derecho de acceso a la información pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2009), “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos”, en Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 1, México: Secretaría de la Función Pública,
- Merino, Mauricio (2013), *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Rose, Richard (1998), “El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales”, en Moreno Espinosa, Roberto, *Estudio introductorio*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. y Fondo de Cultura Económica.
- Santana Rabell, Leonardo (2015), *A reformar la Administración pública: de la burocracia a la gobernanza*, Puerto Rico, Escuela Graduada de Administración Pública/Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Puerto Rico.
- Salas Suarez, Joel (2017) “El papel de los órganos garantes de acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto” en Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144* (LC.PUB.2017/9-P), Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Subirats, Joan (2017) “Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas” en Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144* (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trigo, María Fernanda y Verónica Álvarez (2107), “Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América” en Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144* (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017
- Uvalle, Berrones Ricardo (2011), “Democracia, Estado de derecho y transparencia”, en Víctor S. Peña (Coordinador), *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, México, (coedición) Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto Tecnológico/ Estudios Superiores de Monterrey.
- Uvalle, Berrones Ricardo (2013), *Oportunidades y Restricciones de la política de transparencia en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uvalle, Berrones Ricardo (2017), “Fundamentos democráticos del Gobierno Abierto: Reflexiones sobre el caso de México” en Víctor S. Peña (Coordinador), *Gobiernos abiertos. Elementos para una política pública del concepto a su implementación*.

Vergara, Rodolfo (2007), “La transparencia como problema”, en *Cuadernos de Transparencia No. 05*, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Fuentes de información electrónicas

Decreto (2016), “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla” [Versión electrónica], en Orden Jurídico poblano: Secretaría General de Gobierno, Gobierno del Estado de Puebla, disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-del-estado-de-puebla-2> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2017).

Decreto 217 (2016) “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí” [Versión electrónica], en Plan de San Luis: Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Año XCIX, Tomo II, SLP, disponible en: [http://www.cegaipslp.org.mx/webcegaip.nsf/7f2ffb48f0a45aad862580ac00748d1f/\\$FILE/DECRETO%20217.-%20Ley%20de%20Transparencia%20\(09-MAY-2016\).pdf](http://www.cegaipslp.org.mx/webcegaip.nsf/7f2ffb48f0a45aad862580ac00748d1f/$FILE/DECRETO%20217.-%20Ley%20de%20Transparencia%20(09-MAY-2016).pdf). (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2017).

Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2017, disponible en <https://www.oidp.net/docs/repo/doc188.pdf>. (Fecha de consulta: 03 de junio de 2017).

DECRETO por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html. (Fecha de consulta: 03 de junio de 2017).

Puebla, disponible en: http://itaipue.org.mx/site/?page_id=334 (Fecha de consulta: 03 de junio de 2017).

San Luis Potosí, disponible en: <http://www.cegaipslp.org.mx/webcegaip.nsf/informes?OpenPage> (Fecha de consulta: 03 de junio de 2017)

Reflexiones sobre el desempeño de los Órganos Garantes de Transparencia en México.
El caso de Puebla y San Luis Potosí en el periodo 2016-2017
Rina Marissa Aguilera Hintelholher
DOI: DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2019.33.70063>



ENCUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

33° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2019

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCUCIJADAREVISTAELECTRÓNICADELCENTRODEESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 10, No.33, septiembre-diciembre 2019, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 26 de agosto de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación