

LAS REFORMAS A FAVOR DE LA TRANSPARENCIA: TEORÍA Y PRÁCTICA

Jonathan Fox y Libby Haight

¿Qué tanta diferencia hace la transparencia? Entre quienes están comprometidos con la democracia y el buen gobierno, muchos guardan altas expectativas con respecto a las posibilidades que encierra el derecho a saber. Pero, éste no es un arma todopoderosa. La transparencia, por sí misma, no puede sustituir las imperfecciones del estado de derecho ni de la democracia representativa. Después de todo, muchos abusos de poder no son ningún secreto. Al mismo tiempo, si el derecho a saber se utiliza de manera estratégica, puede convertirse en un instrumento eficaz para orientar iniciativas de cambio y reforzar otras instituciones democráticas. La transparencia en el gobierno permite ver si los representantes efectivamente representan, si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es verdaderamente justo.

A fines del siglo XX, el derecho de la ciudadanía a la información acerca de cómo está siendo gobernada ha sido objeto de reconocimiento en todas partes del mundo, aunándose así, en tanto derecho fundamental, a las libertades de expresión, de asociación y de reunión. De hecho, fue reconocido como tal en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que aprobaron las Naciones Unidas en 1948. Al igual que la consolidación del estado de derecho y otras formas de rendición de cuentas, los derechos relativos a la información pública son parte de lo que algunos consideran como “una segunda generación” de reformas democráticas.

En México, se reconoció el derecho a la información formalmente en la Constitución en 1977, pero las primeras herramientas que permitieron ejercerlo realmente se establecieron en 2002, cuando el Congreso aprobó en forma unánime la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Esto condujo a la creación de una nueva dependencia federal, conocida como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).¹

¹ Véase, entre otros: Marván Laborde, María y Corona Copado, Roberto, “El Instituto Federal de Acceso a Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México”, en: Isunza Vera, Ernesto y Olivera, Alberto J. (comps.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana/Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006.

El derecho a saber es importante, en principio, por al menos cuatro razones muy claras.

- a. El ejercicio honesto del poder requiere de supervisión ciudadana.** La elección ciudadana de sus representantes no equivale a entregarles un cheque en blanco. La calidad de la democracia representativa depende de que esa dirigencia electa rinda cuentas y esté sujeta a escrutinio. El sector público puede tener sus propias instancias encargadas de supervisar las acciones de gobierno, pero suelen resultar insuficientes porque no ‘vigilan’ todo. Son raras las veces en que se muestran dispuestas y capaces para detectar y actuar con prontitud ante eventuales violaciones a la confianza pública. El derecho a estar informado acerca de cómo sus representantes toman decisiones y de cómo se gastan los dineros públicos es crucial para que éstos rindan cuentas y sean responsables para sus acciones ante el público. Sin embargo, una rendición de cuentas *a posteriori* puede resultar ser no sólo insuficiente sino a destiempo. En este sentido, el derecho a saber es también significativo cuando representa una amenaza para gobernantes que pudieron estar considerando alguna trasgresión. Así, el riesgo de una revelación podría impedir abusos de poder; y la prevención es más efectiva que la rectificación, como bien lo dio a entender en 1913 Louis Brandeis, defensor del interés público: “la luz del sol es el desinfectante más eficaz; la luz eléctrica el mejor vigilante”.
- b. La participación democrática requiere de una ciudadanía informada.** Desde hace mucho tiempo, los teóricos de la democracia han estado de acuerdo en que, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos como *participantes* en una democracia, necesita disponer de información confiable sobre el funcionamiento de su gobierno. En el debate público, suele influir la manera en que se nombran los problemas a discutir, y el acceso a datos oficiales le puede permitir al público averiguar, para empezar, la forma y el tamaño de determinados problemas. La divulgación de información oficial puede dejar en claro a quién beneficia y a quién perjudica determinada decisión de política pública. Evidentemente, aquí resulta fundamental la libertad de prensa, ya que los ciudadanos se informan acerca de cómo se ejerce la autoridad pública (o cómo debería ejercerse) a través de los medios masivos de comunicación. Pero, para que la prensa pueda cumplir con su cometido, la autoridad debe obligarse a divulgar lo que están haciendo y los periodistas deben tener el derecho a investigarla. En otras palabras, la libertad de información no es equivalente a la libertad de prensa, pero al mismo tiempo, puede contribuir a fortalecerla.²

² Véase Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, México, Universidad de Guadalajara/Ed. Miguel Angel Porrúa, 2006, 2a edición.

- c. El acceso a la información es fundamental para orientar las estrategias de cambio reformistas tanto desde adentro como desde afuera del Estado.** Aquí el derecho a la información desempeña un papel muy práctico. Una democracia funciona mejor cuando la labor de gobernar se enriquece con la participación activa tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de las dependencias estatales que actúan en materia de rendición de cuentas, y que conjuntamente tienen el compromiso de elevar el desempeño de las instituciones públicas. Al referirse a las entidades gubernamentales encargadas de la supervisión del aparato estatal y de la defensa del estado de derecho, los analistas dicen que éstas promueven “una rendición de cuentas horizontal” mediante el sistema de pesos y contrapesos. En la práctica, el “equilibrio de poderes” dentro del sector público suele ser impulsado por actores de la sociedad civil que movilizan a la opinión pública, un proceso que se ha venido a conocer como “rendición de cuentas social”.³ Aún así, la capacidad de las instancias fiscalizadoras públicas y civiles para influir efectivamente en la toma de decisiones de los poderes fácticos, suele ser de por sí limitada. A fin de decidir cómo invertir sus recursos igualmente limitados, las dependencias encargadas de la rendición de cuentas y las organizaciones ciudadanas que velan por el interés público necesitan información confiable, para así establecer dónde están los problemas claves y también dónde pueden influir más efectivamente. Pero además, el hecho de que un gobierno esté obligado a divulgar información también puede ayudar a desenmascarar, e incluso a debilitar, a quienes se oponen a la rendición de cuentas.
- d. Además de promover el bien público, el derecho a saber también ayuda a resolver problemas de ciudadanas y ciudadanos individuales.** Buena parte del debate público en torno al derecho a la información se centra en interrogantes que tienen que ver con el bien público. Sin embargo, en muchos países se ha visto que una de las mayores contribuciones de las reformas en materia de acceso a la información es que también ayudan a resolver numerosos problemas individuales. Una ciudadana puede ejercer su derecho a la información accediendo a su expediente médico, a fin de resolver asuntos de impuestos o de seguridad social, o para averiguar acerca de programas gubernamentales a los que tiene derecho. Esta motivación para ejercer el derecho a la información es una de las menos discutidas; sin embargo, es

³ Diversas reformas en materia de rendición de cuentas “horizontal” y “social” han sido analizadas de manera comparativa (entre otros) en: Ackerman, John M., *organismos autónomos y democracia: el caso de México*, Siglo XXI Editores-IIJ/UNAM, en prensa, 2007; Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (comps.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, 2003; O'Donnell, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, 9(3), julio de 1998; y Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (comps.), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh: Universidad de Pittsburgh, 2006.

importante reconocerla como tal, a fin de entender la amplia gama de la demanda ciudadana que impulsa el ejercicio del derecho de acceso a la información. Si el sistema responde con eficacia a esta vertiente de la demanda ciudadana, bien podría ampliarse la ‘base social’ para las reformas en pro de la transparencia.

En términos institucionales, el derecho a saber promueve la transparencia por medio de dos estrategias distintas. La primera tiene que ver con la divulgación obligatoria de ciertos tipos de información gubernamental, la cual incluye un conjunto de estándares mínimos con los que tienen que cumplir entidades (públicas o privadas) en forma proactiva, explicándole al público en qué consiste su quehacer y cómo lo hacen. Esta modalidad puede abarcar información que va desde los presupuestos gubernamentales hasta los registros de las emisiones tóxicas por parte de la industria. Actualmente, este tipo de divulgación tiene lugar principalmente a través de internet, y en México el IFAI monitorea regularmente cómo cumplen las dependencias federales con las obligaciones establecidas en la ley.

La segunda estrategia, en cambio, requiere que la misma ciudadanía tome la iniciativa, cursando solicitudes de información específicas. Diversos países, e incluso (en el caso de México) diferentes entidades federativas y dependencias gubernamentales, han establecido procesos formales para responder a las solicitudes, siendo unas más amables para con el usuario que otras. En este contexto, la experiencia mexicana es muy notable –y distinta a la de muchos otros países– porque implicó crear una dependencia federal específica, encargada de promover y facilitar el acceso ciudadano a la información, el cual incluye el derecho a remitir un recurso de revisión (o una apelación), en caso de que alguna dependencia le niegue dicho acceso.

En la práctica, al analizar los avances y las limitaciones que ha tenido el ejercicio del derecho a la información, sucede que tanto el sector público como los medios masivos de comunicación, así como el sector privado y la sociedad civil se encuentran *divididos* con respecto a si impulsar, o no, este derecho. En cada sector hay fuertes intereses cuya influencia podría debilitarse en caso de que hubiera una apertura total en el gobierno. Si “la información es poder” entonces aquellos que la controlan en un momento dado perderían poder si el acceso se democratiza. No obstante, ahora que la idea de la transparencia tiene una aceptación general, pocos funcionarios públicos (al menos en el nivel del discurso) se oponen abiertamente al derecho de acceso a la información pública. Esto plantea un dilema. En vez de que la oposición al derecho esté desapareciendo, de manera perversa ésta se ha reubicado entre bambalinas, en respuesta al consenso ideológico, sin precedentes, que se ha alcanzado. En otras palabras, actualmente, la

verdadera oposición a la transparencia pocas veces es transparente. De tal modo que hay que fijarse en lo que los gobernantes hacen, más que en lo que dicen.

Para evaluar tanto los avances como las limitaciones que han habido en el ejercicio del derecho a la información, hay que hacer la siguiente pregunta: ¿qué cuenta efectivamente como transparencia y para quién? Debido a la existencia de un conflicto de bajo perfil con respecto a cuánto se debe divulgar, resulta que hoy en día la transparencia sigue siendo un ámbito en disputa. Ello, a su vez, sugiere la importancia de ir examinando internamente el concepto de transparencia, despojándolo de sus envolturas, a fin de especificar qué se está transparentando y ante quién.

Por ejemplo, consideremos la diferencia entre una transparencia que va ‘de arriba hacia abajo’ (desde el Estado hacia la sociedad) y otra que va ‘de abajo hacia arriba’ (desde la sociedad hacia el Estado). Consideremos también la distinción entre lo que sería una transparencia ‘clara’ y una transparencia ‘opaca’. Lo que denominamos como transparencia clara revela cómo realmente funcionan las instituciones públicas en la práctica: qué decisiones se toman, como se decide, a dónde va el dinero, así como los resultados tangibles de sus acciones. En cambio, la transparencia opaca se refiere a la información que sólo está disponible nominalmente (que teóricamente es accesible, pero no lo es en la práctica), datos cuyo significado no es claro, o “información” que se disemina, pero que no es confiable. Esta distinción entre lo claro y lo opaco se basa en la premisa de que la transparencia clara beneficiará a unos y perjudicará a otros, y que los perjudicados (aquellos cuyo poder se basaba en un control discrecional sobre la información) *aparentarán* que hacen todo lo posible por cumplir con los nuevos requerimientos legales y estándares cívicos que se han establecido en México. Por lo mismo, la transparencia clara, por sí sola, no garantiza la rendición de cuentas, para la cual se requiere que intervengan otros actores del sector público, aquellos cuya misión consiste en promover el cumplimiento del estado de derecho.

En el saber convencional, se supone que, de alguna manera, la transparencia por sí sola conduce a la rendición de cuentas. De hecho, la rendición de cuentas es conceptualmente también un terreno en disputa, con actores poderosos aceptando nominalmente ‘la responsabilidad’ de sus equívocos, pero sin que se responsabilicen por sus actos. En efecto, todavía no se ha generado un consenso en torno al significado del término. Para

unos, la rendición de cuentas implica un proceso, a veces conocido como ‘responsabilidad’,⁴ por el cual los tomadores de decisiones se ven obligados a explicar y justificar sus actos. Para otros, lo que ‘cuenta’ es que una trasgresión o un desempeño pobre dé lugar a consecuencias y sanciones efectivas. Y los analistas apenas están dejando ver a la transparencia y a la rendición de cuentas como sinónimos y comenzando a hacerse las siguientes preguntas. *¿En qué condiciones* consigue la transparencia generar rendición de cuentas? o mejor aún, *¿qué tipos* de transparencia generan *qué tipos* de rendición de cuentas?

1. Contexto histórico y comparativo

Así como se reconoce cada vez más que el acceso libre a la información pública es un sustento de la democracia, sin el cual ésta perdería vigor, el secreto y la opacidad han sido, desde hace mucho, instrumentos claves de gobiernos autoritarios. En México, el derecho a saber ha estado, también desde hace mucho, en la agenda de la democratización, aunque frecuentemente bajo otros nombres. Mucho antes de que existiera internet, ya se había reconocido que ciertas formas de supervisión pública eran necesarias para contrarrestar las arbitrariedades del poder. Por ejemplo, el “sufragio efectivo” depende del conteo público de los votos, y con justa razón. Esto se reforzó con la instalación de urnas transparentes, para que los electores tuviesen la certeza de que estaban vacías al iniciarse el proceso. En la gobernanza del ejido, se instituyó la figura del consejo de vigilancia, como órgano electo de supervisión interna. En el movimiento estudiantil de 1968 se insistió que los dirigentes negociaran en público con las autoridades. Asimismo, campañas en favor de los derechos humanos, como la longeva *¿Dónde están?*, han tenido como eje el derecho a la información. Y, empezando en 1979, consejos regionales electos (denominados Consejos Comunitarios de Abasto) ganaron el derecho a monitorear almacenes, como parte de lo que hoy es el Programa de Abasto Rural de Diconsa. En 1991, los promotores cívicos de la democratización hicieron historia al monitorear en forma independiente las elecciones de ese año. En 1996, campañas ambientalistas lograron mejorías en lo relativo a derechos de información cuando se reformó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁴ Véase, entre otros, Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas: dos conceptos distintos y una relación incierta”, en: Ackerman, John M. (comp.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, IFAI-IIJ/UNAM, 2007 (en prensa); Fox, Jonathan, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 27, enero de 2006; Monsiváis, Alejandro (comp.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI/Centro Mexicano para la Filantropía, México, 2005; Sandoval, Irma E. (comp.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, FCE-IIS/UNAM (próximo a aparecer); y Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, núm. 3, IFAI, 2004.

Pero no fue sino hasta la reciente experiencia de México con la alternancia del Poder Ejecutivo federal que el discurso oficial se tradujo en una ley amplia, que precisaba cómo se ejercería el derecho a saber en la práctica. La aprobación de esa ley en 2002 provino de una convergencia poco usual entre líderes de los medios de comunicación, intelectuales, organizaciones civiles, Diputados Federales y funcionarios reformistas. Tras un debate vigoroso, el tema logró obtener una base de apoyo tan amplia que en la recta final el Congreso aprobó una versión consensada en forma unánime.⁵ La ley muestra una disposición clara en favor de la divulgación de información. Esto es: la ley dispone que todos los documentos e información que genere el gobierno federal serán de acceso público, salvo los que caigan dentro de una categoría cobijada por cláusulas de excepción bien delimitadas. A fin de evitar la necesidad de una nueva reforma constitucional, se limitó la ley al ámbito federal y la jurisdicción de la nueva dependencia (el IFAI) se circunscribió al Poder Ejecutivo federal –un tema pendiente hasta la propuesta de una reforma constitucional en 2007.

En comparación con la mayoría de los 65 países que cuentan con leyes de acceso a la información pública, muchas de las disposiciones de la ley mexicana son relativamente fuertes y, desde el punto de vista del usuario, ‘amigables’. Es mucho más accesible que su contraparte estadounidense, por ejemplo. De hecho, la ley mexicana es una de las más comprensivas en su género dentro del mundo de los países “en vías del desarrollo” y era la de mayor fortaleza hasta que India aprobó la suya, en una reforma sumamente amplia. A diferencia de la versión original de la ley mexicana, la de India abarca todos los niveles de gobierno y prevé multas modestas para funcionarios que no respondan adecuadamente a las solicitudes de información de la ciudadanía. También es cierto que varios años antes de que India expidiera su ley federal, había habido reformas en el ámbito estatal, en respuesta a continuos movimientos sociales masivos en favor del derecho a la información. Pero a diferencia de India, México cuenta con una dependencia federal encargada de garantizar el cumplimiento de la ley por parte del Poder Ejecutivo. En ambos países, además, la reforma siguió a un cambio electoral en favor de mayor pluralismo y fue producto de una sinergia entre activistas de la sociedad civil y funcionarios públicos con vocación democrática que fortaleció a ambos al mismo tiempo.

Desde que se aprobó la ley de transparencia en México, muchas organizaciones de la sociedad civil y periodistas han estado trabajando en favor de su instrumentación.

⁵ Con respecto al origen de la ley, compárense: Escobedo, Juan Francisco, *México: Poliarquía en construcción; democratización, comunicación, información y gobernabilidad*, UIA, México, 2004; y López-Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, en: Concha Cantú, Hugo A., López-Ayllón, Sergio y Tacher Epelstein, Lucy (comps.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, IJ/UNAM, México, 2005.

Monitorean el cumplimiento de las dependencias gubernamentales con la ley, cursan solicitudes de información en forma estratégica para poner a prueba la eficacia del nuevo sistema, animan a los medios a cubrir el tema, le proporcionan apoyo clave al IFAI, conscientizan al público en las entidades federativas e invierten en capacitación, a fin de que un mayor número de ciudadanos pueda aprender a ejercer este nuevo derecho a la información en forma más efectiva.

2. Experiencias con el derecho a saber en la práctica: una visión de conjunto

De las dos principales estrategias institucionales para aumentar la transparencia del gobierno que se mencionaron anteriormente, en México la primera estrategia que implica la divulgación obligatoria de información se ha traducido en un mandato a que toda dependencia debió crear un “portal de transparencia” en sus respectivos sitios de internet. La información que se tiene que publicar está detallada en el artículo 7 de la LFTAIPG y se diseñó para anticipar la demanda ciudadana para información básica sobre las operaciones del gobierno. Recientemente, por iniciativa del IFAI, todos los portales de transparencia de las dependencias del Poder Ejecutivo federal se juntaron en un sólo lugar de fácil acceso, con un formato estandarizado.⁶

La segunda estrategia es el proceso por el cual la ciudadanía, por iniciativa propia, solicita información o documentos específicos al gobierno federal. El IFAI, cuya jurisdicción está limitada al Poder Ejecutivo, utiliza el Sistema de Solicitudes de Información (o SISI), el cual, le permite a un solicitante llenar con cierta facilidad una forma electrónica a través de internet a fin de solicitar información a una dependencia federal. La solicitud va directamente a la dependencia, la cual le responde al ciudadano por medio del mismo SISI. Aquellas dependencias federales que son autónomas con respecto al Poder Ejecutivo están sujetas a la LFTAIPG pero no a la supervisión del IFAI. Se les conoce como “otros sujetos obligados” (OSOs) y cuentan con sus propios procesos para manejar solicitudes de información. Entre los otros sujetos obligados figuran: la Cámara de Diputados, el Senado, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Suprema Corte de Justicia (así como los tribunales más altos en materia electoral, agrario, fiscal y laboral), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), así como la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Chapingo y la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁶ Véase <http://portaltransparencia.gob.mx/pof/>

Debido a que los gobiernos estatales y municipales no están sujetos a la LFTAIPG y han estado aprobando e instrumentando sus propias leyes de transparencia –las cuales varían mucho entre sí en cuanto a amplitud y profundidad–, diversas entidades federativas han acordado usar una versión mejorada de la tecnología del SISI para la recepción de solicitudes. Por medio de convenios firmados con el IFAI, instancias como el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos estatales de Chihuahua y Zacatecas han adoptado un sistema para procesar solicitudes de información conocido como “Infomex”.

Es importante señalar que cada dependencia (no el IFAI) decide la forma en que responde a las solicitudes de información que envía la ciudadanía. Específicamente, la LFTAIPG obligó a que cada dependencia estableciera una Unidad de Enlace para contestar las solicitudes de información que remiten la ciudadanía. Cada dependencia también cuenta con un Comité de Información, el cual establece si la información solicitada “existe” y si se considera (o no) confidencial o reservada.

En principio, el proceso de solicitar información es sencillo, sobre todo para ciudadanos que ya están familiarizados con internet. Tanto el IFAI como las organizaciones civiles han elaborado manuales bastante accesibles que explican bien el procedimiento.⁷ Pero a menudo no basta con llenar una solicitud para realmente acceder a la información requerida. Ello, debido a que la *formulación* de la solicitud es un paso crucial y puede ser todo un reto. Para cursar una solicitud de información, exitosamente, hay que contar de antemano con una buena cantidad de información y tener una idea acerca de qué es lo que se está buscando. Se trata del clásico dilema del “huevo o la gallina”.

Para que una solicitud de información tenga éxito, hay que saber a quién y a dónde dirigirse; de lo contrario la dependencia rechazará la solicitud, porque de otra manera la dependencia responderá que no le corresponde, aunque deben indicar a qué dependencia *sí* corresponde dirigirse. Si una solicitud de información tiene que ver con más de una dependencia, posiblemente ambas digan que en verdad le corresponde responder a la otra. Muchas solicitudes ciudadanas que van dirigidas a una secretaría de Estado en verdad le corresponden a una dependencia al interior de la misma. Ocurre que a través del SISI se puede dirigir una solicitud a más de 200 dependencias diferentes dentro del Poder Ejecutivo. ¿Cómo se puede saber a cuál corresponde dirigirse? Por ejemplo, si se está interesado en información sobre impuestos, resulta lógico dirigirse a la Secretaría de Hacienda. Pero ésta responderá que uno debe dirigirse al Sistema de Administración Tributaria (SAT), aunque éste forma parte de la SHCP.

⁷ Véanse, por ejemplo: www.ifai.gob.mx y www.mexicotransparente.org.mx

El Programa Oportunidades, por ejemplo, pertenece a la Secretaría de Desarrollo Social, pero una solicitud con respecto a ese programa debe dirigirse directamente a su Coordinación, no a la Sedesol. Aún cuando las secretarías de Estado cuentan con una gran cantidad de información sobre sus programas descentralizados, si reciben una solicitud relativa a uno suelen redirigirla. Esta táctica disuatoria entra en conflicto con el espíritu de la ley, la cual explicita que una dependencia gubernamental debe entregar la información que tiene en su poder.⁸ Mientras Hacienda frecuentemente redirige solicitudes (en la experiencia de los autores), en contraste la Secretaría de Economía proporciona información bastante completa acerca de sus programas descentralizados, y la Secretaría del Medio Ambiente suele responder orientando claramente al solicitante hacia el destinatario correcto. Más aún, si una solicitud de información se refiere a un programa federalizado, que operan gobiernos estatales o municipales con sus propias contribuciones presupuestales, existe el riesgo de que cada ámbito de gobierno le responda al ciudadano que se dirija al otro.

El segundo tipo de información que un ciudadano requiere para incrementar la probabilidad de que su solicitud sea exitosa, es estar familiarizado con la dependencia; con su organización interna. Por ejemplo, ¿qué departamento *al interior* de la dependencia muy posiblemente tiene la información solicitada?; ¿Qué tipo de documento se busca (acta, certificado, disposición legal, etc.)?; ¿Cómo está clasificado?; ¿Qué nombre tiene? Y ciertamente ayuda emplear el mismo tipo de lenguaje que emplea la dependencia. En general, mientras más datos se proporcionen en la solicitud a la Unidad de Enlace, más posibilidades hay de localizar la información. En otras palabras, una solicitud que contenga preguntas muy amplias, tales como ¿por qué se decidió construir una carretera en el lugar “x” y cómo afectará a la comunidad local? tendrá pocas posibilidades de ser atendida y respondida exitosamente. Si se quiere obtener una respuesta adecuada, hay que saber de antemano qué dependencia construyó la carretera a fin de que se pueda también solicitar el estudio de impacto ambiental respectivo, que muy posiblemente indique cómo la obra afectará a la comunidad local.

Solicitudes ciudadanas para información pública se complican también porque la ley no obliga a las dependencias a *producir* información para responder a una solicitud. Simplemente les corresponde proporcionar copias de documentos ya existentes, cuando éstos contengan la respuesta a la pregunta formulada. Al mismo tiempo, el responsable de la Unidad de Enlace quien, en últimas, es el encargado de responder a las solicitudes de información, no necesariamente sabe cuáles departamentos tienen qué información. Una vez que la Unidad de Enlace recibe una solicitud, la reenvía al departamento que, a

⁸ El artículo 3 de la LFTAIPG define a la información sujeta a la ley como: “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”.

su juicio, puede ser el apropiado. Así, la respuesta que recibe de vuelta el solicitante es la información que ese departamento ha proporcionado, sin que la Unidad de Enlace sepa necesariamente si dicha información es la adecuada o si está completa. Por lo tanto, si se apoya a la Unidad de Enlace, especificándole qué documentos corresponden a la solicitud, hay mayores posibilidades de recibir una respuesta adecuada y completa.

De ahí que, para recibir una respuesta lo más precisa y completa posible, el/la solicitante depende, hasta cierto punto, de la buena voluntad de cada departamento en el gobierno federal. Y muy pocos ciudadanos tienen un conocimiento suficiente acerca de cómo localizar puntualmente información al interior de una dependencia, para así establecer si ésta ha proporcionado toda la información relevante de la que dispone.

Esto conduce a la situación en que la dependencia responde que la información solicitada “no existe”. Un atributo de la LFTAIPG es que las agencias pueden contestar a una solicitud diciendo que la información solicitada no se puede encontrar, o no se produce dentro de la institución, declarando la “inexistencia de la información solicitada”. Mientras este tipo de respuestas representan sólo una pequeña proporción del total de respuestas emitidas por las dependencias del Poder Ejecutivo, la tendencia de declarar “inexistencia” va a la alza con el tiempo. Al principio, las declaraciones de inexistencia representaban sólo alrededor de 3% de las respuestas dadas por las dependencias, pero en 2005 éstas subieron a ser 5% (o un total de 1,816 respuestas de esta naturaleza en este año).⁹ Resulta ser muy difícil para los solicitantes contraargumentar una declaración de inexistencia, mientras que el funcionario público corra poco riesgo si contesta que buscó la información y no la encontró.

3. Lecciones prácticas derivadas de las solicitudes de información

3.1. El perfil de la demanda ciudadana de información

La cantidad de solicitudes de información cursadas al Poder Ejecutivo ha estado aumentando en forma sostenida desde que la ley entró en vigor. Como muestra la tabla 1, a lo largo de tres años y medio (esto es: hasta fines de 2006) se habían recibido 172,169 solicitudes, en su gran mayoría a través del SISI (también se aceptan solicitudes hechas por otros medios).

⁹ IFAI, *Informes de Labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004 Anexo 2.1. 2004-2005 Anexo 1.4. y 2005 Anexo 1.2.*

Tabla 1
Solicitudes de información enviadas al Poder Ejecutivo federal, 2003-2006

	Total	2003*	2004	2005	2006
Número de solicitudes enviadas	172,169	24,097	37,732	50,127	60,213

* Inició el 12 de junio de 2003.

Fuentes: elaboración propia con base en: IFAI, *Estadísticas del SISI*, sección, "Estadísticas de Solicitudes de Información: Resumen", disponible en <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls>, consultado el 12 de febrero de 2007, IFAI, *3er Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2005*, p. 9; e IFAI, *2º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004*, p. 27.

Entre 2004 y 2005, el número total de solicitudes aumentó en casi 33 por ciento y entre 2005 y 2006 dicho incremento fue poco más de 20 por ciento. Estas cifras incluyen tanto solicitudes de información pública como solicitudes de acceso a o corrección de datos personales. Las solicitudes relativas a datos personales representan sólo cerca de 10 por ciento del total de las solicitudes enviadas. No obstante, cabe señalar que no fueron clasificadas de esa manera por las dependencias, sino por los mismos solicitantes al momento de llenar la solicitud. Cuando se solicita información vía SISI, se pide que el solicitante clasifique la solicitud, ya sea en términos de: información pública, o de acceso a o corrección de datos personales. Y a veces las solicitudes relativas a datos personales se clasifican en forma equívoca como información pública.

Varias dependencias federales han concentrado de manera consistente el interés ciudadano para solicitarles información. La información proporcionada por el IFAI sobre estos tres años y medio indica que las dependencias más solicitadas han sido: el IMSS, Hacienda, la SEP, la Semarnat y la SFP, las cuales (en ese orden) encabezan la lista de las 20 dependencias más requeridas en ese periodo, la cual se presenta en la tabla 2.

Tabla 2
Las 20 dependencias más solicitadas en el Poder Ejecutivo federal, 2003-2006

Dependencia / entidad	Total acumulado (2003-2006)*
Instituto Mexicano del Seguro Social	13,243
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	8,385
Secretaría de Educación Pública	6,991
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	5,928
Secretaría de la Función Pública	5,238
Procuraduría General de la República	4,678
Secretaría de Gobernación	4,619
Secretaría de Salud	4,603
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	4,365
Servicio de Administración Tributaria	3,972
Secretaría de Relaciones Exteriores	3,439
Presidencia de la República	3,281
Secretaría de la Defensa Nacional	3,313
Comisión Federal de Electricidad	3,372
Comisión Nacional del Agua	3,203
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	3,101
Secretaría de Economía	2,824
Petróleos Mexicanos	2,832
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2,760
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	2,715
Total de las 20 dependencias más solicitadas	92,862
Porcentaje del total de solicitudes enviadas al Poder Ejecutivo federal	53.94%

*Inició el 12 de junio de 2003, hasta finales de diciembre de 2006.

Fuente: elaboración propia con base en la tabla presentada en IFAI, *Estadísticas del SISI*, "Estadísticas de Solicitudes de Información: Resumen", disponible en <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls>, consultado el 12 de febrero de 2007; e IFAI *Informe de Labores 2005*, p. 11.

El caso que sobresale es el del IMSS, como la dependencia que ha recibido más solicitudes de información que cualquier otra. Esta institución es depositaria de una gran cantidad de información personal, como expedientes médicos y laborales.¹⁰

En su inmensa mayoría, la demanda ciudadana de información gubernamental entra dentro de la categoría de “información pública”. El IFAI les pide a las Unidades de Enlace que clasifiquen, según categorías pre-establecidas, el tipo de información que se le está solicitando. Dicha clasificación incluye las siguientes categorías: estructura orgánica, remuneraciones, información generada por las dependencias, programas de subsidio, actividades de la institución, información sobre contratos, gastos, auditorías, datos personales y “otros”. La mayoría de las solicitudes de información pública (en todas las dependencias del Poder Ejecutivo federal) se han clasificado a quedar dentro de las categorías de “información generada por las dependencias” y “actividades de la institución”, como muestra la tabla 3. En estas categorías se incluyen solicitudes de información relativas a trámites, concesiones, estadísticas, resultados de encuestas, programas de trabajo, resultados de actividades sustantivas, agendas de servidores públicos y “otros”.

Tabla 3
Las categorías de información más solicitadas

Categoría solicitada (porcentaje del total de solicitudes)	2003*	2004	2005
Información generada por las dependencias	25.7%	32.1%	33.4%
Actividades de la institución	17.0%	18.8%	20.4%
Total	42.7%	50.9%	53.8%

* Inició el 12 de junio de 2003.

Fuente: elaboración propia con base en: IFAI, *Informe de Labores 2005*, pp. 13-14

Estos datos indican que la mayoría de la gente que cursa solicitudes de información desea saber cómo funciona el gobierno. Pero se necesita investigar mucho más en este campo

¹⁰ En 2005, de las 3,825 solicitudes que recibió el IMSS, 2,232 (ó 58%) eran solicitudes de acceso a o corrección de datos personales. (IFAI, *Informe de Labores 2005*, Anexo 1.1.). Tomando en cuenta el asunto de las solicitudes mal clasificadas ya mencionado, la proporción de solicitudes relacionadas a los datos personales que se le envían al IMSS quizás sea aún mayor. Ninguna otra dependencia recibe una proporción tan alta de solicitudes de información relativas a datos personales. La que le sigue es el Instituto Politécnico Nacional, que recibió un total de 712 solicitudes en 2005, de las cuales 295 (casi 42 por ciento) eran para acceder a datos personales. De las 20 dependencias más requeridas, la segunda mayor receptora de solicitudes relacionadas con datos personales es la Procuraduría General de la República, la cual recibió un total de 1,524 solicitudes en 2005, de las cuales 266 (17.5 por ciento) eran o tenían que ver con datos personales. (*Ibid.*).

para establecer hasta dónde las preguntas de la ciudadanía están siendo debidamente respondidas en la práctica.

3.2. ¿Quién solicita información?

Muchos analistas se preguntan sobre quiénes son los que le solicitan información al gobierno. Desafortunadamente, la información disponible (como edad, género y ocupación) acerca de los solicitantes no es lo suficientemente confiable como para armar un perfil fidedigno. La razón de ello estriba en que, cuando llena la solicitud, el solicitante debe clasificarse a sí mismo de acuerdo a ciertas categorías, que son: ámbito empresarial, ámbito académico, ámbito gubernamental, medios de comunicación y otros. No obstante, en la práctica, quienes solicitan información a menudo han encontrado que el hecho de auto-clasificarse puede afectar negativamente sus posibilidades de obtener una respuesta (en particular, los periodistas). Muchos reportan que el identificarse como periodista tiende a que la dependencia se resista a proporcionar información lo que, al parecer, hace que la cantidad de periodistas solicitantes registrados a través del SISI sea menor de lo que realmente es.¹¹

El diseño del SISI tiene una dimensión ambigua, el cual tiene que ver con la posibilidad de enviar solicitudes en forma anónima. La LFTAIPG no obliga a los solicitantes a comprobar su identidad, lo cual permite usar pseudónimos. Muchas eventuales solicitudes pueden referirse a temas muy controvertidos, por el cual el solicitante puede temer represalias, sobre todo los *whistleblowers* (denunciantes) y los periodistas.

En este último aspecto, internet ofrece una gran ventaja. Si la información solicitada se puede entregar por medio electrónico, entonces se puede mantener el anonimato. Sin embargo, si un solicitante quiere interponer un recurso de revisión, el uso de una “identidad inventada” puede complicar el proceso. También, si el IFAI cita a una audiencia pública, la identidad del solicitante podría ser revelada.

El uso de pseudónimos es particularmente relevante, porque las dependencias tienen acceso a la información personal que cada solicitante ha puesto en su cuenta personal dentro del SISI. Cuando se registra en el SISI, se le pide llenar un formato con su información personal, pero no está claramente advertido al usuario que una dependencia puede acceder a ella. Si bien el IFAI trata esto como datos personales que debe resguardarse y

¹¹ Por ejemplo, en 2005 sólo 8.6 por ciento de los solicitantes afirmó, al identificarse, que pertenecía a los medios, lo cual parece poco plausible (IFAI, *Informe de Labores 2005*, p. 13).

no divulgarse públicamente, *no* le pueden impedir a la dependencia gubernamental que la examine. En un inicio, el IFAI trató de impedir dicho acceso, pero las dependencias insistían en saber quién estaba solicitando la información. Postura que eventualmente el IFAI aceptó, ante la falta de una base legal que le permitiera proteger el anonimato de los solicitantes.

3.3. ¿Cómo responden las dependencias?

¿Cómo han estado respondiendo las dependencias del Poder Ejecutivo federal a las cantidades crecientes de solicitudes de información que reciben cada año? Para tal fin, cuentan con una serie de nueve opciones dentro del SISI que les permite clasificar las formas de respuesta que proporcionan, las cuales se pueden agrupar en dos categorías generales: aquellas que proporcionan información de algún tipo y aquellas que la niegan. Dichas categorías oficiales de respuesta son las siguientes:

a. Información proporcionada en alguna forma

- *Entrega de información en medio electrónico*: ésta es quizás la respuesta ideal, pues da a entender que se le ha respondido al solicitante por medio de un archivo electrónico a través del SISI. También indica que la información requerida se ha entregado con prontitud y que es gratuita. Además, como toda solicitud de información que se ha enviado por vía electrónica es también pública (igual que su respuesta), cualquiera puede rastrearlas y consultarlas (no sólo el solicitante). Esta singularidad del SISI se reforzó recientemente con la instalación de un nuevo buscador.¹²
- *Notificación de lugar y fecha de entrega*: esta respuesta indica que la información sólo se puede suministrar en un formato de reproducción física (digamos, en papel o en disco compacto), u algún otro formato que no se puede entregar a través del SISI. En estos casos, el solicitante ha indicado que recogerá la información en la oficina de la Unidad de Enlace. Este tipo de respuesta a menudo está relacionado con solicitudes de datos personales, que sólo se le puede suministrar al dueño, quien para recogerla tendrá que identificarse.
- *Notificación de envío*: este tipo de respuesta también da a entender que se ha suministrado la información, pero que no se ha entregado a través de internet. A

¹² Se denomina "Zoom" y está disponible en: <http://buscador.ifai.org.mx>.

diferencia de la categoría anterior, su entrega no requiere de que el solicitante se identifique y se le puede enviar directamente por un costo adicional.

- *La información está disponible públicamente:* esta respuesta indica que la información solicitada puede obtenerse consultando una fuente que ya está disponible al público. En este caso, la dependencia debe orientar al solicitante hacia la fuente correspondiente.

b. Negación de información o errores de procedimiento

- *Negativa por ser reservada o confidencial:* En estos casos el Comité de Información de la dependencia ha decidido que la información solicitada cae dentro de lo que la LFTAIPG define como reservada o confidencial. El Comité también puede decidir que se trata de información parcialmente reservada, donde en cuyo caso se puede suministrar parte de la información.
- *Inexistencia de la información solicitada:* Esta respuesta indica que la dependencia ha decidido que no tiene la información solicitada.
- *No es de competencia de la unidad de enlace:* en estos casos la dependencia ha decidido que la solicitud debe dirigirse a otra dependencia porque la información solicitada no es responsabilidad de la dependencia. Este tipo de respuesta es muy común, debido a que (como ya se mencionó) el solicitante puede no saber a qué destinatario debe dirigirse.
- *La solicitud no corresponde al marco de la ley:* esta respuesta habitualmente indica que los términos de la solicitud no se ajustan a lo que la LFTAIPG define como acciones de transparencia gubernamental.
- *No se dará trámite a la solicitud:* estos casos indican que debido a un problema de procedimiento no es posible atender la solicitud o que el solicitante ha desistido en su intento.

Para 2005, la tabla 4 muestra cómo se distribuyeron, en términos porcentuales, los distintos tipos de respuestas mencionados arriba.

Tabla 4
Respuestas de las dependencias a solicitudes de información, 2005

Tipo de respuesta (porcentaje del total de respuestas)	2005
Información proporcionada	
Entrega de información en medio electrónico	60%
Notificación de lugar y fecha de entrega	2%
Notificación de envío	2%
La información está disponible públicamente	9%
Proporción total donde información es proporcionada	73%
Información negada	
Negativa por ser reservada o confidencial	3%
Inexistencia de la información solicitada	5%
No es de competencia de la unidad de enlace	15%
La solicitud no corresponde al marco de la ley	2%
No se dará trámite a la solicitud	2%
Proporción total donde la información es negada	27%

Fuente: elaboración propia con base en: IFAI, *Informe de Labores 2005*, Anexo 1.2.

Nota: los distintos informes anuales no permiten comparar datos entre años.

Está claro que las dependencias han respondido a la gran mayoría de las solicitudes, ya sea proporcionando algún tipo de información o reorientando al solicitante hacia el destinatario correcto. Sin embargo, esta clasificación presenta dos problemas que le impiden ser totalmente confiable.

El primero tiene que ver con desaciertos en la clasificación de las respuestas. Mediante un análisis preliminar se encontró que hay una cantidad significativa de respuestas que se clasificaron como *entrega de información en medio electrónico*, cuando de hecho corresponden a situaciones en que se ha negado información. Esto sucede a menudo cuando la dependencia responde con un memorando, en el que explica por qué se está negando la información, pero debido a que están empleando el SISl para entregar dicho documento, terminan clasificando la respuesta como una “entrega”. En otras palabras, como están anexando un archivo electrónico a través del sistema, clasifican la respuesta como una “entrega de información”, cuando el archivo sólo contiene una explicación acerca del porqué se está negando la información.

Ello permite abordar el segundo problema que presenta la clasificación que dan las dependencias a sus respuestas: no evalúa la *calidad* ni la *relevancia* de la información proporcionada. Aunque indica que, en 2005, se respondió a 73 por ciento

de las solicitudes proporcionando algún tipo de información o reorientando al solicitante a alguna fuente pública, ello no permite establecer si la información proporcionada efectivamente responde a la pregunta formulada. Todo lo cual indica que se requiere investigar más acerca de este importante aspecto del proceso.

3.4. El perfil de la divulgación proactiva del gobierno

Además de atender directamente las solicitudes de información, las dependencias del Poder Ejecutivo federal deben dar a conocer cierta información básica, según lo dispuesto por el artículo 7 de la LFTAIPG, en sus respectivos “portales de transparencia”. El IFAI ha estado monitoreando cómo éstas dan cumplimiento a la normatividad establecida. Los criterios de evaluación buscan establecer en qué medida la información que se presenta en internet está completa en términos de esa disposición legal.¹³

Estas evaluaciones se han desarrollado en tres etapas. La primera estuvo a cargo del IFAI a fines de 2003 y sus resultados se dieron a conocer sólo a las dependencias participantes, no al público, para incentivar una respuesta constructiva. Después, a principios de 2004, se reevaluó el modo en que las dependencias daban cumplimiento a la disposición de divulgación obligatoria y los resultados se hicieron públicos. Desde entonces, el IFAI ha estado monitoreando el cumplimiento de las dependencias.

La tabla 5 muestra los resultados de estas evaluaciones, los cuales fueron dados a conocer públicamente.

Tabla 5
Evaluaciones del IFAI del cumplimiento del Poder Ejecutivo federal
con el artículo 7 de la LFTAIPG

	Grado de cumplimiento general (todas las dependencias)
2 de febrero a 12 de abril de 2004	62.8%
A finales de 2004	80.6%
A finales de 2005	96.1%
Con fecha 6 de julio de 2006	96.1%

Fuente: elaboración propia con base en, IFAI *Informe de Labores 2005*, p. 33; e IFAI, “Avance en el porcentaje de cumplimiento con las obligaciones de transparencia por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, disponible en <http://www.ifai.org.mx/evaluacion/anexo.xls>, consultado el 14 de febrero de 2007.

¹³ IFAI, Secretaría de Acuerdos/Secretaría Ejecutiva/Dirección General de Estudios e Investigación/Dirección General de Coordinación y Vigilancia, *Criterios de verificación y evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 2003, disponible en <http://www.ifai.org.mx/evaluacion/criterios.doc>

Como muestra la tabla 5, el grado de cumplimiento de lo dispuesto en materia de divulgación obligatoria de información pública ha aumentado en forma dramática. Hoy por hoy, hay 200 dependencias cuyo grado de cumplimiento es de 100 por ciento, sólo tres presentan un cumplimiento menor a 50 por ciento y otras cinco tienen un cumplimiento inferior a 60 por ciento, tal como se ve en la tabla 6.¹⁴

Tabla 6
Dependencias cuyo grado de cumplimiento es inferior a 60% en materia de divulgación obligatoria de información pública

Dependencia	Fecha de última evaluación	Grado de cumplimiento
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	2/23/2006	58.2
Secretaría de Educación Pública	10/7/2005	58.0
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	11/1/2005	56.9
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	1/14/2005	55.1
Secretaría de Gobernación	3/9/2006	53.5
Comisión Nacional del Agua	4/25/2006	49.1
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	7/13/2005	45.3
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas	1/9/2006	-4.0

Fuentes: *Ibid.*

A pesar de que los sitios web del gobierno registran un alto grado de cumplimiento en materia de divulgación de información básica, las evaluaciones del IFAI no dejan ver la *utilidad* misma de la información allí presentada. Más bien, tienden a limitarse a si esta última está *completa* en términos de la ley. En teoría, la información que precisa el artículo 7 es de carácter básico, pues delinea el funcionamiento de la dependencia y sus programas. Debería servir, de por sí, para elevar su nivel de transparencia y rendición de cuentas en sus operaciones, sin que requiera cursar solicitudes de información, para que el público pueda comprender el carácter y el funcionamiento de una dependencia y/o sus programas, y cómo se emplean los fondos públicos.

Sin embargo, muchos sostienen que varios de estos requerimientos del artículo 7 son sumamente técnicos y de poca utilidad para un público no especialista. Pero, además, las dependencias suelen divulgar grandes cantidades de información en bruto, simplemente

¹⁴ IFAI, *Avance en el porcentaje de cumplimiento con las obligaciones de transparencia por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, disponible en <http://www.ifai.org.mx/evaluacion/anexo.xls>, consultado el 14 de febrero de 2007.

para dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley. Esto no sólo complica las cosas cuando se quiere descargar información, pues puede implicar largas esperas, sino que dificulta muchísimo la posibilidad de digerirla o de seleccionarla, si se está interesado en tendencias amplias. Debido a que la mayoría de las solicitudes de información caen dentro de dos categorías: “información generada por las dependencias” y “actividades de la institución”, al parecer todavía no se está satisfaciendo la demanda ciudadana en pos de información acerca de la operación de programas gubernamentales.

3.5. Otros sujetos obligados (OSO)

Si bien la LFTAIPG abarca a la Administración Pública Federal en su conjunto, la jurisdicción del IFAI se limita al Poder Ejecutivo. Esto quiere decir que el Congreso, el Poder Judicial y las entidades federales autónomas están obligados a crear sus propios procedimientos para instrumentar la ley. La mayoría de los OSO cuentan con un mecanismo de acceso similar al del IFAI y han cumplido con la disposición de divulgación obligatoria que establece el artículo 7.¹⁵ La diferencia de procedimiento más significativa entre los OSO y el IFAI es el derecho de apelación, denominado recurso de revisión. En el caso del IFAI, las y los cinco comisionados y comisionadas dictan sentencia en una forma muy similar a un tribunal de apelaciones administrativo. En el caso de los OSO, la misma dependencia (que previamente había rechazado la solicitud) se encarga de atender el recurso de revisión. Dicha falta de un organismo externo para revisar y dictaminar sobre los recursos de revisión presenta una desigualdad entre los OSO y el Poder Ejecutivo, y en la mayoría de los casos de los procedimientos internos de los OSO para atender recursos de revisión no han sido sujetos a evaluación externa. Además, los estados y municipios todavía no son sujetos de la ley federal, y queda por verse cómo responderán a la iniciativa de reforma constitucional, (aprobado por el Congreso Federal, y pendiente de la aprobación de una mayoría de Congresos Estatales) que crearía pisos mínimos para las leyes de transparencia en todos los niveles del gobierno.¹⁶

¹⁵ Véanse: López-Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, CIDE, México, 2006, disponible en <http://www.ifai.org.mx/osoi/informes/EstudioenMateriadeTransparencia.pdf>; y Nacif Hernández, Benito, Díaz Iturbe, Diego y Egren Moreno, Jorge, *Informe de transparencia del Poder Legislativo en México*, Monitor Legislativo, CIDE, México, 2006, disponible en <http://www.monitorlegislativo.org/documentos/documentos/transparencia.pdf>

¹⁶ Véanse: Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Ramírez de la Alba Leal, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en: López-Ayllón, Sergio (comp.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México: IJ/UNAM-IFAI, 2006; Merino, Mauricio, *The Challenge of Transparency: A Review of the Regulations Governing Access to Public Information in Mexican States*, Justice in Mexico Working Paper Series, núm. 5, 2006, disponible en www.justiceinmexico.org; e IFAI, *Informe de Labores 2005*, p. 15.

3.6. El proceso del recurso de revisión en el IFAI

Como se indicó anteriormente, es muy difícil establecer la calidad y la relevancia de las respuestas que dan las dependencias a las solicitudes de información. Sin embargo, hay una manera de aproximarse al nivel de satisfacción ciudadana con respecto al proceso de respuesta, fijándose en la frecuencia con que la gente interpone recursos de revisión ante el IFAI, que así sirve de indicador parcial. Aunque, cabe puntualizar que no todo solicitante insatisfecho con una respuesta opta por remitir un recurso de revisión.

Cuando se trata de establecer si es legítima (o no) la respuesta de una dependencia del Poder Ejecutivo federal, el IFAI es la autoridad máxima. Desde el principio, el IFAI ha sido claro en que atenderá *cualquier* situación en la que un solicitante, por cualquier motivo, esté insatisfecho con la respuesta que ha recibido. Esto incluye negaciones de información tanto formales como *de facto*. Una negación formal ocurre a consecuencia de la clasificación de información, cuando se decide que ésta es reservada o confidencial. Una negación *de facto* ocurre cuando se decide que la información solicitada es inexistente o cuando la respuesta está incompleta o es inapropiada. Al 31 de diciembre de 2006, por todo se había interpuesto 8,241 recursos de revisión, lo cual representa sólo 4.8 por ciento del total de solicitudes enviadas.¹⁷ En la tabla 7 se desglosa esta cifra por años y en términos porcentuales.

Tabla 7
Recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, 2003-2006

	Total acumulado	2003*	2004	2005	2006
Recursos interpuestos ante el IFAI	8,241	636	1,431	2,639	3,535
Porcentaje del total de solicitudes	4.8%	2.6%	3.8%	5.3%	5.9%

* Inició en agosto de 2003.

Fuentes: elaboración propia con base en: IFAI, *Estadísticas del S/ISI*, "Estadísticas de Solicitudes de Información: Resumen", disponible en <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls>, consultado el 12 de febrero de 2007; e IFAI, *Informe de Labores 2005*, p. 16.

Desde el punto de vista del solicitante, el proceso del recurso de revisión es bastante claro y sencillo. Resulta notable que no se requiera ni un abogado ni expertos técnicos para interponer un recurso de revisión. En este sentido, el uso de internet facilita el

¹⁷ IFAI, *Informe de Labores 2005*, p. 15.

proceso. Si se empleó el SISI para enviar originalmente la solicitud, se puede apelar la respuesta recibida (indistintamente de su clasificación o de la dependencia que la emitió) con sólo hacer un *click*. La gran ventaja de este sistema es que con sólo llenar un formato electrónico, sin tener que usar términos legales complejos, se puede solicitar al IFAI que intervenga y juzgue si la dependencia tuvo o no razón en su respuesta. En efecto, el mismo IFAI debe brindar su apoyo a fin de convertir a la queja en un recurso de revisión jurídicamente fundamentado, para que el caso sea lo más sólido posible.

Una vez que se ha interpuesto el recurso de revisión, mediante un procedimiento de azar se asigna a uno de los cinco comisionados del IFAI como ponente del caso. La Comisionada Ponente entonces lleva a cabo una investigación, en la que evalúa la validez tanto de la respuesta que emitió la dependencia como de los motivos en que se sustenta el recurso de revisión. El Comisionado Ponente puede apoyarse en la Dirección de Estudios e Investigación del IFAI, la cual entonces investiga el asunto en cuestión y cuyos hallazgos se incorporan a la decisión final. A menudo, también solicita información adicional tanto a la dependencia como al solicitante, lo cual puede incluir la realización de una audiencia. Luego, la Comisionada Ponente toma una posición en torno al caso y presenta sus argumentos ante los demás comisionados en una sesión pública. Allí, los comisionados proceden a votar y se decide por mayoría de votos.

En el caso de un recurso de revisión, los comisionados pueden adoptar una de las siguientes resoluciones: confirma, revoca, modifica, *positiva ficta*, sobresee, desecha, no presentado o no procedente. El IFAI clasifica estas eventuales resoluciones en tres categorías: aquella que implica una interpretación de la ley (conocida como “recursos de fondo”); aquella que se funda en cuestiones de procedimiento (o “recursos de forma”); y una última (*positiva ficta*) que indica que la dependencia no ha cumplido con los plazos temporales establecidos. Esta última categoría muestra un atributo singular de la ley mexicana, por el cual si una dependencia no responde a una solicitud dentro del plazo establecido, debe suministrar la información solicitada.

La tabla 8 muestra las decisiones que han adoptado los comisionados del IFAI en torno a los recursos de revisión en el tiempo que la institución lleva funcionando como tal, según sus informes anuales.

Tabla 8
IFAI, resoluciones sobre recursos de revisión, 2003-2005

Sentido de la resolución	Total acumulado	2003*	2004	2005
Recursos de fondo				
Confirma	627	73	208	346
Modifica	851	96	280	475
Revoca	914	86	305	523
<i>Positiva ficta</i>	25	8	11	6
Recursos de forma	1656	179	502	975

* Inició en agosto de 2003.

Fuente: elaboración propia con base en: IFAI, *Informe de Labores 2005*, p. 18.

Según las categorías del IFAI, “confirma” indica que el IFAI apoyó la postura de la dependencia. “Revoca” indica que el IFAI apoya a la solicitud del recurrente. “Modifica” indica que la respuesta de la dependencia es parcialmente aceptada y parcialmente rechazada.

Cabe señalar que, en los reportes anuales del IFAI, caen dentro de la categoría de “recursos de forma” los que se sobreesen. Sin embargo, muchas veces este tipo de resoluciones promueven la apertura de una gran cantidad de información. Eso debido a que los sobreesimientos pueden implicar, en una cantidad significativa de casos, que la dependencia ha cambiado su posición, así dando acceso a la información solicitada.

En la mayoría de los casos, los comisionados del IFAI se han visto obligados a adoptar decisiones de fondo con respecto a los recursos de revisión, o sea: pronunciándose en torno a la decisión tomada por la dependencia. Por su parte, la tabla 9 presenta la distribución porcentual de las resoluciones e indica que en 43.3 por ciento de los casos, los comisionados o bien rechazaron o modificaron la respuesta emitida por la dependencia. Sólo en 15.4 por ciento de los casos el IFAI determinó que el argumento de esta última primaba sobre el del solicitante. Ello indica que los comisionados del IFAI tienden a favorecer la divulgación pública de la información.

Tabla 9
IFAI, proporción de resoluciones con respecto al total de recursos de revisión,
2003-2005

Sentido de la resolución	Porcentaje del total de resoluciones	2003*	2004	2005
Recursos de fondo				
Confirma	15.4%	16.5%	15.9%	14.9%
Modifica	20.9%	21.7%	21.4%	20.4%
Revoca	22.4%	19.5%	23.4%	22.5%
<i>Positiva ficta</i>	0.6%	1.8%	0.8%	0.3%
Recursos de forma	40.7%	40.5%	38.4%	41.9%

* Inició en agosto de 2003.

Fuente: elaboración propia, con base en: IFAI, *Informe de Labores 2005*, pp. 18-19.

La decisión tomada por el Pleno es de carácter obligatorio para la dependencia y se convierte en una suerte de precedente para casos futuros. Pero una dependencia también puede ampararse contra una resolución del IFAI a través del sistema judicial y así desafiarla. De un total de 102 amparos que habían presentado las dependencias hasta fines de 2005, los tribunales habían fallado a favor del IFAI en 70 casos, mientras que 15 permanecían sin resolverse.¹⁸

Cada expediente de los recursos de revisión que han sido resueltos, incluyendo la respectiva documentación de apoyo, se publica a través de la página web del IFAI y, recientemente, el acceso a ellos se ha facilitado con el nuevo buscador. La tabla 10 muestra la frecuencia con la cual se les instruye a las dependencias a entregar información o tomar alguna acción específica como resultado de un recurso de revisión.

Tabla 10
Resoluciones del IFAI con instrucción a las dependencias

Resoluciones con instrucción	Total acumulado	2003	2004	2005	2006
Total	3,186	275	680	1,153	1,078
% del total de recursos remitidos	38.66%	43.24%	47.52%	43.69%	30.50%

Fuente: solicitud de información núm. 0673800018807.

¹⁸ IFAI, *Informe de Labores 2005*, p. 19.

Los recursos de revisión en los que la dependencia sostiene que la información solicitada es “inexistente” son difíciles de resolver, pues implican probar lo contrario y el “peso de la prueba” cae totalmente sobre el solicitante. Si bien el IFAI tiene la capacidad para investigar estos asuntos, en el caso de una declaración de inexistencia las dificultades son formidables.

No todas las dependencias han respondido en forma consistente a las nuevas reformas en materia de transparencia. En la tabla 11 se presenta los datos numéricos de las 10 dependencias contra las cuales se han presentado el mayor número de recursos de revisión. Todas estas dependencias también figuran en la lista de las 20 que más han recibido solicitudes de información.

Tabla 11
Las 10 dependencias con más recursos de revisión resueltos, 2003-2006

Dependencia	Núm. de recursos de revisión resueltos (2003*-2006)	Proporción de recursos resueltos como porcentaje del total de solicitudes
Secretaría de la Función Pública	465	8.9%
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	353	4.2%
Instituto Mexicano del Seguro Social	349	7.5%
Secretaría de la Educación Pública	347	5%
Procuraduría General de la República	345	2.6%
Servicio de Administración Tributaria	285	7.2%
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	222	5.1%
Secretaría de Relaciones Exteriores	212	6.2%
Secretaría de la Defensa Nacional	206	7.3%
Presidencia de la República	190	5.6%
Porcentaje de las 10 dependencias del total de recursos de revisión (2003-2006)		38.3%

* Inició en agosto de 2003

Nota: cifras basadas en el total de recursos de revisión donde se ha concluido el proceso y el Pleno del IFAI ha llegado a su resolución final. Eso implica una diferencia ligera en comparación con el total de recursos interpuestos, dado que una cantidad significativa de recursos interpuestos en 2006 todavía no se han resuelto.

Fuente: elaboración propia con base en solicitud núm. 0673800018807.

3.7. Los retos que enfrenta el cumplimiento de las disposiciones de la LFTAIPG y las resoluciones del IFAI

El cumplimiento de las resoluciones del IFAI por parte de las dependencias no se puede tomar como algo dado. De hecho, el IFAI es consciente de este reto: “El Instituto tiene la obligación de verificar que las dependencias y entidades cumplan en tiempo y forma con las resoluciones del Pleno, con el objeto de salvaguardar los derechos de

los recurrentes”.¹⁹ Aunque el IFAI cuenta con dos mecanismos para monitorear dicho cumplimiento, ambos distan de ser completos. El primero consiste en un registro de acusos de recibo o copias de correos electrónicos entregados a los recurrentes, en los que las dependencias aseveran que han cumplido con una resolución del IFAI. El segundo consiste en verificar el cumplimiento de las resoluciones, pero la oficina correspondiente del IFAI sólo se entera de situaciones en falta cuando se lo hacen saber recurrentes inconformes. Mientras el primer mecanismo sobreestima de entrada el cumplimiento de las dependencias, el segundo sólo es un indicador parcial de la medida en que éstas incumplen con las disposiciones del IFAI. Éste no siempre recibe copia de la información que una dependencia ha suministrado en cumplimiento con una resolución y, por ende, no puede *verificar* el supuesto cumplimiento reportado por la dependencia.

Un recurrente que no está satisfecho con la manera en que una dependencia ha dado respuesta a una resolución del IFAI, cuenta con dos potenciales vías para apelar nuevamente la respuesta de la dependencia, los cuales no se excluyen entre sí. Primero, puede pedirle al IFAI que siga interviniendo en el caso, enviándole formalmente una “queja de inconformidad” a la Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la APF. Una vez recibida una queja de inconformidad, personal del IFAI interviene directamente, animando a la dependencia a cumplir con la disposición respectiva. La segunda opción que tiene el recurrente inconforme consiste en ampararse a través del sistema judicial, indicando allí que la dependencia ha violado sus derechos. Pero la vía del amparo cuenta con plazos de tiempo muy breves para interponer el amparo (15 días hábiles), para que luego se convierta en un proceso legal alargado, y se ha empleado pocas veces.

Cada opción tiene ventajas y desventajas. Si se trata de obligar a la dependencia a cumplir, la sentencia judicial tiene más peso y conlleva consecuencias más severas en caso de que continúe el incumplimiento. Pero un amparo requiere de un *expertise* legal considerable. Mientras que una queja puesta a través del IFAI puede hacerse fácilmente por teléfono o correo electrónico, sin que exista un plazo perentorio para pedir su intervención. Sin embargo, el solicitante depende más del personal del IFAI y de su capacidad de persuasión, ya que carece de facultades para imponer sanciones (como se verá en detalle más adelante).

El IFAI ha recibido un total de 320 quejas de incumplimiento donde los y las recurrentes quedaron insatisfechos con la respuesta de las dependencias a las resoluciones del Pleno.²⁰ Sin embargo, esta información parece ser incompleta, ya que muchas quejas

¹⁹ IFAI, *Informe de Labores 2004-2005*, p. 35.

²⁰ Solicitud de información núm. 0673800018807.

de inconformidad se hacen por teléfono y se resuelven rápidamente gracias a las habilidades de intermediación y negociación del personal del IFAI. Estos 320 casos, entonces, solamente se refieren a aquellos donde los esfuerzos iniciales para resolver la inconformidad no tenían éxito y se pasaron a procedimientos más formales de investigación y resolución. Estas quejas “formales” ante el IFAI representan sólo 4 por ciento del total de resoluciones emitidas por el Pleno (hasta finales de 2006). La frecuencia con la cual los recurrentes se quejan de incumplimiento de las dependencias con una resolución del IFAI va incrementando con el tiempo, como se muestra en la tabla 12.

Tabla 12
Quejas de inconformidad ante el IFAI por incumplimiento con resoluciones
2003-2006

Inconformidades ante el IFAI	Total acumulado	2003	2004	2005	2006
Total	320	0	46	107	167
Proporción del total de resoluciones resueltas	4.1%	0%	3.2%	4.1%	5.5%

Fuente: elaboración propia con base en solicitud de información núm. 0673800018807.

Las razones del porqué se queja un recurrente ante el IFAI por inconformidad con la respuesta de una dependencia a una resolución pueden variar, entre quejas por la información no fue proporcionada o fue incorrecta, o más bien quejas de procedimiento donde la respuesta de la dependencia no se dio tal como la requería el recurrente. Datos sobre la naturaleza de las quejas de inconformidad ante el IFAI sólo están disponibles para 2005. La mayoría de las quejas que recibió el IFAI se deben a que el solicitante no recibió la información tal y como lo disponía la resolución (incluyendo no haberla recibido a tiempo), como se detalla en la tabla 13.

Tabla 13
Tipos de quejas presentadas al IFAI por incumplimiento con resoluciones 2005

Causal de la queja	Núm. de quejas por categoría	Porcentaje del total
No se ha dado respuesta	39	36.1%
La información entregada es incompleta*	31	28.7%
La información entregada no concuerda con lo solicitado	19	17.6%
El medio de reproducción no fue el correcto*	11	10.2%
“Otros” (según el carácter de la resolución)	4	3.7%

Continúa

Causal de la queja	Núm. de quejas por categoría	Porcentaje del total
Costos de reproducción o envío improcedentes	2	1.9%
La entrega de información fue extemporánea	1	0.9%
Requisitos adicionales para la entrega	1	0.9%
TOTAL	108**	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en: IFAI, *Informe de Labores 2005*, Anexo 5.4.

* Un caso aparece clasificado en ambas categorías, pero para los propósitos de esta tabla, sólo se tabuló en la categoría "la información entregada es incompleta".

** Nota: el Informe Anual del IFAI para 2005 incluye un caso más que la respuesta a la solicitud de información detallada en la tabla 12.

Hay seis dependencias que concentraron el mayor número de quejas por no haber cumplido con lo dispuesto en resoluciones del IFAI, lo cual se detalla en la tabla 14. Estas dependencias representan sólo 3 por ciento del total de resoluciones donde el IFAI da alguna instrucción a las dependencias. Sin embargo, es particularmente notable cómo en este escenario la dependencia encargada de aplicar las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones del IFAI es también la que ha sido objeto del mayor número de quejas debido, precisamente, a situaciones de incumplimiento (como se describe con más detalle abajo).

Tabla 14
Las seis dependencias contra las cuales hubo más quejas por incumplimiento de resoluciones del IFAI (2004-2006)

Dependencia	Total acumulado de quejas 2004-2006*	% del total resoluciones con instrucción 2004-2006
Secretaría de la Función Pública	21	17.4%
Secretaría de Relaciones Exteriores	17	16.8%
Comisión Federal de Electricidad	14	16.9%
Secretaría de Educación Pública	13	8.2%
Pemex Exploración y Producción	11	18.6%
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	11	9.6%

* Cálculos sólo para el periodo 2004-2006, dado que en 2003 no se registró ninguna queja.

Fuente: elaboración propia con base en solicitud de información núm. 0673800018807.

Una de las mayores limitantes que presenta el proceso de apelación es la capacidad limitada del IFAI para lograr que sus decisiones se acaten. El mismo Instituto no puede sancionar directamente a las dependencias que no cumplan con sus disposiciones. En vez de ello, tiene que dirigirse a la SFP y recomendarle que aplique las sanciones del caso. Esto, porque la ley de la transparencia prevé que las responsabilidades por incumplimiento se fincarán de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Para presentar quejas en contra de funcionarios públicos, el IFAI debe emplear los canales formales de la SFP, concretamente con sus Órganos Internos de Control. Un sistema por

el cual se requiere que las sanciones se finquen en servidores públicos específicos. No obstante, debido a que en la toma de decisiones institucionales “muchas gente mete la mano”, a menudo resulta sumamente difícil señalar a un sólo individuo como responsable de una situación de incumplimiento como las que se han descrito aquí.

En la práctica, haber confiado en la capacidad de la SFP para aplicar sanciones en los casos de incumplimiento de las disposiciones del IFAI ha tenido resultados tangibles limitados. El Dr. Ernesto Villanueva subraya este punto:

[...del] análisis de las resoluciones de recurso de revisión del IFAI se desprende que, en 2004, sólo en nueve de los 465 casos atendidos ordenó procedimiento sancionador. En 2005, de mil 65 resoluciones, únicamente en 24 ocasiones se dio vista a la SFP para sancionar a quien hubiese incumplido el mandato de las resoluciones del IFAI. Se trata aproximadamente de 2 por ciento de los casos presentados en dos años [...].

[...] Pero si en dos años sólo en 33 casos el IFAI ha dado vista o solicitado a la SFP que sancione a los servidores públicos dentro de su ámbito de competencia, ésta ha procedido, de 2003 a la fecha, únicamente en tres casos! [...]. Extrañamente, ninguno de los tres sancionados son mandos superiores, es decir, directores generales o de mayor categoría, sino mandos medios u operativos. Y esta circunstancia pone de relieve dos cosas: por una parte, que la SFP no cumple con la ley y sólo atiende menos de 10 por ciento de los casos reportados y, por otro, que al acatar mínimamente la ley la SFP se solaza con los integrantes del personal de las unidades de enlace, quienes, en realidad, sólo son mensajeros entre el solicitante de la información y quien tiene la autoridad para otorgarla.

La SFP cumple, pues, selectivamente su función, en mucho menos de 10 por ciento de los casos y en perjuicio de los más débiles de la estructura gubernamental, quienes son sacrificados por cumplir instrucciones de sus superiores.²¹

La capacidad de liderazgo del IFAI enfrenta aquí todo un reto. Por un lado, para que sus decisiones tengan credibilidad, la posibilidad de sufrir una sanción por incumplimiento

tiene que estar presente. Pero por otro, las acciones del IFAI dependen mucho de tener relaciones de colaboración con las dependencias, en particular con sus Comités de Información y Unidades de Enlace. Dentro del IFAI existe un fuerte deseo para cooperar con las dependencias con respecto al modo en que responden a las solicitudes de información ciudadanas y en lograr que se acaten las resoluciones del IFAI cuando los comisionados se han pronunciado a favor de que la información se divulgue. En vez de generar un ambiente conflictivo entre el Instituto y las dependencias del Poder Ejecutivo federal, en el cual se amenaza con sanciones cada vez que una dependencia no cumple del todo con una resolución, se opta por la persuasión.²² El Informe de Labores de 2005 subraya este punto, al discutir las acciones que se realizan habitualmente ante el incumplimiento de las dependencias. Dice así:

Estas acciones, cuyo propósito principal es que las dependencias y entidades cumplan con las resoluciones emitidas por el Pleno del IFAI, incluyen: la comunicación telefónica y por correo electrónico; rendición de informes de cumplimiento; verificación y análisis de documentación solicitada y entregada; verificación de cumplimiento de medios de reproducción y envío de la información; y celebración de reuniones.²³

Sin embargo, ambas partes saben que la amenaza de sanciones tangibles a través de la SFP no está respaldada por ‘dientes’.

4. La evolución reciente del debate en torno a las políticas de transparencia y acceso a la información

El debate en torno a la política de acceso a la información tiene varias dimensiones e involucra a un número cada vez mayor de actores. Muchas interrogantes que son propias de ciertas áreas temáticas se detallarán en los textos sobre políticas específicas que siguen a continuación. Sin embargo, en el nivel más general, ha habido cambios significativos en tres ámbitos claves: el papel del mismo IFAI, el nuevo debate acerca de una “segunda generación” de reformas y la cuestión de cómo combinar el compromiso con la divulgación pública con el derecho a la privacidad.

²² Entrevistas con personal de la Dirección de Coordinación y Vigilancia de la APF.

²³ IFAI *Informe de Labores 2005*, p. 32

- a. El primer desarrollo importante que cabe señalar en la discusión sobre la política informativa desde que pasaran la ley en 2002, es que el mismo IFAI se ha vuelto un protagonista central, gracias a sus propios esfuerzos. En el curso de su corta y singular trayectoria, el IFAI ha conseguido un nivel considerable de credibilidad pública, sobre todo entre los medios de comunicación y la intelectualidad. A diferencia del resto de la Administración Pública Federal, el IFAI se construyó “desde cero” después del histórico proceso electoral de 2000 y, por lo tanto, no ha tenido que cargar con un pasado autoritario. Si bien el Instituto no tiene una autonomía constitucional, que si tienen algunas otras dependencias, ha actuado en forma bastante independiente con respecto a la autoridad ejecutiva. Más aún, los y las comisionados y comisionadas del IFAI son conscientes de que su credibilidad depende, en parte, de una percepción de autonomía.²⁴
- b. Después de la reforma federal en materia de acceso a la información, proliferaron reformas en los niveles estatal y municipal, situación que ha hecho centrar la atención en el asunto de cómo asegurar que la ciudadanía pueda ejercer efectivamente su derecho a la transparencia, a pesar de la diversidad de disposiciones en la materia.²⁵ Ciertas leyes estatales tienen puntos más fuertes que la ley federal, como en los casos donde las leyes locales incluyen también a los partidos políticos. Pero, por lo general, las leyes estatales son bastante más débiles que la norma federal y algunas, incluso, parecen ser más similares a leyes que protegen “secretos de Estado” que ser instrumentos de acceso ciudadano. Para enfrentar el reto que implica asegurar que las distintas instituciones públicas mexicanas actúen de acuerdo a estándares mínimos, muchos observadores han estimado que se requiere una reforma constitucional para crear un “común denominador”. Gobernadores pertenecientes a los tres principales partidos políticos, así como los mismos comisionados del IFAI encabezaron el llamado a favor de una reforma constitucional.²⁶
- c. Aunque el debate acerca de cómo combinar el derecho a la información pública con el derecho a la privacidad es más incipiente, es muy importante para el futuro. A diferencia del llamado para establecer estándares mínimos para los distintos

²⁴ Véase: Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Presentación de la propuesta para reducir el riesgo del conflicto de interés en el Instituto Federal de Acceso a Información Pública, a cargo del comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán. Pleno del IFAI, sesión del 25 de octubre del 2006*, IFAI. No obstante, en un debate acerca de cómo enfrentar eventuales conflictos de interés, los comisionados aprobaron, por tres contra dos, una postura “blanda”. Véase: “Acuerdo que fija las reglas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones”, presentado por el Comisionado Presidente Alonso Lujambio, cuyo documento se identifica como anexo del punto 5.02. Voto el 22 de noviembre de 2006.

²⁵ Véase: Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López-Ayllón, Sergio (comp.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, IJ/UNAM-IFAI, México, 2006.

²⁶ Véanse la “Declaración del Foro ‘La Transparencia a la Constitución’”, 31 de enero de 2007, disponible en http://www.ifai.gob.mx/eventos/2007/Invita_foro.pdf; y Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, “¿Por qué constitucionalizar?”, en López-Ayllón, Sergio (comp.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IJ/UNAM-IFAI, México, 2006.

niveles y órganos de gobierno, la discusión aquí es menos clara. El contrapeso entre el derecho a la información y el derecho a la privacidad tiene ventajas y desventajas *directas*. En ciertos casos, el derecho a la privacidad parece claro, como sucede con la información médica y tributaria de un individuo. Pero un asunto como la divulgación pública del destino de subsidios gubernamentales ha entrado en conflicto con disposiciones que favorecen la confidencialidad de la información financiera (como el muy publicitado secreto bancario). Este asunto ha dejado al descubierto un desequilibrio mayúsculo en la ley federal: mientras las dependencias gubernamentales deben dar a conocer cómo disponen de su presupuesto, los actores no gubernamentales que reciben fondos públicos –incluyendo a la empresa privada– no están obligados a rendir cuentas de ello públicamente.²⁷ La cuestión acerca del acceso público a información patrimonial despierta interrogantes similares, dado que el derecho de los individuos a la privacidad puede servir para no exponer el enriquecimiento ilícito. Un derecho estricto a la confidencialidad también puede impedir que el público se entere acerca los posibles conflictos de interés de los servidores públicos. Como en tantos otros asuntos de diseño de políticas en que pesa mucho la parte técnica del acceso a la información, la clave está en el detalle.

5. La cultura de la transparencia

En principio, muchos pueden estar de acuerdo en la importancia de la “cultura de la transparencia”, en parte porque se puede entender de muchas maneras. Se trata de un término ‘paraguas’ muy amplio, que se refiere a las creencias, prácticas y expectativas que están imbuidas en el Estado y la sociedad acerca del derecho a saber. Está claro que la idea misma trasciende los formalismos legales, ya que un cambio en la ley no da lugar automáticamente a un reconocimiento, amplio y compartido, de que la información gubernamental no es patrimonio de los funcionarios, sino que le pertenece a la ciudadanía. El uso de este término implica que se requiere un cambio de actitud entre los funcionarios, para que acepten el derecho del público a saber (debido, sobre todo, a que en la práctica las sanciones por incumplimiento son muy débiles). La promoción de una cultura de la transparencia también implica una serie de cambios en la sociedad civil, procurando que el derecho a saber se difunda horizontalmente como parte de una noción más amplia: “el derecho a tener derechos”.

²⁷ Como ejemplo notable de transparencia oficial en este ámbito, se destacan los informes innovativos de la Auditoría Superior de la Federación sobre la Cuenta Pública de 2005, sobre las grandes empresas que lograron evitar el pago de impuestos federales en una escala con implicaciones macroeconómicas, aparentemente conforme a la ley –aunque sin mencionar nombres específicos (reportado en Acosta Córdova, Carlos, “Desastre hacendario”, *Proceso*, núm. 1589, 15 de abril de 2007). Véase también www.asf.gob.mx

Los años que lleva la sociedad civil mexicana movilizándose, más las campañas del IFAI en los medios, parecen haber marcado una diferencia. De acuerdo con una amplia encuesta de opinión pública, cuando se preguntó: “¿usted tiene o no derecho a acceder a la información que genera el gobierno?”, 89 por ciento respondió que sí. Y entre sus razones figuraban las siguientes: “por ser mexicano” (25 por ciento), “por pagar impuestos” (14 por ciento), “porque es obligación del gobierno” (22 por ciento) y “todas la anteriores” (27 por ciento). La encuesta también informó que 64 por ciento había oído hablar del IFAI, pero que 15 por ciento había solicitado información al gobierno.²⁸

Los cambios en la cultura de la transparencia al interior de la sociedad civil implican no sólo nuevas expectativas sino también nuevas prácticas. En este sentido, para ejercer efectivamente el derecho a la información hay que invertir significativamente en aprendizaje, lo cual incluye tanto aspectos técnicos (*cómo hacer una solicitud*) como aspectos estratégicos (*qué información solicitar*). A su vez, ello implica incorporar el ejercicio del derecho a la información en campañas más amplias en defensa del interés público. En forma creciente, organizaciones de la sociedad civil están invirtiendo en el aprendizaje de este nuevo instrumental. El impacto tangible de ello, aunque prometedor, sigue siendo incipiente y varía de manera considerable según el área temática. De ahí la importancia de los diversos textos temáticos que siguen.

Incluso las y los comisionadas y comisionados del IFAI han expresado su preocupación acerca de lo que ven como una base social estrecha de quienes que en verdad utilizan el SISI. Ese total de 159,100 solicitudes que se había recibido hasta el 6 de noviembre de 2006 fue obra de 60,900 personas distintas, de las cuales 8,500 enviaron tres o más solicitudes, representando 62 por ciento del total de solicitudes.²⁹ Estos datos sugieren que el SISI es en buena parte un dominio de especialistas, en el que participa un número relativamente pequeño de ciudadanos. Hay tanta verdad en esto y queda un largo camino por recorrer antes de que una porción significativa de la ciudadanía aprenda cómo y por qué ejercer su derecho a la información.

Sin embargo, estos datos también presentan un retrato un tanto incompleto de la magnitud de la resonancia que ha tenido el derecho a saber en la ciudadanía, por varios motivos. Primero, aunque se haya usado el SISI sólo una vez, si con ello se ha resuelto algo en verdad importante, entonces “cuenta” como un impacto. Segundo, en la medida

²⁸ Pacheco Luna, Carolina, *Cultura de la transparencia: primera encuesta de acceso a la información pública en México*, LIMAC, México, 2006, pp. 67-68, 72 y 80. Véase también: Sobel, David Davis, Noll, Bethany A., Fernández Bogato, Benjamín, TCC Group y Monroe Price, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la cultura de la transparencia*, Facultad de Comunicaciones Annenberg de la Universidad de Pennsylvania, Filadelfia, febrero de 2006.

²⁹ Guerrero Amparán, Juan Pablo, “¿Qué reforma es necesaria?”, presentado en “La transparencia a la Constitución”, Universidad Iberoamericana, 30-31 de enero de 2007.

en que un solicitante sea un periodista o un activista de la sociedad civil, el impacto de su solicitud se magnifica gracias a su capacidad para diseminar sus hallazgos a través de los medios de comunicación y su papel estratégico como formadores de opinión. Tercero, el sector público mexicano también cuenta con otros instrumentos de acceso a información, tales como las disposiciones de divulgación obligatoria de cada dependencia, el nuevo y creciente sistema de atención ciudadana y de instrumentos de contraloría social.

Algunas dependencias combinan las funciones de acceso a la información y la del ombudsman, como el programa de Atención Ciudadana del Programa Oportunidades, que cada año recibe un mayor número de solicitudes de información que el que va dirigido al Poder Ejecutivo federal *en su conjunto*.³⁰ Asimismo, las miles de quejas que los mexicanos entregan a las comisiones estatales y nacional de derechos humanos también son una forma de exigir transparencia: que se apele a una entidad gubernamental para que admita que otra ha violado derechos humanos es una forma de exigir “responsabilidad”. No obstante, las comisiones de derechos humanos tienen un mandato limitado: dar nombre, investigar y verificar las quejas ciudadanas exhibiéndolas a la luz pública. Terminar con la impunidad es otro asunto.

Los cambios en la cultura de la transparencia, tanto en el Estado como la sociedad, deben medirse no sólo en términos de una mayor apertura, cambiando expectativas y estándares, sino también en términos de actitudes hacia la reserva y la negación de la información pública. La tolerancia hacia la reserva oficial expresa el otro lado de la moneda en materia de cultura de la transparencia. Ahora que tales prácticas son ilegales, ¿cuándo se verán y serán tratadas como violaciones ilegítimas de la confianza pública? En otras palabras, en la medida en que la cultura de la transparencia se funda en prácticas existentes, el cambio será lento si los funcionarios siguen rechazando las nuevas normas por medio de la impunidad.

³⁰ En el año 2006, por ejemplo, Oportunidades recibió más de 87,000 “demandas ciudadanas” para información (incluyendo quejas), frente a aproximadamente 60,000 solicitudes canalizadas a través del IFAI. “Atención Ciudadana: Informe Anual, 2006”, Programa Oportunidades. Por definición, todas aquellas solicitantes son ciudadanas en extrema pobreza, lo cual ayuda a completar el cuadro del “perfil social” de la demanda ciudadana para la información pública en México.

6. Conclusiones

Antes de discutir la gran diversidad de experiencias prácticas que se presentan en forma sintetizada en los siguientes capítulos, cabe preguntarse ¿cómo conceptualizamos el derecho a saber a partir de dichas prácticas?, lo cual nos permite regresar a un contexto más amplio, en el que el derecho a saber se ve como una herramienta pública que al mismo tiempo sirve como un “candado”, en el sentido de un mecanismo que puede proteger al público frente a los abusos de poder.³¹ Se le puede pensar en términos de su capacidad protectora, precisamente porque existe la amenaza de ventilar dichos abusos a la luz pública, la cual sirve para disuadir a los que están pensando en cometerlos.

Desde esta perspectiva, es muy posible que uno de los principales impactos del derecho a saber ocurra en un ámbito que resulta imposible de definir con precisión: el ámbito de aquellos abusos de poder que *no* tienen lugar gracias al riesgo de escándalo que conlleva y posibles sanciones formales o informales.

Hay que reconocer también que el término “candado” tiene muchos significados y que es un instrumento cuya eficacia depende mucho de quien lo maneja. Antes que nada, hay que localizar la llave y después saber manejarla. Uno de los hilos conductores de las experiencias tenidas hasta ahora con la transparencia y el acceso a la información es que su impacto depende tanto de la capacidad para ejercer el derecho, como de la capacidad para *actuar* con base en información que se vuelve pública.

Por eso, la fuerza de cualquier candado depende mucho de *todo* el sistema de protección en que está inserto, así como la fortaleza de cualquier cadena depende del eslabón más débil. Cuando consideramos el derecho a saber en este contexto, su impacto depende mucho de la capacidad del conjunto de las instituciones públicas cuya tarea es velar por la rendición de cuentas.

Para concluir, la eficacia del derecho a saber depende también de procesos de aprendizaje, tanto del lado de la sociedad civil como del lado del sector público. El hecho de que en 2007 se avanzara hacia una segunda generación de reformas constitucionales para darle un piso mínimo a la transparencia señala que este proceso de aprendizaje ha avanzado mucho en poco tiempo. La construcción de cualquier derecho es un asunto de largo alcance, y el derecho a saber no es la excepción.

³¹ Veánse las ponencias relacionadas con el tema que se presentaron en el seminario internacional “Candados y Derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía”, que bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se realizó en la ciudad de México del 25 al 27 de abril de 2007, disponible en <http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/>