

Proporcionar transparencia ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?

Jonathan Fox, Libby Haight y Brian Palmer-Rubin*

¿En qué medida las reformas en materia de transparencia hacen verdaderamente pública la información? En este trabajo se documentan patrones de respuestas organizacionales a solicitudes ciudadanas de información. Este estudio empírico se basa en evaluaciones tanto oficiales como independientes realizadas durante los primeros años de implantación de la reforma de 2003, relativa a la apertura del gobierno en México. Los datos muestran un avance sustancial conjunto, combinado con una variación significativa entre los organismos federales y una tendencia creciente hacia la negativa oficial de la “existencia” de la información solicitada. Los hallazgos indican que el apoyo al gobierno abierto y la resistencia al mismo se distribuyen de manera desigual en el sector público. Los análisis futuros de los cambiantes patrones de acatamiento organizacional deberían ocuparse tanto de los incentivos específicos de las entidades como de sus culturas institucionales.

Palabras clave: acceso a la información, transparencia, gobierno abierto, derecho administrativo.

Delivering Transparency: To What Degree Does the Mexican Government Respond to Public Information Requests?

To what degree do transparency reforms actually make information public? This study documents patterns of agency responses to citizen requests for information.

*Jonathan Fox es profesor en el Latin American and Latino Studies Department, University of California Santa Cruz, Santa Cruz, CA 95064. Tel: 831 459 58 97. Correo-e: jafox@ucsc.edu. Libby Haight es investigadora de la International Budget Partnership. Sonora 162, Hipódromo Condesa, 06170, México D.F. Tel: (52 55) 55 74 76 70. Correo-e: haight@cbpp.org. Brian Palmer-Rubin es investigador del Charles and Louise Travers Department of Political Science, University of California Berkeley, 210 Barrows Hall 1950, Berkeley, CA 94720-1950. Tel: (510) 642 63 23. Correo-e: brianpr@berkeley.edu. Este estudio fue posible gracias al financiamiento de la Fundación William y Flora Hewlett. Los autores agradecen a Juan Pablo Guerrero Amparán por sus comentarios precisos y oportunos a una versión anterior, así como a dos revisores anónimos, por sus sugerencias.

Artículo recibido el 28 de octubre de 2009 y aceptado para su publicación el 18 de mayo de 2010.

This empirical study draws on both official and independent assessments during the first years of implementation of Mexico's 2003 open government reform. The data show substantial progress overall, combined with significant variation across federal agencies and a growing trend towards official denials of the "existence" of requested information. The findings indicate that support for and resistance to open government is unevenly distributed across the public sector. Future analysis of varying patterns of agency compliance should address both agency-specific incentives and institutional cultures.

Keywords: access to information, transparency, open government, administrative law.

INTRODUCCIÓN

Si “la información es poder”, las reformas tendientes a la transparencia tienen el potencial de redistribuir el poder. El poder de los intereses creados depende frecuentemente del control discrecional y privilegiado sobre la información, de manera que una revelación pública más amplia suele producir tanto *perdedores* como *ganadores*. Debido a esto, las reformas en pro de un gobierno abierto pueden generar resistencia. Después de todo, los analistas de las organizaciones, a partir de Max Weber, han reconocido los poderosos incentivos que impulsan a las instituciones a tratar de limitar el acceso a la información.¹ Por consiguiente, no puede darse por sentado que las reformas a favor de la transparencia lleguen necesariamente a cumplir lo que prometen.²

¹ Como señaló Weber: “Toda burocracia procura incrementar la superioridad de quienes están informados profesionalmente manteniendo en secreto su conocimiento y sus intenciones [...] hasta donde le es posible, oculta de la crítica su conocimiento y su acción [...] Donde quiera que [...] estén en juego [...] intereses relativos al poder [...] encontramos secretos [...] El concepto del ‘secreto oficial’ es un invento específico de la burocracia, y la misma defiende esta actitud más fanáticamente que cualquier otra cosa [...] La burocracia, en forma natural, procura tener un parlamento mal informado y, por lo tanto, carente de poder, al menos en la medida en que de alguna manera la ignorancia coincide con los intereses de la burocracia”, citado en H. H. Gerth y C. Wright Mills (1946, 233-234).

² Por ejemplo, de acuerdo con un estudio comparativo del acceso a la información pública en 14 países, basado en cerca de dos mil solicitudes, sólo 22 por ciento recibió la información solicitada. Incluso en los países que tienen leyes de libertad de información, en 58 por ciento de los casos la respuesta gubernamental fue “una muda negativa y otros resultados infructuosos”. Véase Open Society Justice Initiative (2006).

El principio de la transparencia ha sido aceptado ampliamente en todo el mundo, por lo menos en el discurso.³ Como consecuencia, pocos funcionarios públicos expresan abiertamente su oposición a la revelación de información pública. Esto plantea un dilema. El actual nivel de consenso —sin precedentes— en favor del gobierno abierto, antes que eliminar la oposición, tiende a volver *subterráneas* las fuerzas que favorecen el secreto. En otras palabras, tiene el efecto perverso de que la verdadera oposición a la transparencia raras veces sea transparente. En este contexto, los *perdedores* harán lo que tengan que hacer para limitarse a *aparentar* que cumplen con los requisitos legales y los criterios civiles.⁴

Desde el punto de vista de la investigación, esta proposición implica que no resultará fácil medir el acatamiento gubernamental de las leyes de libertad de la información y que los datos oficiales no pueden darse por buenos. El estudio de la dinámica de la aplicación de las leyes de transparencia todavía es incipiente (Neuman, 2009). Aquí resulta pertinente la distinción conceptual de lo que podría llamarse “transparencia clara”, en oposición a la transparencia “opaca” o “borrosa” (Fox, 2007a, 2008). La transparencia *clara* refleja cómo se comportan realmente, en la práctica, las instituciones: qué decisiones toman, cómo las toman, adónde va a dar su dinero y cuáles son los resultados tangibles de sus acciones. En oposición, la transparencia *opaca* se refiere a la entrega de información disponible sólo nominalmente (accesible en teoría pero no

³Tan sólo en el continente americano 20 de los 25 países estudiados para un informe de Inter-American Dialogue (2008, 20-23) han implantado leyes de acceso a la información o están analizándolas. (Las excepciones incluyen a Argentina, Costa Rica, Cuba, El Salvador y Haití.) De las 16 naciones que tienen leyes de acceso a la información, 11 las han adoptado a partir del año 2000. Véase el análisis legal en Mendel (2009).

⁴Véanse en Arellano Gault (2008) y Merino (2008) valoraciones de las implicaciones de la teoría reciente de la política pública para comprender las respuestas organizacionales a las reformas de acceso a la información. Para más detalle sobre la revelación de información vista a través del lente de la economía política de ganadores y perdedores, véase Fung, Graham y Weil (2007). Estos autores agregan que los intereses creados también tendrán incentivos para hacer lo que puedan a fin de retroceder a los niveles mínimos de transparencia, si llega a presentarse la oportunidad política.

en la práctica, datos cuya significación no es clara o *información* que se difunde pero que resulta no ser confiable).⁵

Estas premisas enmarcan el planteamiento empírico central de este estudio: ¿en qué medida las reformas relativas a la transparencia hacen pública, en efecto, la información? Específicamente, ¿con cuánta frecuencia las solicitudes ciudadanas de información reciben la respuesta que están buscando? Este estudio se ocupa de esta cuestión en México, que ha puesto en práctica una de las reformas de gobierno abierto más ambiciosas del mundo.⁶ Esta interrogante de la investigación se enfoca en una dimensión del proceso más amplio de la justificación gubernamental de sus acciones ante la sociedad, que representa una dimensión de la rendición de cuentas y un componente clave del proceso deliberativo de la democracia (por ejemplo Monsiváis, 2005). Schedler describe esta forma de respuesta oficial como “responsividad” (Schedler, 1999; Fox, 2008). La “responsividad” de los servidores públicos tiene dos componentes esenciales: su obligación de proporcionar información al público y su obligación de explicar sus decisiones (Schedler, 1999, 14-15).

Los principales hallazgos de este estudio indican que existen tanto un avance considerable como obstáculos arraigados. Primero, las evaluaciones, lo mismo las oficiales que las independientes, coinciden en que una proporción sustantiva de las solicitudes ciudadanas de información a los organismos federales obtiene la información deseada, aunque son bas-

⁵ Obsérvese que ni siquiera la “transparencia clara” —en sí misma— garantiza la rendición de cuentas, la cual, a su vez, requiere la intervención de otros actores del sector público cuya misión consiste en promover la obediencia al imperio de la ley.

⁶ Las lecciones de la experiencia mexicana con la reforma de acceso a la información resultarán de gran importancia para el análisis comparativo internacional, tanto por su alcance ambicioso como por su vasto historial práctico de implantación. Acerca de los orígenes de la ley de información mexicana véanse, entre otros, Escobedo (2004) y López-Ayllón (2005). Respecto a la bibliografía en materia de estudios legales sobre las reformas de acceso a la información véanse Bustillos Roqueñí y Carbonell (2007), López-Ayllón (2006) y Sandoval (2009). Para cuestiones relativas a la puesta en práctica de la reforma en materia de información véase una perspectiva general en Bookman y Guerrero Amparán (2009), y en Fox, Haight, Hofbauer y Sánchez (2007) diversos lineamientos de sectores específicos, así como en López-Ayllón y Arellano Gault (2006) una evaluación global del desempeño de las muchas entidades federales que están sujetas a la ley, pero no al IFAI. El contexto político relacionado con ello puede encontrarse en Ackerman (2008) y Sandoval (2009).

tante menos de lo que sugieren las estadísticas oficiales públicas. Segundo, los organismos federales están negando cada vez más la “existencia” de la información solicitada, y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) cuenta con pocas herramientas para confrontar esta tendencia. Tercero, en el caso de las quejas ciudadanas oficiales acerca de las negativas a proporcionar información (que oficialmente se denominan “recursos”), el IFAI a menudo se expresa a favor de los demandantes, aunque esto ocurre en menor medida desde 2008. Cuarto, el IFAI solía basarse exclusivamente en las quejas ciudadanas para analizar el no cumplimiento de un organismo, pero desde 2007 su oficina de vigilancia comenzó una verificación sistemática del acatamiento de las organizaciones a las resoluciones del IFAI. Los esfuerzos de esta institución para convencer a los organismos que no acatan las instrucciones de que entreguen una respuesta producen frecuentes resultados. Quinto, hay una amplia variación *entre* los organismos federales por lo que se refiere a su grado de responsividad, *tanto* a los ciudadanos *como* a los mandatos del IFAI. Esto sugiere que el apoyo al gobierno abierto, así como la resistencia al mismo, se distribuyen de manera desigual en el sector público. Con base en estos hallazgos empíricos, las conclusiones analizan brevemente posibles explicaciones de diversos patrones de cumplimiento organizacional, concentrándose en las culturas e incentivos institucionales.

METODOLOGÍA

La estrategia metodológica de este estudio para evaluar el cumplimiento de los organismos federales con la innovadora ley de transparencia mexicana de 2002 se basa en un análisis de dos grandes conjuntos de indicadores del comportamiento institucional.⁷ El primer conjunto de indicadores se concentra en el grado en el cual los organismos proporcionan

⁷ El nombre completo de la ley es Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, última reforma publicada el 6 de junio de 2006, *Diario Oficial de la Federación*.

directamente la información que solicitan los ciudadanos. La reforma mexicana del acceso a la información creó un procedimiento de quejas específico, que permite que aquellos ciudadanos que consideren que sus solicitudes fueron rechazadas injustamente recurran a un tribunal de adjudicación, integrado por los comisionados del IFAI, organismo semiautónomo del Ejecutivo. Gracias a la existencia de este proceso para buscar un recurso público, los investigadores pueden documentar tanto las negativas de información como las respuestas institucionales a las mismas.⁸ En otras palabras, el primer conjunto de indicadores se ocupa de la interfaz directa entre los ciudadanos y el Estado, mientras que el segundo se refiere al papel del innovador IFAI de México en sus esfuerzos por promover el acatamiento de la ley de acceso a la información por parte de *otros* organismos.⁹ Estos dos conjuntos de indicadores se analizan utilizando evidencia obtenida tanto de los datos oficiales del IFAI como de evaluaciones independientes.

Este estudio se basa en cuatro conjuntos diferentes de datos para tratar los patrones de las respuestas organizacionales a las solicitudes ciudadanas. La primera fuente son los datos oficiales públicos del IFAI, que indican en qué medida otros organismos proveen información a los ciudadanos en respuesta a sus solicitudes. Los amplios datos del IFAI sobre este proceso proporcionan una primera aproximación a la responsividad gubernamental, pero su validez se ve limitada por dos restricciones fundamentales. Primero, son los mismos organismos (y no el IFAI) los que clasifican si sus respuestas son positivas. Segundo, las categorías oficiales de respuesta no definen si la información enviada corresponde efectivamente a la solicitud del ciudadano. El reconocimiento de estas limitaciones llevó a crear el segundo conjunto de datos. En colaboración con el

⁸ Obsérvese que aquí nos concentramos exclusivamente en la dimensión “impulsada por la demanda” de las reformas en materia de acceso a la información, y que por lo tanto en este punto no se analizará el cumplimiento de los organismos de los mandatos a revelar proactivamente información acerca de sus actividades (Sandoval, 2009).

⁹ Esta última dinámica constituye un caso de “rendición de cuentas horizontal” (véase O’Donnell, 1999). Acerca de las “interfaces” Estado-sociedad véase Isunza Vera (2006).

personal del IFAI, investigadores independientes (entre los que se incluían autores de este estudio) llevaron a cabo una evaluación de la calidad y la completud de las respuestas organizacionales, basada en una revisión independiente, caso por caso, de muestras aleatorias estratificadas simples de aproximadamente 350 solicitudes efectivas y las respuestas de cada uno de los cinco organismos con más solicitudes (un total de 1 787 peticiones) durante los tres primeros años de operación (2003-2005) del sistema de acceso a la información. Estos datos originales son los que se analizan con mayor detalle. El tercer conjunto de datos fue generado por un estudio independiente de respuestas del IFAI a solicitudes ciudadanas, llevado a cabo por el Proyecto México del National Security Archive (Archivo Nacional de Seguridad), que es un grupo de interés público. Después de estas dos evaluaciones independientes el IFAI mismo empezó a hacerse cargo de la tarea de evaluar tanto la completud como la calidad de las respuestas de los organismos a las solicitudes de información pública, y aquí se analizan los resultados de su estudio piloto, que representan el cuarto conjunto de datos utilizados en esta sección del trabajo.

La segunda aproximación para valorar las respuestas de los organismos a las solicitudes de información implica determinar la frecuencia de las quejas respecto a negativas para proporcionar la misma, así como al cumplimiento, por parte de los organismos, de las decisiones del IFAI en relación con las quejas ciudadanas. Cuatro conjuntos diferentes de datos versan sobre los patrones de las decisiones del IFAI en respuesta a quejas por negativas a proporcionar información. Primero, el IFAI hace públicos amplios datos relativos a sus decisiones de adjudicación, que indican en qué grado su tribunal se inclina por los solicitantes o por los organismos gubernamentales. Segundo, los datos del IFAI revelados en respuesta a las solicitudes de información arrojan luz adicional sobre el grado en el cual su tribunal ordena a los organismos que proporcionan información, así como sobre los patrones de variación en los diversos organismos. Tercero, recientemente el mismo IFAI empezó a monitorear la medida de cumplimiento de las dependencias con los mandatos del instituto de entregar

información en respuesta a quejas oficiales, y aquí se presentan los primeros hallazgos de su estudio piloto. El cuarto conjunto de datos sobre los patrones de respuesta de los organismos a los mandatos del IFAI se concentra, en profundidad, en una de las dependencias con más solicitudes: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El objetivo primordial de este artículo consiste en valorar toda la gama de datos empíricos disponibles que se ocupan del grado en el que el sistema mexicano de acceso a la información la proporcionó a los ciudadanos que la solicitaron. Fortalecer esta base empírica es una condición previa necesaria para desarrollar explicaciones sólidas de los patrones de cumplimiento con las reformas en materia de gobierno abierto en investigaciones futuras, tanto en México como en otros casos. Esta cuestión empírica específica hace surgir una serie de preguntas analíticas más amplias en torno a la dinámica de la administración pública: ¿en qué medida, cómo y por qué cambia el comportamiento institucional en respuesta a nuevos mandatos? ¿Qué factores explican las variaciones del cumplimiento institucional con las leyes de transparencia? El artículo termina con las reflexiones en torno a cuestiones conceptuales que servirán de base a posibles estrategias futuras de investigación. Es probable que entre los factores clave se incluyan incentivos y desincentivos institucionales para el cumplimiento, específicos de las distintas dependencias, acceso a recursos para cumplir, así como “culturas de transparencia” menos tangibles, específicas de cada organismo.

“RESPONSIVIDAD” ORGANIZACIONAL: PATRONES DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

TENDENCIAS DE LAS RESPUESTAS REPORTADAS POR LOS ORGANISMOS

El constante crecimiento del número de solicitudes de información pública a las dependencias del gobierno mexicano a lo largo del tiempo ha sido ampliamente reconocido. Menos se sabe que un elevado porcentaje

CUADRO 1. Las diez dependencias de la rama ejecutiva que recibieron más solicitudes de información, 2003-2008*

<i>Rango</i>	<i>Organismo de la rama ejecutiva</i>	<i>Total acumulado</i>	<i>Porcentaje de las solicitudes de información</i>
1	Instituto Mexicano del Seguro Social	44 689	12.0
2	Secretaría de Educación Pública	17 812	4.8
3	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	14 361	3.9
4	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	11 732	3.2
5	Secretaría de Salud	11 044	3.0
6	Secretaría de la Función Pública	10 752	2.9
7	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	9 489	2.5
8	Procuraduría General de la República	9 075	2.4
9	Secretaría de Gobernación	9 022	2.4
10	ISSSTE	8 226	2.2
Totales de los diez primeros organismos		146 202	39.3
Total de los organismos de la rama ejecutiva, 2003-2008		372 142	100.0

Fuente: IFAI, Estadísticas del SISI, http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_IFAI. Última consulta, 27 de julio de 2009. *Sistema de solicitud de información en operación a partir del 12 de junio de 2003.

de estas solicitudes se dirigieron a un número relativamente pequeño de organismos. Como se observa en el cuadro 1, las diez dependencias ejecutivas con más solicitudes de información recibidas entre 2003 y 2008 representaron casi 40 por ciento del total de peticiones de información durante ese periodo de seis años. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) rebasa con mucho a otras dependencias del Ejecutivo, pues recibió 12 por ciento de las solicitudes de información en el periodo indicado.

La primera fuente de datos acerca de contestaciones de las dependencias a solicitudes de información incluyen las nueve categorías oficiales que describen las respuestas de los organismos a las peticiones de información (véase el cuadro 2). Estas categorías indican si se proporcionó la información, de qué manera se transmitió o, en caso de negativa, la ra-

CUADRO 2. Categorías autorreportadas de respuestas de dependencias a solicitudes de información, 2003-2008*

	<i>Categoría de respuesta de la dependencia</i>	<i>Porcentaje del total de respuestas</i>
Información proporcionada	Entrega de información en medio electrónico	62.6
	Notificación de fecha y lugar para recogerla	2.8
	Notificación de entrega	2.1
	La información está disponible públicamente	7.1
	Proporción total en que se otorgó información	74.6
Información denegada	La solicitud no corresponde a la unidad de enlace	12.4
	La información solicitada no existe	6.1
	Negativa porque la información es clasificada o está reservada	2.8
	La solicitud no corresponde a lo que marca la ley	2.3
	La solicitud no será procesada	1.9
	Proporción total de solicitudes de información denegadas	25.4

Fuente: Solicitudes de información núms. 0673800096208065 y 0673800117609. *Sistema de solicitud de información en operación a partir del 12 de junio de 2003.

zón general del rechazo. Las reglas del IFAI permiten que cada dependencia clasifique su propia respuesta, lo que significa que quienes reportan si la información solicitada fue realmente entregada son partes interesadas. La forma más común en que las dependencias brindan información es bajo la categoría de “entrega de información en medio electrónico”. La categoría más usual de negativa es “la solicitud no corresponde a la unidad de referencia”, que se aplica a aquellos casos en los que la dependencia que recibe la solicitud de información le indica al solicitante que se dirija a otro organismo y vuelva a presentar dicha solicitud.

El cuadro 3 agrega las diferentes subcategorías a fin de mostrar las grandes tendencias en términos de si se proporcionó o no la información. La proporción de respuestas clasificadas como positivas ha sido notablemente consistente a lo largo del tiempo, y los organismos reportan que

CUADRO 3. Respuestas autorreportadas de dependencias a solicitudes de información, 2003-2008*

<i>Categoría de respuesta de las dependencias (como porcentaje del total de contestaciones)</i>	<i>2003*</i> (%)	<i>2004</i> (%)	<i>2005</i> (%)	<i>2006</i> (%)	<i>2007</i> (%)	<i>2008</i> (%)	<i>Total</i> (%)
Proporción total en que se otorga información	73.7	74.7	74.3	73.5	75.9	74.5	74.6
Proporción total de solicitudes de información denegadas	26.3	25.3	25.7	26.5	24.1	25.5	25.4

Fuente: Solicitudes de información núms. 0673800096208065 y 0673800117609. *Sistema de solicitud de información en operación a partir del 12 de junio de 2003.

brindan información solicitada para cerca de 75 por ciento de las peticiones. En el contexto internacional ésta es una tasa sumamente alta de respuesta positiva (por ejemplo, Open Society Justice Initiative, 2006).

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LAS RESPUESTAS “POSITIVAS” A SOLICITUDES DE INFORMACIÓN: LAS CINCO DEPENDENCIAS CON MÁS SOLICITUDES

El estudio que dio por resultado el segundo conjunto de datos se basa en la admisión de que, como los datos oficiales son generados por partes interesadas —las mismas dependencias gubernamentales—, se requiere un análisis independiente para evaluar su validez. El estudio se concentra en los patrones de respuesta de las cinco organizaciones de la rama ejecutiva que más solicitudes de información recibieron durante los primeros dos años y medio del IFAI (2003-2005).¹⁰ Aquí el centro de interés son los patrones de respuesta de las dependencias y, por lo tanto, las mismas constituyen la unidad de análisis. Se requiere una muestra representativa de las solicitudes presentadas a cada dependencia para poder ex-

¹⁰ Los autores agradecen a José Luis Marzal Ruiz, del IFAI, que facilitó el acceso a los datos, así como a Valeria Gama Ríos, Mauricio Sánchez y Ana Suárez por su ayuda con el análisis.

traer conclusiones acerca de la calidad de las respuestas de los diversos organismos. No se pretende que los resultados sean representativos de toda la rama ejecutiva. Esta última opción metodológica no hubiese permitido contar con muestras lo bastante sólidas como para llegar a conclusiones específicas de cada organismo por lo tocante a los patrones de respuesta.

Los investigadores analizaron aproximadamente 350 solicitudes de información pública¹¹ de cada una de las cinco dependencias con más peticiones (que en lo sucesivo denominaremos “las cinco primeras”): Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y Secretaría de la Función Pública (SFP).¹² El tamaño total de la muestra fue de 1787 pedidos de información.

El equipo de investigación evaluó cada una de las respuestas a las solicitudes de información con base en un conjunto de criterios diseñados para calcular en qué medida se proporcionaba, efectivamente, la información requerida. Para ser calificadas como “positivas”, las respuestas tenían que satisfacer dos conjuntos de criterios. El sistema de calificación medía, primero, en qué grado la dependencia proporcionaba *toda* la información solicitada y, segundo, en qué medida la información proporcionada era *accesible* en la práctica. El equipo de investigación identificó estas dos características como los factores más importantes para medir si las respuestas a las solicitudes de información satisfacían plenamente las necesidades de información de los ciudadanos. Para las respuestas que se clasificaron como negativas (la información solicitada fue denegada), los investigadores las calificaron en dos escalas diferentes, midiendo: primero, si la dependencia brindó una justificación razonable y fácil de enten-

¹¹ De la muestra se excluyeron las solicitudes de datos personales, ya que no representan una categoría de información pública.

¹² En los años transcurridos desde que se recabaron y calificaron estas muestras, la Secretaría de Salud (SSA) ha desplazado a la SFP del quinto lugar en términos de mayor número de solicitudes de información recibidas en conjunto desde la implantación de la ley de transparencia (véase el cuadro 1).

der de su negativa y, segundo, si la justificación daba instrucciones para tratar de obtener la información en otro lado, en los casos en que esto fuera aplicable.

Los indicadores cuantitativos se diseñaron para captar patrones de variación entre las organizaciones, agregando grandes muestras de evaluaciones cualitativas. La fuerza de este método de evaluación consiste en que permite la observación de grandes tendencias en la respuesta de las dependencias a las solicitudes de información, tal como lo hacen otros análisis de gran N, usando indicadores que sólo son observables si se revisan los contenidos reales, tanto de la solicitud de información como de la respuesta del organismo. Esto hizo posible una evaluación caso por caso de la medida en la cual la información proporcionada correspondía a la información solicitada.

Los hallazgos revelaron dos tipos de inconvenientes en las clasificaciones oficiales de las categorías de respuesta. Primero, las dependencias clasificaban a veces sus respuestas como positivas cuando, de hecho, la contestación proporcionada al solicitante era una negativa a dar información. En esta muestra, el IMSS fue el organismo que con más frecuencia cometió el error. De las 285 respuestas que el IMSS clasificó como: “entrega de información en medio electrónico”, 39 (13.7 por ciento de las respuestas reportadas como positivas) fueron de hecho casos en los que el IMSS hizo llegar al solicitante un memorándum explicándole que se le denegaba la información. Segundo, los investigadores encontraron que muchas veces las dependencias proporcionaban respuestas a solicitudes de información sin incluir toda la información pedida o que la presentaban en un lenguaje extremadamente técnico e inaccesible. Oficialmente, las respuestas de este tipo se clasifican como positivas, pero de acuerdo con los criterios aplicados aquí no recibieron las calificaciones más altas. Como comentaremos más adelante, el IFAI ha reconocido este problema. En el análisis de las solicitudes de información más en profundidad se observó que, de las respuestas autoclasificadas por los organismos como “positivas”, en realidad se entregaba información de forma satisfactoria en alrededor de 87 por ciento de las ocasiones.

CUADRO 4. Evaluación independiente de las respuestas de las “cinco primeras” dependencias, autorreportadas como positivas dentro de las muestras*

<i>Dependencia</i>	<i>Respuestas a solicitudes de información autorreportadas como positivas**</i>	<i>Respuestas de “alta calidad” (%)</i>	<i>Respuestas “satisfactorias” y de “alta calidad” (%)</i>	<i>Respuestas “insatisfactorias” (%)</i>	<i>Solicitudes de información denegadas mal clasificadas como “información proporcionada”</i>
IMSS	246	74.0	92.3	7.7	39
Semarnat	211	80.6	95.7	4.3	1
SEP	214	62.6	72.0	28.0	3
SFP	113	73.5	88.5	11.5	8
SHCP	176	64.8	88.1	11.9	1
Total	960	71.1	87.3	12.7	52

Fuente: Base de datos de solicitudes de información a cinco dependencias. N = 1787, 2003-2005. *Las respuestas clasificadas como “alta” recibieron una calificación de cuatro o cinco de un total de cinco en ambas escalas. Las que se clasificaron como “satisfactoria” obtuvieron por lo menos un tres en ambas. Las restantes respuestas se clasificaron como “insatisfactorias”. **Esta categoría incluye las respuestas clasificadas como “entrega de información en medio electrónico” o “información disponible públicamente”. En un pequeño porcentaje de los casos la información se le entregó al solicitante en papel, por lo que los calificadores no pudieron evaluar la información proporcionada.

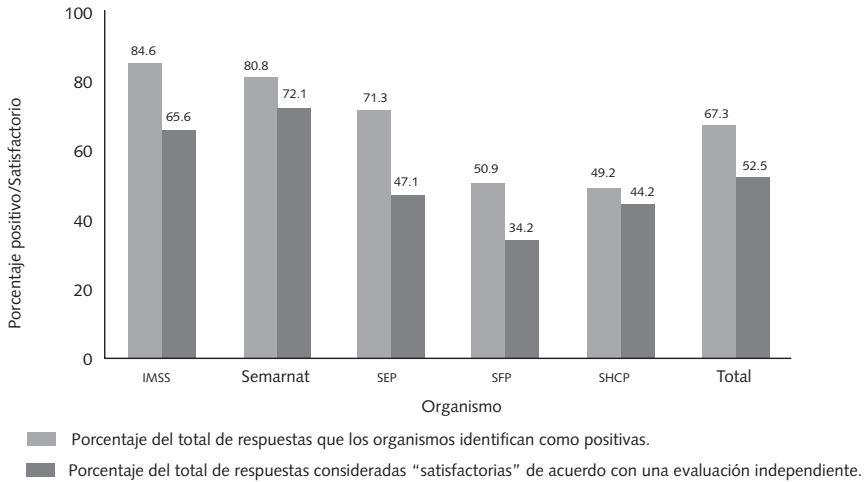
El cuadro 4 muestra un desglose de las respuestas de las “cinco primeras” dependencias a solicitudes de información con base en esta evaluación independiente. La columna “porcentaje satisfactorio” muestra la proporción de las respuestas a las solicitudes positivas de información que, en opinión de los calificadores, proporcionaban, en efecto, la información deseada por el solicitante, de una forma razonablemente accesible. Después, la gráfica 1 presenta una calificación *ajustada* que demuestra el porcentaje de todas las respuestas, tanto positivas como negativas, que proporcionaron la información deseada por el solicitante.

Uno de los principales hallazgos fue que, mientras que 67.3 por ciento de las solicitudes de información de estas muestras estaba registrado ofi-

cialmente en el IFAI como respuestas positivas, los calificadores observaron que sólo 52.5 por ciento brindaban realmente la información deseada por el solicitante (como se aprecia en la gráfica 1). Además, este análisis encontró mayor variación entre las dependencias en la proporción de respuestas positivas “satisfactorias”. El organismo que con mayor frecuencia proporcionaba la información deseada por el solicitante fue la Semarnat, con un porcentaje “ajustado” de respuestas positivas de 72 por ciento. En oposición a ello, la proporción “ajustada” de respuestas positivas de la SFP fue apenas de 34 por ciento. Esta amplia variación indica que las inferencias que se basen en estudios de solicitudes de información que se apoyan en promedios de todo el sistema, sin diferenciar entre dependencias, pueden opacar la gran variación que existe entre los organismos de mejor y peor desempeño.

Como se observa en la gráfica 1, mientras que la mayoría de las respuestas a las solicitudes de información autoclasificadas como positivas resultan satisfactorias, en todas las dependencias se observa una brecha entre el porcentaje de respuestas autorreportadas como positivas y el porcentaje de respuestas positivas satisfactorias de acuerdo con la evaluación independiente. El tamaño de esta brecha varía mucho entre las cinco dependencias que recibieron mayor número de solicitudes. Por ejemplo, mientras que la SHCP da respuestas positivas a muy pocas solicitudes de información, la enorme mayoría de sus respuestas autorreportadas como positivas se evaluaron como satisfactorias. Por consiguiente, de acuerdo con un patrón de medición de la responsividad a las solicitudes de información —la medida en que las respuestas positivas brindan la información solicitada— la SHCP sale bien librada. Según otro parámetro, la proporción de solicitudes de información que obtienen la información que buscan hacen surgir señales de alarma, ya que la secretaría rechaza más de la mitad de las peticiones de información que recibe. En la próxima sección se analiza cómo es posible evaluar las negativas a dar información con base en si son o no justificables y en lo bien que se explica la negativa y se reorienta al solicitante para que encuentre la información en otro lado.

GRÁFICA 1. Porcentaje de respuestas a solicitudes de información de las “cinco primeras” autorreportadas por los mismos organismos como positivas, en comparación con las que se evaluaron independientemente como “satisfactorias”



Fuente: Base de datos de solicitudes de información a cinco dependencias. N = 1787, 2003-2005.

La SEP está en el extremo opuesto. Si bien esta secretaría reportó como positiva una gran proporción de sus respuestas, casi 34 por ciento de las solicitudes registradas como positivas fueron evaluadas como insatisfactorias de acuerdo con esta valoración. En esta muestra, más de dos terceras partes de los solicitantes recibieron respuestas que la SEP clasificó como positivas, pero menos de la mitad de ellos obtuvieron contestaciones que proporcionasen “satisfactoriamente” la información que deseaban. En la próxima sección explicamos con más detalle los criterios de estas evaluaciones, concentrándonos tanto en la prevalencia de las negativas de información como en la calidad de sus justificaciones. Si bien los observadores podrían esperar que las afirmaciones oficiales de “información reservada” o confidencialidad constituyesen una fuente primordial de negativas de información, fueron mucho más comunes otras categorías para no proporcionar la información.

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LAS NEGATIVAS DE INFORMACIÓN: LAS CINCO DEPENDENCIAS CON MÁS SOLICITUDES

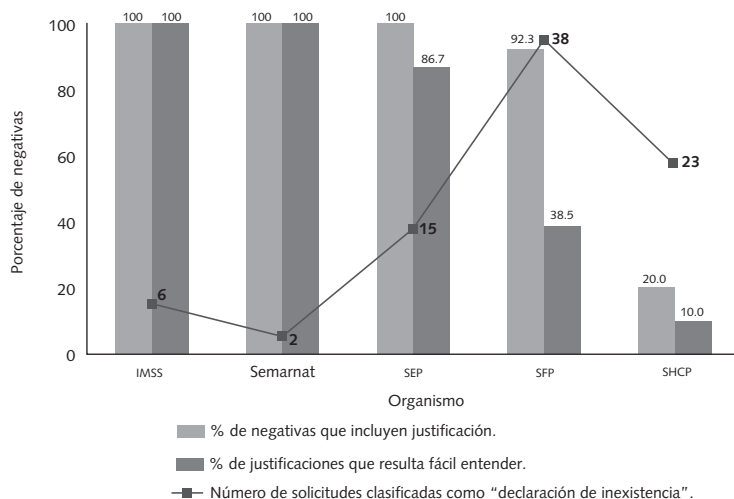
NEGATIVAS POR “INEXISTENCIA”

La categoría de negativa que deja mayor espacio a la opacidad de un organismo es la “declaración de inexistencia”. Es difícil probar o refutar este tipo de negativa, porque el consejo de adjudicación del IFAI no puede averiguar qué información ha recabado o no una dependencia. Por lo tanto, es muy difícil, tanto para los ciudadanos como para el IFAI, probar que una dependencia hace mal uso de esta clasificación para evitar proporcionar información. Esto va a la raíz de una cuestión importante de la ley de transparencia. Para que los organismos se apeguen realmente al espíritu de la ley, tienen que cerciorarse de conservar información que pudiese llegar a ser solicitada, en el futuro, por un ciudadano. En caso contrario, pueden evitar brindar información limitándose simplemente a no registrarla o a deshacerse de la que podría resultar incómodo difundir. El artículo 42 de la ley de transparencia afirma: “Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos”. La ley define la “información” como lo que está registrado o contenido en documentos gubernamentales, trazando una clara correlación entre el derecho a la información y el manejo de los archivos por parte de las dependencias.¹³ En vista de esto, queda claro que en ausencia de una ley de archivos impuesta estrictamente, las dependencias seguirán utilizando las afirmaciones de “inexistencia” como excusa para no brindar información.¹⁴

¹³ Para una valoración oficial de los problemas de archivo desde el punto de vista del acceso a la información, véase IFAI (2008d). Los juristas mexicanos han propuesto una serie de “mejores prácticas” para las leyes de información que se ocuparían de este asunto (López Ayllón, 2007).

¹⁴ De hecho, la reciente experiencia de los autores al investigar documentos de la Secretaría de Agricultura de los años noventa encontró un contraste interesante. Mientras la solicitud electrónica de información de documentos específicos obtenía respuestas de “inexistencia”, las visitas personales al archivo de documentos en papel de la secretaría permitió el acceso a un importante número de ellos. Aparentemente los archivos electrónicos y en papel no estaban vinculados entre sí.

GRÁFICA 2. Evaluación independiente de negativas por “inexistencia” en las “cinco primeras”



Fuente: Base de datos de solicitudes de información a cinco dependencias. N = 1787, 2003-2005.

Al observar las solicitudes de información de las dependencias más requeridas, este estudio evaluó las afirmaciones de “inexistencia” como dos conceptos diferentes. Es posible considerarlas como negativas *de facto*. Primero, los investigadores observaron si la respuesta de la dependencia proporcionaba una justificación para negar la existencia de la información solicitada. Después, se preguntaron si esta justificación resultaba clara. La gráfica 2 presenta los hallazgos para estos dos indicadores diferentes. Es notorio que las “cinco primeras” dependencias variaron mucho en la frecuencia con la que negaron información de acuerdo con la categoría de “inexistencia”, como lo muestra la línea negra.

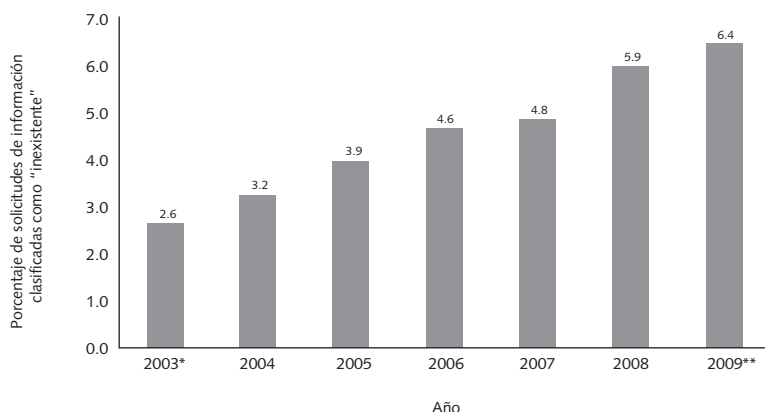
La primera observación que se desprende de la gráfica 2 es que la SFP y la SHCP denegaron muchas más solicitudes de información por la categoría de “inexistencia” que las otras tres dependencias. Entre las posibles explicaciones de ello se cuentan: *a)* los solicitantes pedían a estos orga-

nismos información exótica con más frecuencia que a los demás; *b*) estas dos dependencias niegan las solicitudes apelando a esta categoría debido a su incapacidad para conservar, recuperar y proporcionar eficazmente información en respuesta a solicitudes ciudadanas o, *c*) los otros organismos simplemente encuentran otras maneras para evitar responder con información.

Con excepción de la SHCP, todas las dependencias obtuvieron altas calificaciones en la variable uno, que refleja si proporcionaron una explicación de la negativa y constituye, por lo tanto, un indicador de “responsividad”, es decir, la medida en que los organismos justifican sus acciones ante el público. La SHCP sólo brindó justificación en aproximadamente una quinta parte de las solicitudes que negó en la categoría de “inexistencia”. Mientras el IMSS, la Semarnat y la SEP solían proporcionar justificaciones fáciles de entender de sus negativas, las bajas calificaciones de la SFP y la SHCP indican que sus explicaciones eran mínimas e insuficientes para demostrar que realmente no existía la información. La ley de información requiere que las dependencias demuestren legalmente la “inexistencia”, pero en el caso de la SHCP la mayoría de las negativas no incluían absolutamente ninguna justificación. Como resultado, muy pocas de estas respuestas recibieron una calificación positiva de la variable dos. En el caso de la SFP, se ofrecieron justificaciones en más de 90 por ciento de sus negativas por “inexistencia”, pero la mayor parte de las mismas estaban en un lenguaje sumamente técnico o eran en extremo breves, por lo cual recibieron un “no” para la variable dos. El mal desempeño de la SFP y la SHCP al justificar las negativas por “inexistencia” constituye un síntoma de los límites del mecanismo del sistema de acceso a la información para vigilar el cumplimiento de las dependencias. A las mismas les resulta difícil explicar por qué no han conservado ciertos tipos de información y en ciertos casos sus afirmaciones de “inexistencia” desafían la credibilidad.

En términos más generales, los datos públicos del IFAI demuestran que, en conjunto, las pretensiones de “inexistencia” de los organismos van aumentando constantemente con el paso del tiempo, y que estas respuestas se duplicaron entre 2004 y 2009, como se observa en la gráfica 3.

GRÁFICA 3. Participación creciente de solicitudes de información clasificadas por los organismos como “inexistente”



Fuente: IFAI, estadísticas del SIST, http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_IFAI. Última consulta, 27 de julio de 2009. *Sistema de solicitud de información en operación a partir del 12 de junio de 2003. **Hasta el 9 de julio de 2009.

Esto resulta desconcertante porque, en principio, el aprendizaje institucional y la mejor conservación de la información deberían mejorar la capacidad de las dependencias para localizar la información solicitada. Sin embargo, es posible que esto refleje un proceso diferente de aprendizaje institucional, ya que los organismos han descubierto que es la manera menos riesgosa de denegar las solicitudes de información en los casos en los que no quieren que se difunda o cuando reunirla puede representar una carga. En contraste, si la dependencia afirma que la información solicitada es “confidencial” o “reservada”, es responsable de demostrarlo.

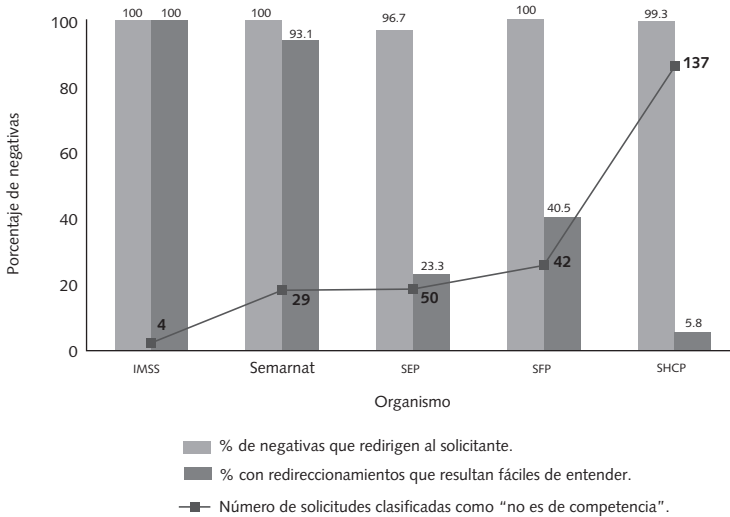
Negativas porque “No es de competencia”

Otra forma usual de denegar la información por parte de las dependencias consiste en declarar que una solicitud es de la competencia de otro organismo. De hecho, muchas veces no está claro qué dependencia es

responsable de contestar una solicitud específica de información, en particular si proviene de ciudadanos no especialistas, sobre todo cuando muchas dependencias federales especializadas están, formalmente, bajo la autoridad de las secretarías. La ley de transparencia estipula que cuando un organismo se niega a dar información apelando a la categoría de “no es de competencia” debe dirigir al solicitante a la dependencia adecuada. Para los fines de esta evaluación de los organismos con más solicitudes, las respuestas que no iban acompañadas por un “redireccionamiento” claro se contaron como negativas. Una instrucción clara al organismo adecuado, en cambio, se contabilizó como respuesta positiva. La calificación de las respuestas “no es de competencia” tomó en consideración dos componentes: primero, una justificación de por qué se había denegado la solicitud de información y, segundo, un redireccionamiento a la dependencia correcta. Si una respuesta incluía estos dos componentes, y si los mismos eran claros y correctos, se consideraba satisfactoria, porque la dependencia brindaba instrucciones útiles a fin de ayudar al solicitante a localizar la información en otro lado. No obstante, en ciertos casos los organismos se limitan a afirmar que la información buscada “no es de competencia de la unidad de enlace” y omiten indicar al solicitante cuál es el organismo apropiado. Estas respuestas se consideraron insuficientes.

El primer patrón de afirmaciones de “no es de competencia”, que se indica en la gráfica 4, sugiere una amplia variación entre las cinco dependencias con más solicitudes. Sin duda la SHCP representa un caso extremo; esta secretaría clasificó casi tantos casos como “no es de competencia” (137) como los que corresponden a “entrega de información en medio electrónico” (143). Segundo, mientras que prácticamente todas las negativas por “no es de competencia” incluían instrucciones para obtener la información por medio de otro organismo, tres de las dependencias (SEP, SFP y SHCP) solían proporcionar explicaciones poco claras o insuficientes. Entre estas tres dependencias era usual limitarse a proporcionar una respuesta de una línea indicando que la solicitud de información no correspondía a ese organismo en particular y a mencionar la

GRÁFICA 4. Evaluación independiente de negativas porque “no es de competencia” en las “cinco primeras”



Fuente: Base de datos de solicitudes de información a cinco dependencias. N = 1787, 2003-2005.

dependencia a la cual el solicitante tenía que volver a presentar su petición. Con frecuencia la misma estaba bajo la autoridad de la secretaría que redirigía al solicitante, por lo cual muchas veces era probable que la información solicitada estuviese también en posesión de la secretaría a la cual se había presentado inicialmente la petición. Sin embargo, la ley de transparencia de México no se aplica sólo a los documentos o datos *generados por determinada dependencia*; también se aplica explícitamente a la información *en posesión del organismo*. El artículo III.V de la ley de información precisa que la información sujeta a la ley incluye: “La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”.

En un caso de 2009 los comisionados del IFAI fallaron en favor de un solicitante que presentó una queja oficial contra la SHCP por una petición de información que fue denegada sobre la base de “no es de competencia”.

En opinión de los comisionados, si bien el solicitante había pedido información presupuestal relativa al Fondo de Desastres Naturales, Fonden, la información era algo que la SHCP había tenido en sus manos en algún momento y, por lo tanto, debía dar respuesta a la solicitud. No obstante, las decisiones del IFAI no están forzadas a seguir precedentes, lo que significa que casos similares posteriores pueden decidirse en otros términos.¹⁵

LA EVALUACIÓN REALIZADA POR EL ASN ACERCA DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS DEPENDENCIAS A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

No mucho después de que se llevase a cabo el análisis de datos de las “cinco primeras”, un grupo de interés público con sede en Estados Unidos llevó a cabo su propia evaluación de la responsividad del gobierno mexicano a las peticiones de información (Doyle *et al.*, 2008). El Proyecto México del Archivo Nacional de Seguridad (ASN) se concentró también en la *calidad* de las respuestas gubernamentales, basándose en una muestra representativa de casos a lo largo de 2006. Igual que el estudio de las “cinco primeras”, el del ASN examinó también las solicitudes y respuestas reales, lo que les permitió verificar la validez de las afirmaciones acerca de las respuestas positivas. Asimismo, evaluó independientemente la cuestión clave de si los “redireccionamientos” a otras dependencias eran claros.

Los principales hallazgos del estudio del ASN fueron que “en 76 por ciento de los casos la respuesta del gobierno satisfacía la solicitud original o superaba las expectativas del solicitante. . . Los solicitantes se manifestaron insatisfechos con las respuestas del gobierno en 24 por ciento de los casos”.¹⁶

¹⁵ Caso de “recurso de revisión” número 0000600109509, <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/2592.pdf>. Según Juan Pablo Guerrero, ex comisionado del IFAI, “esta decisión fue seguida por otras resoluciones que instruían a las dependencias a generar la información que estaban obligadas a tener, pero las mismas eran raras e inconsistentes. Muchas veces se mandaban a las oficinas de control interno de la [Secretaría de la Administración Pública], lo que equivalía a no hacer nada” (correo electrónico, 28 de abril de 2010).

¹⁶ Este índice de respuestas “satisfactorias” es más alto que los reportes del gobierno acerca de la información efectivamente proporcionada. Esto se debe a que el estudio clasificó las negativas de informa-

Cosa notable, encontraron también que 18 por ciento de las solicitudes requerían información que ya estaba disponible de manera pública y que en 75 por ciento de tales casos los ciudadanos fueron remitidos a la fuente, por lo general en línea.

Una de las principales variables del estudio del ASN tenía que ver con la naturaleza de la solicitud ciudadana y se concentraba en “el involucramiento de los usuarios y el importante papel que desempeñan en el resultado del proceso global de información. Los ciudadanos que hacen solicitudes de información contribuyen a determinar las respuestas de la dependencia desde el comienzo, porque definen la forma de la información buscada”. Observaron que la mayoría de las peticiones buscaban datos, más que documentos o registros específicos, lo cual contribuiría a la elevada tasa de satisfacción. Las peticiones más complejas, como las de documentos gubernamentales específicos, encontraban tasas más bajas de respuesta; “el porcentaje de respuestas satisfactorias descendió desde una tasa promedio de 81 por ciento de satisfacción para las peticiones de complejidad baja o media, a un nivel de satisfacción de 57 por ciento para las solicitudes de gran complejidad”. El estudio del ASN encontró también —cuestión consistente con los hallazgos del estudio de las “cinco primeras”— gran discrepancia entre las diferentes dependencias respecto a la manera en que respondían a las solicitudes”.

EL NUEVO SISTEMA DEL IFAI PARA VIGILAR LAS RESPUESTAS POSITIVAS A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN

A partir de 2007 la oficina de control y coordinación con la rama ejecutiva reconoció los límites de los indicadores autocategorizados de la responsividad de las dependencias, cuando creó su propio sistema de

ción que parecían estar justificadas como respuestas “satisfactorias”. Por ejemplo, el estudio del ANS observó que la mayoría de las respuestas en el sentido de que la información solicitada no existía parecían estar “explicadas de forma clara y razonable”.

vigilancia para evaluar la calidad de las respuestas a peticiones de información en el curso de 2009. Un estudio piloto interno, que se concentró en las 25 dependencias con mayor número de solicitudes, utilizó una muestra de más de once mil peticiones de información de la primera mitad de 2008, aproximadamente una cuarta parte del total de solicitudes presentadas en ese periodo. Esta iniciativa representa el primer esfuerzo oficial que procura vigilar en qué medida los organismos proporcionan efectivamente la información que se les pide.

Los analistas calificaron las respuestas de las tendencias en términos de cuatro conjuntos de indicadores: consistencia, completud, confiabilidad y oportunidad. Los porcentajes globales de los organismos que recibieron calificaciones positivas con estos cuatro indicadores fueron: consistencia: 89 por ciento; completud, 71 por ciento; confiabilidad, 49 por ciento (obsérvese que esta categoría se define en función del procedimiento, en términos del cumplimiento administrativo), y oportunidad, 93 por ciento (IFAI, 2008b). El cuadro 5 muestra también los resultados de la evaluación del estudio piloto de la completud y la accesibilidad de las solicitudes de información. De acuerdo con estos datos, aproximadamente 84 por ciento de las respuestas positivas proporcionan toda la información solicitada, y en 78 a 85 por ciento de los casos (según la manera en la que se proporcionó la información) la respuesta de la dependencia ofreció una explicación acerca de cómo obtener información en relación con cada uno de los elementos de la información solicitada. Esta evaluación, en lugar de calificar a las diversas dependencias, se limita a mencionar a los organismos con escasa calificación para cada indicador. En el cuadro 5 se aprecia que el IMSS y la SFP, dos de las cinco dependencias con más solicitudes, recibieron calificaciones por debajo del promedio para algunos de estos indicadores.

Resulta notable la consistencia entre la evaluación que hizo el IFAI de las respuestas oficialmente positivas a las solicitudes de información a partir de 2008 y los hallazgos del estudio de 2003-2005 acerca de las respuestas oficialmente positivas de las “cinco primeras”. Recuérdese que la proporción de respuestas oficialmente positivas que resultaron menos que “satis-

CUADRO 5. Evaluación del IFAI de las respuestas “positivas” de las dependencias, 2008

<i>Indicador de la calidad de la respuesta positiva</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Dependencias de baja calificación mencionadas</i>
Porcentaje de respuestas registradas como “entregadas” que lo son realmente	82.8	
Proporción en la cual se proporcionó toda la información	83.7	IMSS
Proporción en la cual se puso a disposición toda la información solicitada	83.6	IMSS, SFP, SER, SCT
Proporción en la que se indicaba de qué manera la información entregada respondía a cada punto de la solicitud	85.3	IMSS
Proporción en la que se indicaba de qué manera la información que se ponía a disposición respondía a cada punto de la solicitud	77.8	SAT, SFP, PGyPB

Fuente: IFAI (2008b).

factorias” en las “cinco primeras” fue de 13 por ciento (cuadro 4). El nuevo sistema de vigilancia del IFAI encontró que 17 por ciento de las respuestas con información ostensiblemente positivas no proporcionaban, de hecho, la información pedida (véase el cuadro 5).¹⁷ Esta cifra refleja el hecho de que mientras más de 60 por ciento (60.3 por ciento) de las respuestas se clasificaron como “entrega de información en medio electrónico”, en realidad se consideró que menos de 50 por ciento (49.9 por ciento) había proporcionado un contenido sustancial. En otras palabras, sólo se proporcionó información en respuesta a alrededor de la mitad del total de solicitudes.

Pese a las diferencias metodológicas entre ambos estudios, sus hallazgos sugieren que, en términos de la “responsividad del organismo”, definida en sentido estrecho según si las respuestas positivas contestaban en efecto las solicitudes ciudadanas, resultaría difícil sostener que el desem-

¹⁷ No resulta posible comparar dependencias específicas en términos de su cambio a lo largo del tiempo porque el informe del estudio piloto no desagregó las calificaciones por organismo, sino que reportó la calificación promedio de seis sectores diferentes, cada uno de los cuales abarcaba varias dependencias (salud, trabajo y seguridad social; educación y cultura; seguridad nacional; energía; hacienda, desarrollo económico; desarrollo social y recursos renovables).

peño de las dependencias mejoró con el tiempo. De hecho, la comparación de los resultados del periodo 2003-2005 y el de 2008 muestra poca mejora a lo largo del tiempo transcurrido. Sin embargo, para la democracia mexicana representa un logro notable el hecho de que más de las cuatro quintas partes de las respuestas oficialmente positivas de las dependencias *realmente* lo fuesen, de acuerdo con la rigurosa evaluación independiente y a gran escala del IFAI.

EL NUEVO SISTEMA DEL IFAI PARA EVALUAR LAS NEGATIVAS A PROPORCIONAR INFORMACIÓN

El estudio piloto del IFAI de las respuestas de los organismos a las solicitudes de información evaluó asimismo las negativas a proporcionarla. Al igual que en el caso de su evaluación de las respuestas positivas, este sistema se concentró en gran medida en el grado en el que las dependencias cumplían los requisitos de procedimiento, como por ejemplo si entregaban el documento requerido para especificar la razón de la negativa. No obstante, sin duda una aplicación completa del mecanismo de evaluación descrito en el estudio piloto proporcionaría datos útiles respecto a la calidad de las negativas a dar información. Uno de los hallazgos, por ejemplo, refuerza la preocupación resultante del análisis de las “cinco primeras” en el sentido de que con frecuencia las negativas por “inexistencia” no estaban bien justificadas. Como se muestra en el cuadro 6, aproximadamente 92 por ciento de las negativas a proporcionar información debido a “inexistencia” no incluían una explicación bien justificada de la negativa en un acta formal. De hecho, la evaluación observó también que mientras las dependencias aducían “inexistencia” en respuesta a 7.9 por ciento de las solicitudes, los casos efectivos de “inexistencia” llegaban a 11 por ciento (es decir, 23 por ciento más).

Los organismos raras veces cumplen siquiera con los requisitos de procedimientos mejor delineados para las negativas de información. Si bien las restricciones administrativas y los recursos limitados pueden ser sin

CUADRO 6. Evaluación del IFAI de las justificaciones de las dependencias para denegar información, 2008

<i>Categoría de respuesta a la solicitud de información</i>	<i>¿Se le proporcionó al solicitante el acta del comité de información? (%)</i>	<i>¿Especificaba el acta del comité de información la justificación de sus decisiones? (%)</i>	<i>Porcentaje de respuestas acompañadas por un acta en la que se justificase la decisión</i>
Inexistente	30.7	26.2	8.0
Reservada o confidencial	52.0	53.9	28.0

Fuente: IFAI (2008b).

duda un factor, de hecho la legitimidad de las negativas del IFAI depende de que se cumplan ciertos requisitos formales. Los organismos de los que se indicó de manera específica que tenían calificaciones especialmente bajas en los indicadores de la calidad de las negativas a proporcionar información incluyen algunos de los que presentan el mayor número de solicitudes: IMSS, Semarnat, la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua). El estudio piloto que realizó el IFAI sobre las negativas a proporcionar información realiza una importante contribución porque se ocupa de saber si las explicaciones de la negativa que las dependencias ofrecen a los solicitantes están bien justificadas. El hecho de que los organismos cumplan este requisito tan pocas veces sugiere que el personal de la rama ejecutiva no está convencido, en general, de que en él recaiga la tarea de demostrarles a los ciudadanos que las negativas a entregar la información están justificadas.

Si se considera la combinación del reporte excesivo de respuestas positivas con el reporte insuficiente y la escasa tasa de cumplimiento con los requisitos de procedimiento de las negativas, resulta muy visible la necesidad de este nuevo sistema de vigilancia. Si se implanta plenamente, si el IFAI distingue entre las diversas dependencias al reportar las tendencias de cumplimiento y si los resultados se hacen públicos, los resultados del sistema de vigilancia servirán tanto para estimular a los organismos con buen desempeño como para poner al descubierto a los que no lo tienen.

Por ello esta iniciativa representaría una contribución importante al papel del IFAI como dependencia de “rendición de cuentas horizontal”.

QUEJAS CIUDADANAS ACERCA DE NEGATIVAS DE INFORMACIÓN: TENDENCIAS Y RESULTADOS

Esta sección se ocupa del segundo indicador de responsividad gubernamental, es decir, los procesos y resultados de las quejas oficiales de ciudadanos ante el IFAI debido a negativas a sus solicitudes de información o a respuestas positivas con las que se sintieron insatisfechos.¹⁸ Este indicador arroja luz sobre el grado en que el mecanismo de arbitraje característico de México eleva de hecho la probabilidad de que los ciudadanos reciban la información que solicitan.

Los comisionados del IFAI tienen el mandato de atender las quejas ciudadanas y dictaminar si la respuesta de una dependencia del Poder Ejecutivo fue legítima o no. En esta sección nos ocupamos de los resultados de este proceso, documentando las tendencias en cada paso del mismo. El análisis comienza con el número de solicitudes, seguido por las tendencias de las resoluciones del IFAI acerca de esas quejas, la frecuencia con la cual este instituto ordena a las dependencias que den a conocer la información y el grado de responsividad real de los organismos a esos mandatos del IFAI.

El proceso de las quejas es claro. Si los solicitantes desean presentar un recurso ante lo que consideran una negativa injustificada o una respuesta insuficiente no necesitan abogados ni expertos técnicos. De hecho, el mismo IFAI tiene el mandato de colaborar para transformar una queja en una queja formal con base legal, a fin de ayudar al solicitante de información a presentar el caso más sólido que sea posible. Como se ad-

¹⁸ Estas quejas oficiales podrían considerarse también “apelaciones” a las decisiones de los organismos, puesto que el proceso de adjudicación del IFAI es equivalente al de un tribunal administrativo, pero el término se confunde muy fácilmente con las apelaciones legales formales realizadas a través del sistema judicial, por lo cual no lo usamos aquí. Gracias a uno de los revisores anónimos por señalar este punto.

vierte en el cuadro 7, desde 2005 entre 5 y 6 por ciento del total de las solicitudes de información han derivado en quejas oficiales. Es probable que esto represente una estimación insuficiente del grado de insatisfacción ciudadana, ya que no todos los solicitantes que consideran que la respuesta de una dependencia es injustificada efectúan una queja formal. En lugar de presentar una queja en respuesta a una solicitud insatisfecha de información, hay quienes consideran más sencillo elaborar una nueva petición, diseñada para evitar el obstáculo que encontró la primera.

Los comisionados del IFAI se reúnen todas las semanas en sesiones públicas a fin de dictaminar sobre estas quejas ciudadanas. El sistema permite que los solicitantes registren quejas respecto a *cualquier* respuesta, por cualquier razón. Esto comprende tanto las negativas formales y explícitas como las negativas *de facto*, tales como las respuestas que no incluyen la información requerida.

Las respuestas posibles de los comisionados a las quejas oficiales caen en las siguientes categorías: confirma, revoca, modifica, *positiva ficta*, dar seguimiento al caso, descartar, “no se presentó” e inapropiada. El IFAI clasifica estos resultados en tres categorías generales: los que involucran la aplicación de la ley (conocidos como “recursos de fondo”), los que se basan en cuestiones de procedimiento (llamados “recursos de forma”) y *positiva ficta*, una categoría única de resoluciones que instan a los organismos a responder la solicitud (y entregar la información a su propia costa) dentro del tiempo legalmente obligatorio.

Una resolución que se clasifica como “confirma” implica que el IFAI ha decidido que la respuesta del organismo era correcta (ya fuese al denegar o al proporcionar información). “Modifica” significa que el IFAI no acepta completamente ni rechaza por entero la respuesta proporcionada por la dependencia, sino que ordena que la misma cambie su respuesta de alguna manera. En las resoluciones que se describen como “rechazadas” el IFAI ha determinado que la respuesta de la dependencia era incorrecta, lo cual con frecuencia implica ponerse del lado del solicitante. Los informes anuales del IFAI categorizan el “mantenerse fuera del caso” como “recursos de forma”. No obstante, muchas veces eso quiere decir que la dependencia

CUADRO 7. Total de quejas presentadas al IFAI y proporción del total de solicitudes que llevó a presentar quejas

	<i>Total acumulado</i>	2003*	2004	2005	2006	2007	2008
Total de quejas presentadas al IFAI	19 020	635	1 431	2 639	3 533	4 864	5 918
Porcentaje del total de solicitudes	5.1	2.6	3.8	5.3	5.9	5.1	5.6

Fuente: IFAI (2009, 20) y solicitud de información núm. 0673800005909, Fox y Haight (2010, 147). *Sistema de solicitud de información en operación a partir del 12 de junio de 2003.

ha cambiado de posición en el curso de la queja, lo cual, de hecho, puede significar que ha proporcionado acceso a la información requerida.

La mayoría de las quejas ha hecho necesario que los comisionados del IFAI tomen decisiones sustantivas respecto a si la respuesta del organismo era apropiada o no. En el cuadro 8 se observa que en 37.3 por ciento de los casos los comisionados rechazaron o modificaron la respuesta de la dependencia. Sólo han fallado plenamente en favor de ésta en 17.5 por ciento de los casos. Al menos hasta hace poco, se inclinaban por interpretar la ley en favor de la apertura. En efecto, debido a que 43 por ciento de las resoluciones tienen base procedimental, esto implica que del 57 por ciento restante de los casos dictaminados sobre bases sustantivas, el IFAI estuvo del lado de los solicitantes de información en cerca de 66 por ciento de los casos. Estos porcentajes revelan tendencias clave. Una de éstas es la alta tasa de resoluciones por razones procedimentales, cuyo significado no resulta claro.¹⁹ Además, como ya se señaló, las quejas relativas a las afirmaciones de las dependencias en el sentido de que la información solicitada “no existe” resultan difíciles de refutar, porque la “carga de la prueba” recae casi exclusivamente en el solicitante.²⁰

¹⁹ Se requiere más información sobre esta categoría de resoluciones. Una hipótesis podría ser que el alto índice de rechazos de quejas sobre bases procedimentales indique una empinada curva de aprendizaje por parte de la demanda ciudadana, a medida que los solicitantes van aprendiendo las reglas. Si bien en principio esos solicitantes podrían aplicar las lecciones a su experiencia futura, en un proceso de ensayo y error, las resoluciones podrían reforzar la desconfianza e inducir a algunos a perder fe en el proceso.

²⁰ Véase por ejemplo el caso de prueba que se detalla en Fox y Haight (2007).

CUADRO 8. Categorías de resoluciones del IFAI como porcentajes del total de quejas analizadas, 2003-2008

<i>Decisiones de adjudicación (resoluciones del IFAI)</i>	<i>Porcentaje del total de quejas atendidas</i>	2003*	2004	2005	2006	2007	2008
Recursos de fondo							
Confirma	17.5	16.5	15.9	14.9	15.5	16.6	20.3
Modifica	21.3	21.7	21.4	20.4	19.2	24.8	20.3
Revoca	16.0	19.5	23.4	22.5	17.1	13.8	12.1
Positiva ficta	1.8	1.8	0.8	0.3	0.4	1.1	3.3
Recursos de forma	43.4	40.5	38.4	41.9	47.7	43.7	44.0

Fuente: IFAI (2005, 18-19; 2006, 19-20; 2007, 23-24; 2008a, 20-21); Fox y Haigh (2010, 148). *Sistema de solicitud de información en operación a partir del 12 de junio de 2003.

De acuerdo con la ley de transparencia de 2002, la resolución de los comisionados es ostensiblemente mandatoria para la dependencia.²¹ Los organismos no pueden cuestionar las resoluciones del IFAI presentando sus propias apelaciones por medio del sistema judicial, pero los solicitantes sí pueden hacerlo (artículo 59). Sin embargo, algunos organismos ejecutivos han presentado demandas legales, aunque esto sólo ocurrió en 1.2 por ciento de las más de 19 000 resoluciones del IFAI (IFAI, 2008a, 24). De los 45 requerimientos judiciales presentados por dependencias contra resoluciones del IFAI en el curso de 2007, por ejemplo, los tribunales fallaron en favor del IFAI en 26, y 15 de los casos seguían aún sin ser resueltos (IFAI, 2007, 25). En otras palabras, los tribunales no han fallado todavía en favor de dependencias que cuestionan las decisiones del IFAI y hasta ahora han dictaminado consistentemente que las resoluciones de este instituto son definitivas. Las resoluciones del IFAI se publican en lí-

²¹ Las resoluciones del IFAI no están forzadas a seguir precedentes.

Cuadro 9. Frecuencia y proporción de las resoluciones del IFAI que ordenan a las dependencias dar a conocer la información

<i>Resoluciones con instrucciones</i>	<i>Total acumulado</i>	2003*	2004	2005	2006	2007	2008
Totales	7 202	275	680	1 153	1 395	1 945	1 754
Porcentaje del total de quejas	37.9	43.2	47.5	43.7	39.5	40.0	29.6

Fuente: IFAI, Estadísticas del SISI, www.ifai.gob.mx, consultado el 11 de abril de 2009; solicitudes de información núms. 0673800076608, 0673800018807, 0673800026809, Fox y Haight (2010, 150). *Sistema de solicitud de información en operación a partir del 12 de junio de 2003.

nea junto con los documentos que les sirven de base. Si se requiere que una dependencia dé a conocer la información, habitualmente se le conceden diez días hábiles para responder y proporcionar la misma (a partir de que reciba la notificación oficial de la resolución). En el cuadro 9 se destaca de manera más específica la frecuencia con que las resoluciones del IFAI instruyen a los organismos a dar a conocer la información. Una de las observaciones más notables es el contraste entre la tendencia relativamente consistente de 2003 a 2007, cuando la tasa anual de resoluciones que ordenaban la difusión de la información alcanza un promedio de 42.8 por ciento, y la marcada declinación a 29.6 en 2008. El cuadro 8 reveló una tendencia similar en 2008. Entre 2003 y 2007 los comisionados del IFAI se expresaron en favor de las negativas a las solicitudes de información en 15.3 por ciento de los casos, en promedio, anualmente. En cambio, en 2008 las resoluciones del IFAI en favor de las dependencias se elevaron a 20.3 por ciento del total, aumento de casi una tercera parte sobre el promedio previo. En conjunto, estas dos tendencias sugieren un cambio significativo en la dirección de las resoluciones del IFAI.

Tal como ocurre en el caso de las respuestas de las dependencias a las solicitudes directas de los ciudadanos, las que los organismos presentan a las instrucciones del IFAI de dar a conocer la información también varían mucho. El cuadro 10 muestra las diez dependencias que reciben el mayor número de quejas en términos absolutos. Sin embargo, hay algunas

entre ellas que generan muchas quejas simplemente porque reciben enormes cantidades de solicitudes, aunque sólo un porcentaje muy pequeño de éstas dan por resultado quejas, como ocurre en relación con el IMSS. En oposición, otros organismos que ocupan un lugar elevado en la lista provocan tasas de quejas muy superiores al promedio (de aproximadamente 5 por ciento, como se indica en el cuadro 7). De manera especial, dos dependencias responsables del buen gobierno —la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Procuraduría General de la República (PGR)— generan tasas de quejas ciudadanas que están por encima de 9 por ciento. Estos índices, que son casi el doble del promedio, indican que los ciudadanos cuestionan frecuentemente la legitimidad de las negativas a proporcionar información por parte de estas dos dependencias. Estas tasas elevadas se relacionan también con la naturaleza de la información en cuestión, que muchas veces tiene que ver con casos legales que implican violaciones criminales o administrativas. Resulta especialmente notable el alto porcentaje de respuestas a solicitudes de información a la SFP que provoca quejas, puesto que la misma secretaría es responsable de decidir si debe sancionar —y cómo— a los funcionarios federales que se niegan a cumplir las resoluciones del IFAI. En otras palabras, por lo que se refiere al acatamiento de las resoluciones del IFAI, la SFP se encuentra en la posición de ser al mismo tiempo juez y parte.

El IFAI, consciente de la importancia de vigilar la responsividad de los organismos a las resoluciones de sus propios comisionados, desarrolló un conjunto de indicadores para rastrear los retrasos en la revelación de información de las dependencias en respuesta a las instrucciones del IFAI (IFAI, 2008c). La oficina del IFAI responsable de la vigilancia y la coordinación con los organismos del Ejecutivo llevó a cabo, en 2008, un estudio piloto de responsividad denominado “Apertura, efectividad de clasificación y cumplimiento a las resoluciones”, ACC.²² Las calificaciones generales de cumplimiento para el primer y el segundo semestre de

²² Correo electrónico, José Luis Marzal Ruiz, director general de la Dirección de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, IFAI, 6 de julio de 2009.

CUADRO 10. Las primeras diez dependencias por número de decisiones de adjudicación del IFAI: Evaluación de las respuestas, 2008*

<i>Dependencia</i>	<i>Total de quejas presentadas (2003-2008)**</i>	<i>Decisiones del IFAI como porcentaje de las solicitudes de información a cada dependencia</i>	<i>Primer semestre de 2008, puntaje ACC (de 10)</i>	<i>Segundo semestre de 2008, puntaje ACC (de 10)</i>
IMSS	1 405	3.2	7.7	8.6
Secretaría de la Función Pública	1 050	9.9	8.7	9.2
Secretaría de Educación Pública	911	5.2	6.8	8.5
Procuraduría General de la República	816	9.1	7.3	4.2
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	727	5.1	9.1	8.8
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	623	6.7	6.3	8.0
Sistema de Administración Tributaria	578	7.9	8.8	9.6
Pemex	490	8.1	8.9	8.8
ISSSTE	468	5.8	9.3	9.1
Secretaría de Gobernación	452	5.1	8.3	9.2
Proporción de quejas relativas a las diez primeras dependencias como porcentaje del total de quejas presentadas (2003-2008)		39.5		

Fuente: Columnas 1 y 2: solicitudes de información núms. 067380005909 y 0673800026809; Fox y Haight (2010, 151); columnas 3 y 4: datos de ACC extraídos de una comunicación personal por correo electrónico, José Luis Marzal, IFAI, 6 de julio de 2009. *Sistema de solicitud de información en operación a partir del 12 de junio de 2003. **Las cifras se basan en el total de quejas de casos en los que el proceso ha concluido y en los cuales los comisionados del IFAI han llegado a una resolución final.

2008 se presentan en las dos últimas columnas del cuadro 10, que enumera las diez dependencias que recibieron el mayor número de quejas entre 2003 y 2008.

Estas calificaciones reflejan tres indicadores diferentes de cumplimiento por parte de los organismos del procedimiento de queja, cada

uno de los cuales tiene un peso diferente. Un 40 por ciento de la calificación refleja el porcentaje de respuestas negativas a solicitudes de información que incluyen reportes de los comités de información de las dependencias explicando las negativas. (Estas justificaciones oficiales son requeridas y por lo tanto refuerzan la posición de la dependencia en el proceso de adjudicación.) Otro 15 por ciento de la calificación se refiere al porcentaje de quejas que da como resultado que el IFAI acepte la respuesta original del organismo. El 45 por ciento restante de la calificación refleja con qué frecuencia y durante cuántos días la dependencia rebasa el periodo establecido para cumplir las resoluciones de adjudicación del IFAI.

Ninguno de los tres indicadores ACC del IFAI mide el grado en que la información otorgada en respuesta a una resolución del IFAI proporciona realmente la información solicitada por el ciudadano. Más bien, cuando una dependencia no responde a una resolución del IFAI con instrucciones, esto contribuye a un cociente más bajo para la parte de la calificación del ACC que refleja la *oportunidad* del cumplimiento. El sistema de vigilancia registra el no cumplimiento total como una serie de días que rebasan la fecha de entrega. Este sistema no se ocupa de la calidad o la completud del cumplimiento de los organismos a los mandatos del IFAI.

Hasta hace poco tiempo el IFAI se basaba en un sistema “guiado por la demanda” para descubrir los casos de incumplimiento total con las resoluciones, pues dependía de las quejas de los solicitantes ciudadanos para alertar a la Dirección de Coordinación y Vigilancia respecto a casos de incumplimiento por parte de las organizaciones (véase el comentario más abajo). Sin embargo, las autoridades del IFAI se dieron cuenta de que los reportes de incumplimiento estaban bastante por debajo de la realidad, y en septiembre de 2007 crearon su propio sistema de verificación del cumplimiento. En el cuadro 11 se aprecian los notables hallazgos iniciales. Tal vez no sea sorprendente que las tasas de incumplimiento de los organismos en el momento de la verificación del IFAI resulten bastante altas, y oscilen entre 39 y 57 por ciento. Los datos también permiten ver

CUADRO 11. Resultados de la verificación del IFAI del cumplimiento de las dependencias, 2007-2009

<i>Año</i>	<i>Total de resoluciones que ordenan a las dependencias revelar la información</i>	<i>Número de resoluciones no cumplidas en el momento de la verificación del IFAI</i>	<i>Porcentaje de las resoluciones no cumplidas en el momento de la verificación del IFAI</i>	<i>Resoluciones seguidas por quejas ciudadanas acerca de su incumplimiento (no incluidas en los datos de verificación del IFAI)</i>
2007*	935	340	57	80
2008	2 028	1 052	52	131
2009**	599	232	39	29

Fuente: Extraídos de una comunicación personal por correo electrónico, José Luis Marzal, IFAI, 4 de septiembre de 2009. *Nota:* Las resoluciones corresponden al año en que se presentó la queja, cualquiera que sea el año de resolución. *El sistema de verificación del IFAI se inicia en 2007. **Hasta agosto de 2009.

el grado muy significativo de reportes sumamente bajos de quejas ciudadanas, lo que subraya la importancia del nuevo esfuerzo del IFAI para asumir la responsabilidad institucional de verificar el cumplimiento. Cabe destacar que el IFAI informa que las dependencias respondieron en mayor medida a sus esfuerzos de seguimiento, elevando la tasa oficialmente reportada de cumplimiento global con los mandatos del IFAI en 98 por ciento (IFAI, 2009a).

Se requiere más investigación independiente para evaluar en qué grado los casos registrados como “cumplimiento” responden de hecho a los mandatos del IFAI y a las solicitudes ciudadanas. Considérese, por ejemplo, que los casos registrados oficialmente como cumplimiento incluyen aquellos en los cuales las dependencias a las que se instruye entregar la información pueden resolver el asunto con un simple cumplimiento en términos de procedimiento. Por ejemplo, si la resolución del IFAI rechaza la afirmación de “inexistencia” de una dependencia porque no tenía el documento formal apropiado para su comité de información, se dice que el organismo cumple si responde con la justificación formal de su negativa, que se había omitido. En otras palabras, de acuerdo con este enfoque, el cumplimiento formal con una resolución del IFAI no significa necesariamente que el quejoso recibiese efectivamente la información

en cuestión, en oposición al nuevo sistema del IFAI para vigilar el contenido de las peticiones de información. En síntesis, el enfoque del incumplimiento guiado por la demanda implica que tratar de obtener el cumplimiento es una responsabilidad compartida entre los ciudadanos interesados y la dependencia responsable de la rendición de cuentas horizontal, es decir, el IFAI.²³

QUEJAS CIUDADANAS SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DEL IFAI

Los ciudadanos tienen tres recursos posibles si están insatisfechos con la respuesta de una dependencia a un mandato del IFAI. Primero, pueden solicitar que este instituto se mantenga involucrado en el caso, presentando una queja oficial a su Dirección de Coordinación y Vigilancia que está en contacto con los organismos del Ejecutivo. Una vez presentada la queja, el personal del IFAI trabaja directamente con la dependencia para promover que se cumpla el mandato, utilizando sus poderes informales de persuasión, ya que carece de la amenaza tangible de imponer sanciones. Segundo, los quejosos pueden presentar apelaciones legales a través de los tribunales para establecer que una dependencia ha violado sus derechos. Pocos son los que han seguido este arduo camino legal. Son más comunes las quejas al IFAI, que se producen en respuesta a alrededor de 3.5 por ciento de las resoluciones del instituto. Tercero, los solicitantes pueden darse por vencidos en vista de los retrasos burocráticos y de la posible percepción de que están perdiendo el tiempo, en la medida en que sienten que el IFAI tiene pocas probabilidades de llegar a arrancarle la información en disputa al organismo en cuestión.

El grado en el que diferentes dependencias provocan quejas por su incumplimiento de las instrucciones del IFAI constituye un revelador

²³ Cuando se expresa en términos del contraste conceptual de la ciencia política entre “patrullas de policía” y “alarmas de incendios”, este sistema se basa claramente en el enfoque de la “alarma de incendios”. Un análisis de este concepto en el contexto de las innovaciones de las instituciones de supervisión social puede encontrarse en Fox (2007b).

CUADRO 12. Los diez organismos con mayor número de quejas por no cumplir resoluciones del IFAI que les ordenaban divulgar información, 2004-2008*

<i>Dependencia</i>	<i>Total de quejas acumuladas 2004-2008</i>	<i>Total de resoluciones del IFAI con instrucciones</i>	<i>Porcentaje del total de resoluciones del IFAI que involucran instrucciones a una dependencia y que dan por resultado una queja 2004-2008</i>
Secretaría de Educación Pública	46	357	12.9
Procuraduría General de la República	34	249	13.7
IMSS	30	420	7.1
Secretaría de la Función Pública	29	251	11.6
Secretaría de Relaciones Exteriores	24	185	13.0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	22	233	9.4
Oficina de la Presidencia	19	227	8.4
Pemex, Exploración y Producción	19	122	15.6
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	18	232	7.8
Comisión Nacional del Agua	17	125	13.6

Fuente: Solicitudes de información núms. 0673800076508 y 0673800064109. *Para 2003 no se registraron quejas por incumplimiento.

indicador de la variación de la responsividad de los organismos a los mandatos del instituto. No obstante, cabe advertir que la falta de una queja oficial *no* constituye un indicador de que la dependencia cumplió necesariamente con la resolución, puesto que muchos ciudadanos se dan por vencidos o se las arreglan con alguna fracción de la información que solicitaban. Desde el punto de vista de las dependencias, levantar muros suele funcionar. El cuadro 12 compara los organismos de acuerdo con dos indicadores: el número de resoluciones del IFAI con instruccio-

nes de proporcionar información y los porcentajes de resoluciones del instituto que son seguidos por quejas acerca del incumplimiento de las dependencias.

Como es de esperar, los organismos con más mandatos del IFAI para proporcionar información se cuentan entre las dependencias con más solicitudes en general, especialmente el IMSS. No obstante, varían mucho en términos de la tasa en la que las resoluciones del IFAI dan por resultado quejas ciudadanas de incumplimiento. Los organismos que tienen la *proporción* más alta de quejas por hacer caso omiso de las resoluciones del IFAI incluyen a Pemex, la Secretaría de Educación Pública, la Procuraduría General y, de manera destacada, la Secretaría de la Función Pública. Cuando se toma en cuenta asimismo la escasa tasa de respuestas satisfactorias de esta última institución a las solicitudes de información, documentada en el estudio de las “cinco primeras”, así como su alta tasa de quejas por negativas a proporcionar información, surge un patrón de comportamiento institucional.

La oficina de vigilancia y verificación del IFAI señala que del total de 747 quejas por incumplimiento de resoluciones recibidas entre 2003 y 2009, la notable cifra de 718 (96 por ciento)²⁴ logró la entrega de los documentos sin tener que recurrir a una denuncia formal. Esta tasa de éxito requiere un análisis adicional. Como último recurso, el IFAI turna los casos de incumplimiento con sus resoluciones a la SFP para su investigación y posibles sanciones administrativas. En el curso de toda la historia del IFAI, desde 2003 hasta agosto de 2009, incluido, el número total de casos turnados a la SFP fue de 56, con cuatro más en proceso. Aproximadamente una cuarta parte de los mismos involucraban a la Procuraduría General de la República. De los 56 casos que se produjeron en ese periodo, la mayor parte sigue estando enlistado oficialmente como “en investigación” o “concluido por falta de evidencias”. Sólo siete desembocaron en sanciones administrativas (IFAI, 2009c).

²⁴ Correo electrónico, José Luis Marzal, 4 de septiembre de 2009.

ESTUDIO DE CASO DE LAS RESPUESTAS DE LOS ORGANISMOS A LAS QUEJAS
DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN: SHCP

El gran nivel de variación respecto a la responsividad de los organismos a los mandatos del IFAI sugiere que las investigaciones futuras en torno a los límites y posibilidades de las reformas realizadas por un gobierno abierto deberían atender la dinámica institucional específica de una dependencia determinada. En vista de la ausencia de una metodología preexistente con la cual ocuparse de esta cuestión, en 2007 uno de los autores llevó a cabo un estudio piloto destinado a desarrollar indicadores independientes de la responsividad de las dependencias a las resoluciones del IFAI (Gama Ríos y Haight, 2007).²⁵ La estrategia de investigación combinó el análisis cuantitativo de las tendencias relativas a las decisiones de adjudicación del IFAI y las respuestas de los organismos con el análisis cualitativo de su contenido. El diseño de la investigación se concentró en una gran muestra de resoluciones sobre quejas ciudadanas que tenían que ver con una sola de las dependencias con más solicitudes, la SHCP. Se escogió esta secretaría para el estudio de caso debido a que los hallazgos del análisis de la “cinco primeras”, citado arriba, sugerían que la dependencia no se manifestaba muy sensible al gobierno abierto, pero prestaba atención a los procedimientos legales. El conjunto de casos de quejas estudiado incluyó todas las decisiones del IFAI respecto a quejas relativas a respuestas de la SHCP a peticiones de información en 2005 y 2006.²⁶

En el curso de esos dos años los ciudadanos presentaron un total de 4747 peticiones de información a la SHCP, lo que llevó a que el IFAI publicara 258 resoluciones respecto a quejas ciudadanas (5.5 por ciento del total de solicitudes de información a la SHCP durante esos dos años, cifra

²⁵ El acceso a los datos fue concedido por la Dirección de Coordinación y Vigilancia del IFAI.

²⁶ La segunda mitad de 2003 y todo 2004 se excluyeron porque se consideró que tanto los solicitantes como la dependencia estaban todavía en fase de aprendizaje y que por lo tanto los resultados de ese periodo no necesariamente resultarían representativos de las respuestas más institucionalizadas del organismo.

cercana al promedio general). Tras las resoluciones del IFAI que ordenaban la entrega de material (“con instrucción de entregar información”), la SHCP dio a conocer información adicional a los ciudadanos sólo en 59 por ciento de las ocasiones. En los casos restantes la secretaría respondió a las instrucciones del IFAI de divulgar información con “declaraciones de inexistencia” de parte o el total de la información requerida.²⁷ Sin embargo, casi la mitad de las quejas iniciales se debieron, en primer lugar, a las afirmaciones del organismo de que la información no existía o de que la dependencia no era responsable de la misma (“incompetente”). El IFAI falló en favor del ciudadano en 30 por ciento de estos dos tipos de casos, rechazando así las afirmaciones de la SHCP (Gama Ríos y Haight, 2007, 27). Si se incluyen otras declaraciones de la SHCP que involucraban declaraciones por lo menos parciales de “inexistencia” o “incompetencia”, pero que la dependencia registró como casos de información proporcionada, 65 por ciento de las quejas ciudadanas presentadas se registraron como una de estas dos categorías de negativas (Gama Ríos y Haight, 2007, 22-25). En realidad, 30 por ciento de las quejas ciudadanas cuestionaban las afirmaciones de la SHCP en el sentido de que la dependencia había respondido “positivamente” a la solicitud inicial (Gama Ríos y Haight, 2007, 27). Otra categoría de negativa a proporcionar información tenía que ver con las aseveraciones de la SHCP de que la información solicitada se consideraba “reservada o confidencial”. De las 48 quejas por negativas basadas en ese argumento, el IFAI sólo se manifestó en favor de la SHCP en dos casos (Gama Ríos y Haight, 2007, 29).

Si la calidad de las respuestas de las dependencias a las solicitudes de información de los ciudadanos es un indicador de la “rendición de cuentas” del Estado a la sociedad, la propensión de los organismos a responder adecuadamente a las resoluciones del IFAI es un indicador de la rendición

²⁷ Las negativas “parciales” se producen cuando el organismo que responde determina que está en condiciones de proporcionar una parte de la información solicitada por el ciudadano, pero que parte de la misma se niega bajo una de las categorías de negativa, como “incompetencia”, “inexistencia”, reservada o confidencial.

de cuentas horizontal, es decir, de la capacidad de una dependencia para instar a otra a tener una mejor rendición de cuentas. Como ya se mencionó en la introducción, el IFAI, en tanto institución que tiene el mandato de hacer cumplir la ley de transparencia de 2002, es una institución innovadora. México es el único país de América Latina que cuenta con una dependencia semiautónoma dedicada específicamente a tal propósito.

Sin embargo, en la práctica, el problema del incumplimiento de las decisiones del IFAI por parte de los organismos pone a prueba la capacidad de este instituto para desempeñar un papel de “rendición de cuentas” horizontal.

El análisis precedente de las quejas ciudadanas respecto a respuestas a solicitudes de información, así como el nivel de cumplimiento de las dependencias con las resoluciones del IFAI sobre estas quejas, obtiene resultados mixtos. Por un lado, el proceso oficial de queja parece ser visto como un recurso legítimo y muchas veces efectivo para los solicitantes que cuestionan las negativas oficiales a proporcionar información, según lo demuestra el considerable número de quejas (que representa aproximadamente 5 por ciento de las solicitudes) y la frecuencia con la que el IFAI se ubica del lado del quejoso. Sin embargo, un análisis más a fondo del proceso de las quejas revela deficiencias en el sistema. Como el IFAI apenas está empezando a ir más allá de un enfoque “impulsado por las quejas” para determinar si se respetan sus resoluciones, todavía no existen datos que permitan una determinación precisa del grado en el cual las dependencias, en la práctica, realmente cumplen. Además, la confianza del IFAI en la persuasión para manejar los casos de incumplimiento, si bien es efectiva ocasionalmente, refleja su falta de capacidad para imponer castigos o premios que promuevan el cumplimiento. No obstante, en el curso del proceso formal de tramitación de una queja, surgieron nuevos e inesperados patrones de revelación de la información.

El estudio de las quejas acerca de las contestaciones de la SHCP a las solicitudes de información observó que las respuestas oficiales de la secretaría a los mandatos del IFAI no captan todo el patrón de divulgación

de la información generado por el proceso de queja. La mitad de los casos de la muestra del mismo proceso de queja, *antes* de la decisión final, llevó a la SHCP a revelar toda la información originalmente pedida o parte de la misma. Esto no incluye información que la SHCP hizo pública después de las resoluciones del IFAI, en respuesta a las instrucciones del instituto. En otras palabras, en la mitad de las quejas la SHCP añadió información que respondía directamente la solicitud o que tenía pertinencia directa (Gama Ríos y Haight, 2007, 20). Los autores observan:

Esta información queda en el dominio público por la publicación de los expedientes de las resoluciones en la página web del IFAI. Este resultado tiene dos principales interpretaciones. En primer lugar, destaca el alto impacto del proceso del recurso de revisión, la labor de investigación en los casos por parte de los comisionados y la DGEI, y el alto valor del “bien público” que son los expedientes de las resoluciones [...] La segunda interpretación [...] es que en la mitad de los casos donde una solicitud se ha convertido en recurso de revisión, la SHCP no había dado una respuesta adecuada inicialmente. Dado que la información sale gracias al proceso del recurso de revisión, quiere decir que la SHCP no la entregó en su respuesta original al solicitante.

EXPLICACIONES POTENCIALES DE LA VARIACIÓN DE RESPONSABILIDAD ENTRE LAS DIVERSAS DEPENDENCIAS: DILEMAS CONCEPTUALES

Este estudio se concentra en documentar los patrones de comportamiento institucional que podrían describirse como el “lado de la oferta” del acceso a la información oficial. No profundiza en el “lado de la demanda” del acceso a la información, el cual refleja las prioridades y estrategias de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil (Fox, Haight y Sánchez Andrade, 2007). Hay características de las mismas solicitudes de información que resultan importantes para comprender los patrones de respuesta institucional. Recordemos que el estudio del ASN, que se describe en la sección III, observó que las solicitudes de información por

parte de los ciudadanos resultaban más exitosas cuando se referían a los documentos gubernamentales específicos que buscaba y cuando utilizaban el lenguaje técnico en el que se expresaba la dependencia en cuestión. Sin embargo, no está claro por qué la variación de los factores del “lado de la demanda” bastaría para explicar la gran variación de los patrones de respuesta en las diversas dependencias que se encontraron en este caso. De hecho, el proceso societal de aprender a presentar las solicitudes llevaría a esperar que con el tiempo la precisión y la efectividad del proceso de solicitud aumentasen; sin embargo, la vigilancia piloto que realizó el propio IFAI en 2008 respecto a la calidad de las respuestas de los organismos encontró una tasa de respuestas satisfactorias menor que la evaluación independiente de las “cinco primeras” en 2003-2005.

En el nivel conceptual más amplio, las posibles explicaciones de las variaciones de la calidad en el cumplimiento de la ley de transparencia por parte de las dependencias tendió a caer en dos categorías conectadas entre sí: “la cultura de la transparencia” y los recursos e incentivos institucionales. Mientras que el primer enfoque hace hincapié en los valores, el otro se concentra en los intereses y el poder. Esta sección adopta un enfoque inductivo para plantear posibles explicaciones de las variaciones de la respuesta de los organismos documentadas a lo largo de este estudio, a fin de contribuir al diseño de estudios más explícitamente analíticos en el futuro.

LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA²⁸

Un conjunto de explicaciones sobre si las instituciones cumplen los mandatos en materia de transparencia está basado conceptualmente en la cultura, término que muchas veces se usa como una especie de taquigrafía para referirse a valores, actitudes y cosmovisiones. En esta visión amplia, si las reglas no son vistas como legítimas por quienes tienen la tarea de darles cumplimiento, se eleva la probabilidad de incumplimien-

²⁸ Esta sección se basa en Fox y Haight (2010, 155-157).

to. En principio muchos podrán estar de acuerdo en la importancia de “la cultura de la transparencia”... tal vez porque es posible entenderla de muchas maneras diferentes. Aquí este concepto se refiere a cambios en las creencias, prácticas y expectativas, insertas tanto en el Estado como en la sociedad, respecto al derecho del público a saber. Es obvio que esta idea va más allá de las formalidades legales, puesto que los cambios legales no crean automáticamente el reconocimiento ampliamente compartido de que la información gubernamental le pertenece a la ciudadanía, en lugar de ser patrimonio de los funcionarios. El término implica que se requieren cambios actitudinales para que los servidores públicos acepten el derecho del público a saber, sobre todo porque, en la práctica, el riesgo de sufrir sanciones tangibles por incumplimiento es mínimo.

Una encuesta oficial realizada en 2007 con más de 1 200 funcionarios federales, relativa a sus actitudes hacia las reformas de acceso a la información, reveló un sustancial escepticismo, por decir lo menos. La encuesta se basó en una muestra aleatoria de administradores del nivel de jefe de área o director general. Más de 43 por ciento estuvo de acuerdo con la afirmación de que: “la mayoría de las solicitudes de información son usadas por los solicitantes para lograr algún beneficio personal”, y 30 por ciento reportó que desde que había entrado en vigor la ley de información “algunos funcionarios guardan menos documentos relacionados con el trabajo”. Cuando se preguntó en qué caso debía “protegerse” la información del público, 40 por ciento estuvo de acuerdo en que se hiciese “cuando el superior no ha autorizado su divulgación”, y 53 por ciento coincidió con “cuando sospechamos que la información será usada para atacar a la dependencia”.²⁹ Estas actitudes contribuyen a explicar el aumento de las negativas a las solicitudes de información, acompañadas por aseveraciones de que la información pedida no existe. Al mismo tiempo, la encuesta brinda ciertas bases para sentir optimismo respecto a la cultura de la transparencia en los organismos gubernamentales. Por ejemplo, 62 por ciento de los encuestados coincidieron en que “gracias a

²⁹ Para más detalles, véase *Probabilistica* (2007).

la ley de archivos y a la ley de transparencia, en mi organismo los archivos están mejor organizados”, y 80 por ciento de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que “el acceso a la información pública ha producido cambios en la cultura de la administración pública”.

Promover la cultura de la transparencia implica también una serie de cambios en la sociedad civil, que incluye la difusión horizontal del derecho a saber como parte del “derecho a tener derechos” más general. Los años de movilización de la sociedad civil de México, reforzados por las campañas del IFAI en los medios públicos, parecen haber surtido efecto. De acuerdo con una importante encuesta de opinión, a la pregunta: “¿Usted tiene o no tiene derecho al acceso a la información generada por el gobierno?”, 89 por ciento de los entrevistados respondieron en sentido afirmativo. Entre sus razones se incluían: “Porque soy mexicano” (25%), “Porque pago impuestos” (14%), “Porque es obligación del gobierno” (22%) y “Todas las anteriores” (27%). La encuesta señaló también que 64 por ciento de los entrevistados habían oído hablar del IFAI; sin embargo, sólo 15 por ciento dijo haber solicitado información del gobierno (Pacheco Luna, 2006, 67, 68, 72, 80; Sobel *et al.*, 2006).

Los cambios en la cultura de la transparencia tanto dentro del gobierno como en la sociedad civil no sólo implican nuevas expectativas, sino también nuevas prácticas. Para los ciudadanos, el ejercicio efectivo del derecho a la información requiere una considerable inversión en aprendizaje, que se refiere tanto al aspecto técnico de *cómo hacer las solicitudes* como a la cuestión estratégica más general de *qué pedir*. Esto habla de la importancia de incorporar el ejercicio de los derechos a la información en campañas más amplias en defensa del interés público (por ejemplo, Méndez Lara, 2009). Cada vez más, las organizaciones de la sociedad civil están realizando esta inversión en el aprendizaje de cómo utilizar su nuevo juego de herramientas. Las repercusiones tangibles, aunque promisorias, siguen siendo incipientes y varían mucho en las diversas áreas temáticas. Los funcionarios gubernamentales también están adquiriendo las habilidades y los recursos para conservar información, así como para proporcionar a los ciudadanos la que solicitan en formatos accesibles.

Igualmente importante es que el respeto a los derechos a la información se está convirtiendo en un aspecto mucho más central de la cultura burocrática en México de lo que fue una década atrás.

INCENTIVOS Y RECURSOS

Otro conjunto de explicaciones posibles del comportamiento institucional se basa conceptualmente en los incentivos y recursos con que cuentan las instituciones. ¿Tienen las instituciones los recursos necesarios para cumplir con sus metas? ¿Se enmarca el comportamiento del personal con combinaciones apropiadas de incentivos positivos y negativos? La responsabilidad de cumplir con las leyes de transparencia constituye un mandato sin financiamiento para los organismos gubernamentales. Esto les deja a los mandos de cada dependencia la decisión de cuánto invertir en el cumplimiento, lo cual bien puede explicar algunas de las variaciones del patrón de responsividad. Por ejemplo, las afirmaciones de los organismos en el sentido de que los documentos solicitados “no existen” podrían significar, simplemente, que no fue posible encontrarlos en vista del tiempo asignado al personal para buscar en lugares de fácil acceso (por ejemplo, en bases de datos electrónicas, más que en archivos de papel). Se requieren recursos específicos para designar personal capacitado y preparado para responder a las demandas de las solicitudes de información que llegan. Además, los organismos deben contar con recursos suficientes y tener en vigor un sistema que les permita conservar de forma efectiva relatos acerca de su funcionamiento, a fin de poder localizar eficientemente la información necesaria para responder a las solicitudes de los ciudadanos. No obstante, la sofisticada estructura administrativa del Estado mexicano requiere facilidad para el flujo de información “hacia arriba”, hacia los funcionarios de mayor nivel, de modo que gran parte de la información pertinente respecto a decisiones clave del Estado no sólo existe, sino que está al alcance de los administradores. Esto sugeriría que mejorar el acceso público a la mis-

ma información “hacia abajo”, a la sociedad, puede no requerir necesariamente recursos adicionales importantes. Estudios futuros de la variación en la asignación de recursos para respuestas a solicitudes de información entre las diversas dependencias bien pueden encontrar cierta correlación entre la responsividad y el financiamiento para los sistemas de respuesta a solicitudes de información. Sin embargo, es poco probable que la variación de los recursos, por sí misma, resulte una explicación suficiente, sobre todo a la luz de las consagradas afirmaciones de Weber que se citaron en la introducción.

Las explicaciones que se enfocan en la asignación de recursos están estrechamente vinculadas con las que se concentran en los incentivos, aunque son diferentes; incluyen tanto las recompensas como las sanciones. En otras palabras, sanciones para todos los niveles del personal de una dependencia. La medida en la que los organismos responden de hecho a las solicitudes de información de los ciudadanos está en función de los *incentivos* y *recursos* institucionales con que cuentan. Aquí cobran importancia las cuestiones de diseño. De hecho, resulta notable el contraste entre las entidades responsables de poner en práctica la ley de información y una de las innovaciones del gobierno mexicano contra la corrupción: las contralorías internas. Aunque estas oficinas se insertan directamente dentro de cada dependencia federal, su rendición de cuentas es “diagonal”, a un órgano externo de supervisión, la Secretaría de la Función Pública (SFP). Este diseño institucional tiene el propósito de promover el cumplimiento al evitar los conflictos de interés. En contraste, los comités de información del gobierno, las entidades internas de cada dependencia responsables de que se cumpla la ley de acceso a la información, rinden cuentas hacia arriba, a los directivos del organismo, y no hacia abajo, a los ciudadanos, ni horizontalmente, al IFAI. Esta dinámica crea un problema inherente de incentivos, ya que los comités de información tienen pocos incentivos para darle prioridad al derecho del público a saber por encima de los intereses creados dentro de la misma dependencia, que podrían resultar afectados al revelarse información. El hecho de que difundir la información eleve la posibilidad de que pueda descubrirse

mal uso de recursos dentro de la dependencia debe considerarse, sin duda, un gran desincentivo para el cumplimiento.

Se requieren investigaciones adicionales sobre la dinámica interna de cumplimiento del organismo para precisar si hay incentivos positivos que favorezcan el cumplimiento y cómo funcionan. Sin embargo, desde fuera, parece haber pocos incentivos negativos para el cumplimiento, ya que el IFAI carece de capacidad de sanción y, en las 60 ocasiones en las cuales turnó casos de incumplimiento, la SFP se mostró muy renuente a aplicar sanciones, cosa que hasta ahora hizo sólo en siete de ellas (IFAI, 2009c). No obstante, en algunos casos el IFAI ha tenido cierto éxito al promover el cumplimiento de las dependencias por medio de un proceso de evaluación en dos pasos. En su vigilancia del cumplimiento del artículo 7 de la ley de transparencia, que abarca la difusión proactiva de información, el IFAI calificó primero a los organismos en una evaluación confidencial, y después compartió los resultados con cada uno de ellos, en el entendido de que los hallazgos de la siguiente evaluación se harían públicos. El nuevo sistema del IFAI para vigilar el cumplimiento de las dependencias, que se describió en la sección III de este estudio, tiene el potencial de afectar la imagen pública de los organismos que mantienen continuamente calificaciones bajas. La difusión pública de estas evaluaciones internas del desempeño de las dependencias por parte del IFAI pondría a prueba la idea de que los costos asociados con el prestigio de las mismas podrían inducir cambios en el comportamiento institucional real.

En última instancia, las explicaciones culturales y basadas en el interés del cumplimiento de los organismos no son dicotómicas. Antes bien, pueden reforzarse mutuamente. En otras palabras, los valores institucionales configuran las estructuras de incentivos de las dependencias, y éstas, a su vez, moldean las actitudes del personal. La dirigencia de un organismo y la cultura del personal afectan tanto la asignación de recursos para responder a las solicitudes de información como el nivel de tolerancia que se muestra ante una transparencia “opaca”. Sin embargo, de manera recíproca, la estructura interna de incentivos y acceso a los recursos influye asimismo sobre las actitudes hacia el trabajo adicional asociado

con dar respuesta a las solicitudes de información, así como el grado de tolerancia interna ante una transparencia meramente “opaca”. Este breve análisis conceptual sugiere que el diseño de investigaciones futuras que pretenden explicar los patrones de responsividad de los organismos debería tomar en cuenta *tanto* las actitudes *como* los incentivos.

CONCLUSIONES

Aunque son muchos los que depositaron su esperanza en la transparencia como medio para promover la rendición de cuentas, este estudio se ocupa de una cuestión previa: cuánta transparencia se proporciona. Específicamente, se concentra en dos escenarios distintos de “rendición de cuentas”. La primera dimensión, la responsividad de los organismos gubernamentales a las solicitudes ciudadanas de información es una medida de la calidad de la interfaz Estado-sociedad. El sistema para solicitar información se diseñó cuidadosamente a fin de tomar en cuenta los incentivos de los organismos para mantener la opacidad. La expectativa de que los ciudadanos cuestionarían frecuentemente la legitimidad de las negativas a proporcionar información condujo a la creación de un mecanismo institucionalizado de quejas. Este órgano constituye el segundo escenario de “rendición de cuentas”, un proceso de adjudicación llevado a cabo por “terceras partes” —los comisionados del IFAI—, que obliga a las dependencias a justificar sus presuntas negativas a dar información tanto ante el IFAI como ante el público. Este sistema constituye una forma de equilibrio del poder en la cual una dependencia insta a otras a cumplir la ley y por lo tanto representa una medida de la rendición de cuentas horizontal.

Los principales hallazgos de este estudio para estas dos dimensiones indican tanto un progreso sustancial como ciertos obstáculos arraigados. Primero, una fracción muy considerable de las solicitudes ciudadanas de información a organismos federales recibe la información deseada. Los datos oficiales indican una tasa de respuesta positiva global de

75 por ciento. La valoración independiente de las cinco dependencias con más solicitudes entre 2003 y 2005 observó que, de hecho, 87 por ciento de las respuestas reportadas como “positivas” eran satisfactorias. El ejercicio piloto de vigilancia que realizó el IFAI en 2008, mucho más amplio, detectó que 83 por ciento de las respuestas “positivas” en efecto lo era y que aproximadamente la mitad de las respuestas a las solicitudes de información eran positivas. Aunque esta tasa de respuesta es bastante menor de lo que sugieren los datos oficiales públicos, sigue siendo notablemente alta. El nuevo sistema del IFAI para vigilar las respuestas de las dependencias a las solicitudes de información tiene el potencial de promover una mayor responsividad si sus hallazgos se divulgan de manera proactiva.

La segunda observación es que las dependencias federales están negando cada vez más la “existencia” de la información solicitada y la nueva herramienta interna de vigilancia del IFAI detectó que la tasa *real* de este tipo de negativa es 20 por ciento superior a la que se informa. Esta cuestión adquiere mayor importancia en vista de la falta de evidencias de una mejoría generalizada en la tasa de respuestas positivas a lo largo del tiempo, pese a la experiencia presumiblemente mayor con el proceso tanto por el lado de la “demanda” como por el de la “oferta”. En otras palabras, si bien cabría esperar que, con el tiempo, mejorase la capacidad ciudadana para formular solicitudes de información que logren su objetivo, y que los organismos serían mejores para darles respuesta, los datos de los años consecutivos no reflejan una mejoría en la tasa de respuestas positivas a las solicitudes de información.

Tercero, en el caso de las quejas ciudadanas respecto a negativas a proporcionar información, el IFAI sigue alineándose frecuentemente con los demandantes, aunque cada vez más lo hace con las dependencias. En el curso de 2008 las resoluciones del instituto se inclinaron por los organismos con una tasa una tercera parte superior a la de tendencias previas. Esto sugiere que los datos de 2009 ameritarán un examen cuidadoso para ver si 2008 representó un año excepcional o si marcó el inicio de una tendencia más clara.

Cuarto, cuando el IFAI le ordena a una dependencia que entregue la información a un ciudadano, hay dos nuevos sistemas internos de vigilancia que promueven el cumplimiento de ese organismo. El primero rastrea las demoras del organismo para responder a la resolución, mientras que el segundo verifica si en efecto el organismo proporciona una respuesta. El IFAI todavía no hace públicos proactivamente los resultados de estas dos iniciativas en pro del cumplimiento. No obstante, este proceso de verificación es sumamente importante a la luz del elevado número de reportes de incumplimiento, inferiores a la realidad cuando se miden a través de las quejas proactivas de los ciudadanos. El proceso oficial de quejas también genera una fuente poco conocida de revelación de información a través del proceso mismo. Una valoración independiente centrada en la Secretaría de Hacienda demuestra que en ocasiones el proceso de impugnar y resolver las negativas genera, en sí mismo, nuevas divulgaciones de la información.

Quinto, todos los diferentes indicadores y fuentes de datos que se presentan aquí muestran una amplia variación *entre* las dependencias federales, en lo referente a su grado de responsividad, *tanto* a los ciudadanos *como* a los mandatos del IFAI. Las explicaciones de esta variación no resultan del todo claras, sobre todo si se considera que el sistema para desalentar el incumplimiento de la ley de acceso a la información carece de sanciones efectivas. El estudio observó que el organismo responsable de aplicar las sanciones por el incumplimiento de los mandatos del IFAI, la SFP, es también una de las secretarías federales que más se resiste a responder las solicitudes de información de los ciudadanos, así como una de las más renuentes a acatar los mandatos del IFAI. Como consecuencia de ello, parece haber un problema de conflicto de intereses en el régimen de acceso a la información.³⁰ Al mismo tiempo, esto sugiere que debe haber otros incentivos, aparte de las sanciones, que expliquen el

³⁰ De hecho, en respuesta a imputaciones formales del IFAI contra la oficina del procurador general por incumplimiento de sus resoluciones, la SFP ha aducido tener el poder *de facto* de reinterpretar la Ley Federal de Transparencia al afirmar que la resolución del IFAI era incorrecta (comunicación personal por correo electrónico, Juan Pablo Guerrero Amparán, 14 de octubre de 2009).

comportamiento de las dependencias que muestran tasas de respuesta más altas a las solicitudes ciudadanas de información.

Para llegar a tener explicaciones más detalladas de la variación en la respuesta de los organismos se requerirá un análisis institucional comparativo más sistemático. Sin embargo, las comparaciones de base externa de los “resultados” de las dependencias, como las que aquí se presentan, estarán inherentemente restringidas por su incapacidad para penetrar en las *cajas negras* de las diversas dependencias y arrojar luz sobre sus respectivas prioridades, culturas y estructuras de incentivos internas. Si bien este estudio ha *descrito* los patrones de responsividad estatal a la sociedad, *explicarlos* realmente requiere el análisis de quienes están llevando a cabo las respuestas, tanto de sus culturas como de sus intereses. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, John (ed.) (2008), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CETA-Universidad de Guadalajara/Siglo XXI Editores.
- Arrellano Gault, David (2008), “Transparencia y organizaciones gubernamentales”, en John Ackerman (ed.) (2008) *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CETA-Universidad de Guadalajara/Siglo XXI Editores, pp. 263-281.
- Bookman, Zachary y Juan Pablo Guerrero Amparán (2009), “Two Steps Forward, One Step Back: Assessing the Implementation of Mexico’s Freedom of Information Act”, *Mexican Law Review*, 1(2), pp. 4-51, en: <http://info8.juridicas.unam.mx/indice.htm?r=mlawrns&n=2> [consultado el 24 de agosto de 2009].
- Bustillos Roqueñí, Jorge y Miguel Carbonell (eds.) (2007), *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM/INFODF/IFAI.

- Diario Oficial de la Federación* (2006), “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, última reforma publicada, 6 de junio de 2006.
- Doyle, Kate, Jess Franzblau y Emilene Martínez-Morales (2008), “FOI in Practice: Analysis of the Mexican FOI System: Measuring the Complexity of Information Requests and Quality of Government Responses in Mexico”, *National Security Archive Electronic Briefing Book*, núm. 247, disponible en: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB247/index.htm> [consultado el 22 de agosto de 2009].
- Concha Cantú, Hugo A., Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.) (2005), *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Escobedo, Juan Francisco (2004), *México: Poliarquía en construcción: Democratización, comunicación, información y gobernabilidad*, México, Universidad Iberoamericana.
- Fox, Jonathan (2007a), “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability”, *Development in Practice*, 17(4-5), pp. 663-671, disponible en: <http://repositories.cdlib.org/cgirs/reprint/CGIRS-Reprint-2007-2/> [consultado el 22 de agosto de 2009].
- _____ (2007b), *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Oxford, Oxford University Press
- _____ (2008), “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (ed.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CETA/Universidad de Guadalajara/Siglo XXI Editores, pp. 174-198, disponible en: <http://repositories.cdlib.org/cgirs/reprint/CGIRS-Reprint-2008-8/> [consultado el 24 de agosto de 2009].
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2007), “The Electoral Use of Federal Funds in the 2004 Oaxacan Elections”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (eds.), *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*, México, FUNDAR/Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 210-213, disponible en: www.fundar.org.mx [consultado el 24 de agosto de 2009].

- (en prensa, 2010), “Transparency Reforms: Theory and Practice”, en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico’s Democratic Challenges*, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center-Stanford University Press.
- Fox, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (eds.) (2007), *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*, México, FUNDAR-Woodrow Wilson International Center for Scholars, disponible en: www.fundar.org.mx [consultado el 24 de agosto de 2009].
- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil (2007), *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gama Ríos, Valeria Jya Su y Libby Haight (2007), “¿Cómo responden las instituciones a las resoluciones del IFAI? Hacia el desarrollo de indicadores para evaluar el cumplimiento institucional de las decisiones del IFAI”, México, Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA), sumario en: [http://www.ifai.org.mx/Proyecto-Comunidades, Información del Proyecto, 2B Segundo Informe](http://www.ifai.org.mx/Proyecto-Comunidades,Información%20del%20Proyecto,2B%20Segundo%20Informe) [consultado el 22 de agosto de 2009].
- Gerth, Hans Heinrich y Charles Wright Mills (eds.) (1946), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press.
- IFAI (2005), *Tercer informe de labores al H. Congreso de la Unión*, México, IFAI, en: www.ifai.gob.mx [consultado el 22 de agosto de 2009].
- (2006), *Cuarto informe de labores al H. Congreso de la Unión*, México, IFAI, en: www.ifai.gob.mx [consultado el 22 de agosto de 2009].
- (2007), *Quinto informe de labores al H. Congreso de la Unión*, México, IFAI, en: www.ifai.gob.mx [consultado el 22 de agosto de 2009].
- (2008a), *Sexto informe de labores al H. Congreso de la Unión*, México, IFAI, en: www.ifai.gob.mx [consultado el 22 de agosto de 2009].
- (2008b), “Sistema de evaluación 2009”, IFAI, Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la APF.
- (2008c), “Ficha técnica del indicador #3”, IFAI, Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la APF.
- (2008d), *Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependen-*

- cias y entidades de la Administración Pública Federal: 2007*, México, IFAI, disponible en: <http://ifai.gob.mx/Publicaciones/publicaciones> [consultado el 6 de abril de 2010].
- _____ (2009a), “Cuadro: Denuncias, agosto, 2009”, IFAI, Dirección de Coordinación y Vigilancia de la APF.
- _____ (2009b). “El 98 por ciento de las resoluciones del IFAI son acatadas: Jacqueline Peschard”, *IFAI Comunicado* 027/09, disponible en: www.ifai.gob.mx [consultado el 22 de agosto de 2009].
- Inter-American Dialogue (2008), *Access to Information in the Americas*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue.
- Isunza Vera, Ernesto (2006), “Para analizar procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto Vera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-291.
- López-Ayllón, Sergio (2005), “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, en Hugo A. Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.), *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 1-39.
- López-Ayllón, Sergio (ed.) (2006), *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, IJ-UNAM/IFAI.
- _____ (2007), *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*, México, UNAM/CIDE.
- López-Ayllón, Sergio y David Arrellano Gault (2006), *Estudio en materia de transparencia en otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, UNAM/CIDE/IFAI, disponible en: <http://ifai.gob.mx/Publicaciones/publicaciones> [consultado el 7 de noviembre de 2009].
- Mendel, Toby (2009), *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, Quito, United Nations Educational, Scientific and Cultural

- Organization, EC/2008/CI/PI/13, disponible en: http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28958&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [consultado el 10 de septiembre de 2009].
- Méndez Lara, Marcos (ed.) (2009), *El derecho a saber, ¡hagámoslo valer! Experiencias y retos ciudadanos para el acceso a la información pública en Guerrero*, Chilpancingo, Universidad Campesina del Sur, disponible en: http://derechoasaber.org.mx/data/arch_publ/Libro-unicam.pdf [consultado el 20 de febrero de 2010].
- Merino, Mauricio (2008), “La transparencia como política pública”, en John Ackerman (ed.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CETA/Universidad de Guadalajara/Siglo XXI Editores, pp. 240-262.
- Monsiváis, Alejandro (2005), “Rendición de cuentas, justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa”, en Alejandro Monsiváis (ed.), *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI/CEMEFI, pp. 31-46.
- Neuman, Laura (2009), “Enforcement Models: Content and Context”, *Access to Information Working Papers*, Washington, D. C., World Bank Institute, disponible en: <http://right2info.org/resources/publications/Worldpor ciento20Bankpor ciento20Institute.pdf/view> [consultado el 7 de abril de 2010].
- O’Donnell, Guillermo (1999), “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner, pp. 29-52.
- Open Society Justice Initiative (2006), *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information, Laws and Practices in 14 Countries*, Nueva York, Open Society Institute.
- Pacheco Luna, Carolina (2006), *Cultura de la transparencia: Primera encuesta de acceso a la información pública en México*, México, LIMAC.
- Probabilística (2007), “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de la transparencia y acceso a la información: Encuesta”, Méxi-

- co, IFAI/CETA, disponible en: <http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/estudios> [consultado el 22 de agosto de 2009].
- Salazar Ugarte, Pedro (ed.) (2008), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: Razones, significados y consecuencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/IFAI, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2540> [consultado el 8 de abril de 2010].
- Sandoval, Irma Eréndira (ed.) (2009), *Corrupción y transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Siglo XXI.
- Schedler, Andreas (1999), “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner, pp. 13-28.
- Sobel, David, Bethany A. Davis Noll, Benjamín Fernández Bogato, TCC Group y Monroe Price (2006), *The Federal Institute for Access to Public Information in Mexico and a Culture of Transparency*, Filadelfia, University of Pennsylvania, Annenberg School for Communication, Project for Global Communication Studies.