

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la Cultura de la Transparencia



*El Proyecto de Estudios en Comunicaciones Globales, Facultad de
Comunicaciones Annenberg de la Universidad de Pensilvania y*

Un informe para la Fundación William y Flora Hewlett

Febrero de 2006

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la Cultura de Transparencia

Proyecto de Estudios en Comunicaciones Globales
Facultad de Comunicaciones Annenberg de la Universidad
de Pensilvania

Un informe para la Fundación William y Flora Hewlett

Febrero de 2006

Autores

David L. Sobel
Bethany A. Davis Noll
Benjamin Fernandez Bogado
TCC Group
Monroe E. Price

Director de proyecto

Monroe E. Price

Directora adjunta

Bethany A. Davis Noll

Coordinadora

Susan Abbott

Consejo de asesores

David Goldberg
Luis Manuel Botello
Kate Doyle
Eduardo Bertoni

Contents

RESUMEN EJECUTIVO	1
A. Recomendaciones para el IFAI	3
B. Recomendaciones para el IFAI y los sujetos obligados	4
C. Recomendaciones para el IFAI y los usuarios finales	4
INTRODUCCIÓN	7
I. ANTECEDENTES DEL IFAI	13
II. EL IFAI EN LA ACTUALIDAD	16
A. Introducción	16
B. Principales responsabilidades del IFAI	17
C. Autonomía y eficacia	18
D. Funciones y responsabilidades	20
1. Tribunal administrativo y órgano regulador de los procedimientos de la Ley de Transparencia	
2. Capacitación	
3. Defensor de la transparencia e intérprete de la Ley	
E. Auditorías internas	34
F. Relación con los estados	34
III. EL IFAI Y LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	39
A. Introducción	39
1. ¿Quién está sujeto al IFAI?	
2. Estructura de las dependencias y entidades	
B. Cuestiones específicas a las dependencias y entidades . . .	41

1.	Clasificación archivística	
2.	El tiempo de respuesta de las dependencias y entidades	
3.	Capacitación del IFAI a nivel de las dependencias y entidades	
C.	La relación entre el IFAI y las dependencias y entidades: Tensa, pero amistosa	46
1.	Áreas en que existe un acuerdo sustancial	
2.	Preocupaciones de las dependencias y entidades	
D.	Construyendo puentes de comunicación	53
IV.	LA RELACIÓN ENTRE EL IFAI Y EL USUARIO FINAL	54
A.	Introducción	54
B.	Base legal para una relación con los usuarios finales	55
C.	Mecanismo de solicitudes: ventajas y desventajas de Internet y de la Ley de Transparencia	56
D.	Tipo de información solicitada	59
E.	Ocupación del solicitante como reflejo del tipo de uso	61
F.	Edad: ¿un posible cambio cultural?	66
G.	Presentar la solicitud: ser más inteligente	68
H.	La percepción que tiene la sociedad civil de la Ley de Transparencia, los procedimientos de la libertad de información y los actores involucrados	69
1.	Impresiones sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información	
2.	Impresiones sobre los actores involucrados	
3.	Impresiones sobre los procesos de la Ley de Transparencia	
I.	Publicación y distribución de la información	73
1.	Publicaciones y materiales del IFAI	
2.	Otros enfoques para promover la Ley	
J.	Alianzas y colaboración	76
K.	Encuesta sobre recursos de revisión ante el IFAI	77
L.	Una cultura de apertura	84
V.	RECOMENDACIONES	87
A.	Recomendaciones para el IFAI	87
1.	El IFAI y los estados	
2.	Apoyar al IFAI y a las instituciones de transparencia en México	
3.	Colaboración	
4.	Autonomía	
B.	Recomendaciones relativas al IFAI y las dependencias y entidades	92
1.	Una relación que funcione	

2.	Capacitación	
3.	Clasificación archivística	
4.	Institucionalizar el diálogo entre el IFAI y otros organismos similares	
C.	Recomendaciones para Los usuarios finales	96
1.	Implementación de la Ley de Transparencia	
2.	Capacitación para ONG en una mejor defensa de los intereses públicos	
3.	Propugnar desde un punto de vista legal	
4.	Los distintos medios de comunicación y la información recabada a través de solicitudes de la libertad de información	
D.	Comentarios finales	101
	Notas	102
	APÉNDICE I: SOLICITUDES SEGÚN TEMA	110
	APÉNDICE II: PUBLICACIONES DEL IFAI	112
I.	Video	112
II.	Audio	114
III.	Material Escrito	114
A.	Cuadernos de Transparencia	
B.	Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales	
C.	México: Transparencia y Acceso a la Información . .	116
D.	Transparencia: Libros, Autores, Ideas	117
E.	Colección "Guías Prácticas"	118
	APÉNDICE III: MIEMBROS DEL EQUIPO	120

RESUMEN EJECUTIVO

México es líder en lo que se refiere a la familia de las leyes de la libertad de información en el mundo, en parte gracias a su Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), establecido en el marco de la nueva Ley de Transparencia. La Fundación William y Flora Hewlett solicitó a un equipo internacional que estudiara el cambio que ha representado el IFAI en vista de que la legislación fomenta una mayor comprensión pública del gobierno y prevé lo necesario para que la ciudadanía esté informada. La prioridad fue la evaluación del desempeño. Sin embargo, para que una institución como el IFAI sobreviva, florezca y haga su máxima contribución, también se debe percibir si se desempeña de acuerdo con las expectativas legislativas. Como parte del estudio, se hizo un sondeo entre dos actores: los “sujetos obligados”, o las dependencias y entidades incluidas en la Ley de base, y los ciudadanos que usan la Ley de Transparencia. Hicimos una investigación entre el propio personal del IFAI para conocer su opinión sobre su papel y su desempeño. El Instituto, como parte de la arquitectura de apertura del gobierno, ya ha contribuido enormemente a una cultura de la transparencia en México. A su vez, esa cultura de la transparencia ha contribuido a respaldar los procesos democráticos. Gran parte de este progreso es atribuible a los Comisionados y el personal del IFAI. Sin embargo, ellos mismos reconocen que aún quedan oportunidades considerables para profundizar y ampliar este proceso. Nuestro estudio tiene por objeto hacer

recomendaciones específicas que reforzarán y potenciarán lo que el IFAI ya ha conseguido.

Entre los importantes mandatos del IFAI se cuentan: resolver los recursos de revisión de una solicitud rechazada en el marco de la Ley, capacitar a los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales, supervisar el cumplimiento de la Ley, promover y divulgar el uso del derecho de acceso a la información, establecer lineamientos para el manejo de datos personales y difundir información sobre el funcionamiento de la Ley de Transparencia. El estudio se centró en estos mandatos específicos como base para formular las recomendaciones.

En particular, se pone énfasis en ampliar la labor del IFAI a la mayor cantidad posible de grupos y ciudadanos para que la Ley de Transparencia surta sus efectos. Esta ampliación se debe extender a los servidores públicos sujetos a la Ley y a la comunidad en general. En realidad, para que se establezca en México una "cultura de la transparencia" arraigada y sólida, el IFAI debe lograr que los gobiernos estatales y municipales promuevan la transparencia en la esfera local. En gran medida, la Ley de Transparencia es un logro de la sociedad civil mexicana que cabildeó y obtuvo su aprobación. Es una ley que representa una apertura pública sin precedentes en la historia de México. Lo que se espera en el fondo es que cada uno de los ciudadanos de los treinta y un estados del país se beneficie, directa o indirectamente, del funcionamiento de las leyes de transparencia y de la disciplina y el apoyo educativo del IFAI.

Para ayudar al IFAI a seguir mejorando su trabajo, así como a difundir y fomentar una cultura de la transparencia en todo el país, en este

informe se hacen las siguientes recomendaciones, divididas en conjuntos, para el IFAI, los sujetos obligados y los ciudadanos que acuden a este instituto.

A. RECOMENDACIONES PARA EL IFAI

Aunque hay muchas propuestas para la legislación, concluimos que, en el futuro cercano, el énfasis debe ponerse en las cuestiones operativas y la reforma. La idea central debe ser adquirir experiencia y mejorar la relación entre el IFAI, los sujetos obligados y la sociedad civil. En resumen, el Instituto debe:

- tratar de aumentar sus recursos de personal dedicado a trabajar con gobiernos estatales y locales y grupos de interés;
- llevar a cabo una campaña de mercadotecnia focalizada que fomente la confianza en todo el sistema de la libertad de información (y no sólo en el IFAI) y que capte a segmentos de la población actualmente subrepresentados en el uso de la Ley de Transparencia; y
- analizar los acuerdos de colaboración existentes para asegurarse de que cada uno de ellos represente un verdadero compromiso con la transparencia y la colaboración, así como de que se estén actualizando.

Además, a fin de centrarse en las inquietudes sobre su futura autonomía, recomendamos el establecimiento de un Comité para la Protección de la Autonomía del IFAI, como un ombudsgrupo externo con financiamiento independiente, que funja como defensor del proceso de transparencia y de la autonomía continua del Instituto. Asimismo, el Instituto

debe insistir en el reconocimiento formal de la definición de una autonomía presupuestaria en el Congreso y con el Presidente.

B. RECOMENDACIONES PARA EL IFAI Y LOS SUJETOS OBLIGADOS

Debe haber un contacto más frecuente e institucionalizado entre el IFAI y los sujetos obligados, a fin de mejorar tanto la rendición de cuentas como la colaboración y el intercambio de información. Los Comisionados del IFAI podrían convocar reuniones regulares (quizás anuales o semestrales) con representantes de las unidades de enlace y los comités de información de las dependencias y entidades para abordar inquietudes y solicitar retroalimentación sobre diversos temas de interés mutuo.

Se debe establecer un Instituto para la Transparencia, posiblemente con sede en alguna universidad, dedicado a la investigación y capacitación en cuestiones de transparencia, con énfasis especial en los servidores públicos.

El trabajo de clasificación archivística se debe profesionalizar y reconocer como una trayectoria de carrera dentro del gobierno federal.

C. RECOMENDACIONES PARA EL IFAI Y LOS USUARIOS FINALES

Las organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de fundaciones y otras organizaciones independientes, deben volver a participar en la alianza que propugnó originalmente la Ley de Transparencia. Esta alianza se debe abocar

ahora a fortalecer y consolidar la Ley y una cultura de la transparencia en México, concentrándose en:

- fortalecer el funcionamiento de la Ley mediante el compromiso estratégico con el IFAI y otras dependencias y entidades;
- asegurar una labor constante y productiva para lograr la participación de la ciudadanía en general y un grupo más amplio de organizaciones en el uso actual de la legislación en materia de transparencia;
- fomentar el uso de la Ley a través de la prensa, en parte mejorando los canales de distribución para la información que haya sido abierta o revelada y que sea de interés periodístico;
- organizar cursos de capacitación sobre el uso de la Ley para grupos específicos; y
- formalizar un mecanismo de supervisión del trabajo del IFAI y aplicar en términos generales el proceso de la Ley de Transparencia.

Se debe capacitar a representantes de ONG, en particular, sobre el uso de la defensa legal y la Ley de Transparencia de una manera más definida. En este informe se recomienda la realización de un proyecto piloto en el que un abogado internacional con experiencia en materia de la libertad de información se ponga en contacto con una ONG en México que tal vez requiera hacer uso efectivo de documentación gubernamental. El abogado debe estar especializado en defensa legal, relaciones públicas y el sistema de la libertad de información. Brindaría una guía y orientación continuas a sus colegas mexicanos, y los asesoraría sobre cómo identificar documentos importantes para objetivos específicos, cómo solicitarlos de la manera

más eficaz, cómo determinar el cumplimiento y enfrentar el proceso de cumplimiento, y cómo utilizar los documentos una vez que se cuente con ellos.

INTRODUCCIÓN

La libertad de información—con su potencial para ampliar la operación del gobierno, la participación ciudadana y el desarrollo económico—es un indicador fundamental del avance de las instituciones democráticas mexicanas. En 2002, la aprobación unánime de la legislación sobre la libertad de información en ambas cámaras del Congreso mexicano significó una victoria para grupos de la sociedad civil y periodistas que participaron en una ardua campaña a favor de la apertura. La nueva Ley representó una oportunidad sin precedentes para enfrentar la demanda cada vez mayor por parte de la ciudadanía de un gobierno comprometido con la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto al derecho a saber del ciudadano. Desde entonces, ha sido considerable el grado en que la cultura política ha aceptado el imperativo de la transparencia. Desde que la Ley Federal entró en vigor a mediados de junio de 2003, en el discurso oficial se mencionan cada vez más los conceptos de “apertura” y “derecho a la información”. La labor para asegurar la adopción de la legislación federal también ha propiciado iniciativas en la esfera estatal, pues 24 estados han adoptado leyes similares y cuatro más están en vías de adoptarlas.

En el corazón del proceso de establecimiento y consecución de los objetivos de la Ley está el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), fundado en junio de 2002.

En este informe se examinan los primeros años de aplicación de la Ley y el funcionamiento del IFAI. El informe se centra en las perspectivas de los tres grupos con mayor interés en la Ley y el IFAI: el propio Instituto, las dependencias y entidades federales sujetas a las decisiones de éste (en lo sucesivo, las “dependencias y entidades” o “sujetos obligados”) y los ciudadanos que recurren a la Ley y al IFAI (en lo sucesivo, los “solicitantes”) o que de alguna otra manera se beneficien de la Ley (en lo sucesivo, los “usuarios finales”, la “ciudadanía” , el “público en general” o la “sociedad civil”).¹ El informe, mediante el análisis de documentos, entrevistas con representantes de todos los grupos y los conocimientos de especialistas externos, tiene el propósito de evaluar las virtudes y los logros del trabajo del IFAI a la fecha, a fin de demostrar en qué medida ha cumplido con sus mandatos. También pretende establecer un punto de partida para debatir sobre la aplicación o el proyecto de la Ley de Transparencia.

La Ley de Transparencia federal representa un elemento vital de la transición democrática de México. El sentimiento predominante sobre el IFAI y la Ley de Transparencia es que la legislatura ha puesto en marcha una maquinaria que sí funciona. Además de que el IFAI tiene la reputación de que las más de las veces facilita la divulgación de información, los Comisionados y el personal se muestran accesibles y bien dispuestos y se considera que esta dependencia se dedica a cumplir con los mandatos de la Ley. En esencia, la Ley ya produjo un cambio significativo y esto, en buena medida, obedece a la labor incansable del personal y los Comisionados del IFAI. Asimismo, las actitudes respecto a la información en poder del gobierno han cambiado sustancialmente. Todas las semanas de todos los meses, se da a los ciu-

dadanos información que incide en su vida y ayuda a arrojar luz sobre las prácticas gubernamentales.

Al mismo tiempo, el reto que enfrentan todos los participantes del proceso en esta coyuntura es seguir cultivando, y hacer que se arraigue en la sociedad mexicana, una cultura de la apertura que refuerce el gran avance representado por esta Ley. El presente informe se propone describir el papel multifacético que el IFAI — junto con un extraordinario conjunto de actores del gobierno y la sociedad civil— ha desempeñado en el establecimiento de esa cultura y recomendar medidas que pueden profundizarla y mejorarla. Se trata de un reto que va más allá de asegurar la aplicación plena y adecuada de las leyes; para lograr una cultura de la apertura se requiere forjar una nueva relación entre el ciudadano y el Estado, una relación que fomente la capacidad para el debate informado y la toma de decisiones que los ciudadanos necesitan para tener una verdadera participación en una sociedad democrática.

En este informe se da por sentada la validez de las afirmaciones sobre el valor de leyes como la que hay en México: el acceso a la información puede favorecer el desarrollo económico, reducir la corrupción, disminuir los costos del gobierno e infundir en los ciudadanos un mayor sentido de comunidad. Sólo si el IFAI y la aplicación de la Ley se consolidan y logran una honda transformación, se alcanzarán estos objetivos.

La perspectiva que se da aquí es internacional. La nueva Ley de Transparencia de México tiene el potencial para convertirse en un modelo mundial. Hay oportunidades únicas para el aprendizaje y la formulación de modelos inter-

nacionales con base en la experiencia mexicana en cuanto a la aplicación de la legislación en materia de transparencia. Entre las áreas de interés particular para la comunidad internacional, tenemos el moderno sistema electrónico de procesamiento de solicitudes (Sistema de Solicitudes de Información, SISI), el enfoque en la tecnología como un medio para la distribución de información; el alentador número de solicitudes hechas en el marco de la Ley (se procesaron más de 40,000 solicitudes en el primer año de operación) y la estructura de rendición de cuentas única del IFAI. Tan sólo por estos motivos, en el ámbito internacional se está prestando una considerable atención al surgimiento de una Ley de Transparencia que funciona en México.

Las limitaciones de tiempo y recursos (y el hecho de que la Ley esté, relativamente, en pañales) impidieron hacer un análisis definitivo y restringieron el alcance del proyecto. No obstante, el informe se basa en un análisis minucioso de los documentos existentes, numerosas entrevistas y grupos de enfoque con ciudadanos y funcionarios del IFAI, varias dependencias de gobierno y ciudadanos que han usado la Ley. También echa mano de los conocimientos especializados de los miembros del equipo, cada uno de los cuales cuenta con una amplia experiencia en la libertad de información y temas relativos a organizaciones en todo el mundo. La recopilación de información se llevó a cabo mediante una serie de preguntas que surgieron luego de una revisión inicial de los documentos disponibles y de las áreas que el equipo consideró relevantes para quienes han participado directamente en la experiencia mexicana (entre ellos, la Fundación Hewlett, el IFAI y ciudadanos mexicanos) o para la comunidad internacional interesada en fomentar la transparencia y la libertad de infor-

mación.

Se preparó un borrador inicial del informe, a partir de estas entrevistas y de una investigación documental. Esa versión se distribuyó entre un distinguido grupo de expertos conformado por Comisionados del IFAI, representantes de dependencias y entidades de gobierno que trabajan con el IFAI, líderes de la sociedad civil, periodistas y académicos. Estas personas se reunieron para analizar el informe en un taller de dos días de duración celebrado en la Universidad de Pensilvania. Asimismo, se pidieron comentarios a otros sectores interesados. El informe final es el resultado de esta reunión y de todos los comentarios recibidos.

Además, se preparó una encuesta para usuarios y se distribuyó entre ONG y la ciudadanía para recoger las opiniones de quienes han usado el sistema del IFAI. La encuesta se diseñó de manera que lograra reunir información cuantitativa sobre la percepción de los usuarios finales del IFAI. Los resultados aparecen en el apartado IV.

A lo largo de nuestra investigación, hubo un tema que destacó entre los demás: a pesar de los avances logrados hasta ahora, crear una cultura de apertura sigue representando un enorme reto a la luz del tradicional hermetismo del gobierno mexicano. Sólo mediante una labor concertada serán posibles una aplicación plena y adecuada de las leyes de transparencia, y una nueva relación entre la ciudadanía y el Estado, una relación que permita a los ciudadanos entablar un diálogo con el Estado y participar en los procesos de toma de decisiones de una sociedad auténticamente democrática. Nuestro principal objetivo es el de contribuir al debate sobre cómo hacer esto realidad; cómo, en la retórica actual, se puede

profundizar en “la cultura de la transparencia”. Nos ocupamos principalmente del IFAI en vista de su papel central y definitorio en el ámbito federal y de su mandato de comunicar y difundir la cultura de la transparencia en el ámbito estatal. Cabe aclarar que este informe no es una “boleta de calificaciones” del Instituto, sino un análisis con el propósito de aumentar su eficacia en lo que respecta a fijar y promover los objetivos de transparencia y a ampliar el acceso de la ciudadanía a la información gubernamental.

El informe consta de cinco partes. Las primeras cuatro, sobre todo descriptivas, son: (1) introducción al establecimiento del IFAI; (2) descripción del IFAI y de sus operaciones internas; (3) examen del IFAI y su relación con las dependencias y entidades gubernamentales externas; y (4) comentarios sobre el IFAI y el usuario final, o solicitante. Como estos temas no se pueden abordar de manera aislada, todos ellos se entremezclan en buena medida en los diferentes apartados. La última parte del informe es una compilación de recomendaciones que pueden servir como base para la actuación del IFAI, las dependencias y entidades de gobierno, y las organizaciones interesadas en fortalecer la transparencia en México.

I. ANTECEDENTES DEL IFAI

El IFAI es una institución extraordinaria que, en sus inicios, está estableciendo mecanismos sólidos e innovadores para aumentar la transparencia de los procesos democráticos en México. Lo puede hacer por razones estructurales que no existen en otros países del mundo (como veremos más adelante) y también gracias a los mecanismos de apoyo de la sociedad civil, de sectores interesados y, en cierta medida, de organismos como el Banco Mundial.

Desde la aprobación, en 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ("Ley de Transparencia"), todas las entidades y dependencias de gobierno deben aceptar y responder las solicitudes de la libertad de información, así como difundir información activamente. La Ley se aplica a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como a las entidades constitucionales autónomas como el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Banco de México.

De conformidad con esta Ley, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y las entidades constitucionales están obligadas a promulgar reglamentos que garanticen la aplicación de la Ley al interior de sus entidades.² Cada una de

estas entidades ha promulgado sus reglamentos.³ El poder ejecutivo promulgó el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁴

Asimismo, en el caso del poder ejecutivo, que abarca la Administración Pública Federal, el Presidente y el Procurador General de la República, en la Ley de Transparencia se dispuso específicamente el establecimiento del IFAI, dependencia que revisaría las decisiones tomadas en el marco de esa Ley. El Instituto se fundó para seguir el "principio de publicidad de información del gobierno" y opera como un organismo "descentralizado" del poder ejecutivo. De acuerdo con el Artículo 61 de la Ley de Transparencia, los poderes legislativo y judicial deben establecer órganos y sistemas equivalentes al IFAI.⁵

Así pues, el IFAI se ocupa de analizar las solicitudes que los ciudadanos hacen al poder ejecutivo y sus diversas dependencias y entidades (cerca de 250 instituciones distintas). Conforme a la Ley, las dependencias y entidades deben responder a las solicitudes de la libertad de información en un plazo de 20 días, pero pueden disponer de otros 20 días si existen motivos que lo justifiquen y lo notifican al solicitante. En caso de que se le niegue la información solicitada, el interesado tiene el derecho de interponer un recurso de revisión ante el IFAI. El Instituto analizará cada caso en un plazo de 50 días y decidirá si la dependencia o entidad debe dar o no acceso a la información solicitada. En casos excepcionales, el IFAI puede solicitar una extensión de 30 días para investigar el asunto y 20 días más para preparar una respuesta. Si el interesado sigue insatisfecho, puede acudir a la Suprema Corte para solicitar una revisión del caso. Si el IFAI decide que se

debe entregar la información, la dependencia o entidad no podrá recurrir a los tribunales y deberá acatar esa determinación.

La participación de la sociedad civil en el trabajo del IFAI y la aplicación de la Ley de Transparencia han representado un factor importante y trascendente en los últimos dos años. Una coalición informal de organizaciones de la sociedad civil (conocida como Grupo Oaxaca) obtuvo una importante victoria estratégica con la aprobación de la Ley de La libertad de información. El grupo estaba integrado por más de 100 miembros —entre ellos, diarios nacionales y locales, organizaciones de defensa de los derechos humanos y universidades— y logró dar impulso a una amplia coalición de apoyo en el Congreso que dio como resultado la aprobación de la iniciativa, con lo que se hizo realidad una de las iniciativas en materia de la libertad de información más prometedoras de América Latina. Posteriormente, el Grupo Oaxaca se formalizó como una ONG con el nombre de La libertad de información-México A.C. (LIMAC), dedicada a dar seguimiento a la Ley de Transparencia y a las nuevas leyes de transparencia en los estados. Varias ONG influyentes y activas, algunas de ellas especializadas en áreas específicas como el medio ambiente, continúan participando activamente en materia de la libertad de información y han colaborado como parte del Colectivo por la Transparencia.⁶ Durante la Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información celebrada en 2005, estas ONG se unieron para firmar un “Compromiso con la democracia”, que tiene el propósito de alentar a los gobiernos de todo el mundo a aprobar leyes de transparencia y aplicar los principios de la transparencia a la toma de decisiones, el proceso de presupuestación y las funciones administrativas.

II. EL IFAI EN LA ACTUALIDAD

A. INTRODUCCIÓN

El IFAI es un órgano independiente dentro de la Administración Pública Federal encabezado por cinco Comisionados. El Pleno, órgano máximo de dirección del IFAI, está integrado por los cinco Comisionados. El IFAI está presidido por un Comisionado Presidente, elegido por sus colegas para un periodo de dos años, con posibilidad de una reelección. El Comisionado Presidente, además de las funciones que le corresponden como miembro del Pleno, funge como enlace entre el órgano de dirección y la estructura ejecutiva del IFAI, con el fin de coordinar la ejecución y el desarrollo de las políticas y los programas institucionales.

En su corta pero intensa vida, el Instituto ha debido hacer frente a diversas exigencias: actuar como símbolo de transparencia; establecer relaciones de respeto mutuo con las dependencias y entidades de gobierno que supervisa y examina; brindar oportunidades de capacitación a los miembros del gobierno que deben responder a solicitudes conforme a la Ley de Transparencia; y fomentar que la ciudadanía valore y use esta ley. El IFAI idea se ha transformado en el IFAI realidad, una institución con procedimientos, divisiones y personal establecidos. El nacimiento de este instituto

como una organización en funcionamiento ha sido un hecho notable en esta época.

Sin embargo, el IFAI sólo podrá cumplir con sus amplios objetivos externos si su operación interna es adecuada. En este apartado examinaremos algunas de las complejidades internas del Instituto, entre ellas, su estructura y autonomía, las operaciones cotidianas y el proceso específico de manejo de los recursos de revisión.

B. PRINCIPALES RESPONSABILIDADES DEL IFAI

El IFAI desempeña cuatro papeles principales. Es un tribunal administrativo y un órgano regulador de los procedimientos de la libertad de información; tiene como mandato proteger los datos personales y la privacidad de los ciudadanos; es un órgano de capacitación; y defiende la transparencia. Cada uno de estos papeles conlleva una serie de funciones (que se abordarán con detalle en los siguientes apartados). Como tribunal administrativo, el IFAI funge como árbitro de los recursos de revisión cuando surgen conflictos entre las dependencias y los ciudadanos relacionados con el derecho de éstos a obtener información. Esta tarea no sólo supone tomar decisiones sobre si una dependencia debe entregar información, sino también expedir lineamientos para dar claridad y coherencia a la Ley. El Instituto ha expedido lineamientos sobre la clasificación y desclasificación de información, así como sobre el archivo y conservación de documentación. Como órgano de capacitación, es responsable de educar tanto a las dependencias como a la sociedad civil sobre los vericuetos de la Ley de Transparencia y la libertad de información en general. Por último, el IFAI es responsable de asegurar que se proteja información delicada,

como datos personales bajo custodia del gobierno federal. En este papel, debe expedir lineamientos para proteger los datos personales y darlos a conocer a su legítimo dueño cuando lo solicite.⁷

C. AUTONOMÍA Y EFICACIA

Una de las condiciones previas necesarias para que el IFAI establezca y profundice la transparencia es la autonomía. Para que el Instituto infunda confianza a la sociedad civil y las dependencias y entidades de gobierno, se debe considerar que opera—y debe operar—libre de toda duda acerca de motivaciones o influencias políticas. Debe ser un modelo del estado de derecho, un buque insignia que señale el camino hacia una mejor cultura de gobernabilidad. Asimismo, su autonomía debe ser congruente con una actuación responsable y el aseguramiento de su transparencia interna. No se debe percibir que está “por encima de la Ley” y debe seguir los principios de transparencia que ha ordenado seguir a otros.

Un tema que surgió constantemente en muchas de nuestras conversaciones con los Comisionados y altos funcionarios del Instituto es la preocupación de que éste pueda enfrentar desafíos a su autonomía en los próximos años. Aunque parece poco probable la derogación o la reforma de la Ley de Transparencia, existe la inquietud de que las tendencias políticas cambiantes presionen al IFAI en el Congreso desde el punto de vista presupuestario, mermen su capacidad para obligar al cumplimiento de sus dictámenes, propicien una resistencia dentro de las dependencias y entidades federales o permitan que el gobierno federal tenga injerencia a través

del proceso de nombramiento presidencial (o de alguna otra manera) para reducir la independencia y la autonomía del Instituto.

En respuesta a estas preocupaciones, se debe insistir en dos importantes características del IFAI. En primer lugar, el Instituto es un órgano independiente dentro de la Administración Pública Federal encabezado por cinco Comisionados. Éstos son nombrados por el Presidente de México y aprobados por el Senado.⁸ Su nombramiento es para un mandato de siete años, aunque con objeto de establecer un sistema de reemplazo escalonado, tres de los actuales Comisionados recibieron un nombramiento para un periodo de cuatro años y los otros dos para un periodo de siete años. Como el mandato del Presidente de México es sexenal, sin posibilidad de reelección, se asegura que en el futuro ningún presidente pueda nombrar a los cinco Comisionados durante su gobierno. Si bien no es un organismo constitucionalmente autónomo, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral, el IFAI logra su autonomía en gran medida gracias a este proceso de nombramiento de los Comisionados.

En segundo lugar, el Artículo 33 de la Ley de Transparencia otorga al IFAI "autonomía operativa, presupuestaria y de decisión", aunque no se ha dado una definición oficial a estos términos. Hay un reconocimiento general de que la "autonomía presupuestaria" debe significar que el Presidente no puede poner objeciones al presupuesto que le presente el IFAI. El Congreso tendría la capacidad de supervisar el presupuesto total del Instituto, pero no podría cambiar ninguno de sus rubros. Esta característica de la autonomía del IFAI es crucial para su credibilidad e independencia continuas, y esto

debe ser algo establecido y reconocido tanto por los Comisionados como por el Presidente y el Congreso.

Existe la opinión generalizada de que el IFAI debe seguir consolidando su posición, tanto dentro de la sociedad mexicana como en el ámbito internacional, a fin de resistir la presión para dar marcha atrás a la apertura y la rendición de cuentas del gobierno. Dado el casi consenso entre los funcionarios del Instituto y la sociedad civil de que no estar sujeto a la influencia política es fundamental para el éxito del IFAI, la insistencia en la autonomía presupuestaria, el apoyo a la independencia de los Comisionados y un sólido respaldo ciudadano a la labor del IFAI constituyen elementos cruciales.⁹

D. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

1. Tribunal administrativo y órgano regulador de los procedimientos de la Ley de Transparencia

La función principal y más poderosa del IFAI es la de tribunal administrativo y órgano regulador. El análisis de esta función se divide en tres partes: el papel del Instituto en la resolución de los recursos de revisión, su capacidad para hacer valer sus decisiones y su papel como órgano regulador de dependencias y entidades en el marco de la Ley de Transparencia.

a. Papel del IFAI en la resolución de recursos de revisión

Cuando los solicitantes reciben una respuesta

que no los satisface de una dependencia o entidad gubernamental bajo la jurisdicción del IFAI, pueden presentar un recurso de revisión ante éste. La proporción de recursos de revisión de las solicitudes de información ha ido aumentando a un ritmo constante, de 2.6 por ciento en 2003 a 3.8 por ciento en 2004 y 4.2 por ciento a principios de 2005. Al intervenir en la resolución de los recursos de revisión, el IFAI da la pauta para la acción del gobierno en su conjunto respecto a la libertad de información.

Dentro del Instituto, los recursos de revisión se asignan a los diferentes Comisionados para su investigación y consideración iniciales. Si la petición carece de los detalles específicos que requiere, o tiene alguna otra deficiencia, el IFAI cuenta con un procedimiento para ayudar al solicitante a corregir su recurso de revisión. El Comisionado a cargo tiene la facultad de invitar tanto al solicitante como a la dependencia o entidad federal que corresponda a reunirse con él, cada uno por su cuenta, para que le presenten sus argumentos sobre el recurso en trámite. El Comisionado está facultado para solicitar la presentación de la información en disputa a fin de resolver el recurso de revisión. Al concluir este proceso, el Comisionado recomienda una resolución, que después se presenta ante el Pleno para su aprobación. Las resoluciones propuestas pueden ser aceptadas, rechazadas o modificadas por mayoría de votos de los Comisionados. A decir de todos, este procedimiento ha dado buen resultado y parece haber una relación equitativa entre los Comisionados.

La intervención del IFAI en los recursos de revisión puede arrojar resultados diversos, entre ellos, volver ríspidas las relaciones con las dependencias, esperaranzar o decepcionar a la sociedad civil, o establecer nuevas normas

para la interpretación de la Ley. Cuando resuelve un recurso de revisión a favor de un solicitante, el IFAI, de hecho, expide una orden dirigida a la dependencia que corresponda para que entregue la información que ha intentado retener o que afirma que no existe. A pesar de ello (o tal vez a causa de ello), pueden surgir problemas en la aplicación de la Ley, como veremos más adelante.

i. Índice de respuestas del IFAI

En sus primeros 22 meses de operación (hasta abril de 2005), el IFAI recibió 2,591 recursos de revisión sobre determinaciones de dependencias en respuesta a solicitudes de información. Esa cifra representa 3.5 por ciento de las 74,000 solicitudes presentadas a las dependencias y entidades federales en ese mismo periodo. Aunque parece que el número de recursos de revisión está aumentando (de 2.6 por ciento en 2003 a 4.2 por ciento hasta la primavera de 2005), los funcionarios del Instituto consideran que el índice de recursos de revisión es bajo. Resulta difícil interpretar la importancia del bajo nivel de actividad en lo que respecta a los recursos de revisión; podría indicar que las dependencias y entidades están respondiendo a las solicitudes de una manera en gran medida satisfactoria, o bien, que los solicitantes insatisfechos no están defendiendo su derecho de presentar un recurso de revisión. Los funcionarios del Instituto piensan que probablemente una combinación de ambos factores explique el porcentaje relativamente bajo de solicitudes que son objeto de recursos de revisión. Por lo menos un funcionario manifestó que las dependencias y entidades están dando a conocer una mayor cantidad de información de lo que se previó en un principio. Al mismo

tiempo, es probable que muchos de los solicitantes no sientan suficiente motivación para continuar con sus solicitudes si han quedado insatisfechos con la respuesta de la dependencia o entidad, y varios de los usuarios que entrevistamos señalaron que se habían dado por vencidos con algunas solicitudes. Algunos funcionarios han observado que los ciudadanos mexicanos no esperan recibir una respuesta adecuada del gobierno y que no hacen más que confirmar sus ideas preconcebidas cuando hacen un trivial intento de usar la nueva Ley.

Una de las posibles razones del bajo índice de recursos de revisión—la dificultad que podría haber para presentar un recurso de revisión ante el IFAI—se descartó como factor importante. Los funcionarios del IFAI piensan que el proceso de los recursos de revisión es tan sencillo como lo es el de la solicitud inicial y que si un ciudadano tiene la capacidad de hacer una solicitud en primera instancia, debe ser igualmente capaz de darle seguimiento con un recurso de revisión. Esto es especialmente cierto en el caso de los recursos de revisión presentados mediante el sistema SISI, basado en Internet, que representa, con creces, la mayor parte de la actividad de presentación de solicitudes. Varios solicitantes coincidieron con esta idea del Instituto.

De acuerdo con las estadísticas del IFAI, el proceso de recursos de revisión ha dado como resultado la entrega de toda la información en disputa o de una parte de ella en 56 por ciento de los casos presentados ante el Instituto. Las determinaciones iniciales de las dependencias de no entregar la información se ratificaron en 16 por ciento de los casos (en el 28 por ciento restante, el recurso de revisión no procedió por diversas razones procesales). Probablemente, este incipiente historial refuerce la confianza de

la ciudadanía en la independencia del IFAI. Al mismo tiempo, es probable que la voluntad que ha demostrado el Instituto de rechazar las tentativas de las dependencias o entidades de retener información envíe a toda la burocracia el mensaje de que la transparencia se debe tomar en serio y que el IFAI está listo para defender el derecho de acceso a la información de la ciudadanía. Desde cualquier punto de vista objetivo, parece que el IFAI ha ejercido su mandato legal de manera resuelta y, en su papel como tribunal administrativo, ha contribuido a los objetivos de la Ley de Transparencia al escrutar de cerca las acciones de las dependencias y entidades.¹⁰

No obstante el éxito inicial del proceso de recursos de revisión, varios funcionarios del IFAI manifestaron su preocupación por el creciente número de respuestas en las que las dependencias y entidades aseveran la inexistencia de la información solicitada. En términos generales, en 2004, 3.4 por ciento de las solicitudes tuvo como respuesta una notificación de inexistencia de la información solicitada. Hasta principios de 2005, este porcentaje aumentó a 4.2 por ciento. Dada la falta de prácticas de clasificación archivística eficaces en todo el gobierno, es probable que algunas respuestas sean una indicación certera de la imposibilidad de ubicar el material solicitado. Además, a menudo sucede que un ciudadano solicita información que simple y sencillamente no existe en el sistema de registros de una dependencia o entidad. Sin embargo, para el IFAI es prácticamente imposible corroborar la veracidad de una respuesta de inexistencia (y esto se aplica a cualquier régimen de la libertad de información, pues se debe partir de que hay cierto grado de buena fe por parte de la institución cuando rinde cuentas de la información que da respuesta a la solicitud). El problema se

exacerba por las deficiencias en los procedimientos de clasificación archivística dentro de las dependencias, lo que crea un ambiente en el que es demasiado fácil para una dependencia recalcitrante negar la existencia del material solicitado. Esto constituye otra razón imperiosa para que el IFAI, y el gobierno en general, se ocupen cuanto antes del problema de los archivos.

Una de las preocupaciones que oímos con mayor frecuencia durante nuestras consultas fue que la Ley de Transparencia ha sido usada casi exclusivamente por quienes tienen acceso a Internet. Este tema se aborda más a fondo en el apartado sobre los usuarios finales; sin embargo, una probable explicación de esta tendencia sea que el IFAI ha hecho hincapié en el desarrollo y uso de un mecanismo de generación de solicitudes muy moderno basado en Internet, el SISI. De hecho, un funcionario del Instituto afirmó que éste se basaba en el concepto del acceso electrónico. Al mismo tiempo, el Instituto elaboró un formato simple para que los ciudadanos envíen sus solicitudes a las dependencias y entidades sin usar el SISI, por correo, mensajería o Internet.¹¹ A pesar de que existe este formato, el SISI sigue representando más de 90 por ciento de las solicitudes presentadas a la fecha. El establecimiento de este sistema es un logro notable y probablemente sea la interfaz de la libertad de información más avanzada del mundo. Puede servir para presentar solicitudes de información iniciales y recursos de revisión ante el IFAI. También se puede usar para efectuar búsquedas en solicitudes anteriores y las respuestas correspondientes de las dependencias y entidades. En resumen, el SISI es un gran avance y un importante apoyo para la libertad de información en México, pero como veremos más adelante, si el formato simple no se usa en mayor medida, la

utilidad de la Ley fuera de la capital del país tal vez sea limitada.

ii **El IFAI y la velocidad de respuesta de las dependencias y entidades**

Al IFAI le concierne también la implementación de la Ley de Transparencia a nivel de las dependencias y entidades en términos muy amplios. Se han expresado diversas inquietudes respecto a los avances logrados hasta la fecha en ese sentido. En primer lugar, los funcionarios del IFAI consideran que el nivel actual de actividad en cuanto al número de solicitudes (aproximadamente 40,000 anuales) es bajo, y señalan que un nivel de uso comparable al existente en Estados Unidos arrojaría alrededor de un millón de solicitudes por año. A diferencia de lo que ocurre en otros países, no se ha presentado un problema de retrasos indebidos en el procesamiento de las solicitudes iniciales. No obstante, uno de los principales objetivos del IFAI es que la Ley de Transparencia se utilice más extensamente. No se sabe cómo podrían manejar el IFAI y las dependencias y entidades el incremento correspondiente en los recursos de revisión que se presentaría casi con seguridad a raíz de un aumento en las solicitudes. Tanto los funcionarios de las dependencias y entidades como los solicitantes han expresado su preocupación respecto a la rapidez de las decisiones del IFAI, en especial en relación con las decisiones reportadas debido a la carga de casos que tienen que procesar. Aunque estas críticas no necesariamente sean generalizadas, el IFAI debe tomarlas en cuenta y analizar de qué manera se puede agilizar el sistema, en especial previendo un incremento en la cantidad de solicitudes. En seguida se discuten las implicaciones de este aumento para las dependencias y entidades.

b. La capacidad del IFAI de hacer cumplir y dar seguimiento a sus decisiones

El IFAI no posee medios jurídicos para hacer cumplir sus mandatos. Dicha responsabilidad recae en la Secretaría de la Función Pública (SFP). La SFP se ocupa de los funcionarios públicos mexicanos en general y en esta capacidad tiene a su cargo a tres millones de empleados. Su papel principal consiste en combatir la corrupción en todos los niveles de la Administración Pública Federal. Si el IFAI decide que no se les han entregado a los ciudadanos los documentos que solicitan, debe enviar una recomendación a la SFP. La SFP actúa entonces como moderador de la relación entre el IFAI en su papel de instancia supervisora del proceso de respuesta a las solicitudes de información y de árbitro en las disputas entre los organismos y los ciudadanos que solicitan información y los sujetos obligados a proporcionarla de conformidad con los mandatos del IFAI.

Una preocupación que se ha expresado respecto a las facultades del IFAI con base en la Ley de Transparencia es que no se sancione a las dependencias y entidades de manera más inmediata y automática. Los administradores de la SFP señalaron que el proceso es sumamente prolongado y que no se pueden acelerar las sanciones, ya que es necesario que pasen por un proceso regular establecido en la Ley de la Administración Pública; en caso contrario, los mismos empleados de la SFP se verían sujetos a sanciones.

Este sistema sólo se ha utilizado en muy pocos casos. Para principios de 2005, únicamente se habían remitido cinco casos a la SFP, y sólo en uno de ellos ésta había emitido un fallo (a favor de la dependencia o entidad correspondiente). El hecho de que este recurso se utilice

tan poco podría en sí ser indicativo del poder de persuasión de los mandatos del IFAI; hasta ahora, parecería que el IFAI posee la legitimidad necesaria para que se cumplan sus directrices. Asimismo, las estadísticas del IFAI indican que en más de una cuarta parte de los recursos de revisión que se le han presentado, la dependencia o entidad ha entregado la información en disputa antes de que el IFAI emita su decisión final, lo que nuevamente sugiere cierto grado de respeto de las dependencias y entidades hacia el IFAI y hacia el proceso de recurso de revisión.

Sin embargo, conforme el sistema va madurando y se presenten más remisiones, algunos observadores han expresado su preocupación de que el proceso tal vez no otorgue al IFAI las facultades suficientes para obligar al cumplimiento de sus decisiones. Estas inquietudes se centran en la cuestión de si la Ley disuade suficientemente las conductas incorrectas. La solución de este problema se dificulta por las complicaciones políticas y administrativas que plantea el asunto. Aunque en este informe se recomienda que se posterguen un par de años los cambios legislativos y por ende no sugiere que se efectúe ningún cambio radical respecto a las facultades para aplicar sanciones del IFAI, es posible que haya alguna manera de aumentar el poder de disuasión de la Ley. Algunas opciones serían aumentar las sanciones, aplicar sanciones diferentes o hacer valer más estrictamente las sanciones existentes. Cabe resaltar que no es necesario que el IFAI en sí esté facultado para sancionar, pero que sí podría contar con algunas otras herramientas, como el poder de:

- buscar e incautar documentos;
- disponer una audiencia con un funcionario de

la dependencia o entidad en cuestión para que exprese verbalmente la información solicitada, en caso de que ésta no exista por escrito;
o

- exigir que se elaboren documentos en respuesta a una solicitud.
- Asimismo, la SFP podría tener el mandato de hacer cumplir las sanciones correspondientes en caso de que el IFAI determinara que la dependencia o entidad ha actuado incorrectamente.

c. El papel regulador del IFAI

Como se mencionó antes, el IFAI tiene también a su cargo la elaboración de lineamientos para la implementación de la Ley de Transparencia. Actualmente existen lineamientos del IFAI (14 hasta la fecha) respecto a temas como:

- la recepción, procesamiento, toma de decisiones y notificación de solicitudes de información o peticiones de acceso o cambios en los datos personales, así como la entrega de información;
- la forma de notificar al IFAI sobre índices de archivos confidenciales y sistemas de datos personales;
- la confidencialidad o no confidencialidad de los documentos a nivel de las dependencias y entidades;
- el control y la responsabilidad de rendir cuentas respecto a los recursos públicos;
- la forma de procesar las solicitudes de datos

personales y sus correcciones;

- la clasificación archivística;
- el presupuesto interno del IFAI;
- la forma de supervisar y rendir informes sobre los presupuestos a nivel de las dependencias y entidades; y
- la información sobre confidencialidad o no confidencialidad para los bancos.

El IFAI también ha elaborado numerosos lineamientos conjuntamente con varias organizaciones gubernamentales para coadyuvar en la implementación de la Ley. También ha celebrado acuerdos con varias instituciones y organizaciones respecto a la implementación de la Ley.¹²

Una de las principales áreas en que ha intervenido el IFAI en su calidad reguladora es en la clasificación archivística. En las primeras etapas de creación e implementación de la Ley de Transparencia, se detectó que el IFAI necesitaba elaborar lineamientos con respecto a la clasificación archivística de los registros públicos en las dependencias y entidades. La ley determinó que la elaboración de los lineamientos para catalogar, clasificar y conservar los documentos administrativos se asignara de manera conjunta al Archivo General de la Nación y al IFAI. La única pauta que la Ley facilitó a estas instituciones fue que los criterios de clasificación archivística y conservación deberían basarse en las normas y prácticas óptimas internacionales.

La complejidad de este asunto se ve exacerbada por dos factores. En primer lugar, el gobierno mexicano no dispone de una tradición archivís-

tica, lo que da como resultado un enorme acervo de material documental sin clasificar y la ausencia de una “memoria institucional” en los organismos. Un segundo factor consiste en la inexistencia de programas de estudio sobre la materia, lo que ocasiona una falta de especialistas preparados para llevar a cabo todo el trabajo de clasificación archivística necesario. En resumen, se requiere la “profesionalización” de la labor de clasificación archivística, hasta que se reconozca como una trayectoria de carrera y una clasificación laboral en la totalidad del gobierno federal.

El IFAI ha expedido “lineamientos generales” para la organización y conservación de archivos en las oficinas e instituciones federales. Estos lineamientos se establecieron el 27 de enero de 2004 y determinan que la organización de los archivos debe permitir un acceso más sencillo y expedito a los documentos, así como asegurar su integridad y conservación. En ellos se autoriza la creación de un área coordinadora de archivos dentro de cada dependencia o entidad. En un esfuerzo por profesionalizar la actividad archivística, en estos lineamientos se definen claramente los requisitos para el manejo de los archivos. También son muy específicos respecto a la forma en que se archivarán los documentos de acuerdo con su frecuencia de uso, relevancia, etc.

El IFAI y el Archivo General de la Nación crearon el Sistema Automatizado de Integración de Instrumentos de Consulta y Control Archivístico (SICCA), que permite a los usuarios un fácil acceso a los lineamientos sobre clasificación archivística y la localización de documentos de todas las dependencias y entidades. El IFAI ha establecido lineamientos y capacitado a las dependencias y entidades gubernamentales sobre el uso del SICCA. A lo largo del último

año, el IFAI impartió varios cursos sobre procedimientos de clasificación archivística, pero sus actividades resultaron insuficientes para cubrir la demanda de capacitación especializada de este tipo.

Desgraciadamente, aunque sus esfuerzos son loables, no han logrado resolver el grave problema que presenta el país en materia de clasificación archivística. México carece de tradición en este sentido, y parece que será necesario algo más que estos lineamientos para ayudar a las dependencias y entidades a resolver sus necesidades en el área de clasificación archivística. Existen varias propuestas de ley sobre clasificación archivística pendientes ante el Congreso.

2. Capacitación

La capacitación es la segunda función del IFAI. Las disposiciones del estatuto requieren un cambio fundamental de la forma en que las dependencias y entidades federales abordan la naturaleza y la conservación de sus recursos informativos. Difícilmente existe una tarea en la que los beneficios sean mayores que en el aumento de la capacidad de todos los participantes de comprender la Ley y mejorar su funcionamiento. Este punto se discute más ampliamente en la sección sobre la relación entre el IFAI y las dependencias gubernamentales.

En cuanto a la capacitación del IFAI a su propio personal, las necesidades de capacitación se establecen en cada departamento. No sabemos de ningún procedimiento sistémico de evaluación y desarrollo profesional de los funcionarios del IFAI, pero hemos escuchado de varios de ellos que a medida que han surgido

preguntas o necesidades específicas, los recursos necesarios les han sido proporcionados para aprender a abordar el problema, en general a través de algún tipo de consultoría.

3. Defensor de la transparencia e intérprete de la Ley

El IFAI, en su papel de intérprete de la Ley de Transparencia y promotor de su uso, ha llevado a cabo acciones sustanciales. Como propulsor de una cultura de la transparencia, el IFAI trata de predicar con el ejemplo y lograr la transparencia en todos los aspectos de su operación. Los Comisionados decidieron que todas sus deliberaciones fueran abiertas y públicas, sin que tal grado de transparencia fuera un requisito legal. Asimismo, la información sobre los gastos de viaje de los funcionarios del IFAI se publica en el sitio del IFAI en cuanto está disponible. Todavía no se sabe a ciencia cierta si estos esfuerzos han logrado persuadir a otras instituciones gubernamentales de adoptar la transparencia. Por lo menos un funcionario de una institución federal caracterizó a los Comisionados del IFAI como "fundamentalistas" que transmiten una actitud de superioridad en relación con los demás servidores públicos. Este tipo de percepción debilita el poder de persuasión del IFAI y podría superarse mediante un mayor grado de consulta e interacción entre el IFAI y otras instituciones gubernamentales. Tal proceso tendería a crear un mayor nivel de confianza y mejoraría la capacidad del IFAI de fomentar una cultura de transparencia dentro de las dependencias y entidades a las que pretende hacer llegar su influencia. En la Sección IV se presenta mayor información sobre las actividades de difusión del IFAI.

E. AUDITORÍAS INTERNAS

Desde sus inicios, el IFAI ha tratado de establecer un mecanismo de seguimiento y rendición de informes sobre la implementación de la Ley de Transparencia. Aunque no sabemos si se están llevando a cabo esfuerzos sistemáticos para medir el éxito de los distintos departamentos del IFAI, la institución presenta ante el Congreso un informe anual global sobre sus actividades.

Una rápida revisión del informe al Congreso de 2003-2004 revela el grado en que el IFAI está cumpliendo las obligaciones que la Ley le asigna. En el informe se describen principalmente los pasos que ha dado el IFAI para establecerse, así como algunos de sus resultados preliminares. También se plantean algunas de las prioridades del organismo, que incluyen el trabajo de clasificación archivística y la elaboración de lineamientos para la clasificación de información, la promoción de un uso más extendido de la Ley para razones más específicas por parte del público y el fomento de la uniformidad de los sitios en Internet de las dependencias y entidades (para asegurar que toda la información correspondiente se publique y sea accesible). Consideramos el informe anual completo y exhaustivo.

F. RELACIÓN CON LOS ESTADOS

Si se ha de establecer en México una “cultura de la transparencia” fuerte y profundamente arraigada, no debe limitarse al nivel federal. Así pues, uno de los mandatos del IFAI es llegar a los gobiernos estatales y municipales a fin de promover la transparencia al nivel local. El IFAI

ha establecido una división especial para las instancias locales: la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios. También ha llevado a cabo un estudio sobre leyes de transparencia a nivel estatal y ha dedicado parte de su sitio en Internet a información sobre las leyes de transparencia estatales.¹³

La importancia de estas acciones es obvia. Puesto que las actividades de los gobiernos estatales y municipales son más cercanas a las vidas cotidianas de los ciudadanos promedio, los beneficios de la transparencia pueden hacerse más evidentes a nivel local a través de la apertura de la información de estas instancias. A pesar de las limitaciones y dificultades para la expansión de Internet (la cobertura en México es inferior al 11.8 por ciento) los funcionarios del IFAI creen que debe incrementar la capacidad de acceso a la información del público en lugar de obligarlo a acudir al Distrito Federal y "lidiar con su enorme burocracia". Aunque no está obligado por ley, pero sí facultado para cooperar con los gobiernos locales,¹⁴ el IFAI considera estas actividades de difusión un elemento importante de sus actividades de fomento. Según los funcionarios del IFAI, en la actualidad solamente hay un verdadero compromiso con la apertura en una tercera parte de los estados, y las condiciones locales varían en distintas áreas del país. Algunos estados tienen leyes de transparencia ineficientes, que representan poco más que una pantalla para tranquilizar a quienes exigen una mayor transparencia. Algunas de las comisiones de transparencia estatales (el equivalente local del IFAI) cuentan con fondos adecuados, pero otras no. Morelos, por ejemplo, tiene una ley eficiente, pero carece de presupuesto para su adecuada implementación. Sinaloa también tiene una ley robusta (la primera estatal en promulgarse) pero las decisiones de su comisión no

han recibido gran apoyo político. En algunos estados existen grupos de la sociedad civil y periódicos que abogan activamente por la transparencia, pero otras localidades carecen de tales instancias.

Las comisiones de transparencia estatales (18 actualmente) intentan seguir el modelo del IFAI y continuamente solicitan su orientación. En su trabajo con las comisiones locales, el IFAI reconoce la soberanía de los estados y sabe que no puede obligar a estas entidades a implementar acciones específicas; puede ofrecer asesoría y apoyar las iniciativas locales. Resultaría particularmente valioso que compartiera su experiencia y conocimientos con las instancias locales. Algunas de las prioridades actuales del IFAI en este sentido incluyen el lanzamiento del sistema INFOMEX, con el que se creará un portal para facilitar la presentación de solicitudes basadas en la libertad de información. Este programa, financiado por el Banco Mundial, se implementará a través de los gobiernos locales y permitirá al IFAI promover el uso de la Ley Federal en los estados. Catorce entidades firmaron acuerdos con el IFAI en febrero de 2005 para empezar a operar el INFOMEX. Los estados que lo hicieron fueron Colima, Nuevo León, Durango, Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa. El Distrito Federal también suscribió el acuerdo. Hasta ahora, el INFOMEX ha intentado lograr la transparencia a nivel local a través de la publicación de información sobre los gobiernos locales en Internet.

Los esfuerzos del IFAI por llegar a los ciudadanos a nivel estatal también incluyen el suministro de apoyo técnico para la creación de páginas electrónicas y otras herramientas de acceso, así como ayuda con la labor política que se

requiere para aumentar el apoyo local para la transparencia. Para que estos esfuerzos resulten fructíferos (particularmente el último de la lista), es importante que el IFAI obtenga una presencia significativa en los estados. No obstante, en la actualidad su presencia se ve limitada por la falta de recursos. Actualmente seis empleados del IFAI son responsables de trabajar con 18 comisiones estatales y con funcionarios de otros tres estados en los que no existen las comisiones. El IFAI también trata de ofrecer apoyo a los gobiernos municipales, muchos de los cuales son muy pequeños y con recursos gravemente limitados. Parece que las actividades locales en relación con la transparencia se ven obstaculizadas significativamente por la falta de recursos, tanto dentro del IFAI como de los propios gobiernos locales.

Otro desafío para el desarrollo de un movimiento de transparencia eficaz a nivel *local* es la necesidad de integrar un conjunto de grupos de apoyo similar al existente en el nivel *federal*. A nivel federal existe una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil que fueron decisivas para la aprobación de la Ley Federal y para ponerla a prueba y promoverla en la actualidad. El IFAI ha logrado que estas organizaciones de la sociedad civil presionen para que la ley se utilice más ampliamente. A nivel estatal, los funcionarios del IFAI consideran que los grupos empresariales locales pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la transparencia, pues a menudo se consideran a sí mismos como los “rivales naturales” del gobierno. Los intereses comerciales desempeñaron un papel decisivo para la aprobación de las Leyes de Transparencia en Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Sin embargo, no parece existir una coordinación nacional de grupos empresariales que promuevan la legislación en materia de transparencia

a nivel local. De adoptarse, estas acciones podrían resultar útiles, pues las organizaciones empresariales locales que ha tenido éxito consideran que sus actividades podrían servir como modelo para grupos semejantes en otras áreas del país. La coordinación de otros sectores locales naturales, como los de periodistas, académicos y asociaciones de la sociedad civil, podría ser otra estrategia que valdría la pena intentar. Las coaliciones locales podrían hacer campañas para la aprobación de leyes de transparencia en aquellos estados que carecen de ellas y promover el uso eficiente de las leyes en aquellas áreas en que ya las hay. La integración de estos grupos podría hacerse en colaboración con organizaciones que tengan experiencia en la promoción de la ley federal.¹⁵

III. EL IFAI Y LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

A. INTRODUCCIÓN

La eficacia de la Ley de Transparencia se medirá en última instancia por la conducta de cientos de instituciones y oficinas del gobierno mexicano. En la implementación de la Ley de Transparencia, el IFAI es sólo una mitad de una alianza crucial que deberá existir para que la libertad de información sea una realidad. La forma en que el IFAI interactúe con estas instancias—si se le considera una fuerza significativa y se le ve como un colaborador en el desarrollo de una actitud generalizada y positiva hacia la transparencia—será fundamental para el éxito del IFAI. Las dependencias y entidades sujetas a la Ley se han vuelto más sofisticadas, a menudo están en la mejor disposición de colaborar y, en su mayor parte, continúan trabajando para hacer efectivo el acceso a la información. En esta sección se discuten algunos aspectos prácticos respecto a las dependencias y entidades, para pasar luego a centrarse en las relaciones entre éstas y el IFAI.

1. ¿Quién está sujeto al IFAI?

Los “sujetos obligados” o dependencias y entidades sujetas al escrutinio del IFAI incluyen a los órganos de la administración pública federal señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública, a los órganos administrativos desconcentrados y a la Procuraduría General de la República. Integran el grupo cerca de 250 dependencias y entidades, algunas de las cuales reciben muchas solicitudes de información, mientras que otras reciben relativamente pocas.

2. Estructura de las dependencias y entidades

A fin de asegurar que las dependencias y entidades puedan cumplir con los mandatos de la Ley y garantizar la congruencia y uniformidad entre las múltiples dependencias y entidades, la Ley de Transparencia define claramente una estructura interna para garantizar su cumplimiento dentro de cada una de las dependencias y entidades. Cada dependencia o entidad debe tener o establecer una Unidad de Enlace, responsable de recopilar y difundir la información, procesar las solicitudes, ayudar a los individuos a elaborar sus solicitudes y preparar y entregar la información solicitada y las notificaciones correspondientes.

Asimismo, cada dependencia o entidad debe contar con un Comité de Información, que coordina todas las acciones dentro de la institución en relación con la Ley, asegura la eficiencia del proceso de solicitudes, confirma, revoca o modifica las decisiones adoptadas por la Unidad de Enlace con respecto a la confidencialidad de la información y garantiza que los sistemas de organización y clasificación

archivística dentro de la dependencia o entidad sean acordes con los lineamientos del gobierno.

B. CUESTIONES ESPECÍFICAS A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

1. Clasificación archivística

Hemos comentado ya sobre la importante cuestión de la clasificación archivística, desde la perspectiva del papel regulatorio del IFAI. El manejo de los archivos—en particular la clasificación archivística sistemática de los registros ya existentes—es una tarea enorme, casi insalvable. Según los funcionarios del Archivo General de la Nación, hay más de 50 kilómetros de cajas de material archivado, y los archivistas mismos desconocen el contenido de al menos 60 por ciento de ellas. Cada año se ingresan más de 14 millones de registros. Tanto el IFAI como los sujetos obligados están de acuerdo en que este problema debe ser abordado a la mayor brevedad posible. La labor de ordenar estos archivos podría parecer a veces una tarea de titanes, pero es necesario tomar ciertas decisiones y establecer prioridades de manera que las dependencias y entidades sepan qué registros solicitados existen y tengan manera de identificarlos y entregarlos. Además, cualquier reforma legislativa respecto a la clasificación archivística debe tomar en cuenta las necesidades presupuestales de las dependencias y entidades que pondrán en práctica los nuevos procedimientos de clasificación archivística.

2. El tiempo de respuesta de las dependencias y entidades

Actualmente, el tiempo de respuesta parece ser uno de los principales puntos a favor de las dependencias y entidades. La ley exige a estas instituciones responder a las solicitudes dentro de un plazo de 20 días hábiles. Hasta ahora, las dependencias y entidades se han adelantado a este plazo. En promedio, las respuestas se han emitido en 11 días hábiles. Si bien este nivel de cumplimiento con los plazos obligatorios ciertamente es alentador, así como indicativo de la disposición de las dependencias y entidades desde el principio para cumplir con sus obligaciones de transparencia, es importante asegurar que esta tendencia continúe. Los funcionarios de las dependencias y entidades están cuestionando ya si cuentan con los recursos necesarios para manejar el número de solicitudes que se reciben actualmente (aunque la rapidez con que se emiten las respuestas parecería contradecir esta preocupación) y señalan que los empleados responsables del cumplimiento de la Ley de Transparencia tienen otras obligaciones que compiten con ésta. En la mayoría de las dependencias y entidades, por ejemplo, la dirección de la Unidad de Enlace no es un trabajo de tiempo completo. La suficiencia de los recursos de las dependencias y entidades y su capacidad de manejar un número creciente de solicitudes son temas que deberán tratar conjuntamente el IFAI y los funcionarios de las dependencias y entidades en cuestión.

3. Capacitación del IFAI a nivel de las dependencias y entidades

Poco después de la promulgación de la Ley de Transparencia, el IFAI instrumentó una iniciativa

de capacitación bastante extensa que se centró en los requisitos generales de la Ley. Sin embargo, estas sesiones de capacitación no se ajustaron a las necesidades y circunstancias particulares de cada dependencia o entidad. A medida que las dependencias y entidades se han ido familiarizando con la Ley, han solicitado capacitación más específica. El IFAI suele responder a esas solicitudes. Como indicó un empleado del IFAI, existe la necesidad de “capacitación más sofisticada”.

Actualmente, el IFAI imparte talleres sobre los requisitos de la Ley de Transparencia, pero en opinión de algunas dependencias y entidades, estas presentaciones no abordan las necesidades reales de su personal. El IFAI ha procurado remediar esta situación solicitando a las dependencias y entidades que enumeren los temas de su interés, pero no son muy claros los resultados que se han logrado en este sentido. Las deficiencias percibidas en el IFAI para abordar las necesidades reales podrían corregirse a través de una mejor interacción con las dependencias y entidades y la coordinación o diseño conjunto de los programas de capacitación, como se discutirá con mayor profundidad más adelante.

El personal del IFAI también responde a las preguntas específicas que las dependencias y entidades le plantean (por teléfono) cuando surgen dudas respecto a cuestiones específicas. No obstante, no sabemos si estas preguntas de la “vida real” se utilizan para generar un protocolo formal de capacitación diseñado para suministrar a las dependencias y entidades el tipo de orientación que necesitan.

Por último, el IFAI lanzó recientemente un “sistema de aprendizaje electrónico” que tiene el potencial de aprovechar al máximo los recursos

de capacitación disponibles (y aparentemente limitados) para llegar al mayor número posible de empleados de las dependencias y entidades encargados del cumplimiento de la Ley de Transparencia. Este sistema, titulado e-fai,¹⁶ incluye información detallada en la que se explican los lineamientos sobre confidencialidad de la información, archivos y datos personales.¹⁷ Este sistema está dirigido específicamente a las Unidades de Enlace y a los miembros de los Comités de Información.

El IFAI también ha implementado acciones importantes de capacitación a las dependencias y entidades en materia de clasificación archivística. El Archivo General de la Nación colabora con el IFAI para ayudar a las dependencias y entidades a clasificar y resguardar la información. Hasta ahora, el IFAI ha impartido 28 cursos de clasificación archivística y 4,200 funcionarios han recibido capacitación. No obstante, el IFAI no ha suministrado capacitación sobre los criterios específicos que deben aplicarse para clasificar información como reservada, ni ha logrado ofrecer capacitación sobre clasificación archivística específica a cada dependencia o entidad. También parece existir un nivel muy bajo de seguimiento o supervisión dirigido a detectar si estos programas de capacitación han dado resultados.

Por un lado, las dependencias y entidades necesitan mayor orientación en esta área y, por el otro, muchos funcionarios reconocen que al IFAI le es imposible acudir a las agencias, comprender el tipo de información particular de cada una y establecer la mejor forma de archivarla. Las dependencias y entidades mismas tienen la obligación de evaluar internamente la información y aplicar los lineamientos generales a su información específica. Muchas de las decisiones y criterios para clasificar infor-

mación como reservada necesariamente recaerán en las propias dependencias y entidades. Al mismo tiempo, los funcionarios requieren mayor orientación respecto a la forma de clasificar información como reservada, a manera de reducir las posibilidades de que el IFAI revoque sus decisiones con base en la Ley de Transparencia. Una forma de aminorar estas tensiones y proporcionar mayor orientación sobre criterios específicos consistiría en proporcionar al IFAI los recursos y facultades necesarios para ir a las dependencias y entidades y revisar algunas bases de datos.

Como hemos dicho ya, podría ser benéfico para las actividades de capacitación del IFAI que aumentaran las consultas y la interacción con los funcionarios responsables en las dependencias y entidades de la implementación de la Ley de Transparencia. Son ellos quienes están inmersos en la situación y comprenden mejor los problemas cotidianos que plantea la necesidad de responder a las solicitudes de información. Son también la única fuente de conocimientos respecto a las características y necesidades particulares de sus instituciones específicas (por ejemplo, las consideraciones especiales de los tipos de datos que manejan y las formas en que está organizado este material). Otra sugerencia sería solicitar la participación de las ONG particularmente interesadas en la labor de una dependencia o entidad específica y obtener sus sugerencias sobre la mejor forma de organizar y clasificar la información. Aunque son las dependencias y entidades las que deben establecer los sistemas de recopilación de información, la sociedad civil puede ayudar, y de hecho ha ayudado, en buena parte de esa labor.

Algunas dependencias y entidades tienen la idea de que el IFAI proporciona orientación

“desde arriba” sin conocer realmente sus realidades internas. Si se permite que se difunda esta percepción, el resultado podría ser una resistencia cada vez mayor de las dependencias y entidades a los cambios culturales que pretende fomentar la Ley de Transparencia y, en última instancia, se verían amenazadas la legitimidad y la autonomía del IFAI. Las actividades de capacitación son un área en que obviamente sería útil solicitar la participación de las instituciones. Una sugerencia constructiva que se nos hizo fue que los Comisionados del IFAI convocaran a reuniones periódicas (quizá anuales o semestrales) a los representantes de las Unidades de Enlace y de los Comités de Información de las dependencias y entidades para atender sus inquietudes y solicitar su retroalimentación en una serie de temas de interés mutuo. Dada la naturaleza especializada de los temas que probablemente surgirían en estas reuniones, podría convenir que se convocaran sesiones por sector gubernamental—una clasificación lógica sería: de seguridad, económico y social—en lugar de convocar una sola reunión para las aproximadamente 250 dependencias y entidades federales. A través de un proceso de consulta formal de este tipo, es más probable que las dependencias y entidades se asimilen a una cultura de la transparencia y estén más dispuestas a apoyar la labor del IFAI.

C. LA RELACIÓN ENTRE EL IFAI Y LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES: TENSA, PERO AMISTOSA

La relación entre las dependencias y entidades y el IFAI se complica por el doble papel que desempeña el IFAI de (1) supervisión (recursos de revisión) y (2) capacitación y ayuda.

También se complica por la ambivalencia de muchos empleados de las dependencias y entidades ante el concepto de la transparencia, que plantea una total inversión de la tradicional cultura de ocultamiento y negación. La relación entre el IFAI y los sujetos obligados resalta las dificultades de legislar los cambios culturales.

Esto no significa que las dependencias y entidades no estén dispuestas a participar en esta transición. Muchos funcionarios están orgullosos de ser parte de un régimen integral de transparencia más amplio y difundido que los existentes en otras partes del mundo. Existe un acervo de apoyo sustancial a nivel de las dependencias y entidades sobre la utilidad del IFAI y sus atributos positivos. No obstante, se han expresado diversas inquietudes al respecto a nivel de las dependencias y entidades.

1. Áreas en que existe un acuerdo sustancial

En general, a nivel de las dependencias y entidades, existe el compromiso de seguir adelante y convertir el acceso a la información en uno de los logros del actual gobierno. El tenor y las acciones del gobierno del Presidente Fox están enfocados a dejar un legado de compromiso con la transparencia en la sociedad mexicana. Además, puesto que en gran medida se trata de un logro del pueblo de México, que presionó por esta ley, a los gobiernos futuros no les será fácil revertir el nivel actual de transparencia.

La nueva Ley de Transparencia ha tenido ya un impacto positivo en muchos de los abusos que se habían considerado más atroces en el sector público. Ejemplo de ello es la desaparición más o menos total de los “aviadores” (empleados

gubernamentales que, estando en la nómina, se presentaban a recoger su pago al final de cada mes sin haber acudido nunca a trabajar). Se ha disuadido a estas personas porque las nóminas se empezaron a publicar, por lo que muchos fueron despedidos y otros simplemente se vieron forzados a dejar de recoger sus cheques. La ley ha tenido también un efecto positivo en la administración pública de concesiones, licitaciones, licencias y permisos, porque ahora han aumentado las posibilidades de que, al hacerse públicos estos documentos, se ponga en evidencia la corrupción.

Los funcionarios de las dependencias y entidades señalan también que, en general, se ha avanzado significativamente en cuanto a la transparencia contable y presupuestal; el gobierno provee cada vez más esta información a los ciudadanos. Además, el procedimiento a través del cual el IFAI califica la transparencia en las páginas electrónicas de las dependencias y entidades ha resultado sumamente útil. Las instituciones compiten para obtener mejores calificaciones por sus sitios.

Otra área en que existe acuerdo es la relativa a la promoción de la Ley entre el público. Algunos funcionarios de las dependencias y entidades indican que ni la Ley ni el IFAI han logrado llegar a los sectores sociales más desposeídos. La percepción es que solamente recurren a la Ley los periodistas y los empresarios interesados en hacer negocios con el gobierno. Es necesario promover la Ley en la sociedad en general. Las dependencias y entidades temen que de no ocurrir esto, la Ley solamente será útil para aquellos grupos que la empleen por razones privadas y egoístas y para obtener algún beneficio financiero. El IFAI y los representantes de la sociedad civil están de acuerdo en que es necesario dar respuesta a esta preocupación.

Aunque se han expresado gran número de críticas respecto a la implementación de la Ley dentro de las dependencias y entidades, en la práctica la mayoría de los funcionarios apoyan la Ley y reconocen su importancia como instrumento fundamental de la reforma del Estado mexicano. Diversos sectores gubernamentales reconocen que deben trabajar con el IFAI para aumentar su eficiencia y cumplir con la Ley.

2. Preocupaciones de las dependencias y entidades

Aunque la Ley de Transparencia y la labor del IFAI en general cuentan con el acuerdo y el apoyo sustanciales en las dependencias y entidades, también hay, como es de esperarse, un conjunto de inquietudes relativas a la carga de trabajo que la Ley de Transparencia implica. Una inquietud importante entre los representantes de las dependencias y entidades es la falta de recursos. La ley entró en vigor sin considerar la necesidad de recursos adicionales en las dependencias y entidades para cumplir sus mandatos. Hay falta de recursos humanos y financieros. Por ejemplo, el puesto de enlace institucional generalmente se ha añadido a la carga de trabajo ya existente de algún empleado. Las tareas adicionales de clasificación archivística también aumentarán la carga de los empleados en que recaigan.

Otra preocupación importante es que algunas veces se considera al IFAI como un organismo arrogante y prepotente. Algunos funcionarios de las dependencias y entidades expresan la sospecha de que los Comisionados se sienten "superiores" a otros servidores públicos. El hecho de que el IFAI a menudo dicte sus lineamientos sin consultar a las dependencias y entidades probablemente ha agravado esta

percepción. En un ejemplo de un lineamiento que resultó ser frustrante y puede haberse considerado autocrático entre algunos funcionarios de las dependencias y entidades, el IFAI tomó la decisión de hacer públicas todas sus resoluciones. Esta medida se adoptó para mostrar el compromiso del IFAI mismo con la transparencia. No obstante, algunas dependencias y entidades se quejan de que esta disposición puede resultar dañina para algunos sectores sensibles del gobierno.¹⁸ Los funcionarios de las dependencias y entidades consideran al IFAI como parte del sector público y creen que deben trabajar conjuntamente. En un análisis más amplio se abordará la necesidad de comunicación para superar algunas de estas difíciles tensiones.

Otra crítica es que solamente unos cuantos de los Comisionados del IFAI son abogados; algunos representantes de las dependencias y entidades afirman que a esto se debe que haya asuntos jurídicos que pudieran no ser debidamente manejados en el IFAI. Aseveran también que la mayoría de los Comisionados del IFAI no comprende el funcionamiento del servicio público.

Otra preocupación grave que se expresa a nivel de las dependencias y entidades es la ausencia del derecho de apelación de las dependencias o entidades ante una decisión adversa del IFAI. Los solicitantes insatisfechos pueden apelar ante los tribunales las decisiones del IFAI, pero a las dependencias y entidades no se les otorga un derecho equivalente. Algunas dependencias y entidades se muestran frustradas ante esta discrepancia jurídica. Éste podría ser un aspecto de la Ley que debe abordarse, aunque no creemos que el sistema existente respecto al derecho de apelación sea inadecuado.

Otra crítica de las dependencias y entidades se refiere al uso de los medios noticiosos para obligar a las dependencias y entidades a una mayor transparencia. Existe la percepción entre algunos funcionarios de que el IFAI utiliza los medios de comunicación para influir en la opinión pública a su favor y en detrimento de otras dependencias gubernamentales. El IFAI, al carecer de una autonomía constitucional real, como aquella de la que disfrutaba la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tal vez esté utilizando la publicidad en los medios de comunicación para aumentar su visibilidad y su poder, así como los de la Ley de Transparencia. El IFAI claramente desea obtener reconocimiento público para su mandato y sus actividades. Aunque tal vez el IFAI necesite difundir ciertas disputas con dependencias y entidades, el uso de los medios de comunicación podría ser considerado por otras instituciones públicas como una forma de propaganda y no como un esfuerzo legítimo de promoción de la transparencia. Algunas dependencias y entidades creen que han empezado a desarrollar una relación de mayor madurez con el público y que las cuestiones contenciosas no deben debatirse en los medios de comunicación, sino abordarse a través de un mayor diálogo. No existe razón en este momento para considerar indebido el uso de los medios de comunicación por parte del IFAI.

Existen varios asuntos prácticos que podrían resolverse a través de una mejor comunicación. Las dependencias y entidades podrían beneficiarse si se les diera mayor información sobre la clasificación de sus materiales como reservados. Por la naturaleza general de los lineamientos existentes, se han presentado casos en que las distintas dependencias y entidades los han interpretado de diferente manera. Convendría al IFAI llevar a cabo investigaciones y capac-

itación más profundas al respecto.¹⁹

Otra dificultad que mencionan algunos funcionarios ha sido que algunos miembros del público han confundido los mecanismos para las solicitudes basadas en la libertad de información con preguntas administrativas básicas. El cálculo de la gravedad de este problema puede variar, pero es posible que un número significativo de consultas caigan dentro de esta categoría en la que, esencialmente, no se trata de una solicitud basada en la libertad de información. Este aspecto podría mejorar si se informa mejor al público, pero el IFAI podría analizar la posibilidad de crear un filtro en el SISI en el que se solicite al usuario que perfeccione una pregunta o explique al usuario la diferencia entre una simple pregunta administrativa y una solicitud basada en la libertad de información.

Otra cuestión práctica en la que podría resultar útil ofrecer mayor orientación se refiere a la publicación de las actividades diarias de los funcionarios de las dependencias y entidades. Muchos funcionarios no comprenden claramente qué cosas deben hacerse públicas y cuáles deben mantenerse en privado. Aunque el público tal vez desee saber (y necesite saber) algunos detalles de las agendas de los funcionarios, hay casos en que los funcionarios no tienen agendas formales porque no se les requiere. El IFAI debe proporcionar a las dependencias y entidades mandatos claros que les permitan comprender mejor cuándo tienen que registrarse y hacerse públicas las actividades diarias de los empleados gubernamentales.

D. CONSTRUYENDO PUENTES DE COMUNICACIÓN

El IFAI reconoce la existencia y validez de algunas de estas quejas y tensiones, mientras que a otras no se les ha otorgado una atención significativa o —en opinión de algunas dependencias y entidades— adecuada. El volumen de quejas, por muy pequeñas que algunas de ellas sean, es en sí causa de preocupación. Un mejor sistema de comunicación entre el IFAI y los sujetos obligados podría ayudar a abordar algunas de estas quejas antes de que provoquen daños permanentes en la relación entre el IFAI y las dependencias y entidades y, en última instancia, al éxito en la implementación de la Ley.

El IFAI debe hacer esfuerzos por aclarar continuamente el alcance, la extensión y las políticas fundamentales que subyacen a la Ley. Aunque ha habido una gran capacitación en las dependencias y entidades sobre la manera de implementar la Ley, responder a las solicitudes e interpretar los lineamientos, hay varias áreas de interpretación e implementación fundamentales de la Ley en que se presentan desacuerdos entre el IFAI y las dependencias y entidades. Tal vez sea necesario considerar y discutir estas áreas como parte de un programa de capacitación a fin de ampliar la cultura de transparencia a nivel de las dependencias y entidades y evitar disputas serias entre las dependencias y entidades y el IFAI.

La capacidad del IFAI de salvar este obstáculo y ayudar a establecer una cultura burocrática más abierta dependerá en gran medida de su habilidad para tenderles la mano a las dependencias y entidades y combatir las tendencias hacia el ocultamiento. Aunque no se ha erradicado la larga tradición de hermetismo, tanto los funcionarios de las dependencias y entidades como los solicitantes de información y el IFAI han señalado que, por pequeño que sea, el cambio es perceptible.

IV. LA RELACIÓN ENTRE EL IFAI Y EL USUARIO FINAL

A. INTRODUCCIÓN

Entre las amplias responsabilidades que la Ley de Transparencia otorga al IFAI, la primera es “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información”.²⁰ En esta sección nos enfocaremos en el uso que de la Ley hacen los particulares, las instituciones, los periodistas, los académicos, las empresas y las organizaciones no gubernamentales (“ONG”). Esta sección abordará la promoción y difusión del derecho de acceso de la sociedad civil, incluyendo áreas de éxito rotundo y áreas abiertas a mejoría continua. Este informe ya trató anteriormente una de sus responsabilidades: servir como la órgano de apelación ante el incumplimiento de una dependencia o entidad federal. Ya que la viabilidad política del IFAI depende de su relación con el usuario final y de la percepción pública de su eficacia para

alcanzar sus objetivos promocionales, nuestros comentarios están dirigidos a la manera en que el IFAI enfrenta estas tareas y la forma en que el público consumidor en general lo entiende.

Han transcurrido cuatro años desde que se aprobó la Ley y sólo tres desde que los ciudadanos empezaron a interactuar con el sistema. No es suficiente tiempo para hacer una evaluación completa de la calidad de esta interacción. Probablemente la única conclusión concreta a la que se pueda llegar en este momento sobre la interacción del IFAI con los ciudadanos sea que se necesita incrementar los esfuerzos de promoción y publicidad de la Ley. Nuestras entrevistas e investigaciones confirman que la percepción del IFAI y del más amplio concepto de transparencia varía significativamente en la sociedad civil.

Subyacente a todos los aspectos de la relación entre el IFAI y la sociedad civil está el reconocimiento de que una implementación exitosa de la Ley de Transparencia requerirá de un cambio fundamental, no sólo en el gobierno sino también en la forma de pensar de los ciudadanos mexicanos. Como Issa Luna Pla escribió en 2002, el público mexicano tiene un largo camino por recorrer para desarrollar una cultura de búsqueda y adquisición de información, un problema que comparte con países de América Latina que tienen una prolongada historia de ocultamiento.²¹

B. BASE LEGAL PARA UNA RELACIÓN CON LOS USUARIOS FINALES

En esencia, hay tres formas de interacción entre el IFAI y el público:

1. a través de solicitudes a los sujetos obligados (facilitadas por el IFAI);
2. a través del sistema de recurso de revisión, en caso de respuestas insatisfactorias; y
3. a través de la publicación y distribución de información que aumente el conocimiento público de la Ley de Transparencia.

Analizaremos cada uno de estos tres tipos de interacción como mecanismo para explorar la relación de la sociedad civil con el IFAI.

C. MECANISMO DE SOLICITUDES: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE INTERNET Y DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

Hubo un momento definitorio al principio de la historia del IFAI cuando el Instituto decidió poner énfasis en Internet como un medio para facilitar las solicitudes de información. Si bien es cierto que las solicitudes de información pueden presentarse personalmente o enviarse por el correo tradicional, actualmente 92 por ciento de las solicitudes se hacen a través de Internet.²² Por lo tanto, el acceso a Internet probablemente sea el mejor indicador para saber qué posibilidades hay de que los individuos u organismos ejerzan los derechos que les confiere la Ley de Transparencia. Internet también es más común para presentar recursos de revisión al IFAI cuando hay una respuesta insatisfactoria de una dependencia o entidad. Invertir en Internet como medio favorito de acceso fue una iniciativa contundente y significativa para el IFAI y las dependencias del Ejecutivo. No cabe duda de que estos sistemas electrónicos representan el futuro y permiten un

uso fácil y eficiente del sistema de la libertad de información. Sobre todo, parece haber un alto nivel de satisfacción en la facilidad con la que se presenta una solicitud en línea a través del sistema de solicitudes de información (SISI), lo que indica que los formatos han sido relativamente sencillos de utilizar. Sin embargo, hay una inquietud extendida respecto al grado en el que depender de Internet limita la participación del público en general. Aunque la eficiencia del sistema computarizado es notable en cuanto al acceso del público en general al sistema de la libertad de información, el hecho de que se dependa del acceso a Internet representa un problema para México, un país digitalmente dividido. Estadísticas actuales revelan que sólo 11.8 por ciento de la población mexicana tiene acceso a Internet²³, y aun cuando hay otros medios disponibles (entrega personal o a través de correo tradicional) para presentar las solicitudes, su uso es significativamente menor por una serie de causas, entre ellas, el largo tiempo que actualmente requiere utilizar métodos distintos a Internet y la disminución de las posibilidades de mantener el anonimato.²⁴ Para que el uso de la Ley sea más amplio, el IFAI debería considerar medios innovadores para llegar al público en general que no se basen exclusivamente en el acceso a una computadora personal y, además, minimizar el tiempo que toma presentar una solicitud y garantizar un alto nivel de anonimato.

Un buen enfoque podría ser la ampliación de la iniciativa e-México que actualmente ofrece más de 3,000 puntos de acceso (centros comunitarios digitales) en todo el país como parte de los esfuerzos para prestar una serie de servicios gubernamentales a segmentos de la población que todavía no los reciben en su totalidad. El SISI todavía no está integrado al portal de e-México pero el IFAI negocia dicho acceso en

este momento.²⁵ Otra posibilidad sería explorar el desarrollo de un mecanismo de “baja tecnología” para presentar solicitudes de información, como una mayor disponibilidad de las formas impresas sencillas; por ejemplo, distribuyéndolas en oficinas postales y en otros lugares en donde se dé servicio al ciudadano regularmente.

Todo parece indicar que quienes hacen uso de la Ley son personas de ingresos altos en zonas urbanas. Si bien es importante generalizar el uso de la Ley, se debe tener en mente una serie de factores. México no es el único país con un sistema de derechos de la libertad de información con esta tendencia. Los patrones de uso de leyes de transparencia con frecuencia replican patrones de uso de herramientas jurídicas similares. Más aún, las ONG y otras instituciones que hacen uso la Ley pueden representar a un gran número de personas del público en general que no la utilizan de manera directa y personal.

Además, se pone mucho énfasis, muy apropiadamente, en medidas anticipadas de cumplimiento o éxito: cuántas solicitudes basadas en la libertad de información se hacen, cuál es el nivel de apertura, cuál es el ritmo de apertura. Todo esto es importante, pero nuestro análisis sugiere otros muchos puntos: Primero, existen distintos usos de la Ley, cada uno de los cuales es relevante para un sector distinto. Algunos usos (como el acceso a los archivos médicos) prevén la satisfacción ciudadana a gran escala. Otros, como el caso de las investigaciones de genocidio en la década de los setenta, tienen mayor importancia desde el punto de vista político y social que como asuntos individuales privados. Se debe dar seguimiento a estos dos tipos de casos pero una satisfacción amplia con la Ley sólo empezará a

darse cuando los casos que afectan a las personas en su vida diaria se difundan y se vuelvan más comunes. Los casos más grandes y más políticos son importantes porque entonces se puede decir que la Ley afecta las políticas, contribuye a la democratización o apoya el crecimiento económico. Si la legislación en materia de transparencia supone ser un instrumento de democratización o de desarrollo económico, una consideración importante es el propósito con el cual se solicita la información. ¿A fin de cuentas, qué impacto tienen los patrones de uso en el público en general? ¿Quién utiliza el sistema y por qué? ¿Su uso conduce a un mayor conocimiento público y a un mayor apoyo a la Ley de Transparencia? ¿Pueden utilizar las personas que hacen uso de la Ley la información que reciben satisfactoriamente y darla a conocer cuando es importante para el público en general? El IFAI y las ONG, al dar seguimiento a las demandas y al diseñar sus iniciativas de transparencia, deben contemplar estos dos caminos y estas preguntas subyacentes.

D. TIPO DE INFORMACIÓN SOLICITADA

El IFAI desarrolló un sistema de categorización básica para dar seguimiento a los tipos de información solicitada (véase Apéndice I para consultar las solicitudes por tema en 2003 y 2004). Debido a problemas técnicos en la presentación de información, la comparación entre los dos años de recopilación de datos es imprecisa y la información no siempre responde las preguntas más interesantes como por ejemplo, si el uso de la Ley de Transparencia hace que el electorado esté mejor informado en los temas más apremiantes o si, por el contrario, el

uso de la Ley produce principalmente información orientada al escándalo que tiende a devaluar la fe en el sistema político. Recomendamos que el IFAI y la sociedad civil revisen, desde el punto de vista de su utilidad y relevancia, el tipo de información que se está recabando.

Muchas de las personas que entrevistamos hicieron notar que la gran mayoría de las solicitudes presentadas a la fecha tienen que ver con el gasto de los recursos públicos. Éstas abarcan desde la cantidad de dinero que gasta la esposa del Presidente en ropa hasta la renta que pagan las dependencias y entidades por los inmuebles en los que se ubican sus oficinas. La información relativa a los sueldos y gastos de viaje de los funcionarios de las dependencias y entidades también es un tema recurrente en las solicitudes. Dada la historia de corrupción gubernamental en México, la atención que se da al uso (y posible abuso) de los fondos públicos es comprensible. Con frecuencia, el concepto de "rendición de cuentas" es sinónimo de vigilancia fiscal. Sin embargo, la Ley de Transparencia no madurará verdaderamente hasta que se utilice para obtener información sobre una amplia gama de actividades oficiales y hasta que se perciba como un medio fundamental para facilitar el debate público informado sobre temas de políticas como el medio ambiente, la educación, el trabajo y las relaciones exteriores. Pensamos que el papel de los medios de comunicación es de vital importancia para cualquier tipo de cambio en el uso de la información y en el tipo de información que se considera pertinente. En la siguiente sección entraremos en detalle sobre este punto.

E. OCUPACIÓN DEL SOLICITANTE COMO REFLEJO DEL TIPO DE USO

Sin un estudio más amplio que nos permita analizar el uso que se le da a la información obtenida, las categorías de ocupación pueden servir como un tosco sustituto para determinar su probable utilización. El IFAI, como lo hace para categorizar los tipos de solicitud, recoge información sobre la ocupación de los solicitantes. Hay cinco grandes categorías en las estadísticas del IFAI: iniciativa privada, academia, gobierno, medios de comunicación y otro. Estas categorías son un tanto problemáticas pues resulta imposible determinar si las solicitudes guardan relación con la ocupación del solicitante (lo más probable es que no sea así cuando se trata de solicitudes de datos personales, por ejemplo), cómo se usa realmente la información solicitada, qué puede incluir la categoría "otro" y qué categorías de empleo pueden encontrarse en cada grupo. Un grupo importante que no aparece en la lista es el de las ONG e instituciones similares que promueven el bien común. A pesar de estas deficiencias, la información recogida por el IFAI, aunada a la información cualitativa recabada para este informe, muestra ciertos puntos de interés.

Primero, y en contraposición con la idea que generalmente se tiene respecto a las leyes de libertad de la información y su utilidad para los medios noticiosos, los periodistas opinan que la Ley de Transparencia ha tenido un impacto relativamente imperceptible en el periodismo en general. Al explicar por qué, los periodistas hacen referencia a los siguientes factores:

- El periodismo exitoso suele depender de la inmediatez y la novedad de la noticia. El tiempo de respuesta que estipula la Ley puede vari-

ar desde menos de veinte días hasta cinco meses si se utilizan los recursos de revisión y prórroga. Esto disminuye la utilidad de la Ley para fines periodísticos.

- El periodismo de investigación y el especializado constituyen un porcentaje relativamente bajo de los medios de comunicación mexicanos en su conjunto y prácticamente se limitan a los medios impresos (los funcionarios del IFAI confirmaron que la mayoría de quienes asisten a los cursos de capacitación que ofrecen a los periodistas provienen de este tipo de medios de comunicación).
- Se percibe que el número de cursos de capacitación pertinentes que están a disposición de los periodistas y que les son accesibles es insuficiente. Esto incluye los cursos que ofrecen tanto las ONG como el IFAI. No quedó clara la manera en que estos cursos pueden mejorar o si realmente habría asistencia a un mayor número de sesiones de capacitación.

Sí parece haber un pequeño cambio en la atención que los medios noticiosos prestan a la Ley de Transparencia. Un funcionario del IFAI señaló que el director de un prominente periódico—pensando que si podía obtener un índice de respuesta de 10 por ciento habría valido la pena el esfuerzo—había ordenado a sus periodistas que presentaran semanalmente dos o tres solicitudes con base en la libertad de información. Si bien se puede esperar que los periodistas utilicen la Ley de esta manera, hay razones para cuestionar si esa expectativa es realista. El problema se exagera cuando las dependencias y entidades se resisten a la apertura y los solicitantes deben recurrir al proceso de revisión. Naturalmente tomará tiempo estimular y capacitar a los periodistas para que hagan uso de la Ley en formas creativas y efi-

caces con mayores posibilidades de obtener casos relevantes que impulsen el apoyo público a la transparencia.

Otra estrategia recomendada para incorporar más a los periodistas es crear un foro que fortalezca las relaciones entre los periodistas, las ONG y otras instituciones de la sociedad civil como son las organizaciones académicas. Estas instituciones tienen mayores probabilidades de contar con el tiempo, el interés y la dedicación para dar seguimiento a casos relevantes o de particular interés. Una vez presentada una solicitud basada en la libertad de información, la ONG trabajaría con el periodista interesado para publicar el reportaje y pondría énfasis en el mecanismo con el que se obtuvo la información (la Ley de Transparencia). Estas "historias de éxito" seguramente tendrían la repercusión positiva en el público, necesaria para dar más relieve a la Ley de Transparencia.²⁶

En otros países, la creación de centros de periodismo de investigación han probado ser un elemento importante para la promoción de una cultura de transparencia. En México, la organización Periodistas de Investigación, afiliada a la organización Investigative Reporters and Editors, Inc. (IRE), parece ser una red creciente de periodistas de investigación y podría considerarse un buen aliado para futuras capacitaciones a periodistas en el tema de la libertad de información. Además sería útil establecer becas y premios a reportajes de investigación. Por ejemplo, el Centro Internacional para Periodistas tiene en marcha un proyecto de reportaje de investigación para periodistas armenios que pasan cuatro semanas en los EEUU para aprender acerca de los reportajes de investigación y patrocina una serie continua de talleres en América Latina titulada "Medios y Libertad de Expresión en las

Américas" dirigida especialmente a periodistas. Anualmente, la IRE otorga premios para reconocer los trabajos de investigación sobresalientes y ayuda a identificar técnicas y recursos para completar los artículos.

Según la información del IFAI, el porcentaje de empresarios que hacen uso de la Ley ha disminuido en forma constante en relación con los demás grupos (22.8 por ciento en 2003 y 18 por ciento en la primera parte de 2005). Muchas de las personas entrevistadas tenían la idea de que la Ley era utilizada principalmente por la iniciativa privada para mejorar su posición competitiva. Sin embargo existe la percepción de que los "empresarios" o quienes utilizan la Ley con fines empresariales solicitan información más intensamente de lo que refleja la información disponible.

Los académicos son el grupo que mayor uso hace de la Ley y es el único que ha aumentado su porcentaje de uso consecutivamente cada año. Es posible que este grupo incluya a organizaciones de la sociedad civil que solicitan información para iniciativas de beneficio público—como, por ejemplo, la Asociación Civil La libertad de información-México A.C. (LIMAC) y la Fundación Información y Democracia (FIDAC)—ya que gran parte de su personal y de sus investigadores afiliados tienen vínculos académicos.

Los usuarios potenciales de la Ley de Transparencia que están en la mejor situación para maximizar el impacto de la apertura parecen ser las ONG especializadas en áreas de políticas específicas. Por ejemplo, un grupo ambientalista local que siga de cerca las actividades industriales en su comunidad podría tener el conocimiento necesario y el incentivo para buscar información sobre materiales peli-

grosos utilizados en las fábricas locales; una organización agrícola o de defensa rural estaría igualmente preparada para solicitar información acerca de los subsidios agrícolas del gobierno.

Hay tres tipos de capacidades generales que deben existir para que una ONG haga uso de las solicitudes y respuestas de alto impacto amparadas por la Ley de Transparencia: capacidad para las relaciones públicas, capacidad o conocimientos legales (para saber dónde presentar las solicitudes según la Ley de Transparencia) y capacidad periodística. En lo legal, es particularmente necesario que una ONG entienda la operación del gobierno para que pueda enviar su solicitud al poder u oficina gubernamental correspondiente. Estas ONG parecen necesitar una mayor capacidad para dar un uso a la Ley que favorezca el desempeño de sus actividades. Actualmente, muchas ONG están compuestas principalmente por activistas no capacitados en ninguna de estas áreas específicas.

Esta deficiencia podría subsanarse de distintas maneras, entre ellas, capacitando al personal de las ONG en el uso de la Ley Federal (y sus equivalentes locales) y en mecanismos como el Colectivo por la Transparencia—ya existente—que busca facilitar la presentación de solicitudes con base en la libertad de información a través de un portal electrónico elaborado a partir de las sugerencias que recibe de ONG en todo el país. De cualquier forma, una vez presentadas las solicitudes, la ONG debe estar preparada para utilizar la información recabada. Debe contar con una persona encargada de relaciones públicas que piense en cómo dar a conocer esa información. Además, cuando la ONG empieza a planear sus proyectos, debe pensar estratégicamente en cómo la solicitud

basada en la Ley de Transparencia beneficiará el proyecto, dónde encaja y qué necesita proporcionar para contribuir al éxito del proyecto. Es decir, si la iniciativa de transparencia no está integrada al proyecto general, será difícil saber cómo utilizar la información en ese proyecto cuando finalmente se reciba.

El enfoque con el que seguramente se obtendrán los resultados buscados es garantizar que las ONG que tengan una orientación de investigación cuenten con los recursos humanos adecuados, de preferencia, con un abogado capacitado en el uso eficaz de la Ley y con personal capaz de, primero, hacer una planeación estratégica del uso que quiere darle a la Ley y, después, de "empacar" la información que obtuvo del gobierno para poder dar a conocer casos convincentes que informen al público en general. Este tipo de recursos internos de las ONG podría sustituirse vinculándose con abogados en el extranjero con más experiencia en el uso de leyes de la libertad de información con objetivos de interés público.

F. EDAD: ¿UN POSIBLE CAMBIO CULTURAL?

El promedio de edad de los solicitantes es de alrededor de 25 años. Más del 50 por ciento pertenece al grupo de profesionistas jóvenes de entre 20 y 34 años. Las estadísticas preliminares de 2005 revelan que el rango de edad se está ampliando (a saber; volviéndose más uniforme en todas las categorías de edad). Sin embargo, en los primeros años después de la promulgación de la Ley, los profesionistas jóvenes llevaban la delantera. Esto demuestra, de alguna manera, el surgimiento de una nueva cultura de transparencia que parece tener repercusiones positivas para el futuro de

la transparencia en México. Un perfil de edad más parejo es previsible conforme aumentan las solicitudes de datos personales ya que es más probable que las personas mayores busquen información sobre sus pensiones, sus archivos médicos, etc. (de hecho, el Instituto Mexicano del Seguro Social recibe el mayor número de solicitudes). Sin embargo, recomendamos que el trabajo del IFAI siga involucrando al demográfico joven para garantizar un cambio cultural a favor de la transparencia. La incorporación de participantes más jóvenes al sistema podría conllevar un beneficio adicional, ya que es más probable que busquen información que no sea de tipo personal y la apertura de esta información tendría un impacto mayor pues su difusión seguramente será de interés para un grupo más amplio de la sociedad.

Varias personas en todos los sectores comentaron acerca de la necesidad de involucrar a la generación más joven para garantizar una cultura de transparencia y acceso a la información pública. Si bien es cierto que las estadísticas del IFAI indican la participación actual de profesionistas jóvenes, también es necesario involucrar a los niños en edad escolar. Nos informaron que la Secretaría de Educación Pública emprendió un programa que incluye promover la transparencia en las escuelas. Al hacer un análisis del portal de la SEP, se identificaron dos programas implementados por la Secretaría: uno que promueve la transparencia desde una perspectiva más bien administrativa y se enfoca en la transparencia interna (Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción) y otro que, de manera amplia, se enfoca en la incorporación de nuevas formas de investigación en la educación (Enciclomedía). Éste último incluye el uso de los medios electrónicos para acceder a la información. Aunque la SEP merece ser reconocida por

estas notables iniciativas y aun cuando sabemos que esta dependencia tiene muchos mandatos, creemos que un énfasis más directo en la apertura gubernamental y la libertad de información sería positivo para la promoción de una cultura de transparencia de largo aliento en México.

G. PRESENTAR LA SOLICITUD: SER MÁS INTELIGENTE

La Ley de Transparencia estipula que cualquier persona que quiera presentar una solicitud de información deberá incluir una descripción clara y precisa de la información que solicita.²⁷ Desde un principio, las dependencias y entidades se quejaban de que las solicitudes eran tan amplias y poco específicas que, cuando menos, generaban una carga excesiva de trabajo de investigación y, en varias ocasiones, ante la incapacidad de responder con información, la respuesta tuvo que ser de información “inexistente”. El Artículo 6 estipula que en la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de información y que la mayor parte de la responsabilidad de brindar información recae en las dependencias y entidades, aun cuando la solicitud no sea tan clara como pudiera ser. Este principio reconoce que la balanza del poder favorece a las dependencias y entidades que saben qué información existe y cuál no, mientras que el solicitante no necesariamente es partícipe de dicho conocimiento. A pesar de este requisito, educar a la sociedad civil para que formule sus solicitudes de manera más precisa beneficiaría el proceso en su conjunto. Esto podría hacerse a través de cursos de capacitación en los que se pusiera énfasis en cómo investigar y preparar una solicitud eficaz y no sólo en cómo presentarla.

Hay indicios no sólo de que se le está dando un uso más amplio a la Ley sino de que la sociedad civil tiene más habilidad para utilizarla. Fuentes de todos los sectores coinciden en que, en general, los usuarios presentan solicitudes mejores y más específicas. Más aún, varias ONG están ayudando a que se obtenga mayor provecho de la Ley con casos “prueba” que buscan maximizar el uso potencial de la libertad de información. Dados los beneficios que conlleva fomentar que las solicitudes estén claramente definidas, el IFAI podría considerar formas de capacitar mejor a quienes presentan las solicitudes para que éstas sean más específicas, lo que se podría conseguir a través de un diálogo con las dependencias y entidades involucradas en este tema.

H. LA PERCEPCIÓN QUE TIENE LA SOCIEDAD CIVIL DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, LOS PROCEDIMIENTOS DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN Y LOS ACTORES INVOLUCRADOS

La percepción de los usuarios finales respecto a la Ley de Transparencia, los procedimientos de la libertad de información y los actores involucrados empezó a cambiar lentamente como resultado de los esfuerzos de difusión que iniciaron el IFAI, las dependencias y entidades y otras organizaciones. Sin embargo, todavía hay un alto nivel de escepticismo y falta de claridad sobre muchos aspectos de los procedimientos y de las funciones de los distintos actores. Esta sección busca explicar algunas de las impresiones, correctas o equivocadas, de los usuarios finales.

1. Impresiones sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

Como se indica a lo largo del informe, uno de los mayores retos ha sido crear una cultura de transparencia y generar un cambio en la forma de pensar de la sociedad civil mexicana. Un estudio realizado a solicitud del IFAI por REDES Marcas con Estrategia en agosto de 2004 demostró que había muchos indicios de una conciencia ciudadana respecto a la existencia de leyes de transparencia y de una cultura de transparencia. Quienes respondieron en este estudio con frecuencia asociaron estos conceptos con anticorrupción y con valores éticos y morales como la honestidad, la sinceridad y la claridad. Al mismo tiempo, parece haber desconfianza y escepticismo respecto a la Ley y a la habilidad del IFAI para efectuar el cambio.

Ante preguntas específicas sobre el IFAI, los encuestados consideraron que se trataba de una institución importante pero no la asociaron con la libertad de información. Más bien, el IFAI fue percibido como una entidad de vigilancia muy similar al Instituto Federal Electoral. Sus funciones apenas se conocen. Esta falta de conocimiento parece generar un sentimiento de desconfianza entre los ciudadanos. Sin embargo, el estudio también descubrió que, en general, se considera que la Ley es importante para México. Las conclusiones finales de este estudio serán incluidas en las siguientes secciones.

2. Impresiones sobre los actores involucrados

Respecto a la función de cada uno de los actores involucrados, hay indicios de que el

público no distingue entre el IFAI y las dependencias y entidades como se puede ver en observaciones semejantes a “el IFAI rechazó la solicitud de X información” cuando en realidad quien negó la información fue la dependencia o entidad. Por otro lado, también parece existir la percepción de que el IFAI proporciona mecanismos de rendición de cuentas para evitar el abuso de las dependencias y entidades. El IFAI es visto como la oficina encargada de defender al público del abuso de las dependencias y entidades. Estas dos impresiones pueden tener, a fin de cuentas, consecuencias negativas para el Instituto. Para empezar, el público puede perder la confianza en la habilidad del IFAI para cumplir con su responsabilidad de implementar la Ley. Los resultados del estudio de REDES parecen confirmar lo anterior: Es necesario explicar que el IFAI no brinda información sino que da apoyo para garantizar que el gobierno lo haga (...) la información pública se percibe como información del gobierno y por lo tanto se percibe como manipulada y poco confiable.²⁸ Ya que una parte de las funciones del IFAI es solicitar a las dependencias y entidades que cumplan con los requerimientos de la Ley de Transparencia, el público puede percibir que el IFAI es el defensor innato en contra de las dependencias y entidades inherentemente obstinadas y esto podría ocasionar que el IFAI cumpliera por sí mismo la profecía del antagonismo excesivo entre el IFAI y las dependencias y entidades.

Aun cuando el IFAI quisiera que la percepción pública de su mandato fuera más clara, probablemente sea más importante desarrollar una fe pública en el sistema de la libertad de información en su conjunto que centrarse en una comprensión pública mayor de los componentes burocráticos específicos.

También vale la pena señalar que la autoridad y competencia del IFAI no se extiende a los poderes judicial y legislativo ni a los organismos independientes. Si bien es cierto que cada uno de los poderes de la Unión está sujeto a la Ley, los dos poderes no ejecutivos tienen la responsabilidad, según la propia Ley de Transparencia, de establecer autoridades independientes como el IFAI para administrar la implementación de la Ley. Tanto el poder judicial como el legislativo cuentan con comités encargados de revisar las solicitudes y aceptar las apelaciones cuando las solicitudes basadas en la libertad de información son rechazadas. Sin embargo, en ninguno de los dos casos, el comité es independiente. Varias fuentes indicaron que la exclusión de estas entidades de la vigilancia del IFAI y el hecho de que no cuenten con un recurso de revisión independiente impiden que el público acepte la noción de que verdaderamente se puede responsabilizar al gobierno y pedirle que rinda cuentas.

3. Impresiones sobre los procesos de la Ley de Transparencia

En lo que se refiere al proceso de solicitud en general, todavía hay escepticismo y cierta insatisfacción por la forma en que las dependencias y entidades dan respuesta a las solicitudes de información. Se ha publicado mucho acerca de los altos índices de respuesta de las dependencias y entidades pero, como se señaló en la sección dedicada al IFAI, existe la inquietud de que el número de respuestas afirmativas completas esté muy por debajo de lo que se dice. Actualmente, las estadísticas no pueden captar qué tan completas son las respuestas y el único indicador existente de insatisfacción es el número de recursos de

revisión. Sin embargo, hay indicios importantes de que no todos los que están insatisfechos presentan recursos de revisión. Los encuestados señalaron que algunas respuestas habían estado incompletas y que las respuestas de “inexistente” son cada día más frecuentes. También escuchamos relatos de primera mano de personas que no recibieron ninguna respuesta de la dependencia o entidad.

Sin embargo, el punto verdaderamente importante es la legitimidad general de la Ley ante la ciudadanía que es resultado de un mejor cumplimiento general. Por lo tanto, recomendamos que el IFAI trabaje de cerca con las dependencias y entidades para promover un compromiso único con la apertura que sea compartido por ambas partes.

I. **PUBLICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA INFORMACIÓN**

La Ley de Transparencia establece que el IFAI deberá “Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento” sobre la propia Ley de Transparencia.²⁹ Como resultado de este mandato, el IFAI emprendió una gran campaña de relaciones públicas que, además de promover la transparencia, ha servido para aumentar su propio reconocimiento público. El IFAI desarrolló una serie de folletos, carteles, anuncios para radio y televisión, ensayos académicos y un sitio de Internet integral para promover tanto su labor como los conceptos de la libertad de información y transparencia. La gráfica que aparece más adelante señala, si no todos, la gran mayoría de los esfuerzos mediáticos (en medios impresos y electrónicos) del Instituto.

En lo que se refiere al éxito de estos materiales de difusión, hay poca información y ésta no tiene resultados concluyentes. Por ejemplo, en el estudio de REDES se preguntaba si los usuarios recordaban haber visto o escuchado un audio o un videoclip (entraremos en este tema más adelante). Diez por ciento de los entrevistados recordó que habían escuchado un anuncio en el radio y 18 por ciento que habían visto algo en la televisión. Sin embargo en nuestro análisis del informe de REDES no encontramos indicio alguno para saber si la respuesta había sido alta o baja, para conocer las limitaciones del alcance de los audio y videoclips o que se hiciera mención a su calidad.

El principal mecanismo del IFAI para difundir información sobre sus actividades y sobre la Ley de Transparencia en general parece ser su sitio en Internet, que es integral e informativo. Sin embargo, el alcance de este sitio es limitado debido, como se mencionó anteriormente, al bajo índice de conectividad en México. Como cualquier recurso que se base en Internet es limitado, es importante que el IFAI continúe utilizando otros mecanismos de difusión, por ejemplo, la televisión pública y la radio, así como los medios de “baja tecnología” para dar a conocer materiales al público en general. La interacción sistemática con ONG locales también sería una estrategia valiosa.

1. Publicaciones y materiales del IFAI

Los funcionarios del IFAI reconocen que es difícil mostrar a los ciudadanos cómo afecta sus vidas la Ley de Transparencia y que la comprensión de los beneficios de la apertura es un prerequisite para un cambio cultural fundamental. Con este objetivo, el IFAI empezó en

2005 una campaña en radio y televisión para promover los conceptos generales de transparencia y de un gobierno abierto. Los anuncios son bastante básicos y no incluyen información específica sobre el IFAI o sobre la Ley de Transparencia. Simplemente buscan presentar el acceso a la información como algo benéfico. El Instituto planea dar seguimiento a las encuestas de opinión pública para evaluar el impacto de esta campaña publicitaria. En el futuro, los anuncios se centrarán en “historias de éxito” que demuestren la importancia de tener acceso a cierta información específica (información médica, registros tributarios, etc.).

La información que aparece en el Apéndice II muestra en forma sintética los materiales que el IFAI ha utilizado para crear conciencia de la Ley de Transparencia y del propio Instituto. Hemos revisado cuidadosamente este material e intentado identificar los mensajes principales que el IFAI busca transmitir así como el tipo de público al que quiere transmitírselos. También incluimos una breve evaluación de la utilidad de los materiales en el fortalecimiento de la relación entre el Instituto y la sociedad civil.

2. Otros enfoques para promover la Ley

Además de sus publicaciones y materiales, el IFAI ha utilizado otros enfoques para promover la Ley. Con la idea de llegar a las personas que no tienen acceso a los recursos disponibles en la ciudad de México, el IFAI ha organizado una serie de eventos (y tiene otros planeados para el próximo año) para informar directamente a los estados. Hasta ahora los foros “Jornadas de Transparencia” se han llevado a cabo en Cancún, Yucatán, Chihuahua, Monterrey y Aguascalientes.

Otro enfoque que está siendo considerado consistiría en educar y facultar a las organizaciones de la sociedad civil para que representen al público. Esto implicaría capacitar a grupos comunitarios en el uso de la Ley de Transparencia y encuestarlos respecto al tipo de información que les fuera más útil. Un uso mayor de la Ley por parte de dichas organizaciones, aunado a estrategias eficaces para “empacar” y difundir la información que se obtenga de las dependencias y entidades federales, sería un medio decisivo para llegar al público y demostrar, de forma muy concreta, la importancia de la transparencia gubernamental. En la sección V hacemos varias recomendaciones para alcanzar este objetivo.

J. ALIANZAS Y COLABORACIÓN

Como ya se mencionó, el IFAI firmó acuerdos de colaboración con más de quince organismos y organizaciones distintas, que abarcan desde otras instituciones gubernamentales (como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos) hasta universidades y ONG. Estas colaboraciones representan mecanismos importantes para que el IFAI comparta la función de promover la Ley de Transparencia en la sociedad mexicana y contemplan acuerdos para llevar a cabo cursos y talleres sobre la Ley, para promover el conocimiento general de la Ley y para promover de manera general la transparencia y el derecho al acceso a la información pública. No pudimos determinar en qué medida el IFAI participó en estas alianzas de forma coordinada y metódica para maximizar su impacto o si simplemente se limitó a firmar acuerdos con cualquier organización que gozara de credibili-

dad y que expresara su interés en promover la transparencia por el simple hecho de que su apoyo fuera reconocido públicamente. Si bien es cierto que en ambos casos se observan beneficios para la promoción de la Ley, alentamos al IFAI para que coordine sus alianzas estratégica y eficazmente para llegar al mayor número posible de personas y capacitarlas.

K. ENCUESTA SOBRE RECURSOS DE REVISIÓN ANTE EL IFAI

El recurso de revisión equivale a las “garras” de la libertad de información en México. Ofrece a las personas insatisfechas con el desempeño de cualquier dependencia o entidad federal la oportunidad de impugnarla directamente y, de manera simultánea, permite a la dependencia o entidad defender su forma de actuar en un ambiente neutral. Como se mencionó con anterioridad, durante los primeros 22 meses de operación, el IFAI recibió más de 2,500 recursos de revisión y 56 por ciento de ellos tuvo como resultado que se abriera parcial o completamente la información en disputa. En 16 por ciento de los casos se respetó la postura de la dependencia o entidad. Los casos restantes no procedieron por distintas razones de tipo procesal.

Como parte del proceso que condujo a este informe, se diseñó e implementó una encuesta para estudiar más detalladamente el recurso de revisión desde la perspectiva de los usuarios finales. Se hizo un vínculo a la encuesta en el portal del IFAI y también se distribuyó por correo electrónico a una red más amplia en el país. Como resultado, 69 personas que habían presentado el recurso de revisión ante el IFAI

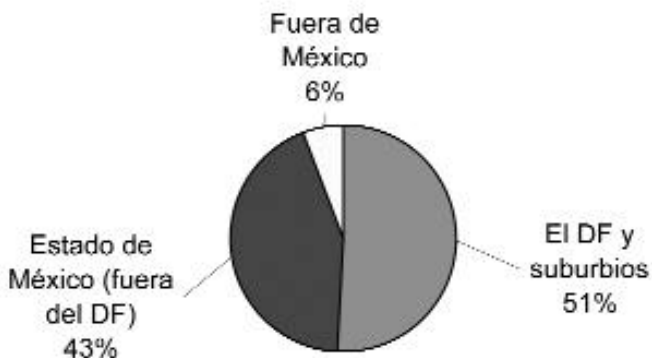
llenaron la encuesta. Como estas personas se auto seleccionaron y la muestra fue pequeña, los resultados no fueron concluyentes. Sin embargo estamos seguros de que sus respuestas nos permitieron comprender mejor el recurso de revisión y revelan que vale la pena hacer una investigación más profunda.

Figura 1: Edad de los Apelantes



De los encuestados, 78 por ciento eran hombres y 22 por ciento mujeres. Cerca de 80 por ciento dijo contar con licenciatura o más grados académicos (45 por ciento de éstos con algún tipo de posgrado). Los resultados probablemente estén determinados por el hecho de que la encuesta estuvo en línea y que todas las personas que la respondieron se sentían, cuando menos, cómodas trabajando en un ambiente electrónico.

Figura 2: Lugar de Residencia de los Apelantes



Como se puede observar en la gráfica (FIGURA 1: Edad de los Apelantes), la mayoría de las personas que presentan recursos de revisión tiene más de 26 años y los casos presentados por personas entre los 18 y 25 años sólo equivalen al nueve por ciento de los procesos de revisión. Esto no deja de ser extraño ya que 50 por ciento de todas las solicitudes con base en la libertad de información es presentado por personas entre los 20 y 34 años de edad y se esperaría que en los recursos de revisión el porcentaje fuera equiparable. Éste puede ser un indicador más de que se requiere cierto nivel de sofisticación para participar en el proceso de revisión pero también podría deberse a que las solicitudes de personas entre los 18 y 25 años sean más sencillas y directas y, por lo tanto, el recurso de revisión resulte menos necesario. Recomendamos que el IFAI haga un seguimiento del grupo de edades que presenta recursos de revisión para asegurarse de que dicho proceso sea suficientemente accesible a todos los grupos ya que así se demostraría una mayor integración en el proceso.

Figura 3: Tipo de Información objeto del recurso



Tal y como se esperaba, dado el lugar en que se encuentran los usuarios finales que presentan solicitudes, 51 por ciento de las apelaciones procede de la ciudad de México y su área conurbana mientras que 43 por ciento procede de otros estados de la República (FIGURA 2: Lugar de Residencia de los Apelantes). El proceso de revisión no parece inhibir más a las personas que no están en la capital, por lo menos en los lugares en con acceso a Internet.

A través de la encuesta pudimos tener una visión más clara de la ocupación de quienes presentan recursos de revisión y de las causas de su apelación. De los encuestados, 75 por ciento había presentado por lo menos una solicitud con base en la libertad de información como parte de su trabajo y 60 por ciento dijo haber presentado más de una solicitud. Además, 73 por ciento afirmó haber presentado por lo menos una solicitud con base en la libertad de información por motivos personales y 48 por ciento había presentado más de una. Esto parece indicar la probabilidad de que quienes presentan recursos de revisión utilizan el

sistema frecuentemente y lo hacen tanto por motivos laborales como personales y, por lo tanto, tienen cierta experiencia utilizando el sistema. Por lo tanto, su necesidad de contar con apoyo para navegar en el sistema es baja. Esto se refleja en el bajo número de encuestados que dijeron necesitar ayuda del IFAI para completar el proceso. La experiencia de los usuarios frecuentes puede beneficiar a las dependencias y entidades que deben completar solicitudes con base en la libertad de información ayudándolas a redactar lineamientos más claros. Así, para el IFAI es tan importante cultivar su relación con los usuarios frecuentes como llegar a nuevos usuarios. Recomendamos crear algún tipo de proceso que garantice que el IFAI reciba retroalimentación periódica de quienes más utilizan el sistema.



Según la información de los recursos de revisión, el tipo de información solicitado con mayor frecuencia por el que se presentan recursos de

revisión tiene que ver con los programas y actividades y le sigue la información recogida o producida por las dependencias y entidades relativa a salarios y prestaciones (FIGURA 3: Tipo de Información objeto del recurso). La mayoría de los recursos de revisión se presenta porque las dependencias y entidades responden de forma incompleta; cerca de 40 por ciento de estos recursos se debe a que la respuesta de la dependencia o entidad fue parcial o incompleta. Figura Numero 4 (Motivo del Recurso) muestra la información detallada sobre las causas de los recursos de revisión.

Si vemos la distribución de los recursos de revisión agrupados por tipo y respuesta de la dependencia o entidad, notaremos que 11 por ciento de las apelaciones fueron a causa de programas y actividades sobre los cuales la dependencia o entidad respondió de forma parcial o incompleta; éste representa el grupo más grande. Le siguen los recursos de revisión de solicitudes basadas en la libertad de información relativos a información recogida o producida por la dependencia o entidad en los que, nuevamente, la respuesta fue parcial o incompleta. Esta categoría equivale a nueve por ciento. Aunque no se sabe la naturaleza exacta de las solicitudes, podemos asumir que conforme las dependencias o entidades puedan organizar mejor sus sitios electrónicos y sus archivos, los recursos de revisión de este tipo disminuirán. Recomendamos que el IFAI siga monitoreando por un tiempo los porcentajes según el tipo de información y el motivo del recurso de revisión para que identifique las áreas problemáticas, las áreas que requieran capacitación y aquéllas que requieran de lineamientos adicionales.

Si bien ninguna dependencia o entidad quedó libre de recursos de revisión, los tipos de depen-

dencia o entidad con el mayor número de apelaciones parecen ser las que se enfocan en la vigilancia de transacciones financieras (bancos, oficinas presupuestarias, etc.), servicios públicos y educación. Este dato no debe sorprendernos, ya que cada una de estas áreas representa un tema de gran interés para el público en general.

En lo que se refiere a los resultados de los recursos de revisión, 53 por ciento informó que la apelación seguía en proceso. Entre quienes afirmaron que ya se había hecho el dictamen, 76 por ciento dijo que el IFAI había encontrado que el error era de la dependencia o entidad y debía rectificar la situación. El IFAI se pronunció a favor de la dependencia o entidad en 24 por ciento de los casos. Aunque la naturaleza de los encuestados fue de auto selección, estos porcentajes son relativamente similares a la proporción porcentual 56/16 reportada por el IFAI. Los encuestados manifestaron que la mayoría de las dependencias y entidades, parece haber acatado de forma completa o casi completa el fallo de mayor apertura emitido por el Instituto en cerca de 75 por ciento de los casos.

Finalmente, en el tema de claridad de criterios y congruencia de los dictámenes del IFAI, los encuestados, en términos generales, se mantuvieron neutrales. Este resultado no es inesperado cuando se trata de una organización joven que todavía tiene que reunir una gran cantidad de casos precedentes que le resultan indispensables. Tampoco sorprende que quienes estuvieron de acuerdo en que los dictámenes del IFAI eran congruentes y estaban basados en criterios claros, fueran, por lo general, los encuestados cuyos recursos de revisión habían sido favorecidos por el IFAI y no los encuestados a quienes les habían sido rechazados. Independientemente de lo anterior y con-

siderando su juventud, todo indica que el IFAI necesita ser particularmente diligente en mostrar una lógica clara y congruencia en sus decisiones para promover la confianza en su labor.

Se trata de una encuesta limitada que sólo buscaba opiniones acerca del recurso de revisión y no sobre la implementación de la Ley de Transparencia en general. En el futuro, el IFAI debería considerar la recreación de esta encuesta a mayor escala de forma tal que incorpore a cada uno de los grupos poblacionales a los que sirve. Por ejemplo, si hay un grupo de usuarios que únicamente interactúa con el IFAI a través del correo tradicional, el IFAI podría enviar por este medio una copia de la encuesta en algún momento durante el proceso y pedir a los usuarios que la regresaran. Esto garantizaría que el IFAI supiera si las personas que no tienen acceso a Internet piensan que el proceso es tan “amable” y accesible como quienes sí tienen acceso a la Red.

L. UNA CULTURA DE APERTURA

Se podría argumentar que una forma de medir el éxito de las publicaciones y de la distribución de información que hace el IFAI sería medir en qué grado se está desarrollando una cultura de apertura en el país. Aun cuando no hay indicadores concretos que se puedan señalar, personas de todas las esferas de la sociedad civil piensan que, de hecho, una cultura de apertura empieza a emerger en prácticamente todos los sectores.

Otro medio para medir la cultura de apertura es el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional que estudia la

forma en que los empresarios y los analistas nacionales perciben el nivel de corrupción en un país determinado. A través de una serie de cuestionarios a varios analistas y miembros del sector privado, se crea una calificación compuesta para cada país de su nivel percibido de corrupción. En una escala del 1 al 10 en donde 1 significa ser altamente corrupto, México ha obtenido sistemáticamente una calificación cercana a 3.6. En 2001, el año anterior a que entrara en vigor la Ley de la libertad de información, México ocupó el lugar 51 a nivel mundial con una calificación de 3.7. En 2002, cayó al lugar 57 con una calificación de 3.6. En 2003 y 2004 se mantuvo en el lugar 64 con una calificación de 3.6.

Sin embargo, lo que el índice de percepción de TI no necesariamente reproduce es el cambio cultural de raíz hacia la apertura y la libertad de información que no se percibe en el nivel técnico empresarial pero que se manifiesta más claramente en otras áreas como son los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Como se dijo anteriormente, el uso académico de la Ley de Transparencia, en términos de porcentaje de todas las solicitudes con base en la libertad de información, sigue aumentando mientras que el uso empresarial en realidad ha disminuido.

El IFAI ya empezó a capitalizar el impulso inicial de la libertad de información en México. Por ejemplo, en diciembre de 2003, evaluó a todas las dependencias y entidades en el cumplimiento de los requisitos básicos de publicación de información establecidos por la Ley.³⁰ Los resultados de cada una de las dependencias y entidades, por lo general pésimos (un promedio de 36.6 por ciento para las dependencias y entidades en su conjunto), les fueron entregados a las propias dependencias y entidades

pero no se dieron a conocer al público en general (aunque estaban a la disposición de quien los solicitara). El IFAI tomó la decisión de presionar a las dependencias y entidades para que cumplieran e hizo saber que los siguientes informes serían ampliamente difundidos. En febrero de 2005, el informe publicado más recientemente indicó que el promedio general de cumplimiento había subido a más de 90 por ciento. Si bien es cierto que el tiempo pudo ser un factor para que aumentara el nivel de cumplimiento, la amenaza de publicación seguramente aceleró el proceso en muchas dependencias y entidades.³¹

Parece haber un beneficio público en la percepción de que los informes publicados obligaron a las dependencias y entidades a cumplir más cabalmente, ya que esto demostraría tanto que éstas dan respuesta a la opinión pública como la habilidad de la sociedad civil para ser la llave del cambio y la causa de la rendición de cuentas en el gobierno. Esto era un objetivo clave de la Ley.³²

En resumen, existen numerosos indicadores positivos de que en México está emergiendo una cultura de transparencia. En la siguiente sección presentaremos varios pasos a seguir para mantener esta tendencia.

V. RECOMENDACIONES

A. RECOMENDACIONES PARA EL IFAI

Entre las preguntas importantes que han surgido hasta ahora, hay una que se puede considerar básica: ¿Qué cambios estructurales—si es que se necesitan—deben hacerse a la Ley en lo que se refiere al IFAI? En los últimos años, se han presentado varias propuestas de reforma legislativa; cambios relativos a la autonomía, al nombramiento de los Comisionados, a las facultades del IFAI y a la división de responsabilidades. Después de hacer un estudio de las prácticas y experiencias de los dos últimos años, concluimos que en el futuro cercano el énfasis debería ponerse en temas de índole operativa y no en la reforma legislativa. De hecho, nuestra sugerencia sería poner una moratoria a cualquier idea de modificación legislativa para poder acumular mayor experiencia y para que la relación entre el IFAI, los sujetos obligados y la sociedad civil pueda ser más rica y reflexiva.

En este caso, las posibilidades de mejorar—con pasos pequeños pero bien seleccionados—son enormes. El carácter pionero del IFAI—y de la maquinaria de la transparencia en México—ya es totalmente reconocido. Todavía queda mucho por hacer para reforzar la comprensión de los logros obtenidos por el IFAI y por los esfuerzos coordinados entre el IFAI y las dependencias y entidades. Lo que se lleva a cabo en México contribuye al desarrollo de enfoques similares en otras partes del mundo. Se debe continuar trabajando para resaltar la importancia internacional de esta labor.

1. El IFAI y los estados

Otra forma para extender el impacto del IFAI, es trabajar con los representantes federales en los estados y convertirlos en agentes de la transparencia con la información necesaria y la suficiente motivación para ayudar a quienes desde los estados quieran hacer uso del aparato federal de forma más eficaz. Del mismo modo, el IFAI debe continuar su esfuerzo de fomentar la promulgación y uso de leyes de transparencia estatales y locales. Para apoyar esta labor, el IFAI debe intentar aumentar los recursos humanos asignados a trabajar con los gobiernos estatales y locales así como con los grupos de interés.

2. Apoyar al IFAI y a las instituciones de transparencia en México

En México deben aumentar los esfuerzos para articular los beneficios de la transparencia. Aplaudimos la preparación de un libro de casos de estudio que destaca las actividades del IFAI y el funcionamiento del régimen de transparencia. Una "guía para el ciudadano" del IFAI, escrita con un lenguaje accesible en el que se instruya a personas y a ONG de base amplia y gran alcance también contribuiría a explorar cómo utilizar la Ley y a explicar los beneficios que ofrece. El público puede fácilmente confundir las múltiples funciones del IFAI, lo que representa obstáculos potenciales para la promoción de la transparencia en general. A diferencia de organismos como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos—que vigilan al gobierno en su conjunto en acciones específicas y tienen la obligación de prevenir abusos manifiestos—el IFAI debe administrar una alianza cuidadosa

con los sujetos obligados y con la ciudadanía.

Por lo tanto, recomendamos que el IFAI emprenda una campaña mercadotécnica bien dirigida que promueva la confianza en el sistema de la libertad de información en su conjunto (y no únicamente en el IFAI) e involucre a las segmentos de la población que actualmente no están suficientemente representadas en la utilización de la Ley de Transparencia. Por ejemplo, en torno a los datos personales: el tipo de información sobre las personas que el gobierno recaba y el uso que se le da puede hacer que participe una parte de la ciudadanía que actualmente cree que no hay ninguna razón personal para defender y apoyar la Ley de Transparencia. Identificamos algunos grupos específicos en los que se puede enfocar el IFAI: jóvenes en el sistema de educación pública, grupos indígenas y personas sin acceso a Internet, entre otros. Dentro de esta difusión dirigida, recomendamos que el IFAI y otras organizaciones que promueven la libertad de información y la transparencia analicen los sistemas actuales de distribución de información para hacer más eficaz la forma de llegar al público objetivo, tanto en términos de alcance físico (¿Reciben la información?) como de comprensión (¿Se entiende la información?).

3. Colaboración

Los recursos internos del IFAI son limitados y, por lo tanto, no hay forma de que el Instituto por sí mismo llegue a todos los grupos. Para contrarrestar lo anterior, el IFAI aprecia las valiosas contribuciones que otras organizaciones,—tanto gubernamentales como no gubernamentales—puedan hacer, y ha establecido acuerdos de colaboración con varias de ellas. Sin embargo,

estos acuerdos parecen ser el reflejo de un reconocimiento general de colaboración pero no especifican esfuerzos reales con objetivos claros. Recomendamos que el IFAI revise los acuerdos de colaboración existentes y evalúe el grado de participación de sus cosignatarios en las estrategias delineadas en ellos. Más aún, recomendamos que, con el objeto de multiplicar recursos y obtener el mayor provecho posible, el IFAI establezca un mecanismo formal para coordinar la labor de quienes participen en los acuerdos de colaboración. Esto significaría coordinar tanto los trabajos conjuntos de una organización y el IFAI como entre organizaciones. Finalmente, recomendamos que el IFAI trabaje para incorporar a las dependencias y entidades en acuerdos de colaboración y que otras organizaciones pongan a consideración formalizar alianzas con las dependencias y entidades específicas con las que trabajen regularmente en temas de la libertad de información. Cabe destacar que esta recomendación hace referencia a los trabajos que el IFAI vigila y no debe confundirse con nuestra recomendación de que la sociedad civil colabore, como una entidad independiente, en un esfuerzo de gran alcance que la involucre nuevamente y fortalezca así la implementación de la Ley de Transparencia en general.

4. Autonomía

No cabe duda de que la autonomía es un tema importante. Sin embargo, el proceso y la forma de obtener apoyo y centrarlo en el IFAI puede tener muchos elementos. En este momento, más que una modificación legislativa o un cambio constitucional, alentamos que se ponga a consideración la creación de un Comité para la Protección de la Autonomía del

IFAI. Este órgano podría estar compuesto por ciudadanos distinguidos que (de ser posible) estén “por encima de la política”. La función de este comité sería actuar como escudo protector (un firewall, para usar un término de computación que se ha utilizado exageradamente) ante los intentos de debilitar al IFAI y, además, promover un apoyo no partidista para el Instituto. Este comité podría incluir a escritores, editores, figuras políticas icónicas y académicos respetados. Sus integrantes deben ser relativamente pocos (quizá siete). Debe contemplar a un director ejecutivo y contar con un pequeño presupuesto. El comité sería un defensor del proceso de transparencia y de la autonomía constante del IFAI, fomentaría el nombramiento de Comisionados apolíticos, por ejemplo, y estaría disponible para hacer comentarios críticos cuando se intentara vulnerar la autonomía del IFAI. Además, se necesita un reconocimiento formal de la definición de autonomía presupuestaria en el IFAI, ante Congreso y el Presidente.

Una crítica al sistema actual (que con frecuencia se escucha en los sujetos obligados) es que la rendición de cuentas del IFAI es insuficiente; por ejemplo, el IFAI revisa las decisiones tomadas por las dependencias y entidades pero no hay revisión o supervisión alguna de las acciones del IFAI. Creemos que la rendición de cuentas en este tipo de estructuras surge con el tiempo. Si—como proponemos—el contacto entre el IFAI y los representantes de las dependencias y entidades es más constante e institucional, este diálogo podrá dar origen a un foro para la rendición de cuentas. Creemos que debe haber una revisión legislativa de las funciones del IFAI pero únicamente en intervalos deliberados que hayan sido estudiados; por ejemplo, cada dos años. También podría hacerse una revisión institucional (quizá con un

panel conformado por un juez y representantes de la sociedad civil y de las dependencias y entidades) cada dos años. Lo que no debe crearse, desde nuestro punto de vista, es un proceso de caso por caso para apelar los dictámenes del IFAI. Esto encarecería y entorpecería el sistema.

Si bien es cierto que la doble función—judicial y ejecutiva—del IFAI ha generado polémica y, de hecho, ha sido criticada, creemos que hay bases sólidas para mantener la estructura actual. La fortaleza y permanencia del IFAI se debe, en gran medida, a su capacidad de arbitrar disputas. Su papel de defensor y sus recomendaciones a las dependencias y entidades son respetados porque tiene la facultad de decidir. Es posible que la estructura del Instituto pueda ser analizada nuevamente después de cinco años de operación, cuando la cultura de transparencia haya echado raíces y las instituciones sean más maduras.

B. RECOMENDACIONES RELATIVAS AL IFAI Y LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

1. Una relación que funcione

Otro grupo de inquietudes tiene que ver con la relación entre el IFAI y los sujetos obligados. Se tomaron en cuenta una serie de enfoques para mejorar el diálogo entre el IFAI y los representantes de las dependencias y entidades. Un paso podría ser profesionalizar, aún más, la preparación de los documentos que se generen como parte del recurso de revisión. Para ser más específicos: es necesario garantizar que los

dictámenes del IFAI sean razonados, que sigan una argumentación legal y que superen la idea de que el resultado varía según el Comisionado específico que haya participado en un caso en particular. El sujeto obligado requiere una orientación que provenga de opiniones razonadas. Del mismo modo que las dependencias y entidades esperan determinaciones razonadas, el IFAI necesita que las consideraciones que haga en los casos de apelación se basen en documentos bien razonados que permitan entender adecuadamente la decisión de las dependencias y entidades y las razones que la respaldan.

Un punto clave que identificamos es la necesidad de crear un diálogo institucional entre el IFAI y las dependencias y entidades. Nuestra recomendación es establecer reuniones bimestrales entre estos actores. Podrían ser reuniones sectoriales, lo que implicaría agrupar a las dependencias y entidades por temas como finanzas, salud, seguridad, servicios públicos. Cada sector acordaría un mecanismo que permitiera un diálogo fructífero entre sus funcionarios (una combinación de personal de enlace y miembros de los comités de información) y los representantes del IFAI o los propios Comisionados. Estas reuniones no serían el escenario para volver a argumentar los casos; por el contrario, servirían para analizar las tendencias (un patrón anormal de recursos de revisión o apelaciones, un patrón anormal de atrasos, la necesidad de mejorar los sistemas de entrega de documentos, las formas de promover la Ley, etc.).³³

Otra alternativa es que los Comisionados del IFAI convoquen a reuniones periódicas (quizá anuales o semestrales) a los representantes de las Unidades de Enlace y de los Comités de Información de las dependencias y entidades

para atender sus inquietudes y solicitar su retroalimentación en una serie de temas de interés mutuo. Debido a la naturaleza especializada de los temas que seguramente se abordarán en este tipo de reuniones, estas recomendaciones se traslapan en más de un sentido. Incluso, estas reuniones también podrían dividirse por sector. A través de un proceso de consulta formal de este tipo, es más probable que las dependencias y entidades sientan que pueden contribuir al proceso, y que por lo tanto se asimilen a una cultura de transparencia y estén más dispuestas a apoyar la labor del IFAI.³⁴

2. Capacitación

Se puede hacer mucho para mejorar el papel que juega el IFAI en relación con la capacitación a los sujetos obligados. Por ejemplo, se debería establecer un Instituto de la Transparencia—probablemente con una base de índole universitaria—para albergar la investigación y el debate internacional de las leyes de transparencia: sus objetivos, usos e implementación. Debería acoger a los más destacados especialistas prácticos—tanto dentro como fuera del gobierno—en temas de transparencia. Debería evaluar y proporcionar una perspectiva crítica del IFAI, de las dependencias y entidades y de los usuarios finales de forma constante. Sus actividades podrían incluir conferencias con ONG y reuniones de capacitación con las contrapartes de las dependencias y entidades del ejecutivo. El alto número de sujetos obligados y la importancia de los temas de la libertad de información deberían generar mayores esfuerzos para profesionalizar a quienes trabajan con la libertad de información. Una capacitación regulada, incluso—

probablemente—un proceso de certificación, pueden contribuir al sistema y ayudar a que la transparencia permee la cultura política.

3. Clasificación archivística

La falta de capacidad para archivar y de procedimientos para hacerlo en todo el gobierno es un obstáculo importantísimo para la implementación eficaz de la Ley de Transparencia. A menos que la información se organice y se conserve de forma lógica y congruente, las dependencias y entidades podrán, muy posiblemente, afirmar que no les es posible localizar el material para dar respuesta a las solicitudes que reciben (de hecho las respuestas de “inexistente” son un fenómeno creciente y una fuente incremental de inquietud para el IFAI). El IFAI debe dedicar recursos sustanciales para capacitar al personal de las dependencias y entidades en esta área. En resumen, existe la necesidad de “profesionalizar” el trabajo de clasificación archivística a tal grado que sea considerado una trayectoria de carrera y una clasificación laboral en la totalidad del gobierno federal.

4. Institucionalizar el diálogo entre el IFAI y otros organismos similares

Las comparaciones internacionales muestran distintos niveles de diálogo institucionalizado entre órganos similares al IFAI y otros organismos equivalentes. En el nivel más general, el IFAI ya colabora con otras comisiones y comisionados de información a través de la Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información. De hecho, el IFAI fue el anfitrión de

su más reciente y concurrida reunión que se llevó a cabo en Cancún en febrero de 2005. En la Declaración Final, los Comisionados se comprometieron a una “cooperación continua”.³⁵ Sin embargo, hay una falta de información respecto a esa cooperación. La pregunta es si en la práctica tiene algún significado. La comunicación y/o colaboración existente entre comisiones debería incrementarse de tal forma que diera lugar a la creación de una red mundial más amplia de usuarios de leyes de información y de organismos dedicados a ellas. El IFAI podría aprovechar este momento y ser el punto focal de un estudio global sobre la existencia y efecto de esta cooperación; a la que se comprometieron los comisionados del mundo.

C. RECOMENDACIONES PARA LOS USUARIOS FINALES

1. Implementación de la Ley de Transparencia

El papel de la sociedad civil fue decisivo para que se aprobara la Ley de Transparencia. Los grupos que trabajaron en su promulgación se mantienen involucrados en su implementación, principalmente a través de la creación de ONG especializadas. Sin embargo, en términos generales, la presencia significativa de la sociedad civil que ayudó a que la Ley fuera aprobada no ha sido tan visible ni parece haber tenido tanta cohesión durante los primeros años del proceso de implementación. Recomendamos que las organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de fundaciones u otras organizaciones independientes, vuelvan a participar en la

alianza de cooperación que luchó a favor de la Ley para que se fortalezca su implementación.

Idóneamente, esta alianza estaría conformada por cuatro componentes. Primero, la alianza pondría a consideración formas de fortalecer el funcionamiento de la Ley a través de un compromiso estratégico con el IFAI y las dependencias y entidades. Segundo, la alianza pondría a consideración una estrategia integral para fortalecer el alcance de una cultura de transparencia al público en general. Tercero, la alianza pondría a consideración medios para dar un uso más estratégico a la Ley, como por ejemplo, a través de canales de distribución de información de interés periodístico y de cursos de capacitación, correctamente dirigidos, para hacer uso de la Ley (esta capacitación incluiría formular mejor las solicitudes y negociar los recursos de revisión). Cuarto, la alianza pondría a consideración formalizar un mecanismo para vigilar la labor del IFAI y para implementar de manera general el proceso de la Ley de Transparencia.

2. Capacitación para ONG en una mejor defensa de los intereses públicos

Se podría pensar en mejorar la posición del IFAI estudiando su aparato interno o, por el contrario, aumentando la "demanda" a través del uso de la Ley de Transparencia. Por importante que resulte examinar y mejorar la operación interna y las relaciones con los sujetos obligados, creemos que la clave para que el IFAI tenga una vida larga es mejorar la forma en que la sociedad civil hace uso de la Ley. En resumen: hacer que la "demanda" sea más sofisticada mejorará, a mediano plazo, la "oferta". No es difícil concluir que el apoyo que la

transparencia reciba de la sociedad necesita nutrirse y que la “cultura de transparencia” debe profundizarse para mantener al IFAI como institución y para generar mayor apertura y mejor rendición de cuentas en todos los niveles del gobierno mexicano. Lo más complejo es cómo lograrlo.

El ciudadano promedio debe ver ejemplos concretos de cómo el acceso a la información gubernamental afecta su vida diaria. El IFAI debe proporcionar indicadores de éxito y ejemplos que ilustren, en términos muy claros, los beneficios de dicho acceso. Por ejemplo, dar a conocer información relativa a la presencia de químicos peligrosos en una fábrica y cómo una comunidad vecina hace uso de esa información para demandar que se retire dicho material.³⁶

Recomendamos que el IFAI y quienes apoyan la capacitación en la libertad de información intenten llegar a quienes tienen mayores probabilidades de hacer uso de la Ley para alcanzar objetivos públicos de gran envergadura: democratización, desarrollo económico, protección al medio ambiente, etc. Por ejemplo, se puede hacer un esfuerzo, en colaboración con un grupo seleccionado de ONG, para enfocarse en áreas temáticas particulares en las que las solicitudes basadas en la libertad de información contribuyan a la comprensión pública de problemas de políticas importantes. Un ejemplo sería aumentar la capacitación y otro tipo de apoyos para que ONG que trabajan con grupos indígenas hagan uso de la Ley. Ya se ha empezado a avanzar en esta dirección pero todavía hay mucho por hacer. Podría haber talleres especiales para ONG en esta área, se podría poner a consideración el funcionamiento del SISI y otros mecanismos en relación con este grupo, se podría fomentar el

diálogo entre las ONG y los sujetos obligados en los campos relevantes. Y es aquí –como en todo– que, además de aumentar el número de solicitudes de documentos, debería haber un diálogo sistemático sobre las políticas de apertura entre los que necesitan la información y las dependencias o entidades correspondientes. Si se pudiera lograr una mayor “transparencia automática” o apertura voluntaria de información, se dependería menos de la maquinaria formal en torno a la Ley de Transparencia y del IFAI.

3. Propugnar desde un punto de vista legal

Recomendamos capacitar a las ONG para que utilicen la defensa legal de forma más centrada. Los modelos internacionales, como el de Estados Unidos, demuestra cómo los especialistas prácticos en el “interés público” más sofisticados desarrollan la habilidad y cuentan con la experiencia para, por un lado, presentar a las dependencias y entidades gubernamentales solicitudes bien dirigidas y, por el otro, difundir la información con la que se da respuesta a esa solicitud. Estas acciones suelen tener un efecto doble: por un lado, promueven el bien común en general y, por el otro, el mecanismo para obtener información (la libertad de información) contribuye a crear conciencia en la ciudadanía de que existe el derecho a acceder a la información gubernamental y de que la preservación de ese derecho es un componente importante de las sociedades democráticas.

Recomendamos particularmente un proyecto piloto en el que un abogado internacional, especializado en temas de la libertad de información que haya colaborado con una ONG

durante algún tiempo, se vincule con un grupo de cinco abogados o asistentes legales de ONG mexicanas que requieran utilizar eficazmente documentación gubernamental. Ese abogado tendría una relación constante de monitoreo y asesoría con sus contrapartes mexicanas y daría asesoría para la identificación de documentos importantes con un objetivo específico en mente, y para saber cuál es la mejor forma de solicitarlos, cómo determinar si se cumplió con la solicitud, cómo atender el proceso de cumplimiento y cómo utilizar los documentos una vez obtenidos.

Del mismo modo, la experiencia adquirida por ONG en otros países con una mayor tradición de transparencia gubernamental debería compartirse con sus colegas mexicanos a través de seminarios y talleres diseñados para reunir a expertos internacionales con ONG. Ya que los recursos financieros y humanos que pueden dedicarse a la implementación de la Ley son limitados, el IFAI debe contar con una estrategia para identificar sus principales prioridades en lo que se refiere a las actividades de difusión.

4. Los distintos medios de comunicación y la información recabada a través de solicitudes de la libertad de información

Los medios de comunicación son fundamentales tanto para dar a conocer la información de interés público como para promover la transparencia gubernamental en general. Recomendamos que las ONG establezcan un mecanismo formal para crear vínculos con los periodistas interesados y dispuestos a publicar casos de interés público. Se debe tratar de una red constante y se puede requerir capacitación

tanto para los periodistas como para las ONG en cómo apoyarse mutuamente de forma estratégica. Más aún, recomendamos que el reportaje de investigación mejore a través del fortalecimiento de las organizaciones que apoyan a los periodistas que hacen ese tipo de trabajo, como Periodistas de Investigación e Investigative Reporters and Editors, Inc. (IRE).³⁷ Este fortalecimiento podría incluir la creación de un centro formal de trabajo de periodistas y ONG locales para desarrollar reportajes de fondo sobre temas de interés público que no hayan sido suficientemente reportados.

D. COMENTARIOS FINALES

Como grupo conformado por personas con antecedentes y áreas de conocimiento diversas pero que han estado expuestas al desarrollo de estructuras de acceso a la información en muchos estados, nos quedamos sumamente impresionados con los avances que vimos en México; con el entusiasmo, el desarrollo profesional y la cooperación de los distintos actores en un periodo tan corto. Nuestro énfasis al llevar a cabo este estudio estuvo puesto en encontrar formas de mantener el impulso de los esfuerzos iniciales para apoyar la transparencia. Nuestras recomendaciones y conclusiones buscan fomentar, incrementar y permear el extraordinario progreso que se ha alcanzado hasta ahora. Aplaudimos el trabajo del IFAI y de su personal, a los funcionarios de las dependencias y entidades encargados de implementar la Ley y a las organizaciones de la sociedad civil que lucharon a favor de la Ley y que ahora buscan promover su utilización. Todos sus esfuerzos contribuyen a las importantes reformas que tienen el potencial de convertir a México en un modelo de transparencia en el siglo XXI.

Notas

- 1 El término “sociedad civil” se usa en este informe para referirse, a grandes rasgos, a organizaciones y personas con una participación política que han tratado de poner a prueba la Ley y promueven su uso, así como a los ciudadanos que suelen estar activos en el ámbito de la libertad de información, ya sea porque escriben al respecto, ofrecen capacitación sobre el uso de la Ley, propugnan un mayor cumplimiento de la Ley o recomiendan otras reformas necesarias para asegurar su plena aplicación.
- 2 Además, toda entidad pública que tenga un sitio en Internet debe publicar todos los anteproyectos de ley, reglamentos, decretos, licitaciones y otras disposiciones administrativas 20 días antes de su entrada en vigor o de que sean presentadas al Presidente para su firma.
- 3 El Reglamento para la Cámara de Diputados se puede consultar en:
<http://transparencia.diputados.gob.mx/index.php?node=2>.

La información sobre los reglamentos del Senado se pueden consultar en: <http://www.senado.gob.mx/transparencia/content/marco/index.htm>. La información sobre las disposiciones en materia de transparencia de la Suprema Corte se puede consultar en su sitio en Internet: <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp> en el encabezado “Transparencia”.

- 4 Visítese el sitio de la Contraloría para conocer el texto de la Ley, disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/lftaipg.htm> Estos reglamentos no se someten a debate en el Congreso ni a la revisión de los otros poderes, sino que se publican en el Diario Oficial.

- 5 Estas entidades han establecido un sistema de administración de recursos de revisión cuando se niega una solicitud en el ámbito de su competencia. Aunque en sus sistemas se nombra a una persona o un comité para recibir los recursos de revisión, ninguna de estas entidades asegura que dicha persona o comité sea independiente o autónomo del resto del poder de gobierno que corresponda. Para mayor información, véanse los reglamentos citados en la nota 2.
- 6 Para mayor información sobre el Colectivo, consúltese el sitio: <http://www.mexicotransparente.org.mx/>.
- 7 En este informe, no abordamos con mucho detenimiento el tema de los datos personales. Apenas recientemente el IFAI empezó a ocuparse en mayor medida de este asunto.
- 8 Un candidato a Comisionado debe cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano, tener destacados méritos profesionales y contar con experiencia pública o académica en la materia de la Ley de Transparencia. No debe haberse desempeñado como Secretario de Estado, Jefe de un departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.
- 9 El tema de la independencia de las entidades gubernamentales ha demostrado ser difícil en México, al igual que en otros países. Tal vez esto se deba a que, incluso en los países en los que se afirma y parece que hay “independencia” y “autonomía”, no siempre queda claro qué significa esto, cómo se garantiza o si algún procedimiento o estructura institucional se puede exportar fácilmente a otro contexto. Hay una gran variedad de modelos en el mundo. Para algunos ejemplos, en la III Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información, celebrada en Cancún, en febrero de 2005, varios Comisionados informaron sobre su institución. Véase: <http://www.ici-cancun.org.mx/index.php?lang=esp>.
- 10 Para mayor información sobre las decisiones del IFAI y un

análisis cuantitativo correspondiente a 2004 de las decisiones de cada Comisionado, véase El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones, LIMAC, México, 2005.

- 11 En el formato simple elaborado por el IFAI, los solicitantes deben dar la información mínima necesaria para permitir que una dependencia o entidad busque el material solicitado y se comunique con el solicitante. Al disponer de este formato, para los ciudadanos es más fácil hacer solicitudes que si tuvieran que redactar sus propias cartas de solicitud, como ocurre en Estados Unidos.
- 12 El IFAI ha celebrado convenios básicos de cooperación con la SFP, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información de Sinaloa, la Universidad Iberoamericana, el Tribunal Superior Agrario, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana y Comunicación y Educación Ambiental, Cultura Ecológica, la ONG Presencia Ciudadana Mexicana y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, entre otros. Estos acuerdos se encuentran publicados en el sitio del IFAI en: http://www.ifai.org.mx/test/new_portal/transparencia.htm.
- 13 Véase Vinculación con Estados y Municipios en: <http://www.ifai.org.mx/test/eym/edos.htm>.
- 14 En el Artículo 37, inciso XV, se otorga al IFAI la facultad de trabajar con otras instituciones y gobiernos locales para la promoción de la Ley de Transparencia.
- 15 Algunos de los grupos empresariales que han estado activos a nivel estatal son parte de la red LIMAC, lo que sugiere que las alianzas nacionales pueden, de hecho, desempeñar un papel importante en la promoción de las actividades locales.
- 16 Sistema de Educación Remota del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

- 17 Para recibir el curso, véase: <http://www.IFAI.org.mx/e-fai/Demo/>
- 18 Por ejemplo, en el IPAB [Instituto para la Protección del Ahorro Bancario], los funcionarios expresaron que podrían presentarse muchos problemas jurídicos si se les obliga a publicar algunas decisiones, nombres o información. Preferirían entregar la información a un solicitante en lugar de ponerla a disposición del público en general. Particularmente, el argumento subraya que los bancos en proceso de liquidación o quiebra deben tener más cuidado con su información para no poner en riesgo el capital adeudado a los beneficiarios. El IPAB, por ende, no puede publicar, previamente a la subasta de bienes raíces, lo que se va a subastar, pues generaría invasión de las propiedades y costos de desalojo.
- 19 Algunos funcionarios de las instituciones también han expresado su preocupación sobre el requisito legal de que las personas que solicitan información puedan conservar su anonimato. No consideran el anonimato positivo porque "se les está pidiendo que trabajen bajo condiciones difíciles y sin un propósito claro". Sin embargo, esta disposición jurídica se estableció para proteger a los ciudadanos de represalias y sanciones derivadas de sus solicitudes de información. Incluso dentro de las instituciones la preocupación al respecto es reducida y no se justifica mayormente el cambio.
- 20 Véase el Artículo 33 de la Ley.
- 21 Luna Pla, Issa. Mexico: the Rise of Social Participation.
- 22 Todas las estadísticas demográficas del IFAI deben ser consideradas indicativas y no definitivas ya que el sistema de solicitudes permite el anonimato y las personas no necesitan completar o dar información precisa.
- 23 <http://www.Internetworldstats.com/central.htm#mx>
- 24 La evidencia de que las formas de acceso actuales pueden ser causa de un menor uso de la Ley se manifiesta en la distribución geográfica de las solicitudes. Las estadísticas recientes del IFAI revelan que todavía 46.4 por ciento de las solicitudes proviene de la ciudad de México donde el acceso a Internet es mucho más alto

que en cualquier otra parte del país. La ciudad de México (y sus inmediaciones) representa alrededor del 20 por ciento de la población total pero de ahí provienen casi la mitad de las solicitudes basadas en la libertad de información.

- 25 <http://www.e-comunidades.gob.mx/>
- 26 Varios grupos ya llevaron casos históricos al IFAI lo que ha atraído la atención pública y ha incrementado la idea de que la Ley de Transparencia funciona. Por ejemplo, en el caso conocido como caso PROVIDA, se recurrió a la Ley de Transparencia para solicitar la información financiera que puso al descubierto el uso inapropiado de fondos públicos por parte de una organización de VIH/SIDA en colaboración con el presidente del comité de presupuesto del Congreso. En otro caso, después de que la Procuraduría General de la República (PGR) rechazara la solicitud de la transcripción de una investigación sobre Luís Echeverría (Presidente de México entre 1970 y 1976) por crímenes contra la humanidad, el IFAI resolvió que la transcripción no podía considerarse reservada por tratarse de genocidio. Después de que la PGR dio a conocer, ante las órdenes del IFAI, la transcripción de la investigación en febrero de 2005, un análisis mostró que la transcripción había sido editada. El IFAI hizo pública su opinión de que la versión estaba en efecto excesivamente editada.
- 27 Véase el Artículo 40, inciso II de la Ley de Transparencia.
- 28 REDES: Marcas con Estrategia. Percepciones respecto al IFAI y sobre la campaña de divulgación de la cultura de transparencia 2004. Presentación. Agosto de 2004. Lámina 9.
- 29 Véase Artículo 37, inciso .XIV de la Ley de Transparencia.
- 30 El IFAI, con una forma estándar, calificó los sitios del Internet de todas las dependencias y entidades con base en sus obligaciones legales de dar a conocer información. Véase la sección anterior dedicada a las dependencias y entidades en la que se da cuenta de las inquietudes que éstas tenían respecto al proceso de evaluación del IFAI y la legitimidad de los informes percibida por las dependencias y entidades.

- 31 Cuando se hizo la primera evaluación en diciembre de 2003, la Ley había entrado en vigor sólo 18 meses antes. Si tomamos en cuenta el tiempo necesario para establecer los Comités de Información de las dependencias y entidades, para recabar la información y subirla a la red, era de esperarse un bajo nivel de cumplimiento. Cinco meses después, en mayo de 2004 se publicó la siguiente evaluación, cuya calificación promedio fue de 62.8 por ciento. El siguiente informe publicado fue el de febrero de 2005.
- 32 Otro ejemplo de que la influencia del IFAI en el público ha aumentado es la inclinación de las dependencias y entidades a resolver recursos de revisión antes de las deliberaciones del IFAI. Funcionarios de las dependencias y entidades y del IFAI indicaron que, con el fin de evitar la publicidad asociada al recurso de revisión, las entidades frecuentemente prefieren llegar a un acuerdo sobre la apelación después de presentado el recurso pero antes de que el IFAI delibere y dé a conocer su decisión.
- 33 Mientras todavía no existan, el IFAI debería negociar acuerdos con cada órgano estatal con el propósito de (i) institucionalizar el diálogo y la cooperación para (ii) fomentar la mayor transparencia, la congruencia en la interpretación y las mejores prácticas de acuerdo con la Ley. Se debe poner a consideración con cuáles otros órganos no gubernamentales en México debería firmar acuerdos similares el IFAI.
- 34 Existen antecedentes sobre el establecimiento de reuniones anuales de esta naturaleza. Por ejemplo, en 2005, el Comisionado de Información del Reino Unido firmó un acuerdo con el Secretario de Estado para Asuntos Constitucionales en el que se delinearon los procedimientos aplicables en caso de que se presentaran quejas sobre las dependencias del gobierno central al Comisionado de Información (véase www.foi.gov.uk/memorandum.pdf). El objetivo principal del acuerdo es promover “altos estándares de cooperación entre las dependencias y el Comisionado. En Escocia, el Grupo Escocés de Implementación de la libertad de información (SFOLLG, por sus siglas en inglés) incluye a miembros de organizaciones de la sociedad civil, y el grupo se reúne en sesiones públicas (véase

<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1066/0003731.pdf> para conocer su historia). Se debe investigar sobre cómo crear una relación entre el IFAI y los sujetos obligados basada en acuerdos contractuales, como el que se utiliza en el Reino Unido. Esta investigación debe guardar relación con la necesidad de (i) un proceso para lograr que dicho acuerdo sea transparente y (ii) los términos de dicho acuerdo deben redactarse con el espíritu de alcanzar la consecución más eficaz y eficiente de los objetivos de la Ley de Transparencia.

35 Acordaron lo siguiente:

La participación en el conocimiento de las entidades públicas es un derecho legal de la sociedad de información. Sin discriminación, se debe permitir a cualquier persona acceso a los documentos de las agencias públicas. Una administración pública transparente, abierta a la participación ciudadana en sus decisiones, es un prerrequisito de una sociedad democrática moderna.

Los Comisionados de Información y Ombudsmen que aseguran la libertad de información en sus países de origen están obligados a preservar y respetar estos principios básicos.

A fin de fomentar una conciencia pública más amplia y global sobre la libertad de información para analizar y difundir elementos vitales, así como para beneficiarse de un intercambio de experiencias, los aquí firmantes acuerdan llevar a cabo una cooperación continua, a través de la Tercera Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información. Véase <http://www.icic-cancun.org.mx/index.php?lang=esp&seccion=declaracion>

- 36 Un estudio interesante recientemente publicado por LIMAC y presentado durante la Semana Nacional de Transparencia el 27 de junio de 2005, cataloga 12 casos de importancia nacional y personal donde un recurso de revisión fue presentado al IFAI. Debe continuar la publicación y difusión de casos de estudio como éste. Ernesto Villanueva e Issa Luna Pla, *Importancia Social del Derecho a Saber*, LIMAC, México 2005.

37 El sitio electrónico de Periodistas de Investigación es <http://investigacion.org.mx/> y el de IRE es: <http://www.ire.org/>

APÉNDICE I: SOLICITUDES SEGÚN TEMA

2003



Solicitudes según tema (2004)



APÉNDICE II: PUBLICACIONES DEL IFAI

I. VIDEO

Descripción

- Tiene el objetivo de crear conciencia sobre el IFAI y promover la transparencia y el uso de la Libertad de Información.
- Hasta ahora se han difundido siete videoclips. Aunque en todos se ha buscado presentar situaciones en las que haya una falta de visibilidad o de transparencia, el contexto ha cambiado con el tiempo. Por ejemplo, los tres primeros hacen referencia a situaciones en las que hay una falta de visibilidad o de transparencia y la manera en que el IFAI contribuye a que la información se dé a conocer cuando se trata de actividades gubernamentales. Se hace una comparación de lo anterior con situaciones de la vida diaria.
- Los tres videoclips más recientes tienen un

enfoque diferente. El escenario presenta a una persona que solicita información (por ejemplo: ¿de dónde vienen los bebés?, ¿cómo puedo encontrar tal dirección?) y algunos de los obstáculos con los que se topa (por ejemplo: la envían con otra persona, la ignoran, se siente impotente para pedir u obtener información). Todos estos son obstáculos a los que se han enfrentado –y todavía se enfrentan– los ciudadanos mexicanos cuando solicitan información de las dependencias gubernamentales. El videoclip busca representar al IFAI como un recurso que puede atender estos problemas.

Fortalezas

- Las analogías permiten que los ciudadanos identifiquen las funciones del IFAI y la libertad de información con situaciones de su vida cotidiana.

Retos

- Los videos no logran explicar los procedimientos del IFAI.
- La información de contacto está en tipo muy pequeño y aparece y desaparece de la pantalla.
- Los videos no son útiles para personas con discapacidad visual ya que la información de contacto sólo aparece de forma visual.
- Percepciones según el estudio de REDES: El REDES estudio intentó identificar los niveles en que son recordados los videoclips del IFAI. Los sujetos encuestados consideraron que los spots televisivos captaron eficazmente la atención del público pero fracasaron en proporcionar eficazmente información importante sobre el IFAI y el proceso de libertad de información.

II. **AUDIO**

- La radiodifusión es otro medio de comunicación a través del cual el IFAI empezó a crear conciencia. La dependencia tiene dos estrategias principales en operación en radio.
- Audioclips: Hasta ahora han sido transmitidos diez clips de aproximadamente 5 segundos.
- Caja de Cristal: Se trata de un programa de radio que se transmite los miércoles a las 20:30 horas en una frecuencia de AM y cuyo objetivo es capacitar a la sociedad civil en el uso del derecho de libertad de información y del derecho a la protección de datos personales. Han salido al aire más de 50 programas hasta ahora y la conducción está a cargo tanto de miembros del IFAI y de los sujetos obligados como de miembros de la sociedad civil que hablan sobre la Ley y la libertad de información.

III. **MATERIAL ESCRITO**

A. **CUADERNOS DE TRANSPARENCIA**

Descripción

- Esta publicación se inició en noviembre de 2003 y constituyó el primer esfuerzo editorial del IFAI. Cuadernos de Transparencia busca “ser un

instrumento de conocimiento, un vehículo para circular ideas y una herramienta consultada y utilizada por cualquiera.”

- Según María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del IFAI en el momento de la primera publicación, estos cuadernos son “fáciles de leer, presentados en un formato amable y son accesibles y gratuitos (. . .) son nuestra propuesta inaugural para tender puentes entre los temas nuevos de la democracia moderna y la sociedad mexicana.
- Un año y medio después, el IFAI ha publicado 8 números de Cuadernos de Transparencia, en los que se cubren temas como la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad desde distintos puntos de vista.

Fortalezas

- Cuadernos de Transparencia se ha convertido poco a poco en una recopilación de investigaciones en temas de transparencia, rendición de cuentas y derecho a la privacidad. Entre los autores figuran algunos de los expertos mexicanos más conocedores de estos temas.
- Los cuadernos ofrecen información sobre los principios y la teoría que soporta la libertad de información y justifica la existencia de procedimientos presentados por la Ley de transparencia y de instituciones como el IFAI.

Retos

- Los artículos no hacen referencia directamente a la implementación de la Ley o a las actividades del IFAI, por lo tanto, probablemente no serían útiles como material de capacitación.

B. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES

Descripción

- Este libro es una recopilación del marco regulatorio de la Libertad de Información en México. La información está presentada en distintos formatos a lo largo del cuaderno.
- La primera sección contiene el texto de la Ley de Transparencia y el Reglamento.
- La segunda parte describe cómo presentar solicitudes ante dependencias gubernamentales en un formato de preguntas y respuestas.
- La tercera sección presenta, por medio de dibujos, el proceso, sus tiempos y costos.

Fortalezas

- Explica el proceso en formas distintas, lo que permite que el público de todos los niveles de alfabetización obtenga información sobre el proceso

Retos

- La primera sección es larga y abrumadora.

C. **MÉXICO: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Descripción

- Este folleto contiene un resumen de los principales aspectos de la Ley de Transparencia en seis idiomas distintos.

Fortalezas

- Principios y valores subyacentes de la Ley.
- El contenido de la Ley en términos del IFAI, reglamentos y procedimientos de acceso a la información, datos estadísticos y acceso a información estatal.

Retos

- Probablemente sería útil enfocarse también en las lenguas habladas dentro del territorio nacional.

D. **TRANSPARENCIA: LIBROS, AUTORES, IDEAS**

Descripción

- Se trata de una recopilación de las reflexiones de expertos en el tema de la transparencia y de los límites y retos asociados con la implementación de una cultura de transparencia. La mayor parte de los artículos fue escrita por comisionados del IFAI.

Fortalezas

- El establecimiento de una base de expertos que habla de los beneficios de la transparencia sin dejar de reconocer las dificultades de lograr una cultura de transparencia.

Retos

- Es un trabajo muy académico y apropiado principalmente para quienes están más interesados en un enfoque teórico que práctico de la implementación de la transparencia.

E. COLECCIÓN “GUÍAS PRÁCTICAS”

Descripción

- De todas las publicaciones actuales, probablemente ésta sea la más sencilla. Guías Prácticas es una colección de pequeños cuadernillos que explica los elementos básicos de la Ley de Transparencia, de la libertad de información y de los procedimientos de acceso y modificación de datos personales ante las dependencias y el IFAI.

Fortalezas

- El lenguaje de las Guías es sencillo. Los conceptos se explican a través de preguntas y respuestas. El formato es muy dinámico y colorido lo que hace que el proceso de lectura sea una experiencia placentera.

Retos

- La necesidad de mantenerlo sencillo con fre-

cuencia disminuye la posibilidad de un análisis más profundo sobre los problemas y retos que los usuarios pueden enfrentar a lo largo del proceso.

APÉNDICE III: MIEMBROS DEL EQUIPO

- Director del Proyecto y Autor

Monroe E. Price es Profesor Visitante del Annenberg School for Communication. Es el Joseph and Sandie Danciger Professor en leyes en el Benjamin N. Cardozo School of Law, Yeshiva University, del cual fue decano entre 1982 y 1991. Fue profesor de derecho en UCLA hasta 1982. El profesor Price actualmente es director del programa Howard M. Squadron en Derecho, Medios y Sociedad y es el fundador y editor del boletín de noticias Communications Law in Transition. Fue miembro de la facultad de ciencias sociales en el Institute for Advanced Study de la universidad de Princeton en 2001-2002 y tuvo el cargo de Communications Fellow en el John and Mary R. Markle Foundation entre 1996 y 1998. También fue Senior Fellow en el Media Studies Center del Freedom Forum en la ciudad de Nueva York en 1998.

- Directora Adjunta y Autora

Bethany Davis Noll, consultora del proyecto, ha trabajado con el profesor Monroe Price en varios proyectos en el Programa de Comparative Media Law and Policy en Oxford y en el Stanhope Centre for Communications en Londres, incluyendo un estudio comparativo y un libro sobre reforma de medios en países en vía de democratización, un libro sobre transmisión y legislación en lenguajes minoritarios en estados OSCE, un libro sobre reforma de medios en Ucrania patrocinado por USAID, y un congreso sobre asistencia internacional de medios y su rol en la promoción de la democracia con el Banco Mundial y USAID. Se graduó de la escuela de derecho de Stanford en 2005.

- Autores

David L. Sobel, del Electronic Privacy Information Center (Centro de Información sobre Privacidad Electrónica), ha litigado numerosos casos bajo el Freedom of Information Act, buscando la divulgación de documentos gubernamentales sobre política de privacidad, incluyendo vigilancia electrónica y controles de cifrado. Sus casos actuales buscan la divulgación de información referente al PATRIOT Act estadounidense, el programa de Total Information Awareness, y el impacto que tienen en la privacidad las medidas de seguridad adoptadas en la aviación y otras medidas de seguridad doméstica. Trabajó como consejero en el reto a la clandestinidad gubernamental concerniente a las detenciones posteriores a Septiembre 11, y participó en la presentación de un informe de amigos de las libertades civiles en el primer acto del Foreign Intelligence Surveillance Court of Review. El

señor Sobel ha estado interesado largo tiempo en materias de libertades civiles y políticas de información, y frecuentemente ha escrito y presentado conferencias sobre estos temas desde 1981. Anteriormente fue consejero del National Security Archive (organización sin ánimo de lucro), y sus clientes han incluido a Coretta Scout King, la revista Nation, ABC News.

Benjamín Fernández Bogado es abogado y periodista. Es presidente de la Fundación Libre y director general de Radio Libre en Paraguay. Ha trabajado con UNDP en asuntos de gobierno desde el año 2000 y ha escrito varios libros sobre acceso a la información. Es el rector de la Universidad Americana de Paraguay y ha trabajado sustancialmente sobre cómo la libertad de información interactúa con la democratización. Fue uno de los redactores de la Constitución paraguaya de 1992. Estudió en la universidad de Harvard como un Nieman Fellow, así como en la Universidad de Minnesota como Fulbright Fellow, y en la Universidad de Syracuse como Humphrey Fellow.

- TCC Group Consultantes

Jared Raynor es consultor del TCC Group y recientemente se unió a la firma tras haber trabajado en varias organizaciones internacionales. Trabajó para el Internacional Rescue Committee (IRC) en Azerbaijan, trabajando con comunidades locales y organizaciones afectadas por el conflicto. En esta capacidad trabajó en planeación estratégica para la oficina de IRC en este país y trabajó para mejorar la eficiencia organizacional de los programas del

IRC, ONGs locales y organizaciones asociadas. Raynor también ha trabajado para las Naciones Unidas en la sección ONG del departamento de Información Pública, asistiendo con el desarrollo e implementación de varios congresos para ONGs, trabajando en aproximación general a ONGs y coordinando esfuerzos de aproximación a través de medios.

Ana Ramos-Hernández es Consultora Asociada del Grupo TCC. Recibió su grado en Derecho de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Después de su graduación fue nombrada coordinadora del proyecto Candidatos Visibles-Congreso Visible, una organización dedicada a monitorear la actividad legislativa y el desempeño del Congreso Colombiano, así como de dar poder a la ciudadanía a través de la diseminación de información precisa, completa e imparcial sobre los legisladores colombianos. Durante este periodo, ella no solo desarrolló actividades administrativas inherentes al manejo de la organización, sino que también condujo análisis cuantitativo y cualitativo conducente a reportes sobre desempeño legislativo. Ramos tiene experiencia sustancial en sondeos, recolección de datos, y análisis cualitativo y cuantitativo, además de poseer valiosas habilidades informáticas y dominar el inglés y el español. Ramos se graduó de maestría en Mayo de 2004 con un certificado en manejo de entidades sin ánimo de lucro, y recibió el premio Excellence in Performance Measurement del Fels Institute of Government por su trabajo con el departamento de servicios humanos de Philadelphia.

Shelly Kessler, Vice-Presidente de TCC Group.

- Coordinadora

Susan Abbott es Senior Research Coordinator (alta coordinadora de investigación) en el Project for Global Communication Studies del Annenberg School of Communications. Ella trabaja con el profesor Monroe E. Price en incrementar investigación y actividades internacionales y comparativas. Susan ha trabajado como consultora para el Central European University en Budapest, donde ayudó a establecer el CEU Center for Media and Communications Studies y el Stanhope Centre en Londres en varios proyectos incluyendo la asociación internacional de abogados de medios. Previamente tuvo el cargo de Program Officer en el Media Development Division en el International Research & Exchanges Board, en Washington, D.C., en el programa Serbia Professional Media patrocinado por USAID.

- Consejo de asesores

David Goldberg enseñó leyes en la escuela de leyes de la Universidad de Glasgow de 1971 a 2000. Actualmente dirige deJgee Reseach/Consultancy y es Guest Lecturer (conferencista invitado) del curso de leyes de comunicación en Glasgow Caledonian University. En 1979 fundó el Journal of Media Law and Practice (luego Tolley's Communications Law) e inició la enseñanza de leyes y política de comunicación en Glasgow en 1983 para los niveles de pregrado y postgrado. Desde 1984, trabajando para la Campaign for Freedom of Information of Scotland (Campaña para la Libertad de Información de Escocia), ha promovido la libertad de información en Escocia así como a nivel internacional. Es un proveedor de información sobre leyes de medios para el

Reino Unido ante el Council of Europe's Audiovisual Observatory. En el año 2002 fue miembro del Free Expression Panel del UK Foreign and Commonwealth Office, bajo los auspicios del Human Rights Policy Unit. Es investigador y miembro del consejo del Commonwealth Centre for Electronic Governance.

Luis Manuel Botello maneja varios programas de entrenamiento y conferencias, y es responsable de la implementación y desarrollo de todos los proyectos del ICFJ para Latinoamérica y el Caribe. Anteriormente Botello fue productor, presentador y reportero del noticiero de la mañana para la Televisora Nacional en Panamá, donde cubrió noticias en Colombia, los Estados Unidos y Europa. Es miembro de la junta directiva del Knight Center for Journalism in the Americas en la Universidad de Texas en Austin, y del Centro Latinoamericano de Periodismo (CELAP) en Ciudad de Panamá. Recibió una beca de la Fulbright en 1988 y un fellowship para el Manship School of Mass Communication del Louisiana State University en 1997. Tiene un título de pregrado en periodismo y una maestría en comunicación del Louisiana State University.

Kate Doyle, es analista jefe del Archivo Nacional de Seguridad con un especialidad en política de los Estados Unidos y sus operaciones en el exterior, especialmente durante la guerra fría. Ha trabajado en el Proyecto de Guatemala, dirigido proyectos de desclasificación sobre El Salvador, Honduras, la guerra de drogas en América Latina, y un Proyecto de Desclasificación de Documentos sobre México. En 2002, Doyle recibió el premio anual de "Derecho a la información," otorgado en el Tercer Congreso Nacional de Derecho de la Información.

Eduardo Bertoni fue anteriormente Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Organización de Estados Americanos (OEA). Bertoni es abogado de nacionalidad argentina, egresado de la Universidad de Buenos Aires y ex becario del Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia en Nueva York, donde realizó estudios de su especialidad. Asimismo, fue designado Profesor de Derecho Penal y Procesal Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde ha dictado cursos de grado y postgrado sobre libertad de expresión y derecho penal. Antes de asumir su cargo en la OEA fue asesor legal en varias organizaciones no gubernamentales en su país, entre ellas, la "Asociación Periodistas", y fue miembro del "Centro de Estudios Legales y Sociales" (CELS), del "Instituto de Estudios Comparado en Ciencias Penales y Sociales" (INECIP) y del "Foro para la Reconstrucción Institucional".

- Asesoras especiales

Issa Luna Pla, LIMAC, es investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctora en Derecho de la Información en la Universidad de Occidente, Sinaloa. Luna Pla ha sido investigadora en el Programme of Comparative Media Law and Policy (PCLMP), Universidad de Oxford, Reino Unido. Entre sus libros publicados se encuentran *El derecho de acceso a la información pública*, México, UIA-Fundación Konrad Adenauer, 2002; y *Agenda Setting de los Medios de Comunicación*, México, UIA-Universidad de Occidente, 2003. Ha escrito numerosos artículos en revistas especializadas y es columnista del periódico *El Economista*.

Dra. Patricia Galeana Herrera, Coordinadora del Área de Archivos Públicos de LIMAC. Historiadora. Catedrática de la UNAM y de otras universidades nacionales y extranjeras. En materia archivística fue Directora General del Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Archivo General de la Nación. Consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Coordinadora del área de Archivos Públicos de Libertad de Información México, A.C. Autora y coautora de 20 obras, ha coordinado más de 54 publicaciones de Historia, relaciones internacionales y de género.