

Tercera parte: Propuesta-Hewlett-IFAI-3(20abr05)

VI. PROYECTO COMUNIDADES

Debe tomarse en cuenta que en la actualidad, la información disponible está definida por la oferta gubernamental. Es decir, es el gobierno quien decide qué información existe, sin importar qué información necesita la sociedad. En otras palabras, la información existente en la actualidad es más el resultado de las necesidades planteadas por el trabajo interno del gobierno, que por las necesidades de la sociedad de consumir esa información y con ello mejorar su aprovechamiento de bienes y servicios públicos y la posibilidad de pedir cuentas a los gobernantes.

Por una parte, el artículo 7 de la LFTAIPG define las obligaciones de transparencia, que en su mayoría refieren a información que ya tiene el gobierno. Sólo significa que debe ponerse al alcance del público, a través de sus sitios de internet, y actualizarse sin que medie solicitud.

Por otra parte, la LFTAIPG hace legítimo que si la información deseada por el solicitante no existe, se declare la inexistencia. En otras palabras, el gobierno federal no está obligado a generar documentos que atiendan a las solicitudes, sólo a otorgar acceso a aquéllos que ya poseen y contienen la información solicitada.

Esto significa que la existencia de la información gubernamental está definida por la oferta gubernamental y no por la necesidad social de tenerla. Lo anterior explica que la mayoría de los grupos sociales no vean utilidad alguna de hacer uso del derecho de acceso, puesto que se limita a información gubernamental compleja y alejada de sus necesidades reales de información.¹

Para revertir esta tendencia, con el proyecto Comunidades integrado al desarrollo de las estrategias establecidas para el proyecto INFOMEX en estados, el IFAI, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, busca ir a comunidades que reciben, directa o indirectamente, recursos federales a través de diversos programas para conocer las necesidades locales de información pública. ¿Cuál es la información que puede impactar las posibilidades de las comunidades de aprovechar mejor los bienes y servicios federales, participar en las acciones federales que les afectan y exigir cuentas a los servidores públicos responsables de ejecutar los programas del gobierno federal?

Es importante resaltar que la ley federal sí prevé la generación de información que sea de utilidad o se considere relevante y dota al IFAI de facultades legales para inducir la producción de información que le sea útil a la población (artículo 7 fracción XVII y 37 fracciones VI y VII de la LFTAIPG), con lo cual, una vez identificadas las necesidades reales de información por parte de las comunidades, el IFAI podría garantizar su producción en el gobierno federal, a partir de la demanda social.

VI.1 OBJETIVOS DEL PROYECTO COMUNIDADES

Este proyecto busca impulsar la demanda por información útil para la sociedad con el fin de acercar a ésta la oferta de información del gobierno federal a través de los siguientes objetivos específicos, mismos que se mantienen alineados con el proyecto INFOMEX :

¹ En la literatura que trata de responder por qué algunos sistemas de transparencia se perfeccionan a lo largo del tiempo y por qué pareciera que otros retroceden y se convierten en experimentos costosos, se demuestra que en el largo plazo la relación entre los costos y beneficios del ofertante de información y del usuario determina el grado de evolución de un sistema de transparencia. Si la demanda de información de los usuarios es mayor que la cantidad de información que los ofertantes están dispuestos a otorgar, el sistema se perfeccionará. Si, por el contrario, los usuarios no tienen ningún interés en emplear ni siquiera la cantidad de información con la que se les ha proveído, el sistema no será impulsado a mejorar. Véase Fung, Archon, Mary Graham y David Weil, [The political economy of transparency. What makes disclosure policies sustainable?](#), John F. Kennedy School of Government, Harvard University, octubre 2003.

1. Descentralizar el uso de la LFTAIPG, que en la actualidad es aprovechada casi exclusivamente por solicitantes metropolitanos con niveles de educación e ingresos superiores a la medida nacional (gente que ya tiene poder).
2. El gobierno federal produzca información directamente relacionada con la demanda social de información pública y no a la inversa como en la actualidad, en donde el gobierno decide qué informa, en qué formato y con qué frecuencia.
3. Multiplicar el número de las solicitudes entre grupos sociales marginados de la formulación y aplicación de las políticas públicas.
4. Se capacite a organizaciones civiles para la asimilación de tres habilidades:
 - a. Uso extensivo de la LFTAIPG y traducción efectiva de la información gubernamental –empowerment–;
 - b. Uso del marco de acceso local y, en su caso;
 - c. Se conviertan en capacitadoras y difusoras del derecho.
5. Acreditar la participación social en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas.
6. Implementar el derecho de acceso a información en grupos sociales que actualmente están desprovistos de poder (empowerment)

Cabe mencionar que en los objetivos señalados, como ya se indicó anteriormente, se tiene previsto aprovechar las ventajas de la implantación del Proyecto INFOMEX en entidades federativas. Dado lo anterior, el Proyecto Comunidades iniciará en una primera etapa en 60 comunidades marginadas² de las entidades federativas seleccionadas para el Proyecto INFOMEX. Esto responde a una necesidad, dado los recursos escasos, de focalizar los esfuerzos de manera coordinada para generar economías de escala en el aprovechamiento de organizaciones sociales interesadas y previamente capacitadas (aquellas participantes del Proyecto INFOMEX).

VI.2 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS COMUNIDADES

En concordancia con el proyecto INFOMEX el programa Comunidades arrancará en las seis entidades federativas previamente establecidas: Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla y Veracruz.

Un segundo requisito se estableció para todas aquellas comunidades con más de 5,000 habitantes. Esto último a fin de asegurar un efecto multiplicador en el impacto del programa, de lo contrario se hubiera podido seleccionar comunidades muy dispersas geográficamente y, en ocasiones, sin los medios de comunicación necesarios para aplicar el programa.

Como tercer requisito se estableció que el grado de marginación de la localidad fuera igual o mayor que el grado de marginación estatal, lo anterior a fin de llevar el programa a comunidades representativas de las características del estado en que se encuentran. Ello quiere decir que si el

² El Índice de Marginación de México es una medida-resumen que permite diferenciar las localidades según el impacto global de las carencias que padece la población. Este índice considera tres dimensiones estructurales de la marginación; identifica ocho formas de exclusión y mide su intensidad como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. En dicho índice se integran una serie de variables que pretenden dimensionar el problema de la marginación a nivel de localidad y que arrojan información sobre las condiciones socioeconómicas de las mismas. En la estimación del índice la CONAPO empleó como fuente de información los resultados definitivos del *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, Principales resultados por Localidad*. Ver, Consejo Nacional de Población *Índices de marginación a nivel localidad, 2000*, Conapo, México, 2002, p. 17.

estado está calificado con un grado de marginación “Alto”, sólo se incluyeran comunidades alineadas a esa realidad, es decir, de “Alta” o “Muy Alta Marginación”. Cabe señalar que al haber establecido como variable de control a comunidades con una población mayor o igual a 5,500 habitantes, ello deja fuera de la muestra a las comunidades netamente rurales dado lo cual al aplicar el criterio del grado de marginación quedan muy pocas comunidades de “alta o muy alta marginación”, este último fue el caso del estado de Veracruz.

Dado que el objetivo se centra en llevar este programa a comunidades marginadas pero asegurar que en éstas ya exista algún interés en los programas que actualmente opera el gobierno federal, con los datos disponibles se utilizó como variable de control para este criterio la aplicación de los programas de abasto de DICONSA y LICONSA coordinados desde la Secretaría de Desarrollo Social.

Finalmente, un quinto requisito, después de la aplicación de los primeros cuatro en el orden que ya se enunció y para asegurar un efecto multiplicador en la aplicación del programa, se evitó la duplicidad de municipios de las comunidades que inicialmente cumplían con todos los requisitos, teniendo como resultado las primeras 10 comunidades por entidad federativa según lugar que ocupaba su nivel de marginación en el contexto nacional. En el siguiente cuadro se exhibe un listado de las 60 comunidades en las que arrancará el programa (ver *Anexo Comunidad.01* para verificar los datos socioeconómicos de las comunidades).

Cuadro 1: Comunidades seleccionadas para participar en el programa

Entidad	Nombre de la localidad	Población total	Grado de Marginación, 2000	Entidad	Nombre de la localidad	Población total	Grado de Marginación, 2000
DISTRITO FEDERAL	SAN LORENZO ACOPIILCO	17,138	BAJO	NUEVO LEON	ANAHUAC	15,976	BAJO
	GUSTAVO A. MADERO	1,235,542	MUY BAJO		CHINA	8,918	BAJO
	IZTACALCO	411,321	MUY BAJO		DOCTOR ARROYO	7,843	BAJO
	IZTAPALAPA	1,773,343	MUY BAJO		GARCIA	25,059	BAJO
	MAGDALENA CONTRERAS, LA	221,645	MUY BAJO		CIUDAD GENERAL TERAN	6,962	BAJO
	SAN PEDRO ATOCPAN	8,575	BAJO		GENERAL ZUAZUA	5,266	BAJO
	ALVARO OBREGON	686,807	MUY BAJO		HUALAHUISES	5,057	BAJO
	SAN ANDRES MIXQUIC	11,739	BAJO		ARBOLEDAS DE SAN ROQUE	10,567	BAJO
	SAN MIGUEL TOPILEJO	21,966	MEDIO		LINARES	53,681	BAJO
	XOCHIMILCO	364,647	MUY BAJO		PESQUERIA	5,290	BAJO
JALISCO	JESUS MARIA	7,852	BAJO	PUEBLA	SAN SEBASTIAN VILLANUEVA	5,785	ALTO
	SAN JUAN COSALA	6,004	MEDIO		SAN ANDRES CALPAN	9,562	ALTO
	OJUELOS DE JALISCO	9,338	BAJO		TENANGO DE LAS FLORES	6,715	ALTO
	QUINCE, EL	11,286	MEDIO		JOLALPAN	6,711	ALTO
	SAN SEBASTIAN DEL SUR	6,376	MEDIO		PALMARITO TOCHAPAN	14,422	ALTO
	USMAJAC	6,297	MEDIO		SAN GABRIEL CHILAC	11,121	ALTO
	TECALITLAN	12,828	BAJO		SANTA MARIA COATEPEC	5,176	ALTO
	SANTA CRUZ DEL VALLE	13,908	MEDIO		MAGDALENA CUAYUCATEPEC	7,996	ALTO
	COYULA	5,139	MEDIO		SAN MARCOS TLACOYALCO	8,640	ALTO
	ZACOALCO DE TORRES	15,648	MEDIO		SAN SEBASTIAN ZINACATEPEC	13,628	ALTO
MEXICO	SANTA CRUZ ATIZAPAN	6,508	BAJO	VERACRUZ-LLAVE	AMATLAN DE LOS REYES	7,472	ALTO
	XALATLACO	12,276	BAJO		COACOTLA	6,291	ALTO
	SAN MIGUEL TENOCHTITLAN	5,034	BAJO		COYUTLA	7,770	ALTO
	JUCHITEPEC DE MARIANO RIVAPALACIO	13,360	BAJO		FILOMENO MATA	8,782	MUY ALTO
	OZUMBA DE ALZATE	17,906	BAJO		OTEAPAN	12,115	ALTO
	TEMASCALCINGO DE JOSE MARIA VELASCO	11,598	BAJO		PAJAPAN	7,303	MUY ALTO
	SAN PEDRO TLALTIZAPAN	8,643	BAJO		AGUA DULCE	5,914	ALTO
	SAN JUAN TILAPA	7,205	BAJO		SAYULA DE ALEMAN	10,824	ALTO
	AMPLIACION SAN MATEO (COLONIA SOLIDARIDAD)	9,773	BAJO		ZARAGOZA	8,085	ALTO
	SAN BARTOLO CUAUTLALPAN	9,080	BAJO		TATAHUICAPAN	6,723	ALTO

Fuente: Consejo Nacional de Población Índices de marginación a nivel localidad, 2000, México, 2002.

VI.3 DATOS SOBRE EL USO DEL DERECHO DE ACCESO EN LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LAS 60 COMUNIDADES

Utilizando las mismas variables que hemos empleado para el análisis, nacional, regional y estatal, el Instituto elaboró una base de datos municipal (*ver Anexo Municipal.02*) que describe el comportamiento del número de solicitudes y perfil de solicitantes, además de una serie de variables socioeconómicas que dan cuenta clara de su situación actual.

VI.4 ACTIVIDADES

El proyecto comunidades contempla como eje central de sus actividades un programa de capacitación a las organizaciones de la sociedad civil que participen del proyecto INFOMEX. A éstas el Instituto prevé otorgar todos los elementos necesarios a fin de que puedan servir de gestoras en la formulación y seguimiento de las solicitudes de acceso y recursos de revisión, en su caso. Además, este proyecto requerirá de un programa de visitas continuas por parte de las organizaciones sociales encargadas de operarlo y prevé la generación de una red de alianzas con organizaciones comunitarias que ya cuenten con mecanismos de participación e intereses por demandar información del gobierno federal.

Con el fin de asegurar un sostenimiento de la demanda real aún después de terminado el proyecto, se tienen previstas las siguientes actividades específicas:

1. Ofrecer asesoría y capacitación a organizaciones de la sociedad civil en el uso del SISI e INFOMEX, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 2.- Implementar el programa de difusión para dar a conocer información útil del gobierno federal en las comunidades marginadas.
- 3.- Generar el Índice que describe la demanda regional, en los estados seleccionados, de información útil.
- 4.- Generar un catálogo de trámites y servicios de los programas federales que operan en las comunidades.
- 5.- Asegurar que en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal empate la demanda real de información con la ofrecida por ellas.
- 6.- Fortalecer la infraestructura relativa al servicio TELIFAI con el fin de que, posterior a la terminación del proyecto, se sostenga un servicio que asegure un medio ágil y expedito para el seguimiento de las solicitudes y demás trámites relativos al uso del derecho.
- 7.- Evaluación permanente del proyecto por parte de un consultor.