

## **Libertad de información en práctica. Midiendo la complejidad de las solicitudes de información y la calidad de las respuestas gubernamentales en México\***

Kate DOYLE

Jesse FRANZBLAU

Emilene MARTÍNEZ-MORALES

### **Resumen**

Este trabajo contiene un análisis de la calidad de las respuestas gubernamentales, en relación a la complejidad de las solicitudes de información efectuadas, a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) de México, del 12 de junio de 2003 al 30 de abril de 2006. Después de examinar 1,000 solicitudes de información, y sus respectivas respuestas, los autores concluyeron que en el 76% de los casos, las respuestas gubernamentales satisficieron al usuario. Sin embargo, los resultados también demuestran que las solicitudes de información más complejas, fueron las más difíciles de responder.

### **Abstract**

This article presents a study about the quality of the government answers to access to information requests, and it's relationship to the complexity of the information requested through the Information Requests System (SISI) in Mexico from June 12 2003 to April 30 2006. After examining a sample of 1,000 information requests and its' answers, the authors concluded that in 76% of the requests analysed the governmental answers satisfy the user. However, the results also show that the more difficult information requests were, the more difficult to answer on the side of the public servants.

\* Resultados del estudio desarrollado por el Proyecto México, The National Security Archive, en la Universidad George Washington, bajo la coordinación de Kate Doyle y la colaboración de Cristina Galíndez, Patrick Ball y José Luis Marzal; y fue realizado gracias al apoyo de la Fundación William y Flora Hewlett.

## 1. Introducción

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue firmada por el presidente Vicente Fox el 10 de junio de 2002, y entró en vigor un año después, garantizando el derecho ciudadano a solicitar información gubernamental. Representa uno de los logros más importantes en cuestión de derechos humanos durante la administración del presidente Fox,<sup>1</sup> y se concretó, en gran parte, gracias a actores de la sociedad civil quienes concibieron la Ley y convencieron a los líderes políticos del país de su necesidad. Una ley de esta naturaleza es un paso mayúsculo en la transición democrática de México, que impulsa una mayor apertura gubernamental y una rendición de cuentas más efectiva.

Cuando la Ley entró en vigor, el primer objetivo del gobierno fue el cerciorarse de que cada dependencia obligada adoptara las medidas requeridas para responder a las solicitudes de información pública. Se crearon, dentro de cada dependencia, unidades de enlace para atender a los solicitantes. Ahora cinco años después, las unidades de enlace están bien establecidas, operan con su propio personal y reglamentación interna, y además han formalizado los procedimientos de respuesta. Como resultado, los interesados en el acceso a la información en México se han enfocado ahora en valorar la efectividad de la Ley.<sup>2</sup> Una clave para medir el impacto de la Ley es evaluar la calidad de las res-

1 En un reporte publicado en 2006, Human Rights Watch describió la aprobación de la LFTAIPG como “el logro menos ambiguo en el área de derechos humanos durante la presidencia de Fox”.

2 Jonathan Fox y Libby Haight presentan un análisis entre la teoría y la práctica en materia de acceso a la información en México en el artículo “Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica”, *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar-Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

puestas que los funcionarios públicos han otorgado a quienes están ejerciendo su derecho a saber.

Las respuestas gubernamentales a solicitudes de información están determinadas por la LFTAIPG, la cual establece ciertos criterios que deben ser cumplidos para evitar las sanciones impuestas por el órgano garante, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Estos criterios incluyen el plazo establecido para dar respuesta (veinte días), el tipo de información sujeta a la Ley, y las causales a las que puede hacer referencia la dependencia para justificar una negativa de información. Aunque estos criterios garantizan un nivel mínimo de cumplimiento por parte de la dependencia, resultan insuficientes para medir la calidad de la respuesta gubernamental. El análisis de la calidad implica valorar un atributo que depende de las expectativas de los usuarios de ciertos servicios, en este caso, de los solicitantes de información.

Una manera de evaluar la calidad de las respuestas es examinar la forma en la cual las instituciones satisfacen las solicitudes de información. Para lograr esto, es necesario, en primer lugar, examinar las características de cada solicitud. ¿Qué tipo de información se está solicitando? ¿Qué tan complejas son estas solicitudes? ¿En qué grado afectan estas variables la capacidad de las dependencias de proveer información y hacerla pública? Cuando las características de las solicitudes sean comprendidas de mejor manera, será posible diseñar mejores estrategias para evaluar la satisfacción brindada a los usuarios de la LFTAIPG.

El siguiente estudio tiene como objetivo examinar la calidad de las respuestas gubernamentales a través de una muestra estadísticamente representativa de solicitudes y respuestas disponibles a través del Sistema de Solicitudes

de Información (SISI).<sup>3</sup> Se emprendió esta investigación debido a que son escasos los estudios que midan cualitativamente y de forma estadística representativa la calidad de las respuestas gubernamentales derivadas de solicitudes a través de la LFTAIPG. El estudio parte del supuesto de que la calidad de la información proveída es un elemento esencial en el diagnóstico de la efectividad del sistema de acceso a la información en México.

Las solicitudes y respuestas fueron analizadas de acuerdo a una metodología cualitativa diseñada específicamente para este estudio. Con esta metodología, fue posible obtener una visión amplia del tipo de información que está siendo solicitada, y el nivel de satisfacción de los usuarios. Para propósitos de este estudio, la satisfacción de los solicitantes está definida por dos aspectos: la entrega de la información solicitada y el cumplimiento del gobierno con los criterios establecidos por la LFTAIPG. Si el gobierno otorga la información buscada, y cumple con la ley, hay “satisfacción” para el usuario. Si la información solicitada no está otorgada por el gobierno y/o la respuesta no cumple con la ley, la respuesta es clasificada como “no satisfactoria”.

Este trabajo contiene un análisis cualitativo de una muestra representativa de 1,000 solicitudes y respuestas. El margen de error del estudio es de +/- 3.1%. Asimismo, los resultados permitieron la capacidad de realizar observaciones adicionales sobre patrones y prácticas comunes entre los solicitantes y funcionarios públicos. Esperamos que estos hallazgos sean útiles tanto para la sociedad civil como para las autoridades gubernamentales al hacer un recuento de los logros de la LFTAIPG, y que puedan brindar información

<sup>3</sup> El SISI es un portal que permite a los usuarios enviar solicitudes de información a través de Internet, y recibir las respectivas respuestas vía electrónica.

relevante para mejorar el proceso de acceso a la información en México en el futuro.

Por último, este ejercicio presenta un esfuerzo primigenio en la construcción de una metodología que pueda medir efectivamente la calidad de las respuestas gubernamentales proveídas a los solicitantes de información en México, con el ánimo de que pueda motivar el interés en líneas de investigación apegadas a las ciencias sociales que exploren el tema de la calidad de la información generada a través de leyes similares.

## **2. Limitantes**

El National Security Archive (NSA) emprendió este estudio con más de 20 años de experiencia, utilizando la Ley de Libertad a la Información de los Estados Unidos (FOIA). Desde su creación en 1985, analistas de la institución han realizado poco más de 37 mil solicitudes de información. La idea para realizar este estudio surgió después de repetidas consultas hechas por integrantes del Proyecto México del NSA a la base de datos del SISI, la cual contiene todas las solicitudes y respuestas hechas a través del citado sistema electrónico.

Por medio de esas consultas, se encontró que las solicitudes hechas por la vía de la LFTAIPG eran diferentes a aquellas hechas por la FOIA (Freedom of Information Act). Una de las diferencias más notables fue que los solicitantes en México no pedían documentos, más bien datos (tales como presupuestos, o niveles salariales de los funcionarios), y por ende, la mayoría de las respuestas gubernamentales no incluían documentos oficiales adjuntos electrónicamente.

De esta manera, se observó que la LFTAIPG en México no impulsó la desclasificación de documentos gubernamentales, como sí se hizo en Estados Unidos; más bien los funcio-

narios crearon nueva información para satisfacer las necesidades del usuario (algo prohibido en la Ley de los Estados Unidos). También se notó que en varios casos las respuestas gubernamentales no tenían relación alguna con la información solicitada, una observación desconcertante que requirió un análisis a profundidad.

Es así que se consideraron diversas aproximaciones para analizar el sistema mexicano de acceso a la información. El primer reto fue seleccionar los datos a analizar, tanto las solicitudes como las respuestas de las dependencias públicas. Las solicitudes analizadas para la elaboración del presente estudio fueron aquellas enviadas por el solicitante a través del SISI desde la entrada en vigor de la Ley el 12 de junio de 2003 hasta el 30 de abril de 2006 (un total de 81,336 solicitudes). Las conclusiones derivadas de esta investigación son representativas de las solicitudes hechas a través del SISI en el periodo de tiempo antes mencionado.

Después se desarrolló una metodología cualitativa enfocada en ciertas variables, las cuales incluyen el tipo de información requerida por los solicitantes (ya sea un documento o un dato), el nivel de complejidad de la información solicitada y el grado en el cual las respuestas gubernamentales satisfacen las solicitudes (esto es, si corresponden a la información solicitada originalmente). Estas variables se explican a detalle en la sección posterior, concerniente a la metodología del estudio.

Parte medular de este estudio fue conocer el “nivel de satisfacción” del usuario, sin establecer contacto con los solicitantes para verificar nuestras conclusiones. Esto representó el mayor reto, ya que es imposible conocer la identidad de los usuarios, puesto que sus datos (nombre, correo electrónico) pueden sólo ser vistos por la autoridad gubernamental. Por eso fue imposible conducir entrevistas a usuarios; en cambio, se extrajeron sus solicitudes del SISI de manera aleatoria. En el estudio se asume que las respuestas guber-

namentales se conforman de diferentes dimensiones, y las métricas establecidas en la metodología cualitativa tuvieron como objetivo evaluar los siguientes atributos:

- *Atributos de búsqueda:* son aquellos que el solicitante puede establecer a priori, como el año de creación de la información que requiere, la precisión de los datos que le son útiles, etcétera. En este caso, el solicitante define las cualidades de búsqueda de la solicitud al pedir un dato, un conjunto de datos, un documento o un conjunto de documentos.
- *Atributos de experiencia:* sólo pueden ser observados después de haber recibido la respuesta a su solicitud. Una vez recibida la respuesta, el solicitante decidirá si la información obtenida le es útil o se da cuenta que debió solicitar una información distinta.
- *Atributos de confianza:* el solicitante obtiene una respuesta, pero no tiene confianza en la veracidad de la información recibida. Este atributo es el más difícil de evaluar.

En el transcurso de nuestro estudio, se analizaron 1,000 solicitudes de información y sus respectivas respuestas. Después se clasificaron utilizando una metodología cualitativa diseñada especialmente para esta investigación. Es importante recalcar que el análisis cualitativo no incluye la variable tiempo, pues no se tiene registrada la fecha en la que la solicitud fue hecha, es decir, no es posible determinar los cambios en el tipo ni la complejidad de las solicitudes a través del tiempo.

Finalmente, cabe mencionar que hay otros elementos en el proceso de solicitud de información que no están contemplados en la presente metodología. Al considerar los atributos de las respuestas gubernamentales, por ejemplo, hay

elementos tangibles que pueden ser medidos fácilmente, tales como qué documentos fueron enviados al solicitante. Sin embargo, hay aspectos detrás del servicio proveído que son intangibles, ya que el desempeño de los funcionarios públicos depende del tiempo y recursos disponibles para llevar a cabo sus labores. Estas variables intangibles —que influyen la calidad de la respuesta que dan las dependencias— resultan imposibles de medir y comparar, tales como su presupuesto, su personal, y el nivel de capacitación en materia de acceso a la información que tienen sus empleados.

Este estudio no presenta conclusiones sobre las razones para un buen o mal desempeño en esta área; más bien contiene un análisis de la calidad de las respuestas gubernamentales, basado en elementos tangibles que son parte del proceso de información.

### **3. Metodología**

#### **A. Metodología cuantitativa**

El sistema electrónico de solicitudes de información mexicano es único, ya que éste permite a los ciudadanos acceder a cada solicitud de información hecha a través del mismo, así como a sus respectivas respuestas gubernamentales. Las únicas solicitudes y respuestas que son imposibles de consultar a través del SISI son aquellas que pertenecen a datos personales. El SISI permite a los solicitantes realizar búsquedas y acceder a las respuestas gubernamentales que puedan ser de su interés. El sistema también permite que estudios como éste sean llevados a cabo, lo cual es imposible si se utiliza la ley de acceso a la información de Estados Unidos, ya que el gobierno estadounidense no ha proveído acceso universal a todas las solicitudes y respuestas generadas a través de la FOIA.

Cuando un usuario envía una solicitud electrónicamente, se genera un número de folio que corresponde a su solicitud y respectiva respuesta. El usuario puede entrar al portal del SISI en cualquier momento, y revisar el estatus de su solicitud. Ya que la dependencia respondió a la solicitud, el material concedido es entregado vía electrónica, y se encuentra disponible en línea para su acceso público.

Con el apoyo del IFAI —el cual actúa como un *ombudsman* que monitorea el cumplimiento de la Ley en los sujetos obligados— se obtuvieron los números de folio de todas y cada una de las solicitudes hechas en el periodo que abarca este estudio. Al inicio de nuestro estudio, el universo de datos estaba compuesto por 81,336 solicitudes enviadas a 252 sujetos obligados entre el 12 de junio de 2003 y el 30 de abril de 2006.<sup>4</sup> Para efectuar este trabajo, se extrajo una muestra aleatoria y estadísticamente representativa de 1,000 solicitudes.

La fórmula utilizada para determinar el margen de error es: error estándar (p) = raíz cuadrada  $( (p*(1-p))/(n-1) )$ , donde “p” es la proporción de interés (esto es  $0 < p < 1$ ) y “n” es el número de documentos en el denominador del cálculo. Así, el intervalo de confianza o margen de error es de 95%, ya que  $p \pm 1.96*$  de error estándar. Debido a que en esta investigación se aplicó una muestra aleatoria simple, proporcionalmente estratificada, la fórmula empleada sobrestima el error.

Ya con la muestra, los datos fueron divididos en 400 bloques distintos —llamados réplicas— cada uno contiene una muestra de 250 solicitudes que fueron tomadas del total de 81,336 solicitudes. Las 400 réplicas no son estrictamente aleatorias, ya que cada réplica contiene datos de los 252 su-

<sup>4</sup> Los sujetos obligados, a los que hace referencia este estudio, son aquellas entidades y dependencias del Poder Ejecutivo Federal que procesan solicitudes a través del SISI.

jetos obligados, en proporción al número de solicitudes que recibió cada dependencia. Las dependencias que recibieron un volumen mayor de solicitudes están representadas en mayor porcentaje. Las dependencias que recibieron menos solicitudes están representadas en un porcentaje menor. De esta manera, la muestra utilizada en este estudio fue estratificada proporcionalmente para representar el universo completo de solicitudes de información y respuestas gubernamentales en el periodo cubierto por este estudio.

En conclusión, para llevar a cabo este análisis, se examinaron 1,000 solicitudes de información de cuatro réplicas diferentes, las solicitudes 1-1001 de las réplicas 1 a la 4. El margen de error de las conclusiones presentadas en el estudio es de +/- 3.1%.<sup>5</sup>

## **B. Metodología cualitativa**

Para llevar a cabo la evaluación de la calidad de respuestas a solicitudes hechas a través del SISI, se desarrolló un conjunto de criterios para categorizar los datos de la muestra. Para lograr esto, diseñamos métricas tangibles que podrían ser utilizadas por un observador independiente con acceso al sistema.

Este estudio se enfocó primeramente en los usuarios, y el importante rol que juegan en el resultado final del proceso de acceso a la información. Los usuarios ayudan a determinar las respuestas de las dependencias desde un inicio, ya que ellos definen el tipo de información que requieren —ya sea

<sup>5</sup> El nivel de confianza (o margen de error) es moderado por dos razones: en primer lugar, porque fue calculado como si cada porcentaje reportado fuera 50%, lo cual es el punto en el cual el error estándar es el máximo. Muchos de los porcentajes reportados son menores o mayores a 50% y sus errores son correspondientemente más pequeños. En segundo lugar, la muestra fue estratificada proporcionalmente por institución. Si la información sobre la estratificación hubiera sido incluida en el cálculo del error, el margen de error hubiera sido menor. Debido a ambas razones, es probable que el error real sea menor al 3.1% reportado.

un dato, un conjunto de datos, un documento oficial, o un grupo de documentos oficiales—. La calidad de las respuestas depende entonces, en parte, de que la dependencia responda con la información requerida. Si el usuario solicita un conjunto de datos, la calidad de la respuesta será satisfactoria, siempre y cuando la información entregada sea un conjunto de datos. De igual manera, si un usuario solicita un documento oficial, la respuesta será satisfactoria si el usuario recibe el documento correspondiente. En el caso que un solicitante pida un dato aislado y reciba un conjunto de datos en el cual se incluya la información requerida, ésta se considerara entonces como una respuesta que excede las expectativas del solicitante.

En cuanto a respuestas que no están relacionadas a la pregunta del solicitante, éstas fueron clasificadas como no satisfactorias, aún si cumplían con los criterios mencionados anteriormente. Asimismo, las respuestas que incluyeron una negativa de información fueron clasificadas como satisfactorias si estaban justificadas de acuerdo a la LFTAIPG.

Siguiendo este patrón de razonamiento, el presente estudio tiene como objetivo analizar el sistema de información mexicano basado en dos dimensiones: el nivel de complejidad de las solicitudes de información y la calidad de las respuestas proveídas por entidades gubernamentales sujetas a la Ley. A continuación presentamos una descripción de los lineamientos empíricos utilizados para medir dichas dimensiones.

### **C. Evaluación de las solicitudes de información**

La primera dimensión que se analizó fue la complejidad de las solicitudes de información. Para efectos de este estudio se entiende por complejidad la dificultad que representa para el funcionario público el localizar la información solici-

tada. A menor complejidad de la solicitud, es más fácil para el funcionario localizar la información; mientras que a mayor complejidad de la solicitud, menor facilidad tiene el funcionario para localizar la respuesta a la solicitud.<sup>6</sup> No todas las solicitudes requieren del mismo tiempo o esfuerzo para la búsqueda de determinada información o documentos. Para analizar la complejidad de las solicitudes, se utilizaron los siguientes criterios para examinar las características de la solicitud, y así determinar qué tipo de solicitudes son más fáciles de responder y cuáles son más complejas:

- *Complejidad baja. Normas:* se refiere a solicitudes de marcos legislativos, reglas, manuales internos, etcétera. Este tipo de solicitud es la más fácil de procesar, ya que es información que se encuentra fácilmente accesible para el servidor público (por ejemplo en las normatecas de las dependencias), y es información pública. Por ejemplo, dentro de este grupo de solicitudes se encuentran: un decreto gubernamental, un acuerdo, un organigrama o el artículo de alguna ley.
- *Complejidad media. Características de la organización:* se refiere a solicitudes sobre atributos permanentes de una organización, tales como el número de oficinas locales, el salario de sus empleados, la infraestructura de sus oficinas, el equipo con el que cuenta. Conforme avanzamos, expandimos esta categoría para incluir solicitudes de documentos relacionados con estadísticas generadas por la dependencia.
- *Complejidad alta. Operación de la organización:* se refiere a la información acerca de cómo opera una organización y cómo utiliza sus recursos. Por ejemplo, los pro-

<sup>6</sup> Los criterios para clasificar la complejidad de las solicitudes fueron diseñados por la licenciada en administración pública, Cristina Galíndez, con base en su experiencia como funcionaria en la Secretaría de Gobernación, y a su trabajo como consultora especializada en dependencias públicas federales.

cedimientos que la dependencia sigue para distribuir ciertos bienes o servicios, los criterios para determinar a los beneficiarios de ciertos programas, la manera en la que ejerce presupuesto en rubros particulares, cómo se resuelven quejas, irregularidades, etcétera.

- *Complejidad muy alta. Resultados e impactos generados por la organización:* se refiere a información que revela el proceso seguido para alcanzar ciertas metas u objetivos, así como los efectos positivos y negativos que generan las acciones de la dependencia.

La segunda dimensión que se analizó estuvo relacionada al tipo de información requerida, la cual se compara después con la información recibida. Estas características se dividen en cuatro categorías diferentes:

- *Un dato:* cuando el solicitante pide un dato preciso y aislado. Por ejemplo, el valor de un indicador, el número de beneficiarios de algún programa público, el número de quejas recibidas por la dependencia, etcétera.
- *Un conjunto de datos:* estas solicitudes se refieren a más de una unidad de medición. Por ejemplo, solicitudes del número de estudiantes inscritos en diversas localidades, los datos de contacto de varios funcionarios. En estos casos, también se incluyen solicitudes en las que el usuario combina información de diferente naturaleza: el número de escuelas en determinada región así como la dirección del inspector de zona.
- *Un documento oficial:* esta categoría abarca solicitudes por un documento específico, o por algún documento que contenga la información requerida por el solicitante. Por ejemplo, cuando el usuario solicita una copia de cierto reporte gubernamental, una copia del *Diario Oficial de la Federación*, etcétera.

- *Un grupo de documentos oficiales*: esta categoría se refiere a un grupo de documentos oficiales relacionados a cierto tema. Por ejemplo, un usuario solicita un grupo de documentos generados por la dependencia, los cuales asume que se encuentran en los archivos de la misma.

#### **D. Calidad de las respuestas gubernamentales**

Para evaluar la calidad de las respuestas a las solicitudes del SISI, se realizaron las siguientes acciones:

- a) se le asignó un valor a las solicitudes, basado en el tipo de información descrito en la solicitud (uno, para un dato; dos, para un conjunto de datos; tres, para un documento oficial, y cuatro, para un grupo de documentos oficiales);
- b) se le asignó un valor correspondiente a la respuesta, utilizando el mismo sistema de numeración que dependía del tipo de material proporcionado al usuario como respuesta a su solicitud;
- c) se comparó la diferencia entre el valor de la respuesta gubernamental y el valor de la solicitud. La calidad de la respuesta gubernamental se determinó entonces mediante la resta del número asignado a la respuesta y el número asignado a la solicitud. Utilizando el resultado, la calidad de la respuesta se midió de la siguiente manera:
  - No satisface las necesidades del solicitante (<0).
  - Satisface las necesidades del solicitante (0).
  - Excede las necesidades del solicitante (>0).
- d) en los casos en los cuales la dependencia proveyó información en respuesta a la solicitud, pero ésta no co-

- respondió a la solicitud presentada, a dicha petición se le asignó un NS (información no satisfactoria) y se le incluyó en el grupo de solicitudes no satisfactorias;
- e) en los casos en los que la información solicitada se encuentra disponible públicamente, ya sea en medios de comunicación, en archivos públicos, la Internet o en los portales de las dependencias, se hizo una anotación adicional IP (información pública). En las respuestas en las que se incluyen instrucciones claras y precisas de dónde se encuentra públicamente la información, se incluye un asterisco (IP\*). Estas respuestas son consideradas satisfactorias (IP\*) mientras que las respuestas tipificadas como (IP) son consideradas no satisfactorias debido a que no cumplen con lo establecido por la Ley (esto es, no presentan instrucciones claras de dónde se encuentra la información solicitada, lo cual debe especificarse en casos de información pública);<sup>7</sup>
- f) existen casos en los que las dependencias reservan o niegan información. Estas respuestas están justificadas, según lo establece el capítulo III de la Ley, y por lo tanto, fueron clasificadas de acuerdo a la metodología como satisfactorias. A menos que se interponga un recurso de revisión, no hay manera de determinar a ciencia cierta si estas respuestas son legítimas. Se analizó, con detenimiento, cada una de las solicitudes y respuestas en cada subcategoría, y una descripción detallada de los hallazgos aparece en una sección posterior. Los casos antes mencionados se dividieron en las siguientes categorías:
- Información confidencial, reservada o que pertenece a datos personales. En este caso, la información,

<sup>7</sup> Según lo establecido en el artículo 42 de la LFTAIPG.

para fines de este estudio, fue considerada como confidencial, y se le agregó una C como referencia.

- En casos en que la información solicitada no se encontraba en poder del sujeto obligado, se clasificó como información no existente (NE).
- Cuando la dependencia gubernamental respondió aclarando que la información solicitada no obra en su poder, porque no está dentro de sus facultades generarla, se asignó una NC (no es competencia de la entidad).

Para determinar el nivel de satisfacción de usuario, con respecto al nivel de complejidad de la solicitud, se siguió la siguiente metodología:

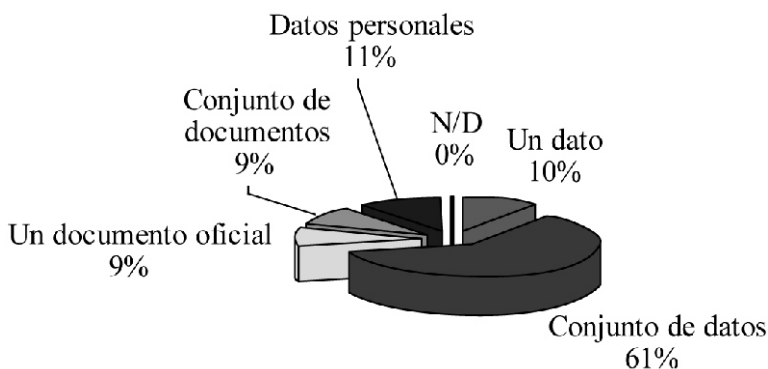
- a) se clasificaron las solicitudes de acuerdo a su nivel de complejidad, con base en los criterios establecidos anteriormente;
- b) se estableció el nivel de satisfacción del usuario con respecto a la respuesta otorgada por la dependencia;
- c) se agruparon las solicitudes de acuerdo a su complejidad, y se determinó el porcentaje de solicitudes satisfactorias y no satisfactorias.

#### **4. Resultados**

En términos del tipo de información requerida por los usuarios, la mayoría solicitó datos y no documentos oficiales. En 10% de los casos, los usuarios solicitaron un dato específico, mientras que en el 61% de los casos el solicitante requirió un grupo de datos. Sólo en el 18% de los casos se solicitaron documentos oficiales: 9% de las solicitudes fueron por un documento y otro 9% fueron por un conjunto de documentos.

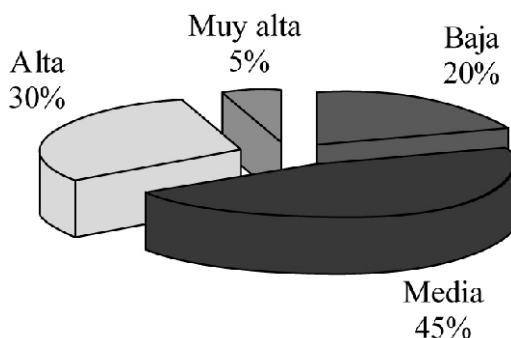
De la muestra de 1,000 solicitudes, 11% de ellas —110 en total— fueron por datos personales, y no pudieron ser examinadas por no estar disponibles públicamente.

FIGURA 1. Tipo de información solicitada



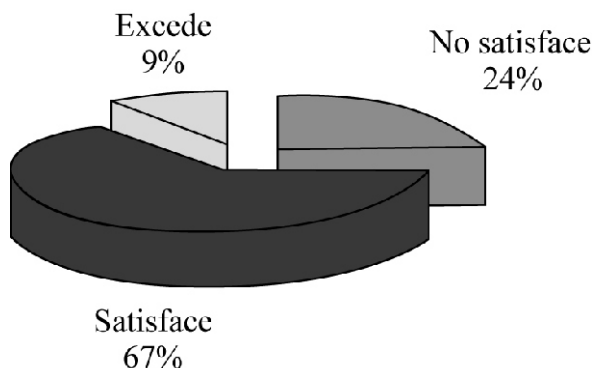
Al analizar la complejidad de las solicitudes, la mayoría de las mismas fueron de complejidad baja o media, por lo tanto responderlas no debió presentar gran dificultad para las dependencias. 20% de los casos analizados fueron tipificados como de complejidad baja, la mayoría de los usuarios en este caso solicitaron información que era pública, ya sea que se encontraba en el *Diario Oficial de la Federación* o en la Internet. Casi la mitad —un 45%— fueron de complejidad media, relacionadas con información básica de la dependencia, como salarios de los empleados y la infraestructura de la misma. Un 30% de las solicitudes fueron clasificadas como de complejidad alta, y en su mayoría eran solicitudes relacionadas a las operaciones diarias de la dependencia. Las solicitudes relacionadas con el desempeño de la dependencia y los resultados de sus programas representaron el porcentaje más pequeño de la muestra, con tan sólo el 5% de las solicitudes clasificadas como de complejidad muy alta.

FIGURA 2. Complejidad de las solicitudes



Al analizar el grado de satisfacción de los solicitantes, encontramos que en el 76% de los casos, la respuesta del gobierno satisfizo al usuario. La mayoría de las respuestas que excedieron las expectativas del solicitante (9%) fueron casos en los que el usuario recibió documentos oficiales en respuesta a una solicitud de datos. Las respuestas gubernamentales fueron no satisfactorias en el 24% de los casos. Ejemplos específicos de esta categoría pueden ser encontrados en la próxima sección.

FIGURA 3. Calidad de las respuestas



En resumen, los hallazgos de este estudio muestran que cuando los usuarios realizan solicitudes de complejidad baja, media y alta, los sujetos obligados satisficieron al solicitante en el 80% de los casos en el periodo examinado. Sin embargo, cuando los usuarios trataron de obtener información de muy alta complejidad, el nivel de satisfacción cayó a un 57%.

FIGURA 4. Calidad de la respuesta gubernamental y nivel de complejidad de la solicitud

<i>Nivel de complejidad de la solicitud</i>	<i>Calidad de la respuesta</i>		
	<i>Satisface</i>	<i>No satisface</i>	<i>Excede</i>
Baja	70%	20%	10%
Media	73%	18%	9%
Alta	64%	27%	9%
Muy alta	52%	43%	5%

Como se puede observar en el cuadro posterior, la mayoría de las solicitudes de información en cada categoría fueron por datos y no por documentos oficiales; el ejemplo más obvio es el de solicitudes de complejidad media, en las cuales se solicitaron datos en el 91% de los casos. Asimismo, solicitudes de información de complejidad “muy alta” requirieron copias de documentos en un 41% de los casos.

FIGURA 5. Tipo de información solicitada y nivel de complejidad de la solicitud

<i>Nivel de complejidad de la solicitud</i>	<i>Tipo de información solicitada</i>			
	<i>Un dato</i>	<i>Conjunto de datos</i>	<i>Un documento oficial</i>	<i>Conjunto de documentos oficiales</i>
Baja	22%	61%	12%	5%
Media	13%	78%	5%	4%
Alta	2%	63%	17%	18%
Muy alta	2%	57%	5%	36%

## 5. Las solicitudes y las respuestas

Durante la elaboración de este trabajo se encontraron patrones en las solicitudes y sus respectivas respuestas que pueden resultar de interés para investigadores en materia de acceso a la información. Estas observaciones emergieron independientemente de la metodología desarrollada y no afectaron la evaluación de la calidad de las respuestas gubernamentales analizadas. Principalmente fue posible observar las características de los documentos entregados en términos de su oficialidad, es decir, que los documentos estuvieran o no firmados por servidores públicos, en hojas membretadas y con sellos oficiales o sin estas características.

### A. Las solicitudes

Los resultados de este estudio demuestran que la mayoría de los usuarios de la LFTAIPG solicitaron datos a las dependencias, y no requirieron copias de documentos oficiales en el periodo analizado. Un 71% de las solicitudes fue por un dato aislado o por un conjunto de datos. Los datos solicitados van desde información relacionada con estadísticas generadas por la dependencia (por ejemplo, desde

una solicitud por el número de líneas telefónicas móviles en Nuevo León enviada a la Comisión Federal de Telecomunicaciones hasta otra por datos complejos relacionados con la operación de las dependencias, como es el caso de una solicitud por el número de juicios laborales que ha pagado Pemex, y la partida de donde se obtuvieron los recursos para solventar el pago).

En términos del nivel de complejidad de las solicitudes, se observó que en el 45% de los casos, los solicitantes estaban interesados en información relacionada a las características de la organización (complejidad media), tal como el número de empleados de la dependencia y sus salarios (por ejemplo, solicitud por el número de plazas en la Secretaría de Seguridad Pública y el salario de sus funcionarios) o la infraestructura de una agencia y su equipo (por ejemplo, el número de inmuebles que ha arrendado la Secretaría de Relaciones Exteriores). Los solicitantes, en el 30% de los casos, requirieron información más compleja relacionada con la operación de la dependencia, incluyendo copias de contratos (por ejemplo, solicitudes de contratos de Pemex).

Las solicitudes que fueron clasificadas en la categoría de baja complejidad representaron un 20% del total de la muestra. En dichas solicitudes, los usuarios pidieron información sobre normas y regulaciones, un gran número de ellas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (por ejemplo, solicitud por una copia específica del *DOF* en el que se trata el tema de las tenencias de automóviles). La categoría con el menor número de solicitudes fue la de complejidad muy alta, con sólo 5% de los casos analizados (por ejemplo, solicitud por las políticas del Fideicomiso de Riesgos Compartidos en cuanto a cheques extraviados).

También encontramos casos en los que los usuarios solicitaron a las dependencias el crear o adaptar la información para que se ajustara específicamente a sus necesidades. La LFTAIPG prohíbe a las dependencias crear información

nueva para los solicitantes.<sup>8</sup> Sin embargo, en la práctica varias dependencias hacen grandes esfuerzos para entregar la información tal y como la pide el solicitante, y en algunos casos los funcionarios llenan encuestas o cuestionarios enviados por los solicitantes (por ejemplo, solicitud relacionada a aumentos salariales enviada al Centro de Tecnología Avanzada, A. C.: “favor de llenar el cuadro anexo”). Aunque estas respuestas representan un loable esfuerzo de parte de los funcionarios —particularmente a la luz del crecimiento exponencial de solicitudes que reciben algunas dependencias federales (el número de solicitudes en 2007 fue más del doble de las recibidas en 2004)—<sup>9</sup> es en beneficio de los sujetos obligados y de los usuarios, cumplir con lo establecido en la Ley, y proveer información al solicitante tal cual obra en los archivos de la dependencia.

Otro hallazgo importante es que del número total de solicitudes analizadas, el 18% del total de la muestra está compuesto por solicitudes de información, que ya estaba disponible públicamente. En el 75% de los casos en los que la información se encontraba disponible públicamente, los funcionarios dieron al solicitante instrucciones detalladas acerca de dónde encontrar dicha información, generalmente en la Internet (por ejemplo, solicitud acerca de la producción de jengibre en México enviada a la Sagarpa).

Finalmente, en algunos casos, funcionarios de las unidades de enlace respondieron a preguntas no relacionadas a las operaciones de su dependencia, con un alto nivel de precisión; por ejemplo, en una solicitud hecha a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre información meteorológica en París y Finlandia en la que dirigieron al usuario a varios portales de Internet donde podría encontrar la información.

<sup>8</sup> El artículo 42 de la LFTAIPG precisa que: “las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentran en sus archivos”.

<sup>9</sup> IFAI, Estadísticas del SISI, disponible en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

## B. Las respuestas

Los resultados de este estudio muestran que en promedio la respuesta de los sujetos obligados satisfizo al solicitante en el periodo analizado. Los hallazgos también demuestran que las dependencias obligadas tuvieron un buen desempeño en cuanto al cumplimiento de los requerimientos establecidos por la LFTAIPG, desde el 12 de junio de 2003 hasta el 30 de abril de 2006. En los primeros tres años, desde la entrada en vigor de la LFTAIPG, los sujetos obligados dependientes del Ejecutivo consiguieron un nivel satisfactorio de respuesta en un 67% de los casos, en un 9%, las respuestas de las dependencias excedieron las expectativas del usuario, y sólo en un 24% las respuestas fueron claramente no satisfactorias.

Existe una amplia discrepancia en la manera en la que las diferentes dependencias respondieron a solicitudes de información. Algunas entidades, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), fueron consistentes al responder a solicitudes de información. Cabe señalar que el IMSS es la dependencia que recibe el mayor número de solicitudes (poco más de 30,000 solicitudes al 24 de abril)<sup>10</sup> y en la muestra encontramos que sus respuestas en la mayoría de los casos contaban con el membrete del Instituto, firmas correspondientes, sellos, etcétera.

Otra dependencia que destacó por su apego a la ley en las respuestas otorgadas en el periodo analizado fue la Secretaría de Salud (SSA), la cual ocupa el quinto lugar en el número de solicitudes recibidas (8,653 solicitudes con esta-

<sup>10</sup> De acuerdo con el IFAI, el IMSS recibió 31,338 solicitudes de información hasta el 24 de abril de 2008. La dependencia que ocupa el segundo lugar, en número de solicitudes, es la Secretaría de Educación Pública (SEP). Cabe recalcar la diferencia sustantiva en el número de solicitudes recibidas por cada dependencia. La SEP recibió 14,510 solicitudes en el mismo periodo, menos de la mitad de las recibidas por el IMSS.

dísticas de abril de 2008).<sup>11</sup> La Secretaría de Salud, como el IMSS, respondió consistentemente mediante documentos digitalizados con los membretes y firmas correspondientes. Otro ejemplo notable en este periodo es la Procuraduría General de la República cuyas respuestas incluyeron oficios digitalizados con los debidos membretes y firmas.

Otras dependencias incluidas en la muestra no contaron con el mismo nivel de cumplimiento. Las respuestas de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) fueron enviadas en documentos de *Microsoft Word* sin firmas o membretes. En los casos en los que la Sedena concedió información en temas de gran relevancia, tales como combate al narcotráfico o crímenes cometidos por personal militar, la información se proporcionó de manera tal que la fuente de información no puede ser determinada, por lo tanto, los datos proporcionados resultan imposibles de verificar. Las respuestas de otras dependencias, como la Presidencia de la República, fueron diversas, desde documentos de *Word* sin membrete hasta hojas con algún tipo de rúbrica oficial.

En el proceso de discusión de la LFTAIPG, se mostró una gran preocupación sobre el tema de la protección de los solicitantes de información. En respuesta a esta inquietud, la LFTAIPG<sup>12</sup> y la recién aprobada reforma al artículo sexto constitucional establecieron que el solicitante de la información no está obligado a declarar el motivo por el cual solicita información gubernamental.<sup>13</sup> Sorprende entonces, la respuesta de la Sedena a una solicitud referente a la fecha de

<sup>11</sup> IFAI, Estadísticas del SISI, disponible en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

<sup>12</sup> El artículo 40 de la LFTAIPG especifica que “en ningún caso la entrega de información será condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá mostrar interés alguno”.

<sup>13</sup> La fracción tercera del párrafo añadido en la citada reforma establece que: “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos”.

graduación de generales mexicanos, donde la entidad afirma: “consultados los generales de división, de brigada y de grupo sobre la petición de referencia, manifestaron que para proporcionar los datos requeridos es necesario conocer los motivos por los cuales se les pide la citada información”. Por tanto, esta respuesta es una clara violación a la Ley y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a las respuestas clasificadas como “no satisfactorias”, pudimos identificar patrones comunes en ellas. En algunos casos, la respuesta de la dependencia nada tenía que ver con la solicitud de información (por ejemplo, el solicitante pide los requerimientos para ingresar a trabajar en Sedena y la respuesta es que esta dependencia no está contratando personal). En otros casos, el solicitante pidió documentos oficiales y la dependencia no los adjuntó, limitándose a una respuesta que incluye sólo datos. Otras respuestas tipificadas como no satisfactorias son aquellas en las que las dependencias contestaron que la información era pública, y no dirigieron al usuario al lugar en el que se encuentra la información solicitada.<sup>14</sup>

De las 1,000 solicitudes analizadas, encontramos que las dependencias gubernamentales negaron información debido a que la misma estaba considerada como “clasificada” o “reservada” en sólo 17 casos. Se revisó con detenimiento cada caso, y se agrupó las justificantes de reserva invocadas por las dependencias de la siguiente manera:

- En tres de estos casos, la información fue reservada de acuerdo al artículo 13 de la Ley, debido a razones de seguridad nacional (por ejemplo, el Centro de Inteligencia

<sup>14</sup> Se clasificaron estas respuestas como no satisfactorias, debido a que el Reglamento de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública establece en la segunda fracción del artículo 70 que los sujetos obligados deberán precisar: “la fuente, lugar y forma en que se puede consultar, reproducir o adquirir” la información solicitada.

y Seguridad Nacional reservó información relacionada al número de elementos que protegen al director del Centro).

- En seis de los casos, la información fue reservada de acuerdo al artículo 14, párrafo VI, que especifica que se considerará como información reservada: “la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada”. Un ejemplo concreto es una respuesta de la Comisión Reguladora de Energía en la que reservó los resultados de un estudio realizado por una consultora privada, ya que citó que dicho estudio formaba parte del proceso de toma de decisión sobre tarifas eléctricas. Cabe recalcar que el usuario introdujo un recurso de revisión ante el IFAI, el cual confirmó la negativa de la Comisión.
- En tres de los casos, la información fue negada de acuerdo al artículo 13, párrafo V, el cual especifica que se considerará como información reservada aquella que pudiera: “causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado”. Un ejemplo de este caso es una solicitud sobre un funcionario de Petróleos Mexicanos, que fue negada debido a que la misma podría perjudicar el proceso de una demanda laboral contra Pemex interpuesta por dicho empleado.
- En tres de los casos, la información fue negada debido a que ésta era considerada confidencial, de acuerdo al artículo 18 de la Ley, ya que incluye datos personales

(por ejemplo, una solicitud hecha al IMSS en la cual se negó información relacionada a la cotización diaria de los empleados de la empresa *Manpower*).

- Finalmente, en dos casos la información fue negada, ya que la misma se encuentra reservada por disposición de otra Ley (artículo 14, párrafo I). Un ejemplo es la respuesta de la Secretaría de Relaciones Exteriores a una solicitud por los exámenes de admisión al Servicio Exterior, la cual se encuentra reservada dentro de un reglamento interno de la propia Secretaría.

Aún después del análisis de estas 17 solicitudes y respuestas, resultó imposible verificar las causales de reserva de información citadas por las dependencias de manera independiente, y con una certeza absoluta. Sin embargo, los sujetos obligados tienen la responsabilidad legal de negar información que se encuentra reservada. Las negativas en cada una de estas solicitudes incluyeron artículos específicos de la LFTAIPG, y se encontraron justificadas razonablemente en los oficios de respuesta, por lo tanto, se catalogaron estas 17 respuestas como satisfactorias.

En lo que respecta a las respuestas, que de acuerdo a la metodología utilizada fueron tipificadas como “información no existente”, encontramos 29 casos en los cuales las dependencias negaron la información porque la misma no existía. Las dependencias justificaron estas respuestas de cuatro maneras diferentes. Por ejemplo, en 14 de los casos analizados, los sujetos obligados comunicaron a los usuarios que la información solicitada no era generada por la dependencia (por ejemplo, un usuario solicitó el salario de la primera dama Martha Sahagún, a lo cual Presidencia respondió que la información no existía, ya que las esposas de los presidentes mexicanos no reciben remuneración alguna por sus actividades). En 12 instancias, las dependencias no

lograron localizar la información requerida (por ejemplo, una solicitud enviada a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la que se requería una copia de una queja remitida a sus oficinas en Michoacán en 2002, la Profepa respondió que les fue imposible localizar el documento solicitado). Finalmente, en tres de los casos, las dependencias citaron que la información no existía en la manera solicitada por el usuario (por ejemplo, un solicitante pidió al Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores el presupuesto asignado al municipio de Zapopan, Jalisco, para un año determinado, el Inapam señaló que dicha dependencia no desagrega su presupuesto por estado o municipio).

Se revisaron cuidadosamente todas las respuestas de información “no existente” contenidas en nuestra muestra aleatoria, y encontramos que la mayoría de las negativas estaban explicadas de una manera clara y razonable, por lo tanto estas respuestas fueron clasificadas como satisfactorias. Sin embargo, no fue posible verificar con absoluta certeza si todas las declaratorias de no existencia estaban justificadas o si las dependencias estaban utilizando estas respuestas para servir a otros fines —el encubrir la información o el evitar hacer una búsqueda extensiva de la misma—. Una posible solución para este problema —que se encuentra fuera de los alcances de este estudio— es el verificar si se interpusieron recursos de revisión en estos casos, y analizar la resolución de los mismos. Cabe recalcar que las respuestas de declaratoria de no existencia para solicitudes realizadas a través del SISI se incrementaron de un 2.8% del total de solicitudes en 2003 a un 4.6% en 2006.<sup>15</sup>

Un tercer tipo de respuesta evaluado, fueron los casos en los que el solicitante pidió información a una dependencia, y dicha información era en realidad generada por otra institución. Esta respuesta fue catalogada de acuerdo a la metodo-

<sup>15</sup> IFAI, Estadísticas del SISI, disponible en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

logía como: “no es competencia de la entidad”, en otras palabras, que el sujeto obligado al cual se envió la solicitud no era la dependencia adecuada a la cual pedir la información. En algunos de estos casos, las dependencias informaron al usuario que habían hecho la solicitud a la dependencia equivocada, pero no dirigieron al usuario a la dependencia correcta. Estas respuestas no fueron incluidas en esta categoría y se catalogaron como no satisfactorias.

El 4.5% de respuestas analizadas fueron clasificadas, de acuerdo a la metodología, como “no es competencia” de la entidad. Estas respuestas fueron catalogadas como satisfactorias debido a que el Reglamento de la LFTAIPG especifica en su artículo 69 que:

Las unidades de enlace que reciban una solicitud de acceso a la información que no posea la dependencia o entidad de que se trate, deberán auxiliar y orientar a los particulares, a través del medio que éstos señalaron en su solicitud y dentro de los cinco días hábiles siguientes, sobre las dependencias o entidades que pudiesen poseerla.

Cinco de las solicitudes clasificadas como “no es competencia” estaban relacionadas con información estatal y municipal. En sus respuestas, las entidades federales refirieron al usuario a dependencias locales (por ejemplo, solicitud acerca del presupuesto para servicios de agua potable y alcantarillado en los estados de la República enviada a la Comisión Nacional del Agua, quien informó al usuario que son los municipios quienes administran estos servicios).

En ocho casos, las dependencias informaron al solicitante que la información requerida no era de su competencia y que se encontraba disponible públicamente en los sitios de Internet de otras entidades gubernamentales (por ejemplo, solicitud por los requisitos para la explotación forestal enviada a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Natura-

les, quienes refirieron al usuario a dos sitios específicos dentro de la página de Internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria).

En la mayoría de los casos —31 de ellos— fue obvio que los usuarios enviaron la solicitud a la dependencia equivocada. En muchos de estos casos, el mismo texto de la solicitud indicaba la dependencia a la cual debió haberse enviado la solicitud (por ejemplo, información sobre una entidad privada “registrada en el Registro Público de Comercio” enviada a la Secretaría de Economía, la cual respondió que esta información era competencia del Registro Público de Comercio).

El hecho de que se registraran la mayoría de los casos en esta categoría de excepción refleja que los usuarios apenas se están familiarizando con la Ley, y desconocen aún qué temas son competencia de cada dependencia y entidad. A medida que las solicitudes se vuelvan más complejas, los usuarios conozcan mejor la herramienta, y a la administración pública federal, es probable que el volumen de casos dentro de esta categoría disminuya.

Gran parte de las solicitudes analizadas estuvieron relacionadas a eventos recientes. En los pocos casos en los que los usuarios solicitaron información previa a 2000, las dependencias respondieron que no tenían información anterior a 1999; o citaron sólo información generada después de 2000. De hecho, este tipo de respuestas reflejan un problema mencionado frecuentemente por funcionarios públicos, el IFAI y representantes de la sociedad civil: la falta de normas o leyes que regulen el manejo y organización de documentos impacta negativamente el derecho a saber; sin archivos bien organizados no existe acceso a la información.<sup>16</sup> Ángel Trinidad

<sup>16</sup> Un análisis profundo en materia de archivos y rendición de cuentas puede ser consultado en Galeana, Patricia, *Derecho a la información y archivos públicos*, México, Libertad de Información-México, A. C., 2005.

Zaldívar, secretario ejecutivo del IFAI, menciona al respecto: “de nada sirve tener la llave del acceso, si el archivero que se abre con esa llave está vacío”.<sup>17</sup>

Finalmente, las respuestas que excedieron las expectativas de los usuarios fueron generalmente aquellas en las que se solicitaron datos, y la respuesta del gobierno incluyó documentos oficiales. Un ejemplo es una solicitud en la cual se hicieron 61 cuestionamientos a las autoridades del aeropuerto de la ciudad de México. Los funcionarios de dicho aeropuerto incluyeron documentos oficiales, aun cuando éstos no fueron requeridos por el solicitante.

### **C. Perfil de los solicitantes**

Aun cuando resulta imposible establecer el perfil de los usuarios, en algunos casos se logró determinar información sobre los solicitantes con los datos contenidos en sus peticiones. Aunque la metodología no incluye ninguna categoría referente a datos relacionados a los usuarios, creemos que esta información puede ser útil para conocer quiénes son los solicitantes de información en México y comprender de mejor manera el perfil demográfico de los mismos. Esta información puede ser de utilidad para quienes trabajan en la promoción del derecho, y para aquellos que desarrollan recursos y herramientas educativas para los usuarios.

Se encontraron varios casos en los cuales los usuarios se identificaron como funcionarios de gobierno. En un caso en particular, funcionarios del gobierno de Nuevo León solicitaron a varias dependencias los datos de sus oficinas en el estado. Estos hallazgos coinciden con información recabada en grupos de enfoque con funcionarios mexicanos quienes subrayaron que les era más sencillo obtener infor-

<sup>17</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en sociedad y gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

mación de sus colegas a través de los mecanismos de acceso a la información, que a través del contacto directo con el personal gubernamental.<sup>18</sup>

En otros casos, representantes del sector privado solicitaron varios tipos de información tales como: datos sobre proveedores, copias de contratos, información sobre concursos para la adjudicación de contratos e información relacionada a políticas gubernamentales.

Al ser el acceso a la información una nueva herramienta, se encontraron varias “solicitudes” que no caben dentro del marco establecido por la Ley. Identificamos solicitudes de compañías del sector privado que ofrecían servicios a dependencias gubernamentales. También identificamos casos de ciudadanos que solicitaban explícitamente trabajo dentro de las dependencias.

En otros casos, los solicitantes se identificaron como estudiantes, detallando que requerían información para completar un proyecto escolar. De acuerdo al comisionado del IFAI, Juan Pablo Guerrero Amparán, en 2004, el 33.4% de los usuarios se identificó como miembro del sector académico, constituyendo el grupo más grande de solicitantes.<sup>19</sup>

Otro grupo de solicitudes que vale la pena subrayar, son las de ciudadanos comunes que describen problemáticas en sus peticiones, con el objetivo de que la información obtenida a través de la LFTAIPG los ayude a solucionarlas. Un caso notable es una solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores por información acerca de un inquilino extranjero que se rehusaba a abandonar la propiedad del solicitante. Otro caso es el del familiar de un adulto mayor quien solicita

<sup>18</sup> Información recabada por grupos de enfoque con funcionarios de unidades de enlace federales organizados por la Annenberg School for Communication de la Universidad de Pennsylvania (ciudad de México, junio de 2007).

<sup>19</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo, Conferencia dictada en el Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 2005.

información acerca de programas gubernamentales a favor de este sector poblacional en Chihuahua. Otros ejemplos interesantes son: el de un ciudadano que solicita información para calcular su pensión del IMSS; un usuario que solicita información sobre un caso de negligencia médica, y una petición a Luz y Fuerza del Centro sobre las razones detrás de un apagón.

No encontramos ejemplos en los que logramos identificar a los usuarios como representantes de los medios de comunicación. Estos hallazgos coinciden con datos proporcionados por el comisionado Guerrero Amparán, quien citó que en 2004 sólo el 9% de los usuarios se identificó como representante de los medios de comunicación.<sup>20</sup> En un grupo de enfoque con reporteros mexicanos, varios recalcaron que eran cuidadosos de no brindar ningún dato en su solicitud que pudiera delatarlos como representantes de los medios de comunicación; ya que temían una mayor opacidad por parte de los funcionarios al saber que la información requerida podría ser difundida ampliamente.<sup>21</sup>

## 6. Conclusiones

Las dos interrogantes planteadas a través de consultas aleatorias al SISI, y que motivaron este estudio, fueron contestadas mediante el análisis de una muestra estadísticamente representativa de 1,000 solicitudes realizadas a través del Sistema de Solicitudes de Información, desde que entró en vigor la LFTAIPG hasta el 30 de abril de 2006. Estas preguntas fueron: ¿cuál es el nivel de satisfacción del

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Información recabada por grupos de enfoque con reporteros que cubren al IFAI, organizados por la Annenberg School for Communication de la Universidad de Pennsylvania (ciudad de México, junio de 2007).

usuario y qué porcentaje de los usuarios de la LFTAIPG solicitan documentos?

Se determinó que el 76% de las solicitudes analizadas recibieron una respuesta satisfactoria de acuerdo a nuestra metodología. También se logró conocer qué tipo de información está siendo requerida con más frecuencia. Los casos examinados en este estudio demuestran que la mayoría de quienes ejercen su derecho a saber, están interesados en cuestiones relacionadas con la estructura de las dependencias gubernamentales, los salarios de los funcionarios, y la manera en la que las dependencias distribuyen su presupuesto.

Los hallazgos muestran que las dependencias son más adeptas a responder a solicitudes que se refieren a atributos permanentes de la institución. Sin embargo, a medida que las solicitudes se vuelven más complejas y los solicitantes piden información tal como los resultados de ciertos programas, el porcentaje de respuestas satisfactorias bajó considerablemente, de un promedio de satisfacción de 81% en solicitudes de complejidad baja y media, hasta un 57% en aquellas solicitudes de complejidad muy alta. Estos hallazgos reflejan la dificultad que tienen las dependencias en procesar solicitudes de información más complejas.

La hipótesis inicial referente a que los usuarios de la LFTAIPG solicitan más datos que documentos fue corroborada. Tan sólo 18% de las solicitudes analizadas requirieron documentos, y un 71% de éstas fueron por datos (el 11% restante fue por solicitudes de datos personales que fue imposible analizar). Aún cuando el usuario solicite datos, la Ley es clara al respecto: en su artículo 41 especifica que las dependencias están obligadas sólo a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, y que “el acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de

que se trata, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante”. Sin embargo, como se puede observar en los ejemplos adjuntos, encontramos que en repetidas ocasiones los funcionarios no cumplieron con lo establecido en la Ley, y proveían información a los solicitantes en procesadores de texto o datos, sin incluir el documento original, y sin hacer referencia a la fuente o documento del cual obtuvieron la información.

Como resultado, a pesar del alto grado de satisfacción proveído por las dependencias gubernamentales en el periodo analizado, este estudio presenta algunas cuestiones inquietantes. En primer lugar, las solicitudes de información más complejas recibieron el nivel de satisfacción más bajo. Estos hallazgos deben servir como advertencia sobre las tendencias del acceso a la información en México. A medida que los usuarios adquieren más experiencia utilizando la LFTAIPG, es altamente probable que sus solicitudes se vuelvan más complejas. El gobierno tendrá que enfocarse entonces en la capacidad de las dependencias para responder a solicitudes de información más elaboradas y así poder satisfacer a las nuevas generaciones de solicitantes.

En segundo lugar, aunque la mayoría de los usuarios no solicitó documentos oficiales, la demanda por documentos inevitablemente se incrementará en el futuro. De acuerdo a información recabada por grupos de enfoque con personal de Unidades de Enlace y el IFAI, funcionarios concuerdan en que muchas dependencias no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer una demanda mayor de información.<sup>22</sup> Aún cuando el artículo 41 de la LFTAIPG establece que las dependencias están obligadas a proveer documentos en respuesta a solicitudes de información,

<sup>22</sup> Información recabada por grupos de enfoque con funcionarios de unidades de enlace federales y el IFAI, organizados por la Annenberg School for Communication de la Universidad de Pennsylvania (ciudad de México, junio de 2007).

hasta donde se sabe, no hay sistemas de monitoreo que garanticen que se cumpla este requerimiento. Además, funcionarios en algunas dependencias tienen escaso conocimiento de la Ley, y desconocen la extensión de sus obligaciones referentes al acceso a información.<sup>23</sup> Como resultado, la tendencia dentro de las dependencias es proveer información a los usuarios de manera improvisada, ya dentro del oficio enviado al solicitante o a través de un documento simple sin carácter oficial, creado por la dependencia, en respuesta a la solicitud. El gobierno debe cerciorarse de que las dependencias provean documentos oficiales en respuesta a las solicitudes. El cumplimiento de dicho requerimiento reforzará la legitimidad y la credibilidad del proceso de información mexicano en el futuro, cuando los usuarios pidan cada vez más documentos a través de solicitudes de información más elaboradas.

Finalmente, para futuros trabajos en materia de calidad de respuestas, se recomienda que se estudien tres variables adicionales a las que se analizaron en este trabajo. En primer lugar, sería útil añadir la variable de tiempo, mediante una categoría en la que se registre la fecha de la solicitud, ya que el estudio aquí aludido no permite medir cambios a través del tiempo. ¿Son más complejas las solicitudes más recientes? ¿Se solicitaron más documentos oficiales en 2007 que en 2003? Asimismo, sería interesante registrar a qué dependencia se hace la solicitud, para identificar patrones de comportamiento que puedan resultar en interrogantes para estudios posteriores. Por último, para lograr evaluar las negativas gubernamentales con mayor precisión, un estudio subsiguiente podría considerar analizar qué respuestas fueron apeladas ante el IFAI, y cuál fue la resolución de dichos recursos.

<sup>23</sup> *Idem.*

## 7. Bibliografía

- Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2007, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/mexico/Reforma%20al%206o%20DOF.pdf>.
- FERNÁNDEZ BOGADO, B. *et al.*, *The Federal Institute for Access to Information and a Culture of Transparency: Follow-Up Report*, Philadelphia, PA, Annenberg School for Communication University of Pennsylvania, 2007.
- FOX, J. *et al.* (eds.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007.
- GALEANA, Patricia (ed.), *Derecho a la información y archivos públicos*, México, Libertad de Información-México, A C., 2005.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, Conferencia en el Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 2005.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Lost in Transition: Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox*, 2006, [http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Lost\\_in\\_transition.pdf](http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Lost_in_transition.pdf).
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Estadísticas del SISI, 2007, <http://www.sisi.org.mx>.
- , Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, <http://www.ifai.org.mx/Acercafai/Marco>.
- , Reglamento de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, <http://www.ifai.org.mx/Acercafai/Marco>.

———, *Transparency, Access to Information and Personal Data*, México, IFAI, 2004.

TRINIDAD ZALDÍVAR, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en sociedad y gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.