

INFORMACIÓN PÚBLICA: LA EXPERIENCIA DE SINALOA

Por César M. Valenzuela Espinoza

Introducción

Una de las grandes contradicciones que han marcado la historia del México contemporáneo es la distancia entre el país real y el país formal. La construcción de un pleno Estado de Derecho ha sido un proceso largo y sinuoso que ha encontrado diversas resistencias desde el poder mismo y desde poderes fácticos que impiden nuestro acceso definitivo a una sociedad abierta, moderna y pluralista.

Los años recientes están marcados por una intensa movilización social que ha contribuido a establecer un modelo de control social recíproco al limitar facultades metaconstitucionales del Ejecutivo Federal, impulsar una más efectiva división de poderes, sentar las bases para una relación más abierta y transparente entre la Federación y los estados y, sobre todo, al propiciar la emergencia de numerosos centros de poder que actúan como contrapeso a un excesivo verticalismo en la toma de decisiones que afectan la vida económica, política y social de México.

Como es obvio, este es un proceso inacabado. Desmontar un sistema de relaciones fincado en el autoritarismo y el clientelismo requiere de

Acciones sistemáticas de todos los actores políticos y sociales que compartan la voluntad y el compromiso común de construir y consolidar un país de leyes, afianzar una cultura de la legalidad y evitar que cualquier fuerza o grupo, por poderoso que sea, pueda impunemente transgredir las normas que regulan la convivencia respetuosa y civilizada en la sociedad mexicana de hoy.

A esta tarea se suma cada vez más ciudadanos, fuerzas y organizaciones sociales. Así, las ideas y las prácticas políticas que han orientado el cambio, la transición y la democratización no pueden considerarse patrimonio exclusivo de ningún grupo, corriente o partido político. Son patrimonio colectivo y expresan una serie de cambios de orden cualitativo y cuantitativo que de modo gradual han ido modificando la naturaleza de las relaciones de poder en el México contemporáneo. Lo que hoy vemos y vivimos no es sino la condensación de un tiempo histórico. Para expresarlo de otra manera: vivimos días que condensan años. De lo que se trata ahora, es de garantizar que esos cambios se consoliden, sean irreversibles y se conviertan en parte de lo que podemos llamar normalidad democrática.

Como apuntaba, estos cambios se advierten en todas las esferas, y dan cuenta de reacomodos que, al modificar los tradicionales arreglos institucionales, dan lugar a tensiones y fricciones, desencuentros y conflictos de diversa magnitud e intensidad, pero que pueden y deben

encontrar cauces civilizados de resolución. Hemos acumulado en nuestra larga transición democrática –que, como se ha visto, no culminó con la alternancia- una gran experiencia para dirimir nuestros desacuerdos con sentido de futuro. En otros términos, tenemos que pensar y actuar con un horizonte de visibilidad más amplio.

Uno de los ámbitos donde se advierte con mayor claridad este proceso de cambios es en el de la información pública. En apenas unos años, se ha acelerado el paso de la criptocracia a la democracia. El régimen cerrado y sus amigos¹ que durante décadas han monopolizado el espacio de lo público, han ido cediendo terreno paso a paso, y hoy conceptos clave como rendición de cuentas y transparencia articulan y definen un nuevo discurso político que debe traducirse en nuevas prácticas institucionales para hacer irreversible este fenómeno.

El ejercicio patrimonialista del poder y la correspondiente red de relaciones clientelares se expresó en una privatización del espacio público, alentó una cultura de la secrecía que derivó en un profundo distanciamiento entre gobierno y sociedad. Las consecuencias: una ciudadanía a la que no se le reconocía su mayoría de edad política, una creciente pérdida de legitimidad de las instituciones y una reducción de su base social de apoyo. Estos elementos y muchos

¹ Utilizo el título del trabajo de Juan Francisco Escobedo. “**El régimen cerrado y sus amigos. De la criptocracia a la democracia**”, publicado en la revista *Este País*, no 129. diciembre de 2001 y que constituye un excelente recorrido por los avatares y dificultades del México contemporáneo para construir una sociedad abierta.

otros más, fueron los componentes de una crisis largamente larvada, y que sólo los esfuerzos de democratización emprendidos desde el último cuarto de siglo pasado han podido ir superando.

Devolver a la ciudadanía un bien público –como es la información pública– seguirá encontrando resistencia porque “los componentes autoritarios de la sociedad mexicana no han sido desterrados. La emergencia de una ciudadanía crítica, vigilante y participativa es una buena señal, pero aún débil. La cultura democrática se abre paso con dificultad, porque su expresión y socialización requiere de ciudadanos informados, autoridades cuyas acciones y decisiones se hagan públicas, poderes limitados por la legalidad y respeto a los derechos humanos y libertades públicas.”²

1. “Gobierno oculto” y cultura de la legalidad

Estamos construyendo un Estado democrático, pero esos componentes autoritarios siguen ahí. Sólo una visión idílica del cambio, la transición y la alternancia podría sostener que han sido desterrados de la cultura y de la práctica política actuales. No está de más recordar que en todo Estado democrático actúan los llamados “poderes invisibles”, según nos recuerda el filósofo italiano Norberto

² Ibidem. “Es tan complejo y laberíntico el Leviatán mexicano –apunta Escobedo– que no bastará el voluntarismo, los códigos de ética o los actos de fe para demostrar la honestidad de los principales funcionarios de gobierno. La racionalidad de la corrupción y la discrecionalidad en la toma de decisiones y en el manejo de la información pública está anclada en la repetición de antiguas pautas culturales.”

Bobbio.³ Son estos poderes invisibles los que dan cuenta de zonas opacas, de un “gobierno oculto”, que no pocas veces transgrede la legalidad, el Estado de Derecho, y actúa con una impunidad y una arbitrariedad que lastima las instituciones democráticas. De todas las latitudes, conspira contra un elemento clave en la construcción de la sociedad moderna: el principio democrático de publicidad de los actos del Estado⁴.

Ahí está, justamente, un espacio de lo público que ahora todos estamos empeñados en recuperar. En la medida en que ese espacio que ha sido confiscado a la ciudadanía le sea devuelto, estaremos dando un paso más en la dimensión del nuevo Estado democrático. Quiero decir con ello que someter al escrutinio público, a la revisión de los ciudadanos lo que ahora se les niega, es reducir los espacios de la discrecionalidad y, al mismo tiempo, ejercer control sobre el poder político.

Esto significa, ni más ni menos, estrechar ese ámbito “privado” del Estado, hacerlo transparente, someterlo a la rendición de cuentas, y

³ Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

⁴ Joseph Stiglitz y Roumeen Islam, en el artículo “Más y mejor información reduce la pobreza”, señalan: “... en el gobierno, un alto nivel de secretos con frecuencia les permite a quienes ejercen la autoridad guardar con recelo sus conocimientos para aumentar su poder, perjudicando la capacidad de la gente de participar de manera significativa en el proceso político. A puertas cerradas, reina la corrupción. Asimismo, en el sector privado se permite que magnates corporativos corruptos mantengan desinformados a los accionistas y se llenen los bolsillos... Es hora de que las cosas cambien. El acceso a la información constituye un componente fundamental dentro de una estrategia exitosa de desarrollo. Si somos serios en nuestro propósito de reducir la pobreza global, debemos liberar el acceso a la información y mejorar su calidad”. Diario Clarín, Argentina, 3 de enero de 2002. Tomado de Nestor Baragli, “Acceso a la Información en la República Argentina: una asignatura pendiente”, en revista Prospectiva año 8, número 24, México, julio de 2003.

ello no puede ni debe entenderse como una concesión graciosa de los poderes públicos, sino como una obligación, más que moral, jurídica y social. Así pues, estamos ante formas de control ciudadano que acota los espacios para la secrecía, la manipulación de datos e información, que limita la corrupción y el clientelismo, entre otros vicios perniciosos de la sociedad democrática.

Pero no sólo se trata de acotar y controlar zonas “privadas” de la acción estatal, sino también de evitar que grupos de presión, grupos de interés, poderes fácticos y todo aquello que podemos denominar “subgobiernos ocultos”, presentes también en toda sociedad democrática, influyan y/o determinen las políticas estatales. Las experiencias recientes en sociedades democráticas desarrolladas, donde la confusión entre lo público y lo privado suscita diversos escándalos, también son un ejemplo de las dificultades que hay que superar en la construcción de un orden democrático firme que elimine toda opacidad, afiance la transparencia y limite todo ejercicio discrecional y arbitrario del poder⁵.

⁵ Cfr. Jeremy Pope. *Acces to information: whose right an whose information?* En este trabajo que forma parte del **Global Corruption Report 2003**, el autor plantea: “An obsesión with secrecy persist in leading industrial countries. Witness the absurd spectacle of Sweden being axxed by the European Comisión of breaching Community Law by making Comisión documents available under legislation the Sweedes have enjoy for nearly 250 years. Even modest access proposals provoked a ‘bitterly fought and still controversial compromise’ in the European Parliament. Meanwhile, in the United States (whose landmark freedom of information legislation has long been a world leader) the White House has sought to block public disclosure of its meetings with Enron and other energy industry officials-illustrating the fact that struggle for information es, firs and last, a struggle for accountability.”

Este fenómeno puede también asociarse a lo que Hellman, Jones y kauffman⁶ definen como “captura del Estado”, i.e., “la configuración de la formación de las reglas básicas del juego (ej, leyes, reglas, decretos y regulaciones) a través de pagos privados ilícitos y oscuros a funcionarios públicos”. El impacto que ello tiene sobre los arreglos institucionales que regulan el cambio entre los agentes económicos, políticos y sociales es enorme, pues erosiona el tejido social, violenta el Estado de Derecho e introduce una elevada dosis de incertidumbre en la vida colectiva, ya que debilita aún más “la capacidad o compromiso del Estado para intensificar la seguridad de los derechos de propiedad y contratos”

“Gobierno oculto”, “poderes invisibles” o “captura del Estado”, son realidades que conspiran contra el orden democrático y son riesgos que están ahí como amenaza de involución de la democracia que es siempre un orden frágil. Precisamente por ello, es que la rendición de cuentas y la transparencia no pueden ser mero ejercicio retórico, sino práctica cotidiana para limitar todo ejercicio excesivo del poder y afianzar una cultura de la legalidad en el quehacer de las instituciones estatales.

⁶ Joel S. Hellman, Geraint Jones y Daniel kauffman. “Capture al Estado. Capture el día”. *Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición*. Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Septiembre de 2000. Referido a las sociedades en transición de la Europa Oriental y la antigua Unión Soviética, muchas de las tesis pueden ser aplicadas a sociedades desarrolladas, v.gr., casos Nerón, y Worldcom en Estados Unidos, y presiones sobre el Poder Judicial para investigaciones sobre hechos de corrupción que involucran al primer ministro italiano, Silvio Berlusconi. Señalan los autores: “Después de haber transcurrido sólo una década de transición, el miedo del Estado leviatán ha sido reemplazado por una nueva preocupación acerca de los poderosos oligarcas que manipulan a los políticos, dan forma a las instituciones y controlan los medios de comunicación para avanzar y proteger sus propios intereses a expensas del interés social.”

2. Transparencia y Estado democrático

La transparencia, aunque no tenga el imperativo legal de un concepto clave como la rendición de cuentas, no es un adorno del Estado democrático, de la sociedad moderna. Es un requisito para una convivencia respetuosa, civilizada: es una garantía de que las instituciones estatales, el Estado, están al servicio de los ciudadanos y no por encima de ellos⁷. Su ejercicio afianza un ambiente de legalidad y fortalece la legitimidad del sistema democrático. Sólo estas razones bastarían para seguir los empeños de la sociedad mexicana en la perspectiva de su democratización plena.

Estos son los mecanismos de que disponemos para cancelar esas zonas de opacidad y secrecía. Sólo así podemos garantizar que “la gestión pública no sea un conjunto de secretos hurtados a la mirada de los ciudadanos, sino algo que puede ser visto y que admite discreción; no es lo mismo lo discreto que lo secreto. Hay cosas que deben ser discretas, en el sentido de que diversos proyectos

⁷ En su trabajo *“Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”*, Santiago de Chile, 1999, Alejandro Ferreiro apunta, en relación con la corrupción: “...por definición distrae recursos públicos y/o pervierte las decisiones públicas que, debiendo orientarse al bien común, terminan favoreciendo los intereses de los deshonestos... adicionalmente, afecta la capacidad y recursos del Estado para hacer frente a los compromisos contraídos con la sociedad, incrementando el desencanto y escepticismo social sobre los asuntos públicos. En definitiva, el mayor costo político de la corrupción es el daño que provoca a la confianza pública en las instituciones y representantes, soporte fundamental de todo sistema democrático.” Ponencia presentada en la Novena Conferencia ant-Corrupción celebrada en Durban, Sudáfrica, del 10 al 15 de octubre de 1999.

futuro pueden estropearse, o una proclamación imprudente; deben ser discretas pero no secretas”⁸

En la medida en que se garantice el libre acceso a la información, mejorará la calidad de nuestro orden democrático pues, como sostiene Manuel Zafra,⁹ “frente al acceso, la deliberación altera las preferencias iniciales y elude el protagonismo de minorías activas abriendo el debate a colectivos más amplios.”

Esas “minorías activas” que actúan como depositarias de los intereses de la sociedad civil y actúan como “minorías intensas”, son las que en defensa de intereses particulares pueden lesionar el interés general. En un trabajo realizado prácticamente en coincidencias con el inicio de la administración federal actual, Juan Pablo Guerrero Amparán, señaló: “... la transparencia general varias ventajas que por sí solas justifican su búsqueda: uno, favorece el apego a la ley y reduce los márgenes de discrecionalidad en su interpretación; dos, favorece el uso mesurado de los recursos públicos y la eficiencia; tres, incita a la

⁸ Fernando Savater. **Ética, política, ciudadanía**, Editorial Grijalbo, Raya en el Agua y Causa Ciudadana. México, 1998, pp. 51-52. Sobre ello, el autor añade: “La transparencia... no impide, insisto, una cierta discreción en algunos campos; pero lo que la impide es el secretismo sistemático de los políticos. Parte de la deontología de un político es negarse al secretismo, negarse al oscurantismo y favorece la transparencia de la gestión pública, el hecho de que los ciudadanos en cualquier momento puedan preguntar: yo quiero saber qué ha pasado allí, quiero que se me explique. No responder: no, usted no lo entendería, porque eso es muy complicado, solamente personas muy especializadas.” Pp. 52-53.

⁹ Manuel Zafra, “El contexto político de la gestión pública”, en **Pensar lo público**, CEMCI/ESADE, España, 2000, p. 40.

honestidad y la responsabilidad; y cuatro, facilita la coordinación entre las agencias gubernamentales.”¹⁰

Cumplir, alcanzar esas ventajas, es avanzar hacia un estado superior del sistema político mexicano. Porque significa, simple y sencillamente que el ciudadano de a pie tiene posibilidades reales de participar e influir de manera decisiva en la vida pública. Porque la transparencia quiere decir que la población tiene acceso a información disponible, completa y clara sobre problemas a causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos humanos y administrativos usados; las referencias para la evaluación de la acción pública; los resultados logrados con el programa (y) la identificación de los impactos sociales y los costos económicos finales.¹¹

Estas ventajas, referidas al ámbito de la administración pública, tiene su correlato en el ámbito de la política. Al hacerse transparente el ejercicio del poder, se facilita la búsqueda de acuerdos y compromisos entre los actores políticos, se cancela la tradicional sospecha, suspicacia y reticencia en las relaciones entre gobierno y partidos, gobierno y sociedad o entre gobiernos de distinta filiación, se establece un nuevo marco para relaciones más

¹⁰ Juan Pablo Guerrero Amparán. “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Documento de trabajo número 89, CIDE. División de Administración Pública, México, 2000.

¹¹ Ibidem.

Fluidas y de confianza entre poderes y, lo que es más importante, se abre un amplio camino para alcanzar consensos activos, fundados en el conocimiento y en una renovada calidad de la deliberación pública, al tiempo que se garantiza el ejercicio del disenso razonado.

En este contexto y bajo estos principios de filosofía democrática surgen en diferentes países leyes de acceso y de transparencia, entre las que encontramos de manera destacada, por su carácter pionero en nuestro país, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, y obviamente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

3. Ley de Acceso a la Información Pública en Sinaloa

La participación gubernamental sobre la transparencia como en materias que se vinculan al acceso a la información pública, tuvo su cauce formal en el Estado de Sinaloa.

El titular del Ejecutivo Estatal remitió al Congreso del Estado un proyecto de iniciativa de la ley de acceso a la información pública. La coincidencia fue unánime. Así, el 26 de abril de 2002 y con la aprobación de todas las fuerzas políticas representadas en dicho órgano parlamentario, se publica en el Periódico Oficial la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

Para ciertas referencias direccionales, se dicta una *vacatio legis* de un año, con el efecto primordial de que las entidades pudiesen expedir sus reglamentos o acuerdos generales de aplicación procedimental.

Dos son los objetivos primordiales de la ley sinaloense: el primero es fijar la reglamentación del derecho de acceso a la información pública; el segundo, implementar bajo pautas locales el denominado “derecho a la autodeterminación informativa”¹² vinculado a la protección de datos personales en poder de entidades públicas, dando lugar al denominado “derecho de corpus data”¹³.

Precisar sobre derecho a la información es hablar necesariamente de un régimen democrático que aporta garantías suficientes para la realización del Estado de Derechos. Se ha determinado que sólo la soberanía popular, la participación política de los ciudadanos, garantiza que el Estado de Derecho lo sea tanto en su sentido objetivo, imperio de la ley, como en su sentido subjetivo, es decir que esa ley incorpora los derechos y libertades demandados como tales por los individuos y por los grupos de la sociedad de que se trata.¹⁴

¹² Cfr. Lucas Murillo, Pablo, *el derecho a la autodeterminación informativa*, Madrid, Tecnos, 1990

¹³ Diversas han sido las consideraciones que en materia internacional se le han dado en el contexto jurídico a la figura del *habeas data*, sobre el particular cfr Ekmekdjian, Miguel Angel y Pizzolo, Calogeno, *Habeas data. El derecho a la intimidad frente a la revolución informática*, Buenos Aires, Desalma, 1996; Dalla Vía, Alberto R., e Izascum Basterra, Marcela, *Habeas data y otras garantías constitucionales*, Buenos Aires, Némesis, 1999; Puccinelli, Oscar, *El Habeas Data en Indoiberoamérica*, Bogotá, Temis, 1999; entre otros.

¹⁴ Ríos Estavillo, Juan José, *Derecho e Información en México*, (en prensa).

Aún así, el tema ha circunscrito diversas aristas que la doctrina jurídica nacional continúa aportando al respecto.

Sobre la diversidad clasificatoria jurídica del tema se han pronunciado autores como Barragán, López Ayllón, Villanueva Villanueva, Gómez Robledo, entre otros; sin embargo, la conceptualización precisa reconocer que el tema implica la determinación de mecanismos jurídicos de seguridad de que el ordenamiento constitucional debe establecer para salvaguarda y defender la integridad en sus valores normativos y de convivencia. Y sobre este respecto empieza a cobrar presencia normativa el tema del derecho de acceso a la información pública.

Consideramos que el derecho el derecho de acceso no guarda más que la finalidad de un sujeto denominado y catalogado bajo los parámetros de receptor, de identificar de manera plena o clara aquella información o informaciones que le conlleven a la toma de una decisión; a fin de cuentas pues, lo que se busca es el estar informado de una manera consciente y objetiva.

Consecuentemente tal requerimiento de información se hace con base en una decisión personal plena, y bajo conocimiento de causa o bajo la expectativa de que algún elemento de información, generalmente resguardado por alguna autoridad, pueda provocar en él algún tipo de conocimiento.

Así entonces hablar de un derecho de acceso a la información, parte generalmente de vincular este derecho al actuar de las autoridades, de ahí que en un principio la información sea catalogada como pública.

Asimismo se ha planteado que, como característica determinante en un Estado democrático, el principio de publicidad de sus actos así como la transparencia de la administración sobre la gestión de los asuntos públicos, deben regir en todo momento.

Hablar de transparencia en la información pública se ha significado también por la implicación de los funcionarios a dar cuentas sobre las decisiones que toman a efecto de que estos sean considerados verdaderamente gestores o mandatarios de los gobernados.

Estamos pues ante la presencia de una figura relativamente novedosa que implica, en tratándose de información pública gubernamental, la ratificación de un Estado democrático el cual debe poner a disposición relacionada con la gestión de los asuntos públicos.

Se ha precisado asimismo que la publicidad y transparencia en la actuación de la administración pública contribuyen a combatir la corrupción, promueve la inversión privada al disminuir los costos de transacciones en el mercado, produce una mayor confianza de los

Ciudadanos en sus autoridades públicas y fomenta una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Además al facilitarse la fiscalización de la gestión pública, se logra una participación informada y los ciudadanos serán los primeros interesados en exigir que se respeten los procedimientos y la institucionalidad establecida.¹⁵

Para cumplir con estos fines la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, atiende entre otros a los siguientes principios¹⁶:

- La característica de entidad pública (sujetos obligados al cumplimiento de la ley) se aplica a los órganos de poder público estatal (ejecutivo, legislativo y judicial); ayuntamientos municipales; órganos autónomos locales; partidos políticos así como a aquellos particulares que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de algunas de las entidades antes señaladas y que además ejerzan gastos público, reciban subsidio o subvención.
- Para ejercer el derecho de acceso no es necesario acreditar “derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho de corpus data”

¹⁵ Defensoría del Pueblo, El acceso a la información pública. No a la cultura del secreto. Defensoría del Pueblo, Perú, Lima, 2001.

¹⁶ Datos tomados de Ríos Estavillo, Juan José, op. cit...

- El uso que se haga de la información es responsabilidad de la persona que la obtuvo.
- La calificación sobre la satisfacción de la respuesta, consecuentemente la califica el receptor y no el transmisor.
- La información pública se clasifica en 3 aspectos: información pública de carácter general, que a su vez puede ser, a) aquella que las entidades públicas están obligadas a difundir de oficio mediante publicación están obligadas a difundir de oficio mediante publicación por medios electrónicos a través de una página de internet, y b) aquella que puede requerir cualquier individuo de manera personal y directa, en forma escrita o verbal. Asimismo la información pública se puede clasificar como reservada o confidencial. Por esta clasificación, el interés de protección que solventa es superior al interés de protección que solventa es superior al interés público, en tal virtud, esta información se resguarda.
- Se constituye por ley como órgano autónomo en materias patrimonial, de operación y decisión, integrado por tres comisionados, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.
- Como mecanismos instanciales a efecto de cumplir con la entrega de información pública, la ley reconoce el mecanismo de solicitud de información, el recurso de inconformidad y el recurso de revisión. Los dos primeros se interponen ante la entidad pública obligada, el último ante la Comisión Estatal.

- La institución del corpus data en Sinaloa, se reconoce en términos de la Ley que se comenta, como un mecanismo de oposición que guardan los gobernados a efecto de requerir a aquellas entidades públicas que administran o resguardan datos de carácter personal los siguientes elementos: a) si se está procesando información que le concierne; b) a conseguir una comunicación inteligible de ella sin demoras; c) a obtener las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sea ilícitos, injustificados o inexactos, y d) a conocer los destinatarios cuando esta información sea transmitida.

La vertiente del tema sobre el acceso a la información pública gubernamental requiere necesariamente de mecanismos de participación y responsabilidad jurídicas. Este señalamiento es innegable. Sin embargo es necesario también reconocer que mientras todos los sujetos que interactúan sigan el acatamiento de sus pautas y compromisos de participación, Sinaloa y nuestro país mantendrán como postulados supremos la necesaria participación que en materia cultural, democrática y legal influyen en temas como el derecho de acceso.

4.- La elaboración de una ley de archivos

A casi un año de haber entrado en plena vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (LAIPES), se ha cumplido una parte importante de las expectativas planteadas.

Nuestro ordenamiento se ha convertido en una referencia nacional en la materia, y ha sido sin duda una importante contribución al desarrollo y consolidación de nuestra vida democrática.

Sólo para dar una idea, el Sistema Estatal de Acceso a la Información Pública registra, al 26 de marzo, más de un millón 300 mil consulta a la información de oficio. Ha recibido mil 801 solicitudes de información a petición de parte, de las cuales 629 corresponden al Poder Ejecutivo; 21 al Poder Legislativo; 10 al Poder judicial y 926 a los 18 municipios de la entidad. A ello hay que sumar 215 solicitudes presentadas a los organismos autónomos.

Estos datos no hacen sino ratificar que la LAIPES se ha confirmado como un instrumento que garantiza la participación de los ciudadanos y, con ello, contribuye a mejorar la calidad de nuestro orden democrático. En Sinaloa, podemos decir, pasamos de la escasez a la abundancia informativa sin mayores sobresaltos, salvo los normales en sociedades abiertas y tolerantes a la crítica.

Este impulso democrático ha de ser sostenido. Es nuestra responsabilidad –y también voluntad explícita del titular del Poder Ejecutivo Estatal, Juan Millán Lizárraga- dar nuevos pasos para garantizar que la apertura informativa sea, cada vez más, un instrumento de control democrático y un aporte al mejoramiento de la calidad de la deliberación pública.

Ahora estamos empeñados en reforzar la ley con nuevas normas relacionadas con la clasificación funcional de documentos, que facilite el acceso de las personas a la información pública, y permita respuestas más rápidas, oportunas y expeditas de los sujetos obligados.

Esta preocupación se advierte en la mayor parte de las entidades que cuentan ya con la ley de acceso a la información. Se ha advertido también por ejemplo, en el Instituto Federal de Acceso a la Información, que ha planteado que “uno de los obstáculos para la aplicación de la LFTAIPG es la falta de una cultura de sistematización y ordenamiento en los archivos gubernamentales de las dependencias”, y apunta que una ley de archivos “es de gran importancia para garantizar de manera más efectiva y eficiente el acceso a la información pública”.

4.1. Una concepción más amplia de información pública

la evaluación de nuestros resultados en materia de acceso a la información arroja un balance positivo: aún cuando la información de oficio de las entidades del poder ejecutivo ofrece a la fecha oportunidades de mejora, su publicación estuvo puntualmente en la internet, y se trabaja de modo permanente en su mejora; respecto a la atención de solicitudes presentadas por las personas, cabe decir que

un porcentaje muy elevado de las respuestas han resultado satisfactorias y se han entregado dentro de los plazos establecidos; en cuanto a los recursos de inconformidad presentados se brindó toda la asesoría jurídica necesaria.

Pese a los avances logrados, estos deben ponderarse desde una perspectiva más amplia. Así como la Ley de Acceso a la Información Pública no debe verse como un fin en sí, sino como instrumento de una política encaminada a una participación más informada de los ciudadanos en los asuntos públicos, también es inaceptable que en una actitud minimalista se ofrezcan datos lacónicos y aislados en respuesta a la solicitudes presentadas.

Dicho en otros términos, lo deseable es ir más allá de la conceptualización contenida en la LAIPES, que describe como información pública “todo registro, archivo o cualquier dato que se recopile, mantenga, procese o se encuentre en poder de las entidades públicas”, y asumir como información al “conjunto de datos estructurado de manera tal, que permita su cabal interpretación y su análisis objetivo”. Sólo así, el ordenamiento jurídico podrá convertirse en instrumento de política pública.

La visión antes descrita resalta la importancia de otro requerimiento: la adecuada administración de la información y sus soportes. Sólo mediante éste podemos asegurar la observancia puntual de

Disposiciones legales celosas en cuanto a los plazos de cumplimiento, además de ofrecer a las personas la información suficiente, oportuna y objetiva demandada con insistencia.

En el Estado de Sinaloa emprendemos esta tarea con plena conciencia de que nuestro punto de partida no es el idóneo: el bajo nivel de existencia prevaleciente respecto a la ordenación e integración de nuestros documentos dio lugar a un laxo manejo de los soportes de información. Aún así, iniciamos esta etapa con cierta estructura administrativa en operación: desde 1999 fue creado el Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa.

Asimismo, como unidad administrativa de la Secretaría de Administración y Finanzas existe el Departamento de Correspondencia y Archivo, mismo que fundamentalmente cumple las funciones de archivo de concentración del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en cuanto a normas operativas, legales y reglamentarias para la gestión documental, existe un gran vacío.

4.2. La formulación del proyecto de ley de archivos

Para llenar ese vacío, algunas de nuestras actividades prioritarias están encaminadas a formular el proyecto de ley de archivos y del reglamento respectivo. En ese orden de ideas hemos revisado, en el contexto de la Ley de Acceso, los marcos jurídicos en vigor en aquellas entidades federativas que cuentan con leyes sobre la materia. De tal revisión se desprendió lo siguiente.

En algunos casos, las leyes de archivos:

- Se orientan marcadamente al resguardo y conservación de los documentos con valor histórico.
- En algunos casos, consideran a los documentos como bienes gubernamentales.
- Exigen a quienes solicitan su consulta, la acreditación de un interés legítimo.

La LAIPES establece:

- Es información pública todo registro, archivo o cualquier dato recopilando, generado o en poder de las entidades públicas (Art. 5, fracción V).
- La información en poder de los sujetos obligados, es en bien público y a excepción de aquella considerada reservada o confidencial debe ponerse a disposición de las personas.

- Hace énfasis en el derecho de las personas a conocer toda la información creada, administrada o en posesión de los sujetos obligados.
- Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho de Corpus Data.

Como conclusión de la comparación realizada, detectamos la gran oportunidad de construir una normativa sobre archivística capaz de satisfacer las necesidades administrativas del propio sector público, al tiempo que le facilite cumplir con lo dispuesto por la Ley de Acceso.

Es decir, vivimos la oportunidad de cubrir el vacío jurídico y de manera simultánea atender satisfactoriamente las necesidades de clasificación, ordenamiento y catalogación de documentos bajo una perspectiva de funcionalidad, que deje a las entidades en posibilidad de localizar, recopilar e integrar toda la información que eventualmente sea solicitada por las personas en el ejercicio de su derecho de acceso.

Aunque lo anterior representa una valiosa oportunidad, plantea también serias interrogante sobre los modelos de clasificación y catalogación a utilizar. Tradicionalmente los documentos se han organizado con dos esquemas básicos:

El primero, muy enfático en el control de correspondencia, es utilizado ampliamente en cualquier oficina, se basa en el ordenamiento cronológico y/o geográfico de los documentos, y en la agrupación por destinatarios y emisores;

El segundo, se sustenta en estándares archivísticos internacionales, tiene un enfoque eminentemente integrador, descansa en una estructura de clasificación que con niveles de agrupación por fondos, secciones y series puede dar coherencia a los documentos gestionados en todo el ámbito organizacional; hace consistente además, su administración a todo lo largo de los espacios temporales que componen el ciclo vital de los documentos.

4.3 Ventajas del esquema regido por estándares internacionales

El esquema regido por estándares internacionales muestra ventajas explicables por sus elevados alcances conceptuales, los cuales se condensan en los principios de universalidad y de unidad temporal; el primero de estos principios intenta integrar como un todo a los diversos elementos del sistema de gestión de documentos, mientras el segundo integra las diferentes fases en la vida de éstos.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, su implementación exitosa depende de que se asuma estrictamente como el referente conceptual a partir del cual se establecerán otros criterios técnicos y métodos operativos que lo complementen. Sólo así podrá obtenerse un modelo de administración de documentos capaz de satisfacer los requerimientos específicos surgidos de nuevos ordenamientos jurídicos y de las necesidades asociadas a una gestión más dinámica de los asuntos gubernamentales.

En algunas experiencias de implantación se manifestaron con claridad ciertos enfoques. De ellos puede decirse que:

- Un criterio de clasificación de documentos universalmente aceptado, es el que atiende a las diferentes etapas del ciclo de vida de los documentos. Este criterio inspira métodos operativos que desembocan en una agrupación por archivos Históricos, de Concentración y de Trámite.
- Un segundo criterio es el asociado a la estructura administrativa. Bajo este criterio algunos archivos se ordenan en correspondencia total con la estructura administrativa. Bajo este criterio algunos archivos se ordenan en correspondencia total con la estructura organizacional. Así, se encuentra que los fondos como máximo nivel de agrupación se corresponde con el más alto nivel jerárquico que es el de secretaría; las secciones se hace coincidir con el siguiente nivel de la estructura que es el de subsecretarías, mientras

las series se conforman con los documentos a cargo de cada dirección.

En estos casos, los criterios referidos son compatibles con el esquema conceptual y se satisfacen en buena medida las necesidades macro de la organización de los documentos, pues:

1. Sin perder el control, los usuarios se descargan de aquellos documentos que no son motivo de consulta frecuente, facilitando la búsqueda y manejo de aquellos de uso cotidiano.
2. En todo momento es posible saber quien generó cada uno de los documentos.
3. Se obtiene el adecuado resguardo de documentos a lo largo de todo su ciclo vital, asegurando la conservación de todos ellos durante su vida útil.

Mediante estos criterios y revisando desde el interior de cada archivo, resulta sencillo responder las siguientes preguntas: ¿Cuál unidad administrativa es autora de este documento?, ¿Cuál etapa cronológica vive este documento? Cuando no existen limitantes de tiempo, explorando sistemáticamente cada archivo, las búsquedas son siempre exitosas porque bajo este esquema, se tiene la certidumbre de que todos los documentos han sido archivados.

Hasta este nivel no hay lugar para confusión alguna en los agrupamientos. Ésta aparece en realidad cuando se pretende “bajar” al siguiente nivel. Para solventar las necesidades de esta etapa se ha recurrido a un criterio adicional conocido como clasificación por asunto. Con éste, las unidades administrativas forman los expedientes agrupando los documentos relativos a cada uno de los “productos” (bienes o servicios) que proporcionan a sus usuarios. Pese a sus bondades, cuando se aplica en ausencia de un punto de vista compartido para agrupar los expedientes que habrán de conformar cada una de las series, puede perderse la coherencia del sistema integral de archivos.

Pese a las dificultades que presenta, desde el enfoque de la clasificación por asuntos es posible desarrollar los elementos faltantes del modelo de administración de documentos idóneo para las entidades gubernamentales en el contexto de las leyes de acceso a la información, lo cual, además de facilitar el cumplimiento de las nuevas disposiciones jurídicas, facilitaría:

- Preparar respuestas más rápidas a las solicitudes que presenten las personas, por medio de un “mapa” completo de archivos contruidos bajo los mismos criterios y lineamientos.

- Estructura de manera expedita todos los datos para unas respuestas amplias, claras y precisas, aún cuando tales datos estén soportados en documentos que obran en poder de diferentes dependencias.
- Mejorar sustancialmente nuestra capacidad para integrar información sobre planes, programas y resultados de gobierno, a fin de elevar la calidad de la interlocución entre gobierno y ciudadanos.
- Organizar de mejor manera la información sobre los bienes y servicios que genera el sector público y de las acciones que realiza para su generación, es decir, incrementar nuestra capacidad para informar con precisión sobre el destino que el gobierno da a los recursos que recibe de parte de la sociedad.

Bajo ese enfoque, y a partir de los importantes avances logrados en los trabajos desarrollados por el Gobierno del Estado de Quintana Roo con la valiosa colaboración del Archivo General de la Nación, se formula nuestra propuesta de una “Clasificación Fundamental de Documentos”.

4.4. Una propuesta de clasificación funcional de documentos

La que se propone puede calificarse como una clasificación por asunto, que pretende sustentarse en una estructura global que abarca todos los asuntos gubernamentales, su construcción plantea tres grandes interrogantes:

1. ¿cuáles son esos asuntos gubernamentales?
2. ¿ en qué se traducen y cómo se expresan esos asuntos?
3. ¿cómo estructura de manera coherente los asuntos a cargo de cada unidad administrativa del sector público?

En nuestro planteamiento se suponen las siguientes respuestas:

1. Los asuntos a cargo del gobierno, son aquellos que la sociedad mandante le encomienda y que se describen en el marco jurídico que rige su actuación.
2. Se traducen en planes, políticas públicas, decisiones y acciones implícitas en el quehacer gubernamental; pueden expresarse en las actividades y resultados del ente gubernamental.
3. De manera indirecta pero precisa, los asuntos de las diversas unidades administrativas pueden integrarse en un todo coherente, vinculándolos estrechamente a las actividades que se desarrollan para desahogarlos.

La propuesta que hoy se pone a su consideración intenta servirse de ricos antecedentes sobre la aplicación de este enfoque, en materia presupuestal, tanto el gobierno federal como la mayor parte de las entidades federativas, desarrollaron estructuras programáticas para perfeccionar su proceso, dichas estructuras programáticas resultaron poderosos instrumentos para articular las asignaciones presupuestarias con las actividades del sector público, pero también para vincular objetivos y resultados, asimismo, se mostraron útiles para focalizar el quehacer gubernamental hacia las funciones, atribuciones y responsabilidades establecidas en el marco jurídico que lo rige.

En decir, ya fueron clasificadas en categorías programáticas todas las actividades del sector público y se estructuraron en un sistema capaz de relacionar prácticamente todos los elementos inherentes a la operación del sector público, de ahí nuestra suposición de que podrá relacionarse también, toda la documentación generada a lo largo de ese proceso de operación.

4.5 Categorías Documentales para una Clasificación Funcional

Función.- Corresponde a la máxima agregación en la clasificación de los documentos generados en la atención de los asuntos a cargo del gobierno, representa los campos de acción que el marco jurídico y la sociedad establecen para el sector público, es decir, su ámbito de competencia. Se desagrega en Subfunciones.

Subfunción.- Corresponde a un desglose de la función, a través de ésta, se establecen grupos documentales sobre asuntos más específicos a cargo del sector público. Se desagrega en Registros Institucionales o de Proyecto.

Registro Institucional.- Documentación generada por las operaciones que llevan a cabo las unidades administrativas en el ejercicio de sus atribuciones y/o en el cumplimiento de su misión. Esta categoría conduce directamente a la producción de un bien o a la prestación de un servicio para atender al “cliente” o al usuario de la unidad administrativa. Se desagrega en Series.

Registro de Proyecto.- Conjunto de Documentos generados durante la planeación, ejecución y control de un proyecto. El conjunto se ordena en base a los resultados esperados del Proyecto. Igual que el Registro Institucional se desagrega en Series.

Serie.- Conjunto de documentos derivados de la administración de insumos consumidos por el proceso ejecutado por la unidad administrativa, o derivados de la generación de un “producto”. (El producto puede ser un producto intermedio, e indistintamente, estar

destinado a clientes o usuarios externos o de la propia unidad administrativa).

En anexo se presenta una propuesta preliminar de clasificación funcional de documentos, misma que se formuló a partir de la clasificación funcional homologada desarrollada por el grupo de trabajo sobre presupuesto por programas. Cabe aclarar, que ese documento únicamente se desglosa hasta el nivel de subfunción.

Considero importante mencionar que a pesar de que la clasificación funcional se relaciona de modo más racional con el quehacer organizacional, de ninguna manera sustituye las otras clasificaciones sino que las complementa; siempre será necesario saber quién generó cada documento, asimismo, será necesario conservar su administración a lo largo de sus etapas de trámite, concentración e histórico, por lo cual, las diferentes clasificaciones convivirán permanentemente.

Ellos nos lleva a otro aspecto imposible de soslayar, en un contexto de ordenación jurídicos que obligan a proporcionar respuestas dentro de reducidos espacios de tiempo, y ante la posibilidad de un incremento desmedido de solicitudes cuando el grueso de la población ejerza su derecho de acceso a la información pública, corremos el riesgo de vernos rebasados a menos que desde ya, adoptemos cabalmente la cultura informática y emprendamos el camino hacia la gestión electrónica de nuestros documentos.

Finalmente, aprovecho la oportunidad para sugerir a ustedes la inmediata integración de grupos de trabajo, a fin de acometer de manera conjunta la búsqueda de soluciones a nuestros problemas comunes, la hago convencidos de que un intenso intercambio de experiencias puede detonar poderosas sinergias, que en breve plazo, llevarían a buen término nuestros proyectos.