

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
PRESENTACIÓN	5
AGRADECIMIENTOS	7
1. ANTECEDENTES	8
2. DISEÑO Y OPERACIÓN DEL PROYECTO COMUNIDADES: LA EVALUACIÓN COMO PARTE DEL PROCESO	13
3. EL TRABAJO DE LAS ORGANIZACIONES EN LOS ESTADOS	21
4. EDUCAR DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS	48
5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	56
6. CLAUSURA DEL PROYECTO E INTERRUPCIÓN DE LA DIFUSIÓN DEL DAI EN POBLACIÓN EN DESVENTAJA	64
7. APRENDIZAJES Y DESAFÍOS	70
ANEXO	78
BIBLIOGRAFÍA	112

RESUMEN EJECUTIVO

En 2005, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) solicitó un donativo a la Fundación William & Flora Hewlett para llevar a cabo el Proyecto Comunidades, cuyo propósito fue difundir el derecho de acceso a la información entre comunidades marginadas, como una forma de empoderamiento de sus integrantes frente a la autoridad. Sus actividades abarcaron desde el último trimestre de ese año hasta finales del 2007, e incluyeron la participación de veinte organizaciones civiles y comunidades marginadas, en nueve entidades de la República Mexicana. El principal resultado del Proyecto fue identificar estrategias efectivas para la difusión del Derecho de Acceso a la Información (DAI) en comunidades claramente aisladas de la toma de decisiones gubernamentales que las afectan.

El derecho a la información en México es privilegio de un pequeño grupo que, en realidad, ya tiene el poder de acceso la información pública. Rara vez lo ejerce la gente común y corriente, y menos aún, aquellos olvidados por el progreso. Fincado en la convicción de que es posible difundir este derecho entre las personas más desprovistas y que resulta absolutamente necesario para mejorar su condición y posibilidades de defensa autónoma frente a la autoridad, este documento describe la experiencia del Proyecto Comunidades como un caso exitoso de incidencia social. Está destinado principalmente para aquellos interesados en conocer y aplicar mecanismos eficaces para la asimilación de un derecho fundamental y para el empoderamiento social.

El Proyecto Comunidades comprometió a varias unidades administrativas del IFAI; integró a especialistas en trabajo de base con organizaciones y capacitación social; y fue coordinado por un Comisionado que involucró al pleno del Instituto, en las decisiones y seguimiento del Proyecto a lo largo de su aplicación. Una de sus particularidades es que fue evaluado de principio a fin, como ninguna otra actividad sustantiva del IFAI, por evaluadores externos, destacados investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Esa evaluación independiente, que permitió, entre otros aspectos, corregir sobre la marcha el curso de aplicación del Proyecto, reveló varios aprendizajes de la experiencia; por ejemplo, que el empoderamiento derivado del derecho de acceso a la información en comunidades marginadas es posible, pero escapa a las formas tradicionales de promoción masiva –y costosa– de un derecho que

resulta difícil de asimilar y de ejercer eficazmente. En particular, la apropiación del DAI requiere condiciones de confianza entre los beneficiarios, una pedagógica que se adecue a sus condiciones y seguimiento durante el proceso. De acuerdo con los evaluadores, los buenos resultados en las acciones para promover la apropiación del DAI en el Proyecto, se explican por la participación de organizaciones de la sociedad civil que entendieron su papel estratégico en el esfuerzo y lograron generar o aprovechar la confianza de sus comunidades para estimular y mantener su participación a lo largo del proyecto.

Las organizaciones participantes vincularon el ejercicio del DAI a la atención de problemas concretos de la comunidad y adaptaron dinámicas de aprendizaje al perfil de los beneficiarios y a la infraestructura de la comunidad. En otras palabras, lo topicalizaron y le dieron un uso práctico; así, realizaron ejercicios concretos de elaboración de solicitudes y lograron articular el derecho a saber en el nivel federal y local (municipal principalmente). Con esa experiencia, puede decirse que el DAI adquiere sentido y utilidad si se asimila como una herramienta útil para la preservación de otros derechos fundamentales y la atención a necesidades concretas. Con ese enfoque, resulta posible incrementar la capacidad de las comunidades para intervenir en el ámbito público y mejorar su entorno, lo cual da un valor esencial a este derecho fundamental.

En síntesis, el desarrollo del Proyecto Comunidades permitió identificar estrategias y metodologías adecuadas para impulsar un proceso de apropiación del DAI en comunidades marginadas, lo cual tiene por lo menos una consecuencia digna de la mayor consideración: se puede mejorar las condiciones de vida de personas alejadas de las autoridades y de sus políticas gubernamentales; y superar su pobreza, al desarrollar capacidades para incidir en el entorno a partir de la obtención de información y la ejecución de acciones consecuentes.

Por desgracia y por razones de política burocrática, la mayoría del pleno del IFAI resolvió en enero del 2008, no continuar con el Proyecto Comunidades, a pesar del riesgo de desaprovechar las lecciones que dejaron dos años y medio de trabajo y sin tener alternativas institucionales viables para cumplir con el mandato legal de promover el derecho de acceso a la información entre comunidades marginadas. Pero quedó vigente, para otras instancias comprometidas con la difusión efectiva de este derecho, la lección del Proyecto: es posible ampliar el uso del DAI en comunidades marginadas siempre y cuando las instituciones públicas con esa responsabilidad incorporen a instancias intermedias que generen confianza y sepan persuadir a los integrantes de esas comunidades. Este documento es testimonio de lo anterior.

PRESENTACIÓN

En honor a su nombre, el Proyecto Comunidades¹ fue una obra colectiva sobre el empoderamiento ciudadano del Derecho de Acceso a la Información (DAI). Quienes intervinieron aportaron sus conocimientos y experiencia con una generosidad que se reflejó en la relevancia de sus resultados. El Proyecto Comunidades puso en evidencia que el derecho a saber fortalece a los ciudadanos y contribuye a consolidar la democracia en la medida en que devuelve a las personas la potestad sobre el espacio público. Una de sus principales virtudes fue encontrar mecanismos para acercar a los ciudadanos menos favorecidos a un derecho que les permite mejorar su condición de vida, al reducir las asimetrías entre autoridades y gobernados mediante el conocimiento de la información gubernamental. Nada permite el abuso y la opresión como la ignorancia; el DAI puede remediar esta situación, al dotar al ciudadano de conocimiento sobre sus autoridades y las acciones gubernamentales que le afectan.

El documento que el lector tiene en sus manos se dirige, principalmente, a personas que desconocen la utilidad del derecho a saber en la vida de los individuos y, sobre todo, en la vida de las comunidades. Creemos que las experiencias y testimonios reunidos en estas páginas aportan ideas útiles a organizaciones civiles, líderes comunitarios, e incluso a funcionarios públicos para que conozcan y ejerzan un derecho que puede tener efectos en la calidad de vida de los individuos y las colectividades.

Un rasgo particularmente valioso del Proyecto Comunidades fue que logró articular saberes, infraestructura y experiencia de diversas instancias: una fundación internacional, una institución gubernamental, organizaciones civiles y miembros de las comunidades marginadas. Con esta publicación pretendemos que, al conocer los principales factores que hicieron posible este proceso colaborativo, otras organizaciones, líderes y funcionarios encuentren pistas para facilitar la articulación de sus acciones con ayuda del DAI.

Entre los objetivos de este texto está reconocer el enorme esfuerzo de las organizaciones y sus comunidades para encontrar la manera de hacer significativo el DAI, y explicar cómo y en qué circunstancias lo lograron.

¹Las comunidades a las que alude este proyecto, corresponden a los públicos con los que trabajan habitualmente las organizaciones participantes y se integran por una variedad de grupos: colonos, artesanos, ejidatarios, campesinos, indígenas, mujeres, jóvenes, niños. El término comunidades alude al conjunto de personas con las que las organizaciones participantes en este proyecto mantienen una interlocución permanente, estrechamente, relacionada con su objeto social y que en su mayoría se encuentra marginada de las instancias formales de toma de decisiones en el ámbito público.

Los contenidos se organizan en siete capítulos y un anexo; el primero expone a grandes rasgos el contexto en el que inició el Proyecto Comunidades; el segundo describe las principales características del Proyecto y el papel que desempeñó la evaluación desde su propio diseño. En el tercer apartado se sintetiza el trabajo de las organizaciones en los seis estados: Estado de México, Jalisco, Puebla, Nuevo León, Veracruz y Distrito Federal. El cuarto capítulo destaca aspectos sobresalientes de la metodología utilizada por las organizaciones en el trabajo de campo y el quinto refiere los principales hallazgos de la evaluación externa efectuada por investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. El sexto apartado se dedica a describir brevemente la cobertura en medios de comunicación y el impacto del Proyecto en la opinión pública, y ofrece algunos elementos que explican su desenlace, con el cierre de sus actividades. En el capítulo final, el lector encontrará propuestas y tareas concretas con las que podemos avanzar para difundir el DAI entre poblaciones marginadas.

Con el propósito incluir en este documento el punto de vista de las organizaciones que hicieron posible el Proyecto Comunidades, el anexo presenta las reflexiones de quienes aceptaron elaborar un testimonio de su experiencia.

Ciudad de México, febrero de 2009.

AGRADECIMIENTOS

Las organizaciones civiles hicieron realidad el Proyecto Comunidades que fue, ante todo, un esfuerzo colectivo. Al partir de esa base, agradecemos también a quienes desde otros ámbitos y de distintas maneras contribuyeron a llevarlo a buen puerto.

A C.R. Hibbs y a la Fundación William y Flora Hewlett agradecemos de manera especial la confianza que depositaron en el equipo de trabajo para llevar adelante este Proyecto pionero. Además de una mirada siempre atenta y crítica que alertó sobre riesgos y debilidades difíciles de percibir desde el interior, la Fundación aportó un trato fino, amable, comprometido y solidario a lo largo del desarrollo del proyecto, lo cual resultó esencial en momentos particularmente difíciles.

A los funcionarios del IFAI que con generosidad aceptaron formar parte del Comité Ejecutivo que dio seguimiento puntual al desarrollo del Proyecto, agradecemos el tiempo dedicado; la revisión de los avances y su aportación valiosa para mantener rigor y rumbo. José Luis Marzal Ruiz, Joaquín Solís Arias, Alfonso Hernández Valdés, Manuel Matus Velasco, Ricardo Becerra Laguna, Jimena Dada, Sergio López Menéndez son nombres que, de una manera u otra, dejaron su sello en el Proyecto, así como una lista de colegas del IFAI que queda inevitablemente incompleta.

De igual manera agradecemos la valiosa contribución de los miembros del Consejo Consultivo del Proyecto, Helena Hofbauer, Jonathan Fox, Sergio Aguayo, Roberto Newell, José Octavio López Presa, quienes nos permitieron contar con la visión de expertos del más alto nivel profesional para valorar, desde otra perspectiva, los significados e impactos del trabajo.

Agradecemos de manera especial la colaboración de Elvia Arzate, Marlene Romo, Susana Garaiz y Facundo González, quienes con eficiencia y calidez le dieron un sello especial al diálogo cotidiano con las organizaciones civiles, remontando con profesionalismo los grandes y pequeños obstáculos que enfrentamos a lo largo de 28 memorables meses de trabajo.

A Guillermo Noriega y Alfonso Osegueda agradecemos la lectura puntual del primer borrador así como sus valiosas recomendaciones que mejoraron sustancialmente el documento final.

1. ANTECEDENTES

Con el fin de ubicar el contexto en el que se puso en marcha el Proyecto Comunidades, este apartado se referirá al papel de un sector de la sociedad civil en el impulso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (de aquí en adelante, la Ley de Transparencia).

Garantizar el derecho de acceso a la información en México fue la culminación de una larga lucha impulsada desde la sociedad civil y representó un gran avance en la construcción de la democracia. En este proceso protagonizado por distintos sectores, estuvo a la vanguardia el denominado “Grupo Oaxaca”, movimiento de la sociedad civil que se cristalizó poco después de las elecciones federales del 2000 en un impulsor clave del Derecho de Acceso a la Información (DAI). Este grupo, bautizado así por una periodista² del New York Times, instó a periodistas, organizaciones civiles, académicos y abogados a reunirse en la Ciudad de Oaxaca en mayo de 2001 para discutir los retos que enfrentaba la libertad de información en México. En el marco de esa reunión y en los meses siguientes, los miembros del grupo Oaxaca elaboraron una propuesta legislativa desde la sociedad civil, misma que hicieron pública en octubre de ese año, mientras, de manera paralela, desarrollaron un intenso cabildo con diputados y funcionarios gubernamentales³.

“...la manera más efectiva de garantizar que las instituciones respondan más eficientemente a los problemas de pobreza, de ecología, de discriminación, y, en general, a las amplias inquietudes políticas, económicas y sociales de una sociedad, consiste en favorecer la apertura de la información gubernamental y en la promoción de la transparencia en la gestión pública. A partir de la activación de estos mecanismos, cualquier atropello, ilegalidad, o favoritismo en el cual incurra la autoridad puede develarse y someterse a la evaluación de la sociedad para que la opinión pública responda en consecuencia”.

-IFAI, Segundo informe de labores

² Ginger Thompson, “Mexicans Move to Pry Open Potentially Explosive Files”, New York Times (12 de octubre de 2001), disponible en <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A06EFD8143FF931A25753C1A9679C8B63>(consultado el 20 de abril, 2009).

³ Juan Francisco Escobedo dice, al referirse al Grupo Oaxaca: “Dicho grupo consiguió posicionarse en la agenda pública el tema del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública y ha desplegado una inédita capacidad para gestionarlo en el espacio público y ante los poderes del Estado. Hasta el punto de persuadir a la oposición al PAN representada en la Cámara de Diputados para apoyar la propuesta de iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, formulada por una comisión Técnica del propio grupo. Documento que alcanzó el rango de iniciativa de ley desde el 6 de diciembre de 2001 al presentarse al pleno de la Cámara de Diputados con la firma y el apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia Democrática. Esta gestión política desde la sociedad civil, constituye un hecho histórico sin precedentes en la historia del régimen político autoritario.” Juan Francisco Escobedo, “Movilización de opinión pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, en Derecho comparado de la información pública, número 2, julio-diciembre de 2003, pág. 71.

De acuerdo con Kate Doyle, la presión de la sociedad civil ocasionó un cambio significativo en la forma en que se desarrollaron los conceptos y contenidos de la propuesta legislativa en el interior del gobierno⁴. Diversas ambigüedades, omisiones y vacíos jurídicos de la iniciativa de ley original fueron remediados gracias al consenso que emergió después de meses de debate y de presión de miembros de los medios, académicos y representantes de partidos de oposición. Doyle concluye que los cambios impulsados por la reacción de la sociedad civil, llevaron a una propuesta legislativa mucho mejor, que retomó parte importante de la propuesta impulsada por el Grupo Oaxaca y así incorporó preocupaciones de la sociedad civil.

Como resultado de este proceso, a mediados de 2002 el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por mandato de esta Ley, a principios del año 2003 tardó inició sus actividades el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con las atribuciones de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios; descentralizado; con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de garantizar que la información del gobierno federal sea pública y que las personas tengan acceso a esta en forma sencilla, rápida y veraz. Puede decirse que el IFAI es un órgano cuasi jurisdiccional que funciona prácticamente como un tribunal administrativo, como la autoridad máxima en materia de transparencia y acceso a la información, protección de datos personales y organización de archivos (en coordinación con el Archivo General de la Nación), para toda la Administración Pública Federal (APF). En la actualidad, este universo está compuesto por más de 240 organismos públicos que representan gran parte del presupuesto federal e integran a cerca de 2.8 millones de servidores públicos.

A fin de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información y acercar a las personas los medios necesarios para garantizar el principio de acceso universal, el IFAI instauró el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) ahora INFOMEX (www.infomex.org.mx), que permite a cualquier persona, desde cualquier parte del mundo, solicitar información al gobierno federal mexicano a través de Internet, independientemente de su nacionalidad, sexo, edad o condición social. La utilidad de este mecanismo se refleja en que, desde junio del 2003 a diciembre de 2008, se han registrado 372,142 solicitudes de información a las

⁴La autora notó que “causó un giro radical en la conceptualización y elaboración de la ley en el interior del gobierno”. Kate Doyle, “Mexico Passes New Freedom of Information Law” en National Security Archive (2 de mayo de 2002), disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/index3.html>.

distintas dependencias que integran la Administración Pública Federal; en ese periodo, el IFAI ha conocido 19,155 quejas.

Para agosto del 2005, cuando se puso en marcha el Proyecto Comunidades, el IFAI parecía ser una referencia dentro de la institucionalidad democrática Mexicana⁵. Con poco más de dos años de vida, entre sus logros se contaba una amplia interlocución con distintos sectores de la sociedad civil; principalmente centros de educación superior, organizaciones civiles, organismos empresariales e incluso sindicatos. En cumplimiento de su mandato legal⁶, el IFAI desarrolló programas específicos para la atención de particulares a través del Centro de Atención a la Sociedad y el servicio de TELIFAI, un número gratuito para hablar con una operadora para conocer los servicios del IFAI, así como programas de promoción y vinculación dirigidos a instituciones académicas y organizaciones civiles⁷, principalmente a través de talleres, conferencias, foros y otros eventos públicos, en su mayoría realizados en el marco de convenios específicos de colaboración. Esta nueva institución, en cuyo origen desempeñó un papel fundamental la sociedad organizada contaba con una estructura burocrática pequeña⁸, apoyada en la red de Internet para funcionar, y obligada a procurar alianzas con una variedad de actores sociales para multiplicar el conocimiento del DAI; animar el debate público a través de la publicación de ensayos y reflexiones; y atraer la atención de sectores más amplios por medio de eventos que propiciaran la intervención de las dependencias obligadas y generaran un impacto mediático.

La posibilidad de disponer de una herramienta informática como el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), hasta entonces única en el mundo, estimuló el ejercicio del derecho a saber particularmente entre personas con capacidades para relacionarse con la autoridad gubernamental e intervenir en el espacio público. De hecho, uno de los aspectos con mayor reconocimiento internacional es el nivel de sofisticación tecnológica que implica la aplicación de la ley en México. Esta herramienta electrónica ha sido la principal fortaleza de la apertura de información, al permitirle al solicitante la confianza de solicitar

⁵ Ver, por ejemplo, Jonathan Fox, "Mexico's Right-to-Know Reforms: Testing the Transition", *Berkeley Review of Latin American Studies*, otoño 2008, págs. 32-35.

⁶ LFTAIPG: Art. 33: El IFAI está "encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información..."; Art 37 Fracc. VI: tiene que "orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información" y Fracc. XIII: tiene que "difundir entre los servidores públicos y los particulares los beneficios del manejo público de la información."

⁷ El "Instituto estableció vínculos de colaboración y capacitó a miembros de por lo menos 264 organizaciones de la sociedad civil, 11 sindicatos, 60 empresas u organismos empresariales, dos agrupaciones políticas nacionales y de una consultoría." Informe de Labores 2006, pág. 69.

⁸ Comparada con otras instituciones, como el Instituto Federal Electoral que cuenta con estructura burocrática en los 32 estados y en los 300 distritos electorales federales, por ejemplo.

información en condiciones prácticamente de anonimato; y ha sido también una de las principales razones por las que la ley mexicana se considera un modelo a seguir en otras regiones del mundo.⁹

De acuerdo con el Quinto Informe de Labores del IFAI, desde la puesta en marcha de este recurso en junio de 2003 hasta fines de 2007, el perfil de los solicitantes de información ha conservado características similares¹⁰. Se trata, sobre todo, de hombres (64 por ciento de entre 20 y 34 años (53 por ciento), pertenecientes al ámbito académico (32.5 por ciento), empresarial (17.7 por ciento) gubernamental (11.6 por ciento) y a los medios de comunicación (9 por ciento). A grandes rasgos, este perfil se ha mantenido constante hasta 2009. Sin embargo es importante destacar la concentración de la demanda de información pública en una tercera parte de los usuarios del SISI (129,000 personas); incluso se estima que sólo siete mil de estos usuarios han ingresado la mitad de las solicitudes. Si examinamos un poco más las cifras será aún más notoria la concentración de la demanda de información: 270 usuarios han hecho más de 20 por ciento de las solicitudes en tanto que sólo 36 han ingresado 10 por ciento del total.

En cuanto a la distribución geográfica de los solicitantes, más del 40 por ciento se concentra en el Distrito Federal, seguido del Estado de México (12.5 por ciento) y Jalisco (3.8 por ciento). En el resto del país el ingreso de solicitudes es mucho menor¹¹.

La estrategia de promoción del DAI, emprendida durante los primeros dos años por el área responsable del IFAI, la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, tuvo su mayor impacto entre sectores ilustrados, ya apoderados de información pública; familiarizados con la acción

⁹ La plataforma electrónica FOI (freedom of information, o derecho de acceso a la información) de México se eligió entre los “20 Mejores” programas del Premio IBM Innovaciones para la Transformación del Gobierno 2007, administrados por el Ash Institute for Democratic Governance and Innovation en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad Harvard.

¹⁰ La información disponible para el IFAI proviene del perfil que, en forma voluntaria y sin posibilidades de verificación, proveen los propios solicitantes (un 65 por ciento de los usuarios ha provisto esta información en forma espontánea). Es posible que el perfil disponible no refleje datos de todo reales; de lo que efectivamente tiene certeza el IFAI es del número de usuarios del sistema, con relación al número total de solicitudes, pues las solicitudes tienen que formularse, forzosamente, por usuarios registrados.

¹¹ “Del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2007 se presentó un total de 266,892 solicitudes de información, de las cuales 45.7 por ciento se realizaron en el Distrito Federal; 12.5 por ciento en el Estado de México y 3.8 por ciento en Jalisco (...) En los otros estados de la República los datos obtenidos indican una participación todavía más reducida de la población. No obstante, al comparar los datos con una periodicidad anual se puede observar una disminución en las solicitudes realizadas desde el Distrito Federal y el Estado de México, frente a un aumento moderado en el resto de la República.” Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Quinto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, México, 2007, pág. 14.

gubernamental; y con capacidades para intervenir en el espacio público, como se observa en el Segundo Informe de Labores. Esta tendencia era compartida por la mayor parte de las entidades públicas y privadas comprometidas con la difusión del DAI y el marco legal correspondiente, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal.

Los órganos públicos de transparencia de los tres niveles de gobierno centraban su atención en los mismos sectores medios ilustrados y, de manera simultánea, desarrollaban estrategias de difusión masiva del DAI sin vincularlo a temas significativos para el grueso de la población. Por su parte, las organizaciones con actividad en estos temas se fueron especializando y segmentaron sus saberes, lo que tuvo como ventaja el hacer un uso cada vez más estratégico del derecho, pero al mismo tiempo separó a estos grupos de expertos del ciudadano común.

La necesidad de posicionar institucionalmente al IFAI en los medios y darse a conocer entre los distintos segmentos de la población, favoreció que se invirtieran los escasos recursos disponibles en programas de difusión dirigidos a personas y grupos con niveles educativos superiores a la media; conocimiento de las nuevas tecnologías de la información y capacidad de interlocución con autoridades gubernamentales. De este modo se procuraba que, por conducto de estos grupos mejor capacitados para entender y utilizar el DAI, se acreditara el IFAI como un interlocutor institucional conocido y con credibilidad para llegar después a otros públicos. Este criterio, comprensible en los albores de la institucionalización del IFAI, no debió prolongarse en una institución del Estado que tiene el mandato legal de orientar a los particulares y promover el ejercicio del DAI entre todos los habitantes del país y de acuerdo con sus necesidades reales.

De modo que no había acciones institucionales para atender a las comunidades que en principio no disponían de los recursos educativos, tecnológicos y materiales mínimos para ejercer derechos como los que se consignaban en la LFTAIPG y sus correlativas en los estados. En este contexto se enmarca el diseño del Proyecto Comunidades cuyos rasgos generales se expondrán en el capítulo siguiente.

2. DISEÑO Y OPERACIÓN DEL PROYECTO COMUNIDADES: LA EVALUACIÓN COMO PARTE DEL PROCESO

En junio de 2005, el IFAI solicitó a la Fundación William & Flora Hewlett un financiamiento de 750 mil dólares para realizar un programa piloto¹² que tuvo como objetivo general el siguiente:

Identificar mecanismos para la apropiación del derecho de acceso a la información pública federal, con especial énfasis en aquellos grupos sociales desprovistos de poder o influencia en la asignación de recursos y definición de políticas gubernamentales, a fin de que éstos fortalezcan capacidades para mejorar sus condiciones de vida.¹³

Este fue el Proyecto Comunidades, cuyos objetivos específicos eran:

- I. Promover el desarrollo de estrategias de aproximación efectiva a las comunidades marginadas para interesarlas en el derecho de acceso a la información pública.
- II. Promover la generación de metodologías para la apropiación del derecho de acceso a la información por parte de comunidades marginadas.
- III. Sistematizar los métodos y estrategias desarrollados por las PROSDA¹⁴ a fin de ubicar las más efectivas para promover la apropiación del derecho entre las comunidades que comparten características sociales, culturales y económicas semejantes a las involucradas en el Proyecto.

El reto era encontrar las estrategias más eficientes para promover la apropiación de este derecho entre comunidades pobres, con miras a contar con mejores elementos para construir más adelante una política pública que permitiera reproducir el modelo en otras regiones del país.

¹²El financiamiento se otorgó al Proyecto IFAI – COMUNIDADES – CETA, que abarcó dos vertientes: la creación del Centro Internacional de Estudios de Transparencia (CETA) y el Proyecto Comunidades. En este documento sólo nos referimos a la segunda vertiente. Ver <http://www.ifai.org.mx/ceta> (consultado el 19 de abril de 2009).

¹³Cláusulas Tercera y Cuarta de la Segunda Sección de los Lineamientos, pág. 3. <http://www.ifai.org.mx/ceta>.

¹⁴Durante el desarrollo del Proyecto Comunidades, las organizaciones civiles participantes fueron denominadas administrativamente promotoras sociales del derecho de acceso a la información, por lo que en todos los documentos institucionales figuran con el acrónimo PROSDAI.

El esfuerzo de apropiación y empoderamiento del Derecho de Acceso a la Información que comprendió el Proyecto Comunidades incluía al lo menos dos elementos:

- dotar a las personas que viven en condiciones de marginación de un conjunto de conocimientos básicos para ejercer el DAI; y
- que esos conocimientos fueran utilizados como herramienta para mejorar sus condiciones de vida.

El Proyecto estaba planteado para desarrollarse en seis estados: Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla y Veracruz.

En la propuesta presentada a la Fundación Hewlett a principios de 2005 se consideró la necesidad de incluir una evaluación externa¹⁵ que valorara desde el principio los efectos del Proyecto Comunidades tanto en las organizaciones participantes, como en el público con el que hubieran trabajado, en forma independiente y con el mayor rigor metodológico y analítico. Se consideró fundamental contar con una evaluación altamente profesional y externa que señalara problemas durante el desarrollo del Proyecto y, al mismo tiempo, brindara una valoración objetiva de sus limitaciones y alcances, si se pretendía convertir ese esfuerzo institucional en la base para las recomendaciones de políticas para la difusión del Derecho a la Información en comunidades marginadas.

Cabe destacar que el Proyecto Comunidades ha sido el único programa sustantivo institucional en el IFAI que se ha sometido a una evaluación externa enteramente profesional e independiente. La consultoría para la evaluación se sometió a concurso público por invitación, en el que resultaron ganadores Arturo Sánchez, Fabiola Zermeño y Moisés Domínguez, investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Y cada vez que se recibieron los resultados se publicaron de inmediato y sin que mediara réplica, objeción o solicitud alguna de modificación por parte del Instituto.

La investigación realizada por los evaluadores se realizó entre octubre de 2006 y diciembre de 2007; estuvo dirigida a identificar en qué medida las estrategias y metodologías utilizadas por las organizaciones habían sido eficientes para adaptar el DAI a las necesidades de los públicos con los que trabajaban; qué estrategias habían sido más eficientes para habilitar a las comunidades

¹⁵ IFAI, Proyectos presentados, Cuarta Parte, 20 de abril de 2005, pág. 7 www.ifai.org.mx/ceta.

en la consulta de información públicamente disponible y hacer uso de los procedimientos de acceso; y qué tan sostenible era en el corto y mediano plazos el ejercicio del DAI entre las comunidades atendidas, y si existía un sentido de utilidad social en el ejercicio de este derecho.

Esta investigación se realizó de manera paralela al desarrollo de las actividades, de modo que los avances quedaron plasmados en un total de siete documentos extensos, disponibles públicamente, a los que nos referiremos aquí como Entregables¹⁶. En los primeros dos se puede consultar en detalle el marco conceptual, la metodología y los indicadores empleados; los Entregables tres, cuatro y cinco presentan los resultados de avances parciales; el sexto expone un informe global; por último, el séptimo documento presenta una sistematización de las estrategias y metodologías utilizadas por las organizaciones; ofrece recomendaciones para conseguir efectos eficaces en la difusión del derecho de acceso a la información entre ese tipo de grupos sociales, y para generar una serie de acciones en pos de la institucionalización del Proyecto en el Instituto. El análisis de los investigadores se basó en información de gabinete de dieciocho organizaciones¹⁷ de las cuales se realizó investigación de campo en trece. Más adelante se presentan los principales resultados de este estudio.

La evaluación comenzó por revisar las estrategias y metodologías empleadas en los distintos niveles de capacitación, el tratamiento didáctico correspondiente, el trabajo en las comunidades, el ejercicio y la apropiación del DAI (con elementos como su permanencia y sostenibilidad en el corto y mediano plazos y orientado por un sentido de utilidad social), y el acompañamiento de las organizaciones en el planteamiento de problemas comunitarios. Entre los elementos que se observaron están el perfil y los objetivos de cada organización y los factores económicos, sociales, políticos y culturales que influyen a favor o en contra del ejercicio del DAI. Los instrumentos de evaluación se centraron en una entrevista semiestructurada, a integrantes de las organizaciones y encuestas básicamente cerradas entre los miembros de las comunidades y de los grupos de control.

En ese primer momento, los resultados de la investigación mostraron algunas discrepancias en la definición del término “comunidades marginadas” y “apropiación”, por lo que los miembros del Comité Ejecutivo del Proyecto en el IFAI (sobre lo que volveremos más adelante) elaboraron un documento para afinar ambos conceptos. Asimismo se recomendó la utilización de un formato

¹⁶ Los Entregables están disponibles en <http://www.ifai.org.mx/ProyectoComunidades> y en <http://www.derechoasaber.org.mx/comunidades/evaluaciones.html> (consultado el 20 de abril, 2009).

¹⁷ En la evaluación efectuada por la UNAM no se incluyeron las dos organizaciones de la Fase Piloto.

único para la presentación de informes por parte de las organizaciones, con objeto de disponer de indicadores cuantitativos para efectuar la evaluación.

El acompañamiento cercano del equipo de evaluadores, así como la posibilidad de contar con una perspectiva crítica simultánea y permanente, contribuyó a mejorar sustancialmente la operación del Proyecto y elevar su impacto en el campo. Los investigadores contaban con todos los datos necesarios para acudir tanto a las capacitaciones impartidas por el IFAI a las organizaciones, como a los talleres que éstas realizaban en las comunidades, lo que facilitó su conocimiento acerca de la forma en que se desarrollaban las actividades. Asimismo, participaron en los tres eventos de intercambio de experiencias entre las organizaciones (que se mencionarán más adelante), donde además de presentar los avances de su estudio, tuvieron oportunidad de compartir directamente con estas sus observaciones.

Organización del Proyecto en el interior del IFAI

En agosto de 2005, el Pleno del IFAI¹⁸ aprobó la propuesta de organización interna y el equipo de trabajo que se encargaría de operar el Proyecto Comunidades. La coordinación general estaría a cargo de un Comisionado que informaría y daría parte con regularidad al Pleno sobre el desarrollo del Proyecto¹⁹. En el interior del IFAI, se formó un Comité Ejecutivo presidido por el Coordinador General del Proyecto e integrado por el Secretario Ejecutivo y los Directores Generales de Vigilancia y Coordinación con la APF, Estudios e Investigaciones, Administración, Atención a la Sociedad, y Relaciones Institucionales. Este Comité elaboró los Lineamientos que normaron la operación del Proyecto; supervisó que se desarrollara con apego a las disposiciones aplicables en la Administración Pública Federal; y fue la instancia colegiada que aprobó las organizaciones y programas de trabajo que ponía a su consideración la Coordinación Operativa. La función de esta última área fue acompañar el desarrollo de cada uno de los proyectos aprobados y dar seguimiento a las actividades de campo, al establecer un puente de comunicación entre el trabajo de base y la estructura institucional.²⁰

¹⁸El Pleno es la autoridad máxima del IFAI y es un órgano colegiado integrado por cinco Comisionados.

¹⁹La Coordinación General del Proyecto informó sobre su situación en más de treinta ocasiones al Pleno, que fue conociendo y aprobando paso a paso su desarrollo.

²⁰Toda la información relativa a reportes, acuerdos, contratos, oficios e informes del Proyecto Comunidades está disponible en medio electrónico en <http://www.ifai.org.mx/ProyectoComunidades> (consultado el 20 de abril, 2009).

La presencia de un integrante del Pleno en la Coordinación General del Proyecto fue importante para asegurar la participación y coordinación en el más alto nivel del IFAI. Esa Coordinación intervino en el diseño y gestión ante la Fundación William y Flora Hewlett para dotarlo de financiamiento, y aseguró que a lo largo de su ejecución las diversas áreas del IFAI lo enriquecieran desde sus específicos ámbitos de acción: la Dirección General de Atención a la Sociedad impartió capacitación y asesoró a las organizaciones para ingresar y dar seguimiento a las solicitudes de información; la Dirección General de Comunicación Social produjo material impreso y audiovisual, además de difundir casos relevantes a través del programa “La caja de cristal”; la Dirección General de Estudios e Investigaciones y la de Coordinación y Vigilancia acompañaron y aportaron sus conocimientos de manera permanente durante las reuniones celebradas por el Comité Ejecutivo; la de Administración veló por el apego a la normatividad aplicable al Proyecto y aportó el apoyo logístico indispensable para realizar con éxito los tres encuentros de las organizaciones asociadas; la Dirección General de Asuntos Jurídicos elaboró y supervisó los convenios suscritos entre las organizaciones y el IFAI. Pero más allá de toda esta infraestructura institucional que otorgó solidez y seriedad al esfuerzo de Comunidades, el IFAI aportó un respaldo institucional, moral y político que en muchas ocasiones allanó el camino de las comunidades al ejercicio del DAI. Aportó además, cada vez que fue legalmente posible, resoluciones a favor de la publicidad y el acceso a la información en solicitudes y quejas vinculadas con las Comunidades. El peso del respaldo institucional que brindó el IFAI fue muy importante para el éxito del Proyecto²¹.

Lecciones de la fase piloto

Hasta el momento en que dio inicio el Proyecto Comunidades, no se conocían antecedentes de un esfuerzo similar en otros países y menos aún en el contexto mexicano. Por ende, se acordó realizar una fase piloto entre agosto y diciembre del 2005, con objeto de “valorar las condiciones de ejecución y operación del proyecto en campo para definir cursos de acción y establecer con mayor experiencia y conocimiento de causa los mecanismos de operación del proyecto”.

Esta experiencia permitió corregir el rumbo y mejorar el desarrollo del Proyecto en la siguiente fase. Entre los principales aprendizajes destacan lo siguientes:

²¹ Como reflejo de este interés, el 25 de abril de 2007, el Pleno del Instituto acordó sostener una reunión mensual de comisionados en torno al Proyecto con el objeto de garantizar el máximo apoyo institucional al mismo.

a) El papel de la confianza:

La confianza²² depositada por los miembros de las comunidades en la organización promotora del DAI, al igual que la fincada entre el IFAI y la organización fueron consideradas por las organizaciones que participaron en esta etapa—APIS, Fundación para la Equidad, A. C., en el Distrito Federal, y la Academia Morelense de Derechos Humanos, A. C., en Morelos—como ingredientes indispensables para obtener buenos resultados. En el primer caso, los resultados de la fase piloto evidenciaron la necesidad de que las organizaciones participantes contaran con arraigo y redes sólidas en el interior de las comunidades, así como con estrategias de acción dirigidas a grupos específicos de las comunidades pobres. Sólo con esta experiencia era posible que las organizaciones atrajeran la atención de esas comunidades hacia los temas del Proyecto.

b) Perfil de las organizaciones:

- Contar con reconocimiento como organizaciones comunitarias y con la aceptación de los líderes locales y sus autoridades más cercanas;
- Tener independencia política y credibilidad en su capacidad para atender necesidades comunitarias;
- Conocer los problemas comunitarios así como los actores sociales y políticos involucrados;
- Contar con capacidad para concertar acciones y gestionar acuerdos que beneficien a las comunidades en un contexto signado por una cultura política autoritaria;
- Tener conocimiento y capacidades para expresar en los términos requeridos por el gobierno, las necesidades de información de las comunidades (para elaborar solicitudes de información) y traducir a lenguaje llano el discurso gubernamental (para explicar a las comunidades el contenido de las respuestas a tales solicitudes)

²² Si bien el concepto confianza es complejo, relacional y múltiple como han señalado distintos autores, retomaremos la definición que aporta Felipe Hevia: “La confianza y la desconfianza se definen como conceptos del sentido común –representaciones sociales– utilizados por los actores sociales para caracterizar a cierto tipo de acciones y relaciones sociales: relaciones que implican algún tipo de riesgo significativo para los participantes. Estas caracterizaciones se realizan y se actualizan en cada interacción y dependen del contexto de los agentes en relación. Es decir son las relaciones sociales entre actores, que implican alguna clase de riesgo, en un contexto particular, las que se definen como confiables o desconfiables”, “¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social”, en *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos*, pág. 25.

Se requerían organizaciones capaces de facilitar alianzas, integrar grupos y sumar esfuerzos, lo que puede ser relativamente fácil en los grandes centros urbanos, pero constituye un reto de gran complejidad en comunidades marginadas de las decisiones de política pública.²³

c) Conocimiento previo del DAI:

Las actividades realizadas por APIS Fundación por la Equidad, A. C. y la Academia Morelense de Derechos Humanos, A. C. mostraron que no era indispensable que las organizaciones contaran con conocimiento o experiencia previos en los temas del DAI y la Ley Federal de Transparencia: la primera no conocía el tema y la segunda había ejercido este derecho en el ámbito estatal sin que se encontraran diferencias significativas en los resultados alcanzados con sus respectivos públicos.

d) Sobre el procedimiento de acceso:

- Proceso de mediano plazo que requiere una intencionalidad inicial, estrategia y seguimiento. Además, no siempre se obtiene la información requerida a través de algunas solicitudes y en ocasiones el proceso se prolonga, por ejemplo, cuando es necesario interponer recursos de revisión o promover actos de litigio para el amparo judicial de ese derecho fundamental.
- La información obtenida requiere, en ocasiones, una capacidad técnica específica para interpretar y analizar la información de manera útil para los solicitantes.

e) Vincular el DAI y la problemática comunitaria:

Las comunidades marginadas se interesan en el DAI en la medida en que la organización logra relacionarlo con las necesidades y problemas reales de la población, de forma tal que este derecho se convierte en una herramienta para obtener datos relevantes del gobierno para comprender mejor o solucionar problemas concretos de la comunidad.

²³ “Normalmente se piensa que es en el nivel local en el que se da la mayor posibilidad de colaboración entre OCS y gobierno, toda vez que corresponde a su tamaño de escala y que en él se hace posible el diálogo directo con la autoridad, sin negar que todo esto sea cierto, estando totalmente de acuerdo en que uno de los objetivos fundamentales de las reformas del Estado debiera ser ‘acercar las decisiones al ciudadano’, el buen deseo no elimina los problemas que esto trae consigo, entre los cuales se pueden identificar: la más débil tendencia a la democratización en las instituciones locales, la menor habilitación técnica de sus gobiernos, la menor dotación de recursos, etc.”. Manuel Canto, “Desarrollo social: descentralización y participación”, en Cristina Penzo D’Albenzio e Isabel Font Playán (coords.), Políticas sociales y nuevos actores, UAM-A, 2001, pág. 45.

Estas lecciones evidenciaron que, para el logro de los objetivos del Proyecto, era sumamente ventajoso contar con una organización dispuesta a asesorar a las comunidades marginadas en el mediano plazo. Era claro que las organizaciones debían asumir los aspectos técnicos del procedimiento de acceso, en tanto las comunidades desarrollaban estrategias propias que les permitieran hacer uso de las herramientas informáticas disponibles.

Por último se concluyó que los tres meses originalmente previstos para que las organizaciones concluyeran sus respectivos programas de trabajo resultaban insuficientes para alcanzar los resultados esperados, por tanto, fue necesario ampliar por lo menos al doble el periodo de operación en comunidades.

A través de los talleres nos dimos cuenta que muchos participantes desconocen el funcionamiento y los distintos niveles del gobierno; es decir, sus ámbitos de competencia federal, estatal y municipal. Por este motivo, no tienen claro qué información pueden solicitar, ni qué tipo de documentos elabora el gobierno. En cuanto a los líderes municipales, nos percatamos de que solicitan información relacionada con necesidades concretas. A pesar de ser gestores de las demandas sociales de sus comunidades, muchos líderes desconocían el funcionamiento de sus ayuntamientos y, sobre todo, el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público. (...) En los talleres observamos que los participantes sólo se relacionan con el ámbito federal en coyunturas específicas. Sus inquietudes son concernientes a los aspectos estatales. Esto significa que la capacitación debe aclararles el papel del gobierno federal en la situación local; y cómo a menudo se puede conocer la información estatal a través de peticiones a las instancias federales.

*-Academia Morelense de Derechos Humanos
Informe final, diciembre de 2005*

Todos estos elementos se tomaron en consideración al iniciar en enero de 2006 la siguiente etapa del Proyecto Comunidades. En el capítulo siguiente se ofrece una síntesis de las principales actividades realizadas por las organizaciones en cada uno de los estados durante los siguientes 24 meses.

3. EL TRABAJO DE LAS ORGANIZACIONES EN LOS ESTADOS

El Proyecto Comunidades conjuntó el trabajo de una instancia de Estado representada por el IFAI, veinte²⁴ organizaciones civiles y comunidades marginadas de nueve entidades de la República Mexicana (véase cuadro 1). En este capítulo se ofrece un panorama general sobre la manera en que cada una de estas organizaciones pasó a formar parte del Proyecto a lo largo de 2006 y 2007, una vez concluida la fase piloto.

“...las organizaciones sociales son usuarios naturales y obligados de la LFTAIPG. Las organizaciones académicas, civiles, empresariales, políticas, ambientalistas, de género, son quienes mejor toman el pulso de la forma en que las dependencias y entidades han respondido a los requerimientos de información. Porque el suyo no es un uso burocrático ni académico, ya que inquieran al gobierno sobre temas y necesidades concretas, directamente vinculadas a la acción”.

-María Marván, El Derecho de Acceso a la Información en México: un diagnóstico de la sociedad, 2004.

Las organizaciones civiles

Para alcanzar los objetivos del Proyecto Comunidades, desde el inicio se consideró indispensable la participación de organizaciones civiles que contaran con estrategias, metodologías y redes de colaboración en comunidades, pues serían estas quienes podrían aportar los conocimientos y experiencia necesarios para promover el ejercicio del derecho de acceso a la información entre un público marginado de las decisiones de política pública.

Si bien actualmente la relación entre gobierno y organizaciones en México se traduce en una variedad de espacios de colaboración mediada en la mayoría de los casos por la transferencia de recursos públicos y asistencia técnica,²⁵ la

²⁴ Dos organizaciones en la fase piloto y dieciocho que participaron en la siguiente fase del Proyecto Comunidades, que ya fue tomada en cuenta en la evaluación externa.

²⁵ “El monto promedio fluctúa entre 200 mil y 500 mil pesos. En la escala de los montos menores está la SEMARNAT, que otorga 84 mil pesos para proyectos de capacitación dirigida a mujeres y/o indígenas y el CDI que otorga un máximo de 150 mil pesos y 50 mil pesos en promedio. En la escala de los montos mayores está la APBP que puede otorgar hasta 500 mil pesos bajo convocatoria; la SEDESOL, que otorga un máximo de 1.5 millones de pesos en algunas modalidades de ‘Opciones Productivas’; el ‘Programa de Coinversión Social’ y la SAGARPA, que tienen un máximo de 2 millones; y la Secretaría de Economía que, dependiendo de la convocatoria, otorga apoyos hasta de 12 millones de pesos. PEMEX entrega recursos en efectivo y en especie, según las características que más adelante se describen. Además del dinero en efectivo, bajo estos programas también se otorgan apoyos en capacitación, asesoría y servicios. La gran mayoría de las dependencias cuentan con alguna modalidad de asistencia técnica, aunque esta oferta no siempre existe de manera explícita y programada. Se pueden mencionar las ofertas de capacitación sistemática como los diplomados financiados por la APBP y el INDESOL, que en 2005 apoyaron un total estimado de 360 y 600 OSCs respectivamente”, Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar, Retos Institucionales del Marco Legal y Financiamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil, México, Alternativas y Capacidades, A. C., 2006, pág. 47-52.

formalización de este vínculo que implicó el reconocimiento de las organizaciones como interlocutores válidos, ocurrió hasta febrero de 2004 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta Ley reconoce la importancia de este tipo de entidades y su contribución al desarrollo nacional y regula el flujo de recursos hacia las organizaciones, al establecer diversos requisitos que deben cumplir para recibir fondos públicos, entre ellos contar con Clave Única del Registro Nacional de Organizaciones Civiles (CLUNI).

Hasta entonces, el IFAI había establecido vínculos de colaboración con diversas organizaciones civiles sin canalizar recurso financiero alguno: suscribió convenios²⁶, desarrolló eventos públicos²⁷, talleres y publicaciones²⁸. Dado que los fondos otorgados por la Fundación Hewlett debían sujetarse a todas las disposiciones legales y administrativas aplicables a los recursos públicos federales para poder realizar las transferencias, el Proyecto Comunidades tuvo que ponerse en marcha con aquellas que cumplieran con la nueva normatividad vigente. Sólo que en este caso el reto era particular, pues a diferencia de otros temas como los derechos humanos y la observación electoral, no era evidente que existieran organizaciones con el perfil requerido por la Ley de Fomento que trabajaran los temas de la transparencia y el acceso a la información pública en comunidades pobres. Las pocas organizaciones dedicadas a estos temas como Libertad de Información en México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C., la Coalición Iniciativa de Acceso México, Equidad de Género y otras organizaciones ambientalistas, como el Colectivo Ecologista de Jalisco, todas pioneras en estos temas, podían considerarse “de segundo piso”. Es decir que centraban su actividad en el análisis, la investigación, el cabildeo y la consultoría, y sólo ocasionalmente realizaban trabajo de base en comunidades marginadas. Por otra parte, las organizaciones con actividad en localidades catalogadas como marginación media y alta tienen un perfil más vinculado a proyectos productivos: agrupaciones agrarias, campesinas, magisteriales e incluso indigenistas, no siempre desvinculadas de partidos e intereses políticos locales, y entre las cuales sólo algunas cumplen con los requisitos establecidos

²⁶ DECA Equipo Pueblo, A. C., Iniciativa de Acceso México (que comprendía cuatro organizaciones, Cultura Ecológica, A. C., Presencia Ciudadana Mexicana, A. C., Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C. y Comunicación y Educación Ambiental, S. C.), entre otras.

²⁷ Como la Primera Semana Nacional de Transparencia, realizada a mediados del 2004.

²⁸ El Derecho de Acceso a la Información en México, un diagnóstico de la sociedad, México, IFAI, 2004.

en la Ley de Fomento para hacer uso de fondos públicos.²⁹ Estas características fueron un reto clave durante el desarrollo del Proyecto Comunidades para asegurar el cumplimiento de los objetivos con estricto apego a la normatividad. Dichas consideraciones deben tomarse en cuenta al diseñar proyectos similares en nuestro país mientras siga vigente la actual Ley de Fomento.

Vale la pena subrayar que en México, como en la mayor parte de América Latina, los obstáculos administrativos son una variable presente en la mayor parte de las relaciones entre gobierno y las organizaciones de la sociedad civil mediadas por la canalización de recursos. Por esta razón, sólo se destacará como una de las lecciones del Proyecto Comunidades que el exceso de requisitos administrativos inhibe la participación de organizaciones realmente cercanas a la población marginada; distrae tiempo y atención de las actividades sustantivas; limita el flujo de recursos para el trabajo de campo y eleva de manera sustantiva los costos de este tipo de esfuerzos al generar parámetros excesivamente rígidos para la administración y uso del escaso financiamiento disponible. De un amplio universo de organizaciones de base que podrían beneficiarse con un proyecto como Comunidades, sólo un porcentaje mínimo pudo cumplir con los requisitos establecidos en el marco jurídico aplicable. Si se pretende acercar el Derecho de Acceso a la Información a comunidades marginadas es indispensable aplicar criterios flexibles, transformar la forma en que se vinculan los responsables institucionales con las organizaciones que lo ejecutarán en campo, y abrir espacios a la construcción conjunta de alternativas para generar confianza entre instancias que deben asumirse como pares.

²⁹ “Algunos programas como ‘Coinversión Social’ y la APBP comparten la definición de OSC [organizaciones de la sociedad civil] de la Ley, con las cláusulas de estatutos similares a las que solicita el Registro. No obstante, otros programas federales cuyas convocatorias están dirigidas tanto a organizaciones de servicios a terceros como de autobeneficio o beneficio mutuo, entre ellos ‘Opciones Productivas’, ‘PROSAP’, ‘Fondos Regionales’, ‘FOMMUR’, ‘PRONAFIM’ y ‘FONAES’, tienen problemas para aplicar de manera homogénea la LFOSC y, sobre todo, el requisito de la CLUNI”. M. Tapia y A. Robles, *opus cit.*, pág. 56.

**CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE ORGANIZACIONES POR ENTIDAD
2005 - 2007**

ESTADO	ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
DISTRITO FEDERAL	APIS, FUNDACIÓN PARA LA EQUIDAD, A. C. CAUCE CIUDADANO, A. C. CAUCE SINERGIA CÍVICA, A. C. EDUCACIÓN CON EL NIÑO CALLEJERO, I. A. P. INICIATIVA CIUDADANA PARA LA INCLUSIÓN, S. C.
ESTADO DE MÉXICO	CENTRAL DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C. GUARDIANES DE LOS VOLCANES, A. C. GRUPO AMBIENTALISTA SIERRA DE GUADALUPE, A. C.
JALISCO	ACCEDE, DESARROLLO LOCAL, A. C. COLECTIVO ECOLOGISTA DE JALISCO, A. C. INSTITUTO MEXICANO PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO, A. C.
MORELOS	ACADEMIA MORELENSE DE DERECHOS HUMANOS, A. C.
NUEVO LEÓN	ALTERNATIVAS PACÍFICAS, A. C. CIUDADANOS EN APOYO A LOS DERECHOS HUMANOS, A. C.
PUEBLA	ALTERNATIVAS Y PROCESOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL, A. C. (también trabajó en Oaxaca) CENTRAL DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO DE PUEBLA, A. C. (también trabajó en Hidalgo) SERVICIOS DE PROMOCIÓN INTEGRAL COMUNITARIA JUVENIL, A. C.
VERACRUZ	CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES HERIBERTO JARA, A. C. POBLADORES, A. C.
EDO. DE MÉXICO, JALISCO, PUEBLA Y VERACRUZ.	RED DE RADIOS COMUNITARIAS, A. C.

A lo largo de 28 meses de actividad se trabajó con organizaciones de muy diverso tipo, pero con una característica común: la experiencia en el trabajo con población marginada. Los temas y públicos fueron variados: por ejemplo, en Puebla se trabajó con indígenas mixtecos, nahuas y popolocas, pequeños productores agrícolas, líderes comunitarios, estudiantes rurales, grupos de artesanas del barro, presidentes y funcionarios municipales. En Jalisco, con comunidades pobres de la región del Llano, sectores medios escolarizados, jubilados y líderes comunitarios campesinos de la Sierra del Tigre. En Veracruz, con indígenas hablantes de náhuatl y mujeres de bajos ingresos y baja escolaridad en Jalapa y en Minatitlán. En el Distrito Federal tres de las cuatro organizaciones participantes trabajaban con jóvenes escolarizados y una de

estas, con jóvenes y niños en situación de calle³⁰. En el Estado de México, las comunidades estuvieron integradas por asociaciones de productores rurales, principalmente mujeres mazahuas, y líderes y representantes comunitarios de la región cercana al Popocatepetl.

Al respecto, la consultoría para la Evaluación del Proyecto Comunidades que realizó la UNAM, concluyó que:

En términos generales el perfil de las 18 organizaciones analizadas es concordante con los objetivos del Proyecto, por lo que fue acertado promoverlas para ser habilitadas como promotoras sociales del derecho de acceso a la información (PROSDAI). Destaca su experiencia y capacidad para:

- Desarrollar metodologías de acción comunitaria, basadas en una óptica de derechos.
- Elaborar materiales didácticos y modelos de formación.
- Promover acciones de desarrollo social con comunidades marginadas.
- Actuar bajo esquemas que apuntan a la incidencia en política pública gubernamental.

En menor medida, impulsar acciones en torno al DAI, particularmente en el ámbito del gobierno estatal y municipal.³¹

El trabajo en los estados

En enero de 2006 se iniciaron actividades en el estado de Puebla, con objeto de no comprometer simultáneamente presencia y acciones en las seis entidades originalmente previstas, ya que ello haría imposible para el equipo de la Coordinación de Operaciones y Logística e incluso para el personal del IFAI, dar seguimiento puntual a las actividades que las organizaciones realizaran

³⁰ “...fue el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) quien internacionalizó el concepto en la década de los ochenta. La intención mayor fue diferenciar a los ‘niños en la calle’ que representan una gran mayoría y tan sólo utilizan la calle para trabajar. En el caso de los denominados ‘de la calle’ se refiere a quienes mantienen un vínculo casi inexistente con el núcleo familiar y que han decidido permanecer en las calles.” Juan Martín Pérez García, “La infancia callejera: Apuntes para reflexionar el fenómeno”, en Revista Española de Educación Comparada, 8 (2003), pág. 14.

³¹ Información tomada de la presentación ante el Tercer Encuentro de las Organizaciones Comprometidas con el Apoderamiento de la Sociedad en Materia del Derecho a la Información realizada en la Ciudad de México en las instalaciones del IFAI, el 8 de noviembre de 2007. Ver <http://www.derechoasaber.org.mx/comunidades/eventos.html>.

en campo. Para entonces era claro que el tipo de difusión del DAI requerido para conseguir su asimilación en este sector de la población, implicaba acompañamiento, contacto, y todas las tareas relacionadas con el trabajo directo en campo.

Puebla

En este estado participaron tres organizaciones: Alternativas y Procesos de Participación Social (Alternativas), Central de Servicios para el Desarrollo de Puebla, y Servicios de Promoción Integral Comunitaria Juvenil. Entre las características que comparten destaca el desarrollo de talleres con hablantes de náhuatl, popoloca y mixteco, el desarrollo de estrategias para involucrar en sus actividades a otros actores políticos y sociales, como líderes comunitarios, estudiantes, autoridades comunitarias y municipales, responsables de los Centros de Capacitación para el Aprendizaje (auspiciados por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey), empleados federales de las clínicas del sector salud y organizaciones de productores. El trabajo de estas tres organizaciones con grupos integrados por población monolingüe o con escaso conocimiento del español, permitió que este sector social conociera el DAI, lo que difícilmente se hubiera logrado al recurrir sólo a la campaña de difusión del IFAI.

“Hicimos una solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para solicitarles el proyecto de una carretera que construyeron de Acatepec a Texcoco. Queríamos saber cuál era el trazo original porque nos dice la gente que el proyecto era que llegara hasta determinada localidad. Llegó a la mitad y se les había acabado el presupuesto. Entonces dicen, bueno, queremos saber qué pasó, ¿la van a continuar o no? Le solicitamos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y nos contestó que ellos validaron el proyecto pero se lo regresaron a la CDI porque era la institución ejecutora y ella se lo entregó al municipio, entonces pídanse al municipio. Entonces, vamos a solicitar un recurso de revisión...”

***-Alternativas y Procesos de Participación Social,
Primer Encuentro de Organizaciones, noviembre de 2006.***

Alternativas y Procesos de Participación Social, trabajó en la mixteca poblana con población de alta marginación y de origen indígena; articuló su proyecto con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Comisión Nacional del Agua para atender la problemática de escasez de agua. Constituyó un consejo de cuenca en la región, con capacidad de intervención y decisión en las acciones gubernamentales desarrolladas en la zona. Su programa de trabajo partió de un diagnóstico elaborado por la comunidad con ayuda de la organización. Esto permitió ampliar los contenidos de la capacitación inicial impartida por el IFAI hacia los temas considerados prioritarios en el diagnóstico comunitario. Asimismo, la organización realizó talleres internos para que, antes de ir a las comunidades, todos sus miembros contaran con una plataforma común de conocimientos respecto a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (de aquí en adelante, Ley Federal de Transparencia), el uso del SISI y otras leyes relacionadas con el agua, que era uno de los temas más urgentes.

Si bien la estrategia empleada resultó adecuada para explicar a los ciudadanos los contenidos y alcances de la Ley Federal de Transparencia y la importancia del DAI para conservar el agua de la región, los seis meses previstos para el desarrollo del proyecto resultaron insuficientes para atender y dar seguimiento puntual a las demandas de información de las comunidades. Se requería de tiempo para aprender a solicitar la información con precisión y frecuentemente los datos obtenidos llevaban a la presentación de nuevas solicitudes. Si el procedimiento conducía a interponer recursos de revisión, había que considerar tiempo adicional para acompañar a las comunidades.

La Central de Servicios Para el Desarrollo de Puebla habituada a trabajar con pequeños productores agrícolas, líderes comunitarios y funcionarios municipales, empleó dos tipos de estrategias para habilitar a sus comunidades en el uso del SISI: procuró el apoyo de funcionarios municipales para disponer de acceso a Internet durante el desarrollo de los talleres y, para los casos en que este recurso no existía, diseñó un emulador del SISI que permitiera mostrar a los participantes cómo era el procedimiento de acceso por este medio. En aquellas comunidades con menor nivel de escolaridad y que no contaban con acceso a Internet se prolongaron las tareas de acompañamiento y traducción que realizaba el personal del Central de Servicios para el Desarrollo, el cual siguió asesorando a las comunidades mucho tiempo después de que concluyera el programa de trabajo acordado en el convenio con el IFAI.

“Los pobladores de la localidad de Cuyoaco, Puebla, se quejan porque desde hace cuatro años han disminuido las lluvias, responsabilizan del problema a un productor de brócoli que lanza cohetes a nubes cargadas de agua para dispersarlas y evitar la lluvia ya que perjudica el exceso de agua al cultivo. Se realizaron dos solicitudes de información, a la Comisión Nacional del Agua y al Instituto de Investigación del Agua, en ambos casos desmintieron que esté probada dicha técnica, para ello la gente ya había empezado a bloquear carreteras, la información ayudó a despejar las dudas primero, por tratarse fuentes federales y segundo por ser instituciones autorizadas sobre el tema”.

*-Central de Servicios para el Desarrollo del Estado de Puebla,
Presentación informe final, noviembre de 2006.*

Con el apoyo del Central de Servicios, líderes comunitarios y campesinos conocieron los criterios de asignación de los programas federales de subsidio en sus localidades y obtuvieron una explicación oficial sobre el uso de cohetes como técnica reconocida por las autoridades para la manipulación de agua de lluvia.

Un rasgo distintivo de Servicios de Promoción Integral Juvenil Comunitaria fue su trabajo con estudiantes de telesecundaria y bachillerato de comunidades mucho más pobres y rurales que los grupos anteriores, entre los que se incluyeron hablantes de náhuatl y popoloca, mujeres productoras de artesanías de barro, beneficiarias del Programa Oportunidades³² y personal de una clínica de salud federal. Con el ánimo de aprovechar la infraestructura escolar y habilitar a los estudiantes como promotores del DAI, orientaron su proyecto

“...los servidores públicos tienen que darnos información, pero encontramos que muchos de ellos no conocen ni lo que implica la Ley de Transparencia para su trabajo, ni cómo ellos pueden beneficiarse de este derecho. Las autoridades municipales, auxiliares e inspectores, también requieren capacitación. Ellos requieren conocer este derecho para acceder a información sobre programas y recursos que ellos pueden operar en sus municipios. Por ejemplo, una autoridad auxiliar puede conocer los recursos del ramo 33 asignados a su municipio y exigir que se les entregue...”

*-Servicios de Promoción Integral Comunitaria
Juvenil, Primer Encuentro de Organizaciones
Civiles
Asociadas al Proyecto Comunidades,
noviembre de 2006.*

³² El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa del gobierno federal para el combate a la pobreza en el que participan instituciones públicas de los tres niveles de gobierno.

principalmente al uso del SISI. El trabajo con estudiantes acercó al DAI a los grupos menos escolarizados de las comunidades y los hablantes de lengua indígena, facilitándoles la consulta de información públicamente disponible o solicitando información, lo que no implicó que se diera seguimiento a las solicitudes ni que se cumpliera en su totalidad el ciclo del procedimiento de acceso. Lo valioso de esta experiencia fue, precisamente, mostrar que la capacitación no es garantía de que se ejerza el DAI pues se requiere de la voluntad y el compromiso del promotor para llevar a término cada una de las etapas comprendidas en el procedimiento de acceso, al vincular el uso de la herramienta de acceso con la percepción y el análisis de los problemas que aquejan a las personas.

Servicios de Promoción Integral Comunitaria Juvenil aportó otros elementos muy importantes para el Proyecto, como la posibilidad de concertar acciones con los Centros de Capacitación para Aprendizaje³³ ubicados en las comunidades más pobres de la región, con los que intercambié el servicio y reparación de las computadoras, por la posibilidad de utilizarlas para impartir los talleres y consultar el SISI. Asimismo, promovió la difusión del derecho a saber a través de su programa semanal de radio.

Jalisco

En esta entidad, dos de las tres organizaciones trabajaron con población rural de alta marginación, en tanto que el Colectivo Ecologista de Jalisco atendió, sobre todo, zonas urbanas y sectores medios, entre ellos algunos profesionistas jubilados. El rasgo común a las tres fue la atención de asuntos vinculados a la conservación del medio ambiente, entre otros el relacionado con el pago de servicios ambientales en el municipio de Juanacatlán (a cargo del Colectivo Ecologista) en el que la organización logró acompañar a la comunidad, integrada en su mayoría por ejidatarios, para que supieran que su territorio forma parte del polígono considerado por la Comisión Nacional Forestal para ingresar al programa denominado Pago por Servicios Ambientales. Esto permitió involucrar a los ejidatarios de la zona, poseedores de aproximadamente 1,000 hectáreas, y hacerlos reconsiderar la venta de sus terrenos para uso agrícola o urbano, y así estimular un proceso de asociación que les facilitara la conservación de sus recursos naturales.

³³ Los Centros de Capacitación para Aprendizaje son una red promovida por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), que se esfuerza por dar acceso a comunidades marginadas a la educación a través de Internet. Ver http://www.cca.org.mx/portalcca/info_gral/homedoc.htm (consultado el 23 de abril, 2009).

El Colectivo Ecologista de Jalisco había desarrollado diversas experiencias en el ejercicio del DAI antes de participar en el Proyecto Comunidades, por ejemplo una de sus primeras actividades al constituirse como una organización fue

“...en el municipio de Juanacatlán preguntamos cuánto era el presupuesto que había para temas de salud, medio ambiente y educación, y respondieron que era de cinco millones de pesos. Comparamos este dato con información públicamente disponible sobre el presupuesto asignado a servicios personales en la Comisión Nacional del Agua y observamos que ascendía a 140 millones de pesos. La gente de Juanacatlán dijo “¿Cómo que a nosotros nos dan una limosna para educación, capacitación, medio ambiente, formación de brigadas para combate de incendios? Y para servicios personales es decir, contrataciones por honorarios, celulares, teléfono, etc. hay tanta cantidad de dinero.” Ahí es cuando la gente dice: “pues sí, es importante la Transparencia y hay que estar encima de las instituciones.”

*-Colectivo Ecologista de Jalisco,
Primer Encuentro de Organizaciones,
noviembre de 2006.*

impulsar, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la construcción de una base de datos que permitiera comparar información de los tres países firmantes en materia de contaminantes y sustancias emitidas al aire, agua y suelo. Como miembros de la Coalición Internacional Iniciativa de Acceso, en 2004 realizaron una evaluación sobre el acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en Jalisco, que formó parte de un estudio más amplio sobre América Latina y, para el caso mexicano, se apoyaron en la Ley Federal de Transparencia

y en la Ley de Transparencia e Información Pública Gubernamental del Estado de Jalisco.

En otra región del Estado, el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario se basó en un diagnóstico previo de la problemática comunitaria para solicitar, a través del SISI, los datos de las concesiones para la explotación de madera en cuatro municipios de la Sierra del Tigre. Cuando la dependencia respondió al solicitante que no existían aserraderos sino centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, ingresó nuevas solicitudes de información, utilizando esta denominación; aunque fue necesario invertir más tiempo, obtuvo un volumen tan importante de documentos que se vieron obligados a procesar las respuestas en una base de datos a fin de analizarlas con los líderes comunitarios. Este procedimiento permitió que las comunidades marginadas conocieran la cantidad de hectáreas que contaban con autorización para talar madera, la cantidad de metros cúbicos que se podían extraer y quiénes eran las personas que, en verdad, estaban explotando el bosque. A partir de esta información, los líderes comunitarios organizaron reuniones entre todos

los involucrados para acordar acciones orientadas a la conservación de estos recursos.

Por su parte, Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, Desarrollo Local (ACCEDE DL) articuló su proyecto con la elaboración de un

“En la respuesta de una solicitud de información se aclaraba que los municipios y estados tienen sus propios programas sobre la mujer y que correspondía acudir al Instituto Jalisciense de las Mujeres. El grupo acudió a este instituto con una copia de la respuesta del SISI como un referente y una funcionaria del equipo de atención a municipios le proporcionó información del procedimiento para instalar en Tuxpan un Instituto Municipal de las Mujeres como acción clave para que al municipio se bajen programas y recursos de las instancias estatal y federal así como de otras instituciones con las que se está negociando asignación de recursos para las mujeres”.

-Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, Informe final, abril de 2007.

Plan de Desarrollo Regional que incluía cuatro municipios de la región del Llano, lo cual explica que las solicitudes de información respondieran a tres ámbitos de acción que las propias comunidades habían determinado y que se relacionaban con medio ambiente, cultura y proyectos productivos. Este proceso forma parte de una estrategia de trabajo de ACCEDE DL en la región y que consiste en la construcción de Agendas Ciudadanas Municipalistas, dirigidas a reunir y priorizar las necesidades identificadas por las comunidades para

presentarlas a las autoridades municipales y acordar con estas las estrategias de acción conducentes.

La estrategia de trabajo de ACCEDE se diseñó a partir del sondeo que realizó con sus grupos, el cual evidenció poco conocimiento y escasa disponibilidad de infraestructura informática en las localidades. Este diagnóstico inicial permitió a la organización programar con más eficiencia el contenido de los talleres que se realizaron en las comunidades, ya que se centró la atención en ayudar a los grupos a obtener información orientada a la construcción de un Plan de Desarrollo Regional y una Agenda Ciudadana. Para conseguirlo, los representantes de ACCEDE se encargaron de gestionar las solicitudes a través del SISI, y de analizar con las comunidades las respuestas obtenidas. Vale la pena mencionar que mucha de la información que se encontraba disponible en los portales electrónicos de diversas instituciones públicas fue aprovechada por la organización y las comunidades para fortalecer el diseño de los proyectos productivos que formaron parte del Plan de Desarrollo Regional, al permitirles consultar los servicios de algunas dependencias gubernamentales

(como capacitación técnica gratuita) y las reglas de operación de los programas federales de subsidio.

Veracruz

En esta entidad se involucraron dos organizaciones, el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C. (CESEM) y Pobladores, A. C. La primera trabajó con organizaciones comunitarias de base en municipios de la Sierra de Zongolica, algunos semiurbanos y otros de alta marginación principalmente rurales con un alto porcentaje de hablantes de náhuatl. A fin de dar a conocer el DAI entre este sector, se produjeron

“La información obtenida de parte de la SEDESOL corrobora que el Ayuntamiento tiene graves problemas administrativos para dar a conocer públicamente la información ante el ORFIS. En este caso la información que se proporciona es que no existe información documentada sobre el tema. A partir de esta presión social (solicitudes de información) el ayuntamiento se vio obligado a terminar el camino Moxala – Ahuatepec, aun sin brindar información del costo de la obra. La construcción del camino ha permitido que la comunidad se organice para formar una cooperativa de auto transportes que actualmente ya está funcionando”.

-CESEM, Informe final, febrero de 2007.

varios promocionales radiofónicos en náhuatl, que fueron transmitidos a través de la estación de radio “La voz de la Sierra de Zongolica”³⁴. En estos anuncios radiofónicos se asociaba al DAI con otros derechos que respondían a temas de interés comunitario, como el derecho de las mujeres una vida libre de violencia³⁵.

Una de las experiencias más importantes de esta organización en el marco del Proyecto Comunidades fue la apertura de información relativa al ejercicio de los recursos del Ramo 33 en dos municipios veracruzanos: Amatlán de los Reyes y Rafael Delgado. En México, a través del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios,³⁶ se canalizan recursos federales a los Estados, el Distrito Federal

³⁴ La Voz de la Sierra de Zongolica forma parte del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y transmite gran parte de su programación en náhuatl.

³⁵ Los anuncios y otros materiales producidos por las organizaciones participantes se pueden consultar en www.derechoasaber.org.mx/comunidades (consultado el 23 de abril, 2009).

³⁶ De acuerdo con la reforma más reciente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006, el Ramo 33 se encuentra conformado por ocho fondos: Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); para los Servicios de Salud (FASSA); para la Infraestructura Social (FAIS, estatal y municipal); para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); Aportaciones Múltiples (Asistencia Social – DIF–, Infraestructura Educativa Básica e Infraestructura Educativa Superior); para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

y todos los municipios del país, destinados a fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en materia de salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero, seguridad pública, programas alimentarios y de asistencia social e infraestructura educativa.

En Veracruz, la apertura fue posible gracias a que CESEM brindó asesoría a la organización Agrupación de Mujeres y Hombres Trabajando en Espacios Sociales de Amatlán de los Reyes, para dar seguimiento a las dos solicitudes de información ingresadas a través del SISI, así como para interponer recursos de revisión al recibir respuestas insatisfactorias de la Secretaría de Desarrollo Social. Las resoluciones del IFAI en favor del solicitante contienen datos sumamente valiosos para solicitar información relativa al ramo 33 de cualquier municipio del país; es decir, que este ejemplo podría reproducirse con facilidad en otras regiones para transparentar esa información.

Otro logro asociado a la actividad del CESEM en Veracruz, en el marco del Proyecto Comunidades, fue que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Veracruz (ORFIS) colocó en su portal electrónico información sobre la programación y ejercicio de los recursos correspondientes al ramo 33 y 28 de algunos municipios del estado, información a la que hasta entonces sólo especialistas tenían acceso.

Por lo que respecta a Pobladores, A. C., organización dirigida e integrada fundamentalmente por mujeres, su proyecto se centró en el monitoreo del programa Hábitat en una colonia de Jalapa y otra de Minatitlán, en el que tienen interés porque su organización se centra en el tema de la vivienda y el mejoramiento de la infraestructura habitacional de las comunidades. La primera etapa de su estrategia fue conocer en profundidad el funcionamiento del Programa Hábitat y explicarlo al resto de las mujeres de esa comunidad; sobre esa base se generaron varias solicitudes de información que se ingresaron al SISI gracias a la participación en los talleres de la dueña de un café Internet (Internet público) lo cual permitió que los conocimientos de unas suplieran las carencias de quienes no sabían leer ni escribir o desconocían las nuevas tecnologías de la información. Gracias a este procedimiento, pudieron identificar diversas anomalías en la aplicación del programa Hábitat, como la construcción de un edificio público que en el portal electrónico aparecía como realizada y que al hacer la solicitud correspondiente, la Unidad de Enlace respondió que el municipio la había cancelado.

Durante su participación en el Proyecto Comunidades, las mujeres de Pobladores, A. C. aprendieron a consultar información que está disponible en los

portales electrónicos de las instituciones públicas, lo cual les permitió conocer la manera en que los municipios programan el ejercicio del gasto público. Con este conocimiento se interesaron en participar en las instancias ciudadanas que intervienen en la planeación y el ejercicio de tales recursos. Aprendieron que, al conocer cómo se planea el presupuesto municipal, los ciudadanos están en condiciones de supervisar que los recursos se utilicen para los fines que fueron previstos. Esta lección quedó incorporada a las actividades cotidianas de la organización. El caso de Pobladores es uno de los ejemplos más significativos de la capacidad que tienen las comunidades para generar procesos colectivos de apropiación del DAI, de la tecnología y de los procedimientos para obtener información gubernamental. Al avanzar en el ejercicio de este derecho, surgió la necesidad de asesoría jurídica especializada para dar seguimiento a los recursos de revisión; este apoyo fue generosamente ofrecido por FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Distrito Federal

El desarrollo del Proyecto Comunidades en el Distrito Federal enfrentó retos muy distintos de los surgidos en el resto de las entidades. El primero es la concentración de población que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), es de poco más de ocho millones de habitantes, la cual sumada a la población flotante, alcanza diecinueve millones de personas en la Zona Metropolitana del Valle de México, “una de las 3 mayores concentraciones humanas del mundo”³⁷. El 58 por ciento de las personas que tienen empleo en el Distrito Federal gana menos de tres salarios mínimos al día (USD 15), cifra que es aún más impactante al examinar la situación del grupo de jóvenes de 15 a 29 años con educación media superior y superior, el 48.8% está desempleado³⁸.

En la capital del país participaron cinco organizaciones: APIS³⁹, Fundación para la Equidad; INICIA, Comunicación y Servicios; Educación para el Niño Callejero (EDNICA); Cauce Ciudadano, A. C. y Cauce Sinergia Cívica, A. C. A excepción de APIS, todas dirigen sus actividades a jóvenes y niños; las tres últimas en zonas muy pobres de la Ciudad de México.

El proyecto desarrollado por INICIA estuvo dirigido a jóvenes insertos en medios laborales o escolares formales e intentaba capacitarlos para que estuvieran en

³⁷ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, pág. 13-14.

³⁸ *Ibidem*, pág. 24.

³⁹ No se considera en este apartado la participación de APIS, Fundación para la Equidad y la Academia Morelense de Derechos Humanos porque sus actividades ya se examinaron en otro apartado.

mejores condiciones para monitorear políticas públicas dirigidas al sector juvenil. Con este propósito ingresaron gran número de solicitudes que permitieron a estudiantes universitarios conocer el procedimiento para obtener información pública, pero que no se estructuraron en un programa de trabajo que significara un uso posterior de la información obtenida. El propósito de difundir el DAI se cumplió sin que éste tuviera un impacto colectivo en los grupos atendidos.

Por su parte, EDNICA, dedicada a trabajar con niños y jóvenes en situación de calle, desarrolló una estrategia para que las comunidades atendidas identificaran temas de interés antes de aprender el proceso para formular solicitudes de información.

De este modo lograron realizar talleres muy interesantes con niñas y niños trabajadores, y madres de niñas y niños en riesgo de calle. El programa de trabajo se diseñó para incidir en tres elementos: el fenómeno del callejerismo infantil; las representaciones sociales sobre la infancia; y el derecho de acceso a la información. El objetivo fue fortalecer los procesos de ciudadanía de madres de familia, niños y niñas trabajadoras en dos comunidades de la Ciudad de México con las que trabaja EDNICA a través de sus centros comunitarios. En el transcurso de varios talleres se despertó el

Al incluir como población meta a niños y niñas trabajadores y en riesgo de calle se favorece un cambio en la representación social existente sobre la infancia. Uno de los principales retos de EDNICA es lograr un ejercicio efectivo de los Derechos de la Infancia y que este grupo sea reconocido como actor social. Mientras se continúe identificando a los niños y niñas como personas incapaces de actuar por iniciativa propia, propiedad de la familia y sin posibilidades de organización, se les está negando una parte significativa de su condición de personas, se invisibiliza su opinión y sólo se les atiende en sus necesidades como futuro. Es por ello que al integrar a niños y niñas a este proyecto se logra incidir en la forma en que se observa a la infancia al interior de las familias, comunidades y ante las autoridades.

EDNICA, Informe final, 2006.

interés de los niños por conocer los recursos asignados a sus escuelas y la posibilidad de utilizar estos datos para proponer y opinar sobre cómo se gastarían; asimismo se interesaron en conocer los criterios que había utilizado la autoridad para dotar de agua a un gran centro comercial (Gran Sur) con el riesgo de dejar sin agua a las escuelas de la colonia vecina⁴⁰. Esta organización desarrolló una metodología que articuló el DAI con el conocimiento y ejercicio de los derechos de niños y jóvenes, para lo cual utilizó materiales didácticos generados por otras instituciones como el Instituto Electoral del Distrito

⁴⁰ Es importante considerar que en esta zona, cuando la escuela no tiene agua se suspenden las clases y las instalaciones permanecen cerradas; los niños deben regresar a sus hogares o permanecer en la calle.

Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y organismos internacionales.

La estrategia utilizada abarcó sesiones informativas y vivenciales sobre derechos humanos, derechos de las mujeres y derechos de la infancia; estos temas se abordaron a través de actividades lúdicas. Entre otras actividades, se realizaron diagnósticos comunitarios utilizando mapas de su localidad donde los participantes ubicaban los principales problemas que compartían con otras personas, y los relacionaban con los derechos humanos y las autoridades responsables de atender tales problemas. En los talleres siguientes se explicaba el DAI, la Ley Federal de Transparencia, el SISI y la función del IFAI, vinculando estos temas con las problemáticas identificadas. A partir de la información obtenida se decidían acciones conjuntas de corto y mediano plazo.

Una de las principales virtudes del trabajo de EDNICA fue propiciar la participación de niños y niñas como sujetos plenos de derecho en el aquí y el ahora, lo que contribuye a transformar las representaciones sociales tradicionales de la infancia que suele concebirse como una posibilidad en el futuro.

Por su parte, Cauce Ciudadano, A. C. trabaja habitualmente con jóvenes urbanos marginados que han sido víctimas o generadores de violencia callejera (“chavos banda”). Estos jóvenes son invitados a participar en procesos de capacitación y desarrollo de “Habilidades para la vida”, programa que les permite conocer sus derechos y obligaciones como sujetos sociales y habilitarse como promotores de esos derechos entre sus pares. El trabajo realizado en comunidades intentó que estos promotores difundieran el DAI entre jóvenes de cuatro secundarias urbanas marginadas de la Delegación Gustavo A. Madero, y desarrollaran estrategias para monitorear programas federales, con énfasis en los impulsados por el Instituto Mexicano de la Juventud y el Programa Escuela Segura en el que intervienen varias dependencias federales, como la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Seguridad Pública.

El objetivo de su programa de trabajo estaba dirigido a fortalecer el pensamiento creativo y crítico de los jóvenes a través del uso de la radio y el video⁴¹ como medio de expresión para promover el DAI. En este proceso, tanto la organización como los jóvenes encontraron que este derecho es una herramienta útil para el desarrollo de acciones sociales ya que permite a los jóvenes construir una ciudadanía crítica y los capacita para incidir en políticas públicas. Esto significa

⁴¹ Se pueden ver en <http://www.derechoasaber.org.mx/comunidades> (consultado el 20 de abril, 2009).

que los convierte en actores sociales y trascienden el ser espectadores pasivos de su entorno. Fue así como lograron motivar a un grupo de promotores juveniles a ingresar solicitudes y, en algunos casos, a presentar recursos de revisión ante el IFAI, desarrollando de manera paralela guiones radiofónicos para promover el DAI. Llamen la atención los temas de los programas: un guión de radio titulado “Escuelas Patito” relata en unos segundos cómo un joven al pedir trabajo se entera de que su certificado de estudios es falso y que la escuela donde cursó la secundaria no tiene reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública. El clip recomienda utilizar el DAI para verificar que los estudios por realizar o ya terminados cuenten con reconocimiento oficial.

Otro caso relevante es el de jóvenes menores de edad presos por algún delito, que al concluir su periodo de reclusión, desconocían de qué habían sido acusados; Cauce Ciudadano les ofreció apoyo para obtener una copia de su expediente a través del SISI. Sin embargo, estos casos no se incluyeron en los informes porque la organización decidió preservar por completo la confidencialidad de los mismos.

Cauce Sinergia Cívica, realizó sus actividades en una de las demarcaciones más conflictivas de la Ciudad de México: la Delegación Iztapalapa. En esta zona confluyen todos los problemas de la capital en alta intensidad: carencia de agua⁴², hacinamiento⁴³, narcomenudeo⁴⁴, violencia⁴⁵.

“Iztapalapa oscila entre lo divino; cada vez que se hace el Vía Crucis obtenemos el perdón de las televisoras, pero pasando el Vía Crucis volvemos a la estigmatización: Iztaparrata, Iztapalacra... aunque con el Vía Crucis nos volvemos como divinos...”

***-Cauce Sinergia Cívica,
Segundo Encuentro, abril de 2007.***

⁴² De los 3,400 millones de pesos presupuestados para inversión de agua potable y drenaje en el Distrito Federal, se dará prioridad a la zona Oriente (delegación Iztapalapa) para surtir del vital líquido a más de 500 mil habitantes, quienes por años han dependido del tandeo en pipa, aseveró Daniel Salazar Núñez, Presidente de la Comisión de Gestión Integral del Agua en la ALDF. Diario de México, 12 de julio de 2008.

⁴³ Con 1,820,888 habitantes, Iztapalapa es la delegación más poblada del Distrito Federal, según el Censo de Población y Vivienda 2005.

⁴⁴ “La policía capitalina ha detenido durante los pasados 14 meses a 6, 520 menores de edad como presuntos responsables de delitos, de los cuales 38 por ciento fueron por haber cometido robo a transeúnte, principalmente en la delegación Iztapalapa. En este periodo fueron aprehendidos 5, 967 hombres, lo que representa 91 por ciento de los menores detenidos por estar involucrados en algún ilícito. También fueron capturadas 553 mujeres. Los delitos por los que fueron capturados el mayor número de adolescentes son: robo a transeúnte, con 2,477 casos; robo de objetos, con 619; robo a negocio, con 475; robo de accesorios, con 430; posesión de marihuana, con 398; robo de celular, con 258; de vehículo, con 177; y posesión de alguna droga sintética, pastilla o cocaína, 158. En los primeros dos meses de este año, según el informe, fueron detenidos 883 menores de edad, de los cuales 807 son hombres, 24 de 10 a 12 años; 225 de 13 a 15 años de edad; y 558 de 16 a 17 años. De enero a febrero de 2008 fueron detenidas 76 mujeres menores de edad, de las cuales cinco tenían de 10 a 12 años; 31 tenían entre 13 y 15 años; y 40 oscilaban entre 16 y 17 años de edad”. La Jornada, lunes 17 de marzo de 2008.

⁴⁵ En junio de 2008 en Iztapalapa se inició el programa “Canje de Armas por Despensas 2008”, como parte del Programa Integral Escuela Segura, Sendero Seguro. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de junio de 2008, pág. 169.

En este contexto aparentemente adverso, Cauce Sinergia Cívica trabajó con líderes de organizaciones sociales, jóvenes y adultos en un esfuerzo que era parte de una estrategia más amplia dirigida a fortalecer la incidencia de los grupos locales en el espacio público mediante acciones de acompañamiento. Un aspecto sobresaliente fue la estrategia utilizada para la elaboración de diagnósticos comunitarios que permitió involucrar a los vecinos en la búsqueda de apoyos para proyectos de los gobiernos local y federal que podían atender sus necesidades más urgentes, como el Programa de Rescate de Espacios Públicos y el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles, ambos de la Secretaría de Desarrollo Social.

Nuevo León

Según cifras del Centro Mexicano para la Filantropía, Nuevo León es el tercer estado con mayor número de organizaciones civiles. Quizá debido a que la mayoría de estas agrupaciones son asistencialistas, fue difícil encontrar a quienes estuvieran dispuestas a comprometerse con el Proyecto Comunidades. Tras casi cuatro meses de búsqueda, sólo dos organizaciones aceptaron la invitación: Alternativas Pacíficas, que trabaja con mujeres en condiciones de violencia doméstica, y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC).

Alternativas Pacíficas ofrece servicios de asesoría y apoyo psicológico y legal a mujeres afectadas por violencia doméstica; es una agrupación pionera en este campo no sólo en Nuevo León sino en el nivel nacional, experiencia que le ha permitido participar de manera cercana en el diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas con asuntos de género y fue a partir de ese conocimiento que aceptó colaborar en el Proyecto. En este sentido su principal acierto fue solicitar información relativa al presupuesto federal asignado a programas de prevención y atención de la violencia de género en el estado, lo cual les permitió conocer los recursos asignados y monitorear su ejercicio en Nuevo León.

A diferencia de APIS (que en el Distrito Federal trabaja en la modalidad de grupos de autoayuda), las mujeres con las que trabajó Alternativas, se encontraban en situaciones de excepción: fuera de sus hogares, con otra identidad y en muchos casos sin contacto con personas ajenas al refugio. Esta situación dificultó su integración en procesos regulares de capacitación; por tanto, el acercamiento al tema se dio en función de la disponibilidad de cada una de las mujeres, y su principal objetivo fue la difusión del derecho y no su ejercicio durante el desarrollo de talleres. Esta experiencia reveló que no basta dirigirse a un grupo que comparte la misma problemática para propiciar un uso colectivo del derecho, o un proceso de apropiación que conduzca al desarrollo de acciones de

incidencia en la política pública. Este era el propósito de Alternativas Pacíficas, sin embargo, la problemática comunitaria generaba condiciones adversas para lograrlo.

Por lo que corresponde a CADHAC, su principal actividad la realizó con reos federales recluidos en penales estatales. Esta comunidad es una de las más vulnerables en lo que a derechos humanos se refiere, ya que en general, tanto la sociedad como las autoridades la consideran como carente de derechos. Una investigación realizada en 2005⁴⁶ mostró que 46 por ciento de los reos federales en los penales de Nuevo León no contaba con información sobre su situación penitenciaria y detectó que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) de la Secretaría de Seguridad Pública, es omiso al dar respuesta a las solicitudes que hacen los internos por los conductos institucionalmente establecidos; demora la concesión de beneficios de libertad anticipada o bien niega este beneficio injustificadamente.

En este marco, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C. se

propuso enfatizar su estatus de sujetos de derecho y, para lograrlo, llevó a cabo trece talleres de acceso a la información con alrededor de doscientos internos federales; en esas sesiones, los internos formularon solicitudes de acceso a datos personales, en los que requirieron a la OADPRS toda la documentación relacionada con sus preliberaciones, a las que podían aspirar con derecho por el tiempo de reclusión y su buen comportamiento. Este ejercicio mostró la opacidad del OADPRS dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública federal (SSP). Las mayoría de las solicitudes de acceso a datos personales fueron rechazadas por la SSP que

“El Subsecretario indicó que CADHAC debía acordar con el Consejo Técnico el trabajo con los reos y con ese motivo se les impartió un taller que explicara ampliamente en qué consistía el Proyecto y de qué manera podría beneficiar a la comunidad penitenciaria. Sin embargo los problemas comenzaron cuando se convocó a los internos ya que en los Centros penitenciarios no se recibieron los oficios de la Subsecretaría informando sobre la visita del personal de CADHAC ni habían enviado las listas de los internos que deberían ser invitados al Taller, por lo que unos minutos antes de iniciar los cursos se convocaba a los internos y se elaboraban las listas. En el primer taller que dimos en el Centro de Rehabilitación Social “Cadereyta”, había un número no menor a 15 celadores presentes y además se video grabó desde que entramos al recinto penitenciario hasta la conclusión del propio taller”.

***-Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos
Informe final de actividades, diciembre de
2007.***

⁴⁶ Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, Diagnóstico de la situación de Derechos Humanos en el sistema penitenciario de Nuevo León, 2005.

argumentó la existencia de un trámite para tal efecto; en consecuencia, los reos con el apoyo de los abogados de CADHAC interpusieron 94 recursos de revisión ante el IFAI que resolvió en su favor y obligó a la SSP a entregar la información personal a los solicitantes. A lo largo de este proceso de acceso a datos personales 36 por ciento de los reos apoyados por CADHAC obtuvo la libertad a la que tenían derecho, pues el uso del DAI y la intervención del IFAI destrabaron trámites que se apilaban ante la desatención e indiferencia de las autoridades responsables.

Las solicitudes de acceso a datos personales para el resto de las organizaciones participantes en el Proyecto Comunidades, no representaron la parte más sustantiva de su programa de trabajo ni por su cantidad ni por el impacto comunitario de las respuestas. Pero en el caso de CADHAC fueron fundamentales, ya que permitieron observar cómo opera el procedimiento de acceso que marca la Ley y abrieron brecha en el esfuerzo para que se reconociera el derecho de las personas a acceder a documentos de los que dependen sus vidas y que se encuentran en poder de instancias gubernamentales.

En su informe final CADHAC describe las dificultades que enfrentó para acercar el DAI a la comunidad de presos. A pesar de que es una organización con muchos años de trabajo en los penales estatales, para este proyecto fue necesario celebrar entrevistas hasta en cuatro ocasiones con el Subsecretario de Administración Penitenciaria del Estado, en una de las cuales estuvo presente personal de la Coordinación del Proyecto Comunidades, ante quien el Subsecretario ofreció facilitar las actividades de CADHAC, instalando una terminal de cómputo con acceso a Internet en los centros penitenciarios, promesa que nunca se cumplió.

Estado de México

En el Estado de México participaron tres organizaciones: Servicios para el Desarrollo del Estado de México (SEDEMEX), Guardianes de los Volcanes y el Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe. La primera forma parte de una antigua y reconocida red, patrocinada por los principales empresarios del país, la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural⁴⁷; su filial mexiquense atiende

⁴⁷ “En 1963 un grupo de empresarios de la Ciudad de México entró en contacto con las comunidades de Tzirizicuar y Uripitío, en Michoacán, que presentaban condiciones de marginación muy preocupantes. Uno de sus principales problemas era carecer de acceso a los créditos que necesitaban para echar a andar sus proyectos económicos, así que el grupo decidió formar un fondo de avales para ayudar a los campesinos a obtener esos créditos bancarios. Este es el primer antecedente de lo que hoy es la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural. En 1969, la organización se constituyó como una asociación civil, con el objeto de aprovechar la experiencia adquirida y ampliar su campo de acción a otras zonas del país. A partir de entonces el Movimiento Fundación ha incrementado el número de plazas en las que tiene presencia y, lo más importante, en el número de grupos campesinos que reciben atención.”, Ricardo Reynoso López, La situación del campo en México, segunda de tres partes, <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2001/julio01/reynoso.htm> (consultado el 23 de abril de 2009).

población altamente marginada, en su mayoría mujeres de origen mazahua integradas a sociedades de producción rural.

Guardianes de los Volcanes está dirigida e integrada en su mayoría por profesores universitarios, y trabaja con un público mixto, semiurbano y altamente participativo. Uno de sus grandes aciertos fue invitar, desde el inicio del proyecto, a funcionarios de los tres niveles de gobierno, académicos, líderes comunitarios y ciudadanos interesados en proteger los recursos naturales de la región de los volcanes, sobre todo, agua y bosques. Esto fue posible gracias a la experiencia de los Guardianes en el diseño y ejecución de políticas públicas municipales y estatales. La más joven de las tres fue el Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe integrada por jóvenes interesados en actuar para solucionar los graves problemas en el abasto de agua y deforestación de una zona atrapada en los límites entre el Estado de México y el Distrito Federal.

SEDEMEX solicitó a distintas dependencias federales información sobre los recursos destinados a los municipios del Estado de México, especificando monto, nombre del programa y beneficiarios. Con base en la información obtenida se observó que, del total de recursos que podrían haberse destinado al estado, se recibió sólo una parte y su distribución entre los municipios fue desigual. Algunos elementos que influyeron para que unos recibieran más que otros fueron: el involucramiento de la presidencia municipal en la gestión de los recursos en el marco de una estrategia definida; el nivel de organización de los pobladores con capacidad propia de gestión; la calidad de los proyectos presentados. La importancia de este análisis es que puede ser aprovechado por todos los municipios del país para acceder a los recursos que les han sido asignados en el presupuesto federal.

Entre los resultados obtenidos por SEDEMEX a lo largo de su programa de actividades, es indispensable destacar uno: el diseño y ejecución de un nuevo programa de trabajo que respondió a la necesidad de las comunidades rurales pobres de acceder a las nuevas tecnologías de la información. Este proyecto, titulado Centros de información y comunicación satelital para el desarrollo de comunidades rurales pobres de San José del Rincón, fue presentado a concurso y obtuvo financiamiento de INDESOL a través de programa de coinversión social. El objetivo de los Centros era dotar a las comunidades pobres de infraestructura y capacitación permanente para acceder a la información pública a través de Internet y teléfono. De esta manera SEDEMEX logró dar continuidad a su proyecto, ampliar el alcance de este esfuerzo hacia otras localidades y municipios mexiquenses, y consolidar en el mediano plazo los resultados alcanzados.

“...la cuestión era preguntar a las dependencias los montos de recursos dirigidos a la inversión productiva rural de los municipios del estado de México. El análisis nos arrojó que hay municipios que captan muchos más recursos que otros, tal situación obedece a dos situaciones que ubicamos como parte del proyecto: 1) Los municipios tienen una base de organización social muy compacta, y 2) los presidentes municipales impulsan la gestión rural. En ese sentido, se ha redefinido la estrategia de SEDEMEX para impulsar dichas características en los municipios que atendemos, a fin de que éstos logren captar más recursos para sus habitantes”.

-SEDEMEX, Informe final, junio de 2007.

Con otro tipo de público y una metodología distinta, el programa de Guardianes de los Volcanes estuvo vinculado al Plan Regional de Ordenamiento Territorial que funcionó como referente para el ingreso y seguimiento de solicitudes de información. En su estrategia de capacitación con comunidades fue de importancia medular el acuerdo que establecieron con la Universidad

Autónoma del Estado de México (Unidad Académica y Profesional de Amecameca) paradisponer de dos laboratorios con cuarenta computadoras y acceso a Internet. Esto facilitó el conocimiento y uso del SISI para ingresar, y dar seguimiento a las solicitudes de información con el apoyo de personal de la organización. Su trabajo se centró en la conformación de 22 estaciones de monitoreo dirigidas a frenar la construcción de desarrollos inmobiliarios que violan las disposiciones legales en materia ambiental; proteger las reservas de agua de la región; y regularizar las concesiones de agua.

“...la gente en las comunidades tiene un grado de interés muy elevado en al fin, poder acceder a la información que genera el gobierno, primero, porque hasta antes de las pláticas la gente de las comunidades daba por hecho que ellos no tenían derecho a preguntar y que de cualquier forma el gobierno nunca les iba a responder ya que argumentan que han presentado una infinidad de solicitudes ya sea de información o de cualquier otra índole y no obtienen cuando menos una negativa. Además de lo anterior la gente en las comunidades tenían la idea que es en el ámbito de gobierno municipal donde únicamente pueden acudir para satisfacer cualquier demanda, insistimos de información o cualquier otro tipo...”

***-Valentín Vilchis Arce y Francisco Herrera
Tapia
Experiencia de la capacitación
Proyecto IFAI Comunidades***

El sistema de monitoreo ambiental comunitario, instalado en la población local, es un mecanismo de participación ciudadana que forma parte del proceso de Ordenamiento Ecológico Regional y se había conformado unas semanas antes de la incorporación de Guardianes de los Volcanes al Proyecto Comunidades. Los ciudadanos que integrarían las Estaciones de Monitoreo fueron capacitados en diversos temas indispensables para desarrollar una estrategia de defensa colectiva.

“Nos dimos cuenta de que la defensa de los recursos naturales implica la defensa de las tierras agrícolas, la defensa de la forma de vida, la defensa de la cultura regional y el bienestar de los que nos rodean”.

***-Guardianes de los Volcanes
Informe final 2007***

En esos talleres que se celebraron con periodicidad quincenal en las instalaciones universitarias, además de asesorar y facilitar la infraestructura para ingresar solicitudes de información al SISI y a la herramienta informática recién inaugurada por el órgano de transparencia del Estado, se

invitó a funcionarios públicos estatales y federales, sobre todo a los responsables de las decisiones en asuntos de medio ambiente, con el propósito de explicar sus funciones y orientar a los ciudadanos para realizar las actividades previstas en las estaciones de monitoreo. Esta estrategia fue muy importante, porque logró generar puentes de entendimiento entre las organizaciones ciudadanas y las autoridades gubernamentales, así como con expertos y líderes comunitarios.

Guardianes desarrolló casos que requirieron asesoría especializada en materia de litigio, la cual brindó FUNDAR a partir de diciembre de 2007. Con dicha organización se generó un vínculo que permitirá llevar a término los procesos legales. Asimismo, se favoreció la participación de ciudadanos en el Consejo de Subcuenca del Acuífero Chalco Xochimilco, instancia que interviene en la regularización de las concesiones de agua, que en esta zona presentaron severas irregularidades, así como en la vigilancia de los pozos y ríos de la región.

“...nosotros vimos que en el Registro Público de Derechos del Agua hay pozos concesionados a una casa de bolsa que cotiza en Nueva York, que es “JP Morgan”, que nadie se había puesto a investigar. Eso lo sacamos en los medios y hubo algo de resonancia, eso ya sirvió para que el Consejo de Cuenca dijera que hay que regularizar todos los pozos de la región y en eso estamos...”

***-Guardianes de los Volcanes,
Segundo Encuentro, abril de 2007.***

Durante el desarrollo de los primeros talleres realizados por Guardianes de los Volcanes, la organización presentó a los ciudadanos algunos casos de irregularidades en las concesiones de agua⁴⁸ de varios municipios de la región Chalco-Amecameca; por ejemplo, que no obstante la prohibición de otorgar títulos de concesión para usos no autorizados⁴⁹ debido a la sobreexplotación de los recursos hídricos de la región, una inmobiliaria llamada “Casas GEO” era dueña de 29 por ciento de las concesiones de agua para usos agrícolas (mucho más barata que para uso doméstico). Asimismo, se encontró que esta inmobiliaria estaba vinculada al banco J. P. Morgan de Nueva York a través de una concesión de agua por 1.7 millones metros cúbicos al año, misma que posteriormente vendió, lo que resulta extraño en una región con graves problemas de disponibilidad de agua, como es la subcuenca Chalco-Amecameca.

De las tres organizaciones mexiquenses, el Grupo Ambientalista Sierra de Guadalupe fue la más joven (con menos de tres años de existencia) y la que obtuvo los resultados más modestos debido, en gran parte, a la debilidad de sus relaciones con grupos organizados dentro de las comunidades que intentó atender. La mayor parte de las actividades desarrolladas se dirigió a población abierta y en menor medida a estudiantes de bachillerato y universitarios. En el primer caso la estrategia fracasó porque era difícil dar seguimiento a las necesidades de información de personas aisladas entre sí; la carencia de un vínculo permanente entre el público atendido y la organización dificultó el seguimiento de las solicitudes y el aprovechamiento de la información obtenida. En el segundo caso, los estudiantes conocieron el DAI pero no se interesaron por involucrarse en un proceso más amplio. Lo anterior mostró que organizaciones con poco arraigo y experiencia en el trabajo comunitario enfrentan mayores retos para desarrollar estrategias con efectos notorios entre la población.

La Red de Radios Comunitarias, A. C. (Puebla, Jalisco, Veracruz y Edo. de México)

Esta organización representa toda la riqueza de varias décadas de trabajo de la radio comunitaria en México. Mantiene un vínculo estrecho y cotidiano con

⁴⁸ El sitio web (no oficial) de Cocotitlán explica: “Según el Artículo 27 de la Constitución, el agua es un bien público que pertenece a la Nación. La Ley de Aguas Nacionales, especifica que el derecho de uso del agua se maneja a través del Registro Público de Derechos al Agua, por un sistema de concesiones, las cuales están disponibles al público vía Internet en la página www.cna.gob.mx. Cada título de concesión incluye el nombre del concesionario (persona física o moral), el volumen del agua concesionada, si es subterránea o superficial, la unidad hidrológica en la cual se encuentra y el tipo de uso por el cual está concesionada. . . . Vivimos sobre el Acuífero Chalco-Amecameca, este acuífero logra captar 74 millones de m³ de agua al año. Sin embargo, estamos extrayendo a través de pozos autorizados 128.4 millones de m³ de agua al año (sin considerar los no autorizados), lo cual representa una sobreexplotación de 74%.” Ver <http://www.cocotitlanmexico.org.mx/elacuifero.html> (consultado el 23 de abril, 2009).

⁴⁹ Existe un Decreto de Veda de la Cuenca del Valle de México publicado el 19 de agosto de 1954, en el Diario Oficial de la Federación que prohíbe el otorgamiento de nuevas concesiones debido a que las ya otorgadas rebasan los metros cúbicos de recarga de esta Cuenca Hidrológica.

las necesidades más urgentes de las regiones pobres y, en muchos casos, es el único medio para transmitir mensajes y propiciar acciones que involucren a los habitantes de una comunidad. Esta organización se integró en la última etapa del Proyecto Comunidades y articuló su proyecto con un esfuerzo más amplio que contó con la colaboración de Article 19⁵⁰, la revista mexicana Etcétera, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A.C. y radios comunitarias de ocho estados del país.

Su estrategia buscó articular el DAI con el ejercicio periodístico de las estaciones de radio, en consecuencia, la capacitación se dirigió al personal de las trasmisoras y no a las comunidades. En ese marco, fue personal de las radios quien se encargó de analizar las necesidades comunitarias, vincularlas al DAI e integrarlas a la agenda de las radios. Al igual que otras organizaciones, la mayor parte de los temas de interés comunitario se centró en los requisitos para beneficiarse de los programas federales de subsidio, aunque también se presentaron casos en los que se solicitó obtener información correspondiente a la autoridad municipal (presupuestos, recursos ejercidos y disponibles). Estos temas se difundieron y comentaron en los programas de radio o bien se colocaron en cartulinas afuera de las instalaciones de las emisoras. Destaca la campaña realizada en Xaltepec, Puebla, para promover el cuidado y vigilancia de las zonas arqueológicas después de difundir datos que se encontraban disponibles públicamente y que se complementaron con respuestas obtenidas a las solicitudes de información ingresadas al SISI.

Articulación entre organizaciones

Para concluir este apartado relativo a la actividad de las organizaciones en el marco del Proyecto, es importante mencionar la importancia de los espacios de reflexión e intercambio de experiencias que se llevaron a cabo entre noviembre de 2006 y noviembre de 2007.

En diversos encuentros, foros y seminarios donde se ha discutido el tema de las organizaciones civiles mexicanas se ha subrayado la necesidad de reforzar los vínculos entre unas y otras con propósitos muy variados: desde la posibilidad de generar una plataforma de acción conjunta en temas específicos para incidir con mayor fuerza en el espacio público, hasta ampliar las oportunidades para

⁵⁰ Article 19 es una organización fundada en 1987 con sede en Londres y representación en varios países, entre ellos México. Dirige sus actividades a promover y defender la libertad de expresión e información en el mundo e inició sus actividades en nuestro país en el año 2000. Ver www.article19.org (consultado el 23 de abril, 2009).

obtener recursos, sobre todo, cuando se trata de organizaciones pequeñas o de reciente creación. En el caso del Proyecto Comunidades, el proceso de articulación tenía el propósito de facilitar el intercambio de experiencias y saberes, capitalizando así los medios los aprendizajes que obtuvieron cada una de las organizaciones participantes en el Proyecto. Otra ventaja de este proceso fue obtener asesoría para aspectos específicos del ejercicio del DAI; por ejemplo, generando puentes entre organizaciones ambientalistas y organizaciones de desarrollo comunitario que deseaban ayudar a sus grupos para que se atendiera un problema concreto relacionado con asuntos de protección o defensa del medio ambiente.

La combinación de saberes es precisamente una de las características de las redes. Por ejemplo, en la cuestión de las reglas de operación del Ramo 33, las comunidades requieren asesoría especializada para ofrecer argumentos, pruebas y alegatos... un montón de cosas que las tiene que proporcionar un experto, para eso sirven las redes, nosotros solo somos una parte de los recursos...

-CESEM, Segundo Encuentro, abril de 2007.

La articulación entre las organizaciones participantes en el Proyecto reforzaba la capacidad de incidencia de cada una en el ámbito local, al ofrecerles espacios de diálogo en una institución federal y convocar a los medios de comunicación para difundir sus logros; es decir, implica también una estrategia de visibilización de las organizaciones y de su trabajo en el ámbito comunitario. Es un esfuerzo que pone en línea la actividad local con la perspectiva nacional, potenciando la labor de quienes participan en este tipo de iniciativas a través del intercambio de saberes y el apoyo mutuo. Con la articulación de las organizaciones participantes, se pretendía, asimismo, generar condiciones propicias para la defensa y consolidación del DAI en los tres niveles de gobierno.

En noviembre del 2006 y abril del 2007 se organizaron dos encuentros de las organizaciones participantes, con el propósito de propiciar el intercambio de experiencias y la reflexión colectiva en torno a los objetivos, alcances y resultados del Proyecto Comunidades. Al considerar que, para diciembre de 2007, las actividades de las organizaciones habrían concluido, se propició que el Tercer Encuentro permitiera vincular la experiencia de organizaciones participantes en el Proyecto con otras organizaciones y experiencias con el fin de abrir canales de comunicación que facilitarían el intercambio de ideas y el desarrollo de acciones conjuntas. De este modo se generarían condiciones para que al finalizar Comunidades, las organizaciones con solicitudes o recursos pendientes pudieran llevarlos a término, disponiendo de asesoría especializada, asistencia técnica y acompañamiento estratégico, gracias al apoyo de organizaciones más

experimentadas como FUNDAR, CEMDA y Article 19. Por eso, a diferencia de los dos encuentros previos, en esta ocasión además de las organizaciones participantes, se invitó a otros actores sociales e institucionales que pudieran contribuir a mantener vigentes los propósitos del Proyecto Comunidades. La propuesta fue centrar el debate en las estrategias necesarias para consolidar los conocimientos adquiridos en la materia, así como para hacer uso de la información obtenida. Asimismo, se intentó incentivar la formación de alianzas y potenciar la labor de todas las organizaciones en la defensa y el ejercicio del derecho a saber.

Más allá de los encuentros, es indudable que la mayor riqueza del trabajo de campo se aprecia al observar algunas de las estrategias y metodologías utilizadas por las organizaciones, las cuales analizó en detalle el equipo de evaluación en el séptimo Entregable. En el siguiente apartado se mencionan algunas organizaciones que obtuvieron mejores resultados o aportaron propuestas novedosas.

4. EDUCAR DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Como se ha mencionado aquí, el equipo de evaluadores de la UNAM realizó un análisis detallado de las estrategias y metodologías que las organizaciones utilizaron en el marco del Proyecto Comunidades. A manera de ejemplo, en el presente apartado se describen brevemente algunas; se explica la importancia de centrar la estrategia didáctica en la problemática comunitaria; y se describe la metodología de los Mapas comunitarios; por último se alude al reto que significó el uso de las nuevas tecnologías de la información (Internet, SISI) en comunidades con muy bajos niveles de escolaridad.

“...la educación ciudadana se entiende como un proceso con diversos momentos: análisis de la realidad, diagnóstico o autodiagnóstico; elaboración de propuestas para las políticas públicas; cabildeo o negociación de dichas propuestas con diversos actores políticos, que pueden ser funcionarios, candidatos, etc.; firma de acuerdos como resultado de las negociaciones; vigilancia y evaluación del cumplimiento de los acuerdos. Esta nueva forma de ejercicio de la ciudadanía que introduce la interlocución y la incidencia en las decisiones públicas rompe con el esquema de la educación cívica tradicional y también con la educación ciudadana de la sociedad civil de los 60, 70 y 80 que solamente se relacionaba con el Estado a través de la presión en un sentido reivindicativo. La nueva educación ciudadana requiere la inclusión de contenidos acerca de cómo está organizado el Estado, cuáles son las potestades de los distintos órganos, y de manera muy importante qué son y cómo pueden ejercerse los derechos humanos; aunque esto no implica, desde luego, que la nueva participación ciudadana haya dejado de hacer presión, por ejemplo a través de la movilización”.

-Arles Caruso, Reflexiones acerca de la educación ciudadana, 2007.

La mayor parte de las estrategias utilizadas por las organizaciones se apoyaron en elementos de la educación de adultos, la investigación participativa y la educación popular⁵¹. Esta amalgama retoma aspectos de la educación formal y no formal que permiten a los adultos con bajo nivel de escolaridad el desarrollo de sus capacidades, así como la adquisición de competencias y conocimientos que propicien ampliar su sentido de justicia, igualdad y democracia.⁵²

⁵¹ La educación popular “desarrolla una propuesta metodológica, pedagógica y didáctica basada en la participación, en el diálogo, en la complementación de distintos saberes. Y todo ello desde y para una opción política que ve el mundo desde la óptica de los marginados y excluidos y que trabaja en función de su liberación.” Carlos Núñez, “Educación popular: una mirada de conjunto”, Decisio, núm. 10, enero-abril 2005, Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL).

⁵² Esto último de acuerdo a la Conferencia Internacional de Educación de Adultos, realizada en la Ciudad de Hamburgo, Alemania, en 1997.

En general, estas estrategias intentan:

- Intervenir en el ámbito público.
- Generar procesos pedagógicos orientados a atender los intereses y las necesidades de los sectores marginados y a incrementar su capacidad de diálogo y participación social.
- Contribuir al fortalecimiento de sus organizaciones.
- Aumentar la equidad en la distribución de conocimientos en materia de derechos para la incorporación efectiva de los sectores marginados en el ámbito público.
- Fomentar el vínculo entre las personas y las instituciones.

El modelo didáctico compartido por diversas organizaciones participantes en el Proyecto, a diferencia de los programas de alfabetización o de educación formal para adultos, planteó como propósito último, el desarrollo de capacidades para que los miembros de las comunidades retomaran un papel activo en el mejoramiento de su entorno, a partir del análisis de datos, la planificación y ejecución de acciones y la evaluación de los resultados alcanzados.

De acuerdo con los resultados de la evaluación efectuada por la UNAM, el

"Hay una estrategia de vinculación con los espacios ya construidos por la comunidad, que son asambleas vecinales, asambleas comunitarias, son comités de vecinos, ya que existen, o sea, que funcionan regular o irregularmente, pero ya existen. Entonces hay una participación en asambleas vecinales donde se expone el proyecto, donde la gente se presenta, donde brevemente se explica qué es el derecho de acceso a la información pública y donde empieza una discusión [puede ser una, dos o tres sesiones] de las problemáticas más sentidas de la gente. Entonces a partir de esas problemáticas, no de una solicitud de acceso a la información, sino a partir de la discusión de la problemática, se hace una priorización y se escoge por dónde empezar..."

*-CESEM, Segundo encuentro,
abril de 2007.*

Proyecto Comunidades no fue sólo un programa que procuró encontrar las fórmulas efectivas para difundir el Derecho de Acceso a la Información (DAI) y su marco legal entre personas marginadas, sino que a partir de la experiencia obtenida a lo largo de poco más de dos años de trabajo, se fue construyendo también como una propuesta de formación ciudadana para la incidencia

⁵³ "La incidencia política se ha utilizado en relación tanto a derechos o injusticias legales como a problemas básicos de supervivencia por ejemplo cómo conseguir agua o servicios de salud que muchas veces no se conceptualizan como derechos en sí. Se incluye hasta cierto punto la idea de hacer que el gobierno cumpla sus programas y presupuestos a favor de la ciudadanía. Recién muchos grupos están enmarcando su incidencia sobre problemas sociales en el contexto de derechos para darle más peso y legitimidad. La incidencia se refiere a las iniciativas y campañas dirigidas a influir o incidir en los ámbitos políticos, no sólo en las políticas y leyes, sino en los sistemas de poder, los procesos de toma de decisiones que pueden incluir el sistema legal formal, el gobierno, el sector privado y otros que recién se están identificando." Valerie Miller, "Desafíos y lecciones de la incidencia política: Interrogantes e implicaciones para programas de acción, capacitación y apoyo financiero", documento para Reunión regional sobre la incidencia política, capacitación y apoyo financiero, Antigua, Guatemala: 13-14 de octubre 2000. Ver <http://www.justassociates.org/desafiosincidencia.pdf> (consultado el 23 de abril, 2009).

en el espacio público⁵³. Lo anterior se debió a que, en la búsqueda de estrategias para dar significado el DAI ante las comunidades, la mayoría de las organizaciones optaron por elaborar diagnósticos para identificar necesidades o problemáticas comunitarias que pudieran vincularse al DAI⁵⁴.

Este modelo de intervención tuvo mejores resultados cuando las organizaciones contaban con un diagnóstico previo de los distintos problemas reconocidos como tales por las comunidades. También se obtuvieron buenos resultados cuando se elaboró dicho diagnóstico con las comunidades antes de abordar el tema del DAI.

En ambos casos la tarea era identificar las necesidades, demandas, intereses y expectativas de las comunidades, así como conocer los recursos disponibles.

Ello implicó una perspectiva muy amplia: “investigar los problemas sociales de la comunidad, conocer los conflictos entre actitudes, valores, personalidades, instituciones, grupos de poder religiosos, políticos y culturales”⁵⁵. En este sentido, otro elemento que favorece el éxito de esta estrategia educativa es que los cursos otalleres sean impartidos por facilitadores que pertenecen a la comunidad, que conocen las características socioculturales, los códigos (culturales y de lenguaje) y la dinámica social.

Si la comunidad pide más talleres la estrategia tendría que ser formación de formadores, de modo que esas personas que ya recibieron una primera capacitación, ahora caminen solos; los acompañaremos con materiales didácticos, los acompañaremos estando presentes en la capacitación...

***-Colectivo Ecologista de Jalisco,
Segundo encuentro, abril de
2007.***

⁵⁴Desde su enfoque, ese conjunto de organizaciones partió de promover en los beneficiarios el conocimiento de otros derechos, a partir de los cuales, se erigieran como ciudadanos en la exigencia al gobierno de la atención y resolución de sus problemas. En el marco del Proyecto, el conocimiento y ejercicio del DAI se orientó a obtener información del gobierno federal para la atención y resolución de sus necesidades y problemáticas, ya fueran estas colectivas o individuales, lo cual vino a constituir un elemento que fortaleció la ciudadanía y la promoción de los derechos sociales, económicos y culturales en comunidades marginadas.” UNAM-FCPYS, Sexto Entregable de la Consultoría para la Evaluación del Proyecto Comunidades, págs. 34-35.

⁵⁵ Carlos Pazos, Apuntes sobre investigación participativa. Serie de cuadernos CREFAL, núm. 10. Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina. México, 1989.

Si los facilitadores no pertenecen a la comunidad es indispensable que cuenten con experiencia en trabajo comunitario y que sean reconocidos y aceptados por la comunidad para evitar el riesgo de que los prejuicios y valoraciones personales cierren la comunicación y debiliten el proceso formativo.

“...el acceso a la información es una capacitación general que puede ser aún más útil a la gente que está coordinando proyectos claves de salud, por ejemplo. Creo que el esfuerzo no se duplica ni se pierde, sino que fortalece mucho, por ejemplo, al que está en salud, porque automáticamente le da una herramienta para reforzar lo que está haciendo en salud, o si está en programas de educación, la fortalece porque le da más herramientas para eso. (...) en la medida que esos promotores son la gente de la comunidad, si son productores de la comunidad, va a ser una capacitación entre pares, porque ellos hablan el dialecto, porque ellos están en la zona y esa gente se va a quedar ahí.”

–SEDEMEX, Segundo Encuentro de las Organizaciones Participantes, abril de 2007.

En este marco, la función de las organizaciones ha sido acompañar la formulación de propuestas para la atención de los problemas comunitarios y utilizar el DAI como una de varias herramientas. Debe señalarse en este punto que, en el desarrollo de esta función, corren el riesgo de empezar a actuar como asistente social y/o gestor, provocando una dependencia que no favorecerá el desarrollo de habilidades ni el empoderamiento de los miembros de la comunidad⁵⁶. Este riesgo será menor en función del énfasis en otros conceptos socialmente significativos: democracia, ciudadanía, participación, equidad, transparencia.

“Tuvimos la oportunidad de que la Universidad local nos prestara su sala de cómputo entonces entran todas las personas. Esto ha sido muy bonito, porque personas que estaban acostumbradas al lápiz y al papel para ir a hacer su denuncia, ahora están aprendiendo a hacerlo por Internet, tenemos señoras muy grandes que llevan a sus nietas o nietos y ellos les ayudan a hacer sus solicitudes. (...) En lo del seguimiento desde el principio se los planteamos a ellos: “Ustedes van a capacitar a su comunidad, porque van a formar una unidad de monitoreo en su población”, entonces saben que tienen que capacitarse y empezar a dar seguimiento porque ellos van a ser su propio sitio de monitoreo en su pueblo, comunidad, zona...”

–Guardianes de los Volcanes, Segundo encuentro, abril de 2007

⁵⁶ De hecho este riesgo fue señalado por las organizaciones durante el Primer Encuentro de Organizaciones comprometidas con el Apoderamiento de la Sociedad en materia del Derecho a la Información, celebrado en el IFAI el 24 de noviembre de 2006. Cfr. versión estenográfica del debate.

El reto de esta estrategia es que la organización logre conducir un proceso que permita a la comunidad un mejor nivel de reflexión sobre lo político y la importancia de la participación ciudadana, no sólo como individuos sino como comunidad, transformando los sentimientos de insatisfacción que no han pasado por la reflexión y la deliberación, en una “demanda social”⁵⁷ que puede ser abordada a través de las vías legales.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el Proyecto Comunidades, una metodología que propicie

la apropiación del DAI por comunidades marginadas debe partir de la revaloración del papel de los distintos actores que intervienen en estas: la sociedad, el Estado, la academia, los partidos, los empresarios, los líderes sociales. La tarea del promotor es facilitar la articulación de sus respectivos saberes y fortalezas, animando un proceso en el que cada parte cumple con una función diferente y, a la vez, complementaria. Se trata de vincular a estos sectores al propiciar su interacción con el propósito de llevar a cabo decisiones colectivas en torno a un tema compartido, que

puede ser una demanda social (es decir, un problema o necesidad comunitaria).

“Uno de los aportes de este proyecto es precisamente la metodología para convertir la demanda social en solicitud de información y la obtención de información pública útil para mejorar la gestión comunitaria. Dentro de las estrategias que aporta este proyecto están: 1. La constitución de grupos promotores vinculados a las comunidades y capacitados en materia de este derecho y con suficiente visibilidad ante la propia comunidad y las autoridades y actores políticos. 2. Acompañar el derecho de información pública con otros derechos fundamentales tales como: el derecho de petición, los derechos de las mujeres, los derechos ciudadanos y los derechos indígenas. 3. La capacidad de fundamentación y propositiva de los grupos promotores que permite que se alejen de otros grupos con conductas contestatarias y sin fundamento. Estos tres elementos elevan el nivel de credibilidad moral y ética que tienen estos grupos promotores para emprender la tarea de la cultura de la transparencia.”

-CESEM, Informe final, febrero, 2007.

⁵⁷ Carta de Liliana Iovanovich, pedagoga argentina, experta en educación de adultos define este concepto como “la expresión organizada y colectiva y las reivindicaciones que los miembros de un grupo social buscan implementar a través de decisiones institucionales públicas y/o privadas”.

Los mapas comunitarios

El propósito de este ejercicio fue ayudar a las comunidades a elaborar un análisis de su entorno en el que se incluyeran aspectos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. A lo largo de varios talleres breves (dos o tres horas máximo), los participantes reflexionaban sobre las condiciones predominantes en sus colonias o barrios y elaboraban un mapa al que se incorporaban datos, como la composición de la población, datos estadísticos sobre el número de jóvenes, mujeres, niños y adultos mayores que viven en la comunidad; problemáticas de cada cual; e infraestructura disponible. Esta información se complementaba con una reflexión sobre los derechos económicos, sociales y culturales y se intentaban identificar distintos elementos que intervienen en la calidad de vida de los sectores de la comunidad, priorizando aquellos que se consideraran más urgentes.

“...en muchas comunidades las personas y grupos asumen como un hecho que no tiene sentido preguntar, que no tienen derecho a tener información, sólo los que saben o los que mandan lo tienen. Incluso en el ámbito familiar se da por hecho que los menores y las mujeres no tienen derecho a hacer preguntas a los adultos o al jefe...”

-SEPICJ, Primer Encuentro de Organizaciones, noviembre de 2006.

En talleres sucesivos se analizaban, además, las variantes de participación ciudadana que existen en las comunidades, y sus alcances y limitaciones en función del desarrollo comunitario. Con toda esta información se investigaron las reglas de operación de programas federales y del Distrito Federal relacionados con las problemáticas comunitarias definidas por los participantes; a partir de lo anterior se ingresaban solicitudes de información.

El SISI (www.infomex.org.mx)

El proceso para aprender a solicitar información a través del SISI fue complicado tanto para las organizaciones como para las comunidades. Al principio se consideraba que el principal obstáculo serían los bajos niveles de escolaridad y el limitado conocimiento de las nuevas tecnologías de la información.

“Nosotros trabajamos con mujeres con un promedio de edad de 50, 60 años y tendrían que ver cómo se van apropiando de esas herramientas, cómo le tienen un miedo terrible a la computadora y juntarse y saber que le van a preguntar quién sabe a quién. No se imaginan que el mundo de internet representa esta cuestión de lo desconocido, a mucha gente le causa miedo (...) hay que formar promotores comunitarios de acceso a la información...”

-Pobladores, Segundo Encuentro, abril de 2007.

Sin embargo, como se observa en el Tercer Entregable de la Consultoría para la Evaluación del Proyecto Comunidades y en la presentación que hicieron los investigadores en el encuentro del 8 de noviembre, el acceso a Internet no representó un impedimento real pues las propias comunidades encontraron la manera de involucrar a dueños de café Internet en los procesos comunitarios de acceso a información pública⁵⁸.

“Para la definición de las temáticas de las solicitudes el grupo se dividió en cuatro grupos, denominado grupo por proceso, y se identificaron cuatro procesos: sociocultural, productivo, ambiental y formación cívica. En cada uno de ellos, de forma participativa, conociendo el contexto de las problemáticas en su tema definieron en cartelón los requerimientos de cada una de las solicitudes. En plenaria se expusieron cada una de las solicitudes, las cuales se fueron precisando sus contenidos, de parte del resto del grupo y de los facilitadores del taller.”

-ACCEDE DL, Informe final, diciembre 2006.

De acuerdo con un estudio reciente de Rosalía Winocour, padres de familia con escolaridad básica buscan maneras para comprar una computadora con acceso a Internet para reforzar la competitividad de sus hijos en la escuela. Estos dos elementos ya forman parte del imaginario popular que, entre otras cosas, implica el temor a que “la computadora se convierta en un factor más de exclusión social”⁵⁹. Winocour afirma que en los hogares donde sólo los hijos saben usar la computadora, los padres y abuelos participan encargando

⁵⁸ En este caso se encuentran: Pobladores, IMDEC y Cauce Sinergia Cívica.

⁵⁹ Rosalía Winocour, “Nuevas tecnologías y usuarios, la apropiación de las TIC en la vida cotidiana”, en Revista Telos, núm. 73 (octubre-diciembre) 2007.

Ibidem.

búsquedas e incluso cuando un miembro de la familia emigra, aprenden a usar el servicio de mensajería y el Skype para mantener el contacto⁶⁰. De esta manera se refuerza la idea de que el uso del SISI no representa un obstáculo mayor para el ejercicio del DAI que el que puede representar el uso de otros programas y servicios disponibles en Internet, como el correo electrónico y las herramientas de búsqueda como, Google o Yahoo.

En la actualidad hay un intenso debate sobre el proceso de apropiación de las nuevas tecnologías de la información por parte de comunidades marginadas; si bien el problema es tema de otro estudio, vale la pena subrayar que se debió dedicar mayor reflexión al finalizar el Proyecto Comunidades.

A continuación se presentan los principales hallazgos obtenidos por los investigadores de la UNAM que efectuaron la Evaluación del Proyecto Comunidades.

⁶⁰ Elbidem.

5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

En este apartado se presentan los resultados más importantes de la evaluación independiente del Proyecto Comunidades con la finalidad de ofrecer al lector un panorama general de los principales retos y logros alcanzados, desde la perspectiva de una mirada externa, profesional, autónoma y rigurosa. Como ya se mencionó, el análisis se refiere a la actividad realizada por las dieciocho organizaciones que se incorporaron paulatinamente al Proyecto Comunidades, desde enero de 2006 hasta diciembre de 2007.

“Los beneficiarios de las comunidades perciben que el acceso a la información es un derecho útil; que esa utilidad está asociada principalmente al plano comunitario; que ejercerán el DAI después del Proyecto, pues están habilitados para ello, siendo casi unánime la idea de las PROSDAI de que los beneficiarios lo harán si cuentan para ello con el apoyo de la organización. Si no contaran con ese apoyo, sólo la mitad de las organizaciones cree que los beneficiarios sí podrían ejercerlo.”

-UNAM-FCPYS, Sexto entregable, diciembre de 2007.

Principales resultados

Entre los resultados encontrados por los investigadores de la UNAM destacan: la metodología empleada por las organizaciones; los datos que arrojó el levantamiento de información en campo; los obstáculos identificados tanto por los evaluadores como por las organizaciones; y las conclusiones generales que puntúan el impacto del Proyecto. Para ubicar de manera precisa estos cuatro aspectos que se incluyen en los párrafos siguientes, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- La experiencia de las organizaciones y el desarrollo de metodologías propias fueron factores que facilitaron el logro de los objetivos del Proyecto, así como su capacidad para vincular el Derecho de Acceso a la Información con sus actividades sustantivas, y la estrategia de incorporar al Proyecto a agrupaciones comunitarias preexistentes.
- El perfil de la población que conformó las comunidades atendidas fue el siguiente: 70 por ciento percibía ingresos inferiores a tres salarios mínimos (USD 15) diarios; 34 por ciento fueron amas de casa y 19 por ciento campesinos; 40 por ciento no tenía educación básica completa y tampoco contaba con conocimientos sobre el manejo de computadoras

y de navegación en Internet; 40 por ciento son indígenas y 60 por ciento mujeres.

Aspectos metodológicos

La metodología aplicada por las organizaciones fue uno de los elementos que los evaluadores observaron con mayor cuidado, pues uno de los objetivos específicos del Proyecto Comunidades fue identificar aquellas estrategias que demostraran mayor eficiencia para promover el ejercicio del DAI entre sectores marginados. Al respecto, encontraron que la mayoría puso en práctica un conjunto de acciones adaptadas a las necesidades de sus respectivos grupos de trabajo.

- Casi todas las organizaciones vincularon el conocimiento y ejercicio del DAI a la construcción de diagnósticos comunitarios.
- Entre los temas más frecuentes de interés comunitario destacó el de los problemas ambientales que resultaron comunes a la mitad de las experiencias.
- La mayoría de las organizaciones incorporó el DAI como herramienta para fortalecer sus procesos de trabajo y de esa manera mejoró su oferta institucional. Asimismo, las organizaciones consideraron que el conocimiento y ejercicio del DAI incrementó su potencial de incidir en políticas que afectan a sus comunidades.
- La estrategia de presentar solicitudes de información durante el desarrollo de los talleres y propiciar que los participantes se involucren directamente en el proceso de la elaboración de estas, es una herramienta didáctica que favorece la adquisición de capacidades para lograr la apropiación del DAI.
- En lo concerniente a la estrategia del desarrollo de casos⁶¹, que el Proyecto Comunidades utilizó para orientar los programas de trabajo de las organizaciones, los evaluadores concluyeron que su efectividad fue menor en comparación con otras metodologías utilizadas por las organizaciones para generar un proceso de apropiación del DAI⁶².

⁶¹ Se entiende por caso el desarrollo de un proceso que compromete metodologías y estrategias de acción dirigidas a atender un problema o necesidad comunitaria, utilizando como herramienta el derecho de acceso a información pública gubernamental.

⁶² "La estrategia de casos, que como ya vimos tuvo un grado de realización muy bajo, no tuvo un efecto importante en el cumplimiento del objetivo de las PROSDAI de extender el conocimiento y ejercicio del DAI, como si lo tuvieron formas específicas de vincularse con la comunidad, como inducir a los participantes a los cursos; integrar los grupos; realizar diagnósticos comunitarios; impulsar dinámicas de capacitación sobre los contenidos del DAI adecuadas al perfil específico de los participantes." UNAM, FCPYS, Séptimo Entregable, pág. 211.

Ejercicio del DAI y su utilidad

Otro elemento que mereció particular atención de los evaluadores fue el efecto de las estrategias y metodologías empleadas por las organizaciones en la población objetivo. Entre los hallazgos más notables están los relacionados con el uso del SISI entre grupos con bajos niveles de escolaridad y escaso o nulo conocimiento de las nuevas tecnologías de la información. Al respecto encontraron que:

- Una de cada dos personas beneficiarias del Proyecto se siente capaz de realizar solicitudes de información pública sin apoyo externo; la otra mitad considera que todavía necesita acompañamiento para lograrlo.
- La población más educada y adiestrada en el manejo de tecnologías de la información mostró mayor conocimiento de los mecanismos y mayor confianza en su capacidad para presentar solicitudes.
- Una tercera parte de las personas con menores niveles de educación y manejo informático, después de participar en las acciones de los proyectos, se considera capaz de realizar solicitudes.
- Las personas analfabetas pueden ejercer el derecho de acceso a la información, pero requieren de asesoría y acompañamiento permanente en el proceso de elaboración de solicitudes.
- Sesenta por ciento de los participantes entrevistados supo describir el procedimiento requerido para realizar una solicitud de información.
- Setenta por ciento supo enunciar correctamente sus derechos en materia de acceso a la información gubernamental.
- Cincuenta por ciento de los participantes entrevistados sabe el tipo de información a la que puede tener acceso.
- Las organizaciones consideraron que 62.5 por ciento de las respuestas a las solicitudes efectuadas en el marco del Proyecto fueron de calidad, es decir, suficientes, oportunas, claras y actualizadas.
- De los participantes, 94 por ciento identifican alguna posible aplicación del acceso a la información; la mayor parte atribuye alguna utilidad estratégica del derecho para coadyuvar en la atención de necesidades sociales o comunitarias.

- De los entrevistados, 23.3 por ciento han usado la garantía después de haber terminado los proyectos.
- Más de 90 por ciento de los entrevistados afirmaron que piensan solicitar información pública federal cuando lo requieran, lo cual refleja que es un derecho percibido como útil y necesario.

Principales obstáculos

A partir del trabajo de campo, entrevistas, observación participante y seguimiento analítico del desarrollo del proyecto, los evaluadores identificaron factores que dificultan la difusión y el ejercicio del DAI entre grupos marginados. Entre los más importantes, se encuentran los siguientes:

- Escasa adaptación de los materiales proporcionados por el IFAI para las necesidades específicas de cada comunidad.
- Lejanía y dificultad de acceso a muchas de las comunidades.
- Bajos niveles de escolaridad y de capacidades técnicas de las poblaciones objetivo, en particular, carencia de infraestructura de Internet.

“...por más empoderamiento que pueda tener el ejido, sin información no va a poder hacer un trámite exitoso. Ese es el primer punto, es importantísimo tener la información. Y para ello hay que cercar al que tiene la información y ese es un asunto político. ¿Por qué no dan la información? Porque hay determinados intereses en los ayuntamientos, en los ejidos, con los caciques que tienen nombre y apellido, que tienen intereses, propiedades, negocios y que al circular la información surgen problemas de carácter político. (...) hay dos tipos de casos que hemos enfrentado: uno, donde hay programas oficiales y que la gente cuando hace una búsqueda de páginas web toca la puerta indicada y entonces se hace una gestión rápida y se da un crédito y se da un financiamiento... hay un éxito. Ese es un tipo de casos y eso es muy benéfico porque es un éxito, pero hay otros que son políticamente difíciles, que tienen que ver con recursos económicos, con intereses de compañías, con la cuestión ambiental..”

-CESEM Relatoría Primer Encuentro de Organizaciones Civiles Asociadas al Proyecto Comunidades, noviembre de 2006.

- Desconocimiento de la estructura y funcionamiento de la administración pública gubernamental, tanto en las organizaciones como en el público objetivo.
- Caciquismos locales que, por medio de la intimidación, intentan obstaculizar el ejercicio del DAI.
- Alto nivel de desconfianza en el gobierno mostrado por las comunidades. Casi cuarenta por ciento de los entrevistados expresó su temor de sufrir represalias del gobierno por solicitar información⁶³.
- De las dieciocho organizaciones participantes, siete comentaron de manera verbal algún incidente de hostigamiento a consecuencia de las solicitudes de información formuladas, aunque sólo dos lo incluyeron en sus informes finales con los apoyos documentales correspondientes.

Conclusiones de la evaluación

El trabajo de evaluación externa resultó esencial para el IFAI en la medida en que midió, desde el inicio del Proyecto, sus principales problemas, aciertos, limitaciones y alcances. Lo anterior permitió al IFAI corregir algunos problemas a tiempo y enfatizar aquellas acciones que, de acuerdo con el perfil específico de las comunidades, ejercían el mejor efecto.

- “Existe evidencia de que las acciones de los proyectos en las comunidades han propiciado un mayor conocimiento en torno a los mecanismos y procedimientos de acceso a la información pública federal, lo cual se refleja en los significativos diferenciales encontrados entre los grupos de beneficiarios y los de control. Estos diferenciales son mayores a medida que se incrementa el grado de apropiación del DAI”⁶⁴.
- En términos generales, los logros alcanzados por las organizaciones participantes en el Proyecto Comunidades permiten observar que se apropiaron del DAI y consiguieron transmitir a las comunidades atendidas un sentido de utilidad estratégica que muestra la viabilidad y conveniencia de promover el ejercicio del DAI entre población marginada.

⁶³ Presentación del Equipo de Evaluadores en el III Encuentro de las Organizaciones Civiles celebrado por el IFAI con objeto de favorecer el intercambio de experiencias en esa incipiente red.

⁶⁴ Sexto Entregable, pág. 107.

- Los mecanismos actuales para ejercer el DAI no son adecuados a las condiciones de la población marginada.
- No circunscribir únicamente al SISI el mecanismo para realizar solicitudes favorece que personas con menores niveles educativos y sin el conocimiento del Internet puedan elaborar solicitudes de información pública.
- El gobierno no genera información pública suficiente y con la calidad necesaria para responder a los intereses de amplios sectores de la población.
- Las condiciones de mayor desventaja no fueron un obstáculo insalvable, pues treinta por ciento de beneficiarios con menores niveles de estudios, sin conocimientos en el manejo de computadoras o Internet, y con bajos niveles de ingresos, dijeron sentirse capaces de hacer solicitudes de información pública.
- El IFAI debe adecuar sus materiales de difusión y capacitación a los distintos perfiles de la población marginada, o desarrollar nuevos materiales apropiados a estos públicos.
- El IFAI debería desarrollar y ofrecer programas de capacitación para personas con perfiles socioeconómicos marginados, así como programas de formación de promotores locales del DAI.
- Los evaluadores recomiendan promover un proyecto para dotar de infraestructura informática y de comunicaciones a regiones o comunidades marginadas (a manera de centros comunitarios).
- Es necesario buscar alternativas para simplificar los mecanismos de acceso a la información pública.
- El IFAI debería asumir una perspectiva multicultural en sus programas de promoción de la cultura de la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Aprendizajes derivados de la evaluación

Como se mencionó al principio de este apartado, en su entrega final⁶⁵, los evaluadores se avocaron, por una parte, a sistematizar la experiencia sobre el tipo de metodologías y herramientas didácticas que construyeron las organizaciones civiles para extender la apropiación del DAI entre las comunidades marginadas con las que trabajaron; por otra parte, el trabajo llevó a cabo un análisis sistemático sobre las estrategias específicas que tales organizaciones desarrollaron para vincular al DAI a las necesidades específicas de dichas comunidades. La intención del trabajo fue ubicar factores clave en la promoción del DAI desde organizaciones civiles y sociales, para que permitan aportar elementos fundamentales para el diseño de una política pública de extensión del ejercicio de ese derecho en sectores de población marginados.

En sus conclusiones, y a la luz de la eficacia mostrada por cada organización en términos del nivel de apropiación del DAI alcanzada en las comunidades marginadas en las que intervinieron, los evaluadores establecieron que el conjunto de elementos que debe considerarse para generar modelos de promoción del DAI, incluye los aspectos siguientes:

- a) El tipo de comunidad y beneficiarios, con énfasis en la capacidad de apropiación y aprovechamiento del uso del DAI efectivamente, como suele ocurrir con los líderes locales;
- b) el perfil de las organizaciones susceptibles de habilitarse como promotoras del Derecho de Acceso a la Información, con énfasis en la experiencia en procesos de capacitación comunitaria y la promoción de derechos;
- c) las formas de acercamiento a la comunidad, es decir, las acciones e instrumentos de las organizaciones para relacionarse con los habitantes, autoridades, actores clave para convocar, difundir y sensibilizar en torno al DAI, con especial preferencia por los casos en los que había vínculos preexistentes con la comunidad;
- d) las metodologías desarrolladas en comunidades y estrategia didáctica, que son suficientemente flexibles para adaptarse al perfil y necesidades de los beneficiarios;

⁶⁵ “Sistematización de las estrategias y metodologías desarrolladas por las Prosdai”, documento disponible en (consultado el 23 de abril, 2009).

e) las herramientas didácticas, que además de la infraestructura básica de capacitación social, deben incluir actividades interactivas y lúdicas para que mediante facilitadores promuevan el conocimiento y comprensión de algunos de los temas relacionados con la utilidad del DAI;

f) las estrategias de vinculación del DAI con las necesidades e intereses comunitarios, encaminadas a instar a los asistentes a la reflexión concreta sobre sus condiciones de vida, sobre todo a partir de dinámicas participativas de diagnóstico de diversas problemáticas de interés para los participantes.

Textualmente, el documento de la sistematización de las estrategias de las organizaciones elaborado por la UNAM establece que, dados el marco legal del DAI, el sistema electrónico de acceso a la información pública gubernamental, así como la estructura y funcionamiento del gobierno federal, los:

escenarios para el ejercicio del DAI en México, en el mediano, corto y largo plazo, no variarán sustantivamente como para pensar en otro tipo de estrategias de promoción del derecho, que no involucre un acompañamiento directo a las personas por parte de instancias sociales o civiles. Esto es así porque existe en México un alto porcentaje de personas que no cuenta con las capacidades educativas mínimas para ejercer el DAI de motu proprio. Por ello se necesita la acción de la sociedad civil organizada para romper la barrera casi infranqueable que constituye la marginación educativa que aqueja a una de cada tres mexicanos.

A partir de la observación de que una amplia proporción de mexicanos no cuenta con las capacidades ni con los medios para ejercer de manera autónoma su derecho de acceso a la información, es necesario promover acciones semejantes a las impulsadas por el Proyecto IFAI-Comunidades, que recojan su experiencia positiva. Como notó el informe:

A las propias PROSDAI, la ejecución del Proyecto no sólo les permitió contar con capacidad para ser ejecutoras de este derecho, sino que, a partir de esta experiencia, están habilitadas para ser medio de promoción en el ejercicio del DAI hacia las comunidades con las que trabajaban. Lo cual se convierte en un efecto multiplicador a favor de la propagación y arraigo del DAI en nuestro país.

En el capítulo siguiente se expondrá el desenlace del Proyecto Comunidades en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

6. CLAUSURA DEL PROYECTO E INTERRUPCIÓN DE LA DIFUSIÓN DEL DAI EN POBLACIÓN EN DESVENTAJA

En este apartado se expondrá brevemente cómo concluyó el Proyecto Comunidades con referencia al papel que desempeñaron los medios de comunicación durante la última etapa y hasta el cierre definitivo de las actividades.

Hacia los últimos días de octubre de 2007, sólo unas cuantas organizaciones se encontraban corrigiendo las versiones finales de sus respectivos informes, mientras que en el IFAI se realizaban los preparativos para la celebración del Tercer Encuentro de las organizaciones asociadas al Proyecto Comunidades. Como se mencionó en el capítulo 3 de este documento, a diferencia de los dos encuentros anteriores al que sólo asistieron las organizaciones participantes en el Proyecto, al Tercer Encuentro se invitaron otras organizaciones, periodistas, académicos y público en general. Esto respondió a uno de los principales objetivos del encuentro, a saber, generar alianzas y propiciar la formación de redes entre las cuales se pudieran difundir ampliamente los resultados obtenidos. Con ese propósito, se programó la intervención de periodistas en cada una de las mesas de trabajo y se llevó a cabo una rueda de prensa previa al inicio del encuentro para el cual se contó con el apoyo de la representación en México de Article 19, el acompañamiento cercano del Colectivo por la Transparencia⁶⁶ y el de las organizaciones que integran el CIMTRA⁶⁷ (Ciudadanos por Municipios Transparentes).

La relevancia de los temas expuestos durante el Tercer Encuentro y el impacto de los resultados presentados por el equipo de evaluadores de la UNAM se reflejaron en el interés que despertó en los medios, el trabajo realizado por las organizaciones en el marco del Proyecto Comunidades. Diversos medios impresos y electrónicos retomaron algunos de los casos, entre otros, el del programa “Escuela Segura”, presentado por los jóvenes de Cauce Ciudadano, A.C.⁶⁸. Otros que atrajeron la atención fueron los del acceso a datos personales por parte de reos federales en Nuevo León, presentado por CADHAC⁶⁹; el de seguimiento al Programa Hábitat en Veracruz, expuesto por las mujeres de

⁶⁶ Ver www.mexicotransparente.org.mx (consultado el 23 de abril, 2009).

⁶⁷ Ver www.cimtra.org.mx (consultado el 23 de abril, 2009).

⁶⁸ Claudia Altamirano, *El Universal*, viernes 4 de enero de 2008 y Sonia del Valle, “Fiscalizan estudiantes plan de SEP”, *Reforma*, 28 de enero de 2008.

⁶⁹ Cecilia García, “Presos ganan litigio a la SSP”, *Excélsior*, 13 de enero de 2008; Lilia Saúl, “Dificultan a reos acceso a transparencia”, *El Universal*, 09 de noviembre de 2007; Arely Melo-Gamiño, “Internos exigen información. Traspasa Barrotes Ley de Transparencia”, *El Centro*, 20 de enero de 2008.

Pobladores, A.C.⁷⁰; y otros casos de acceso a información presentados en el Tercer Encuentro pero que no formaron parte del Proyecto Comunidades, como el monitoreo realizado por Sin Fronteras, A.C. a estaciones migratorias⁷¹.

El Proyecto Comunidades fue observado y retomado por los medios pues ofrecía una perspectiva distinta a la cobertura habitual del acceso a la información; en esta ocasión, las historias del DAI se relacionaban más con la vida cotidiana de la gente común que con los excesos de la administración pública o la élite burocrática.

La participación del IFAI en el Proyecto Comunidades desempeñó un papel fundamental en los resultados obtenidos. Por una parte, el respaldo institucional potenció en la mayoría de los casos la capacidad de convocatoria del Proyecto, sobre todo, por tratarse de una instancia nueva, cercana en sus orígenes a la sociedad civil y con logros contundentes en el desarrollo de sus funciones sustantivas que fueron comentados y aplaudidos por expertos nacionales y observadores extranjeros. Esa carta de presentación fue uno de los recursos que ayudaron a convencer a las organizaciones de sumarse a la causa del DAI y participar en el Proyecto Comunidades. Por otra parte, la cercanía del IFAI con las organizaciones fortaleció su capacidad de interlocución con los sujetos obligados y facilitó la obtención de asesoría o apoyo para atender sus necesidades de asistencia jurídica y técnica especializada por parte de otras organizaciones con esa vocación de servicio, como FUNDAR o el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.

Si bien hasta ese momento, el IFAI había desarrollado actividades dirigidas a promover el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información en diversos públicos entre los cuales se encontraban las organizaciones civiles, el Proyecto Comunidades aportó una experiencia interesante a ese esfuerzo: la atención de grupos marginados, un sector de la población que, al parecer, no contaba con las condiciones necesarias para el ejercicio de este derecho.

Los resultados obtenidos tras más de dos años de trabajo mostraron que las comunidades en esos sectores socioeconómicos son capaces de buscar los recursos humanos y técnicos necesarios para usar los procedimientos de acceso disponibles, cuando cuentan con el acompañamiento de una organización en la que puedan depositar su confianza; revelaron también que el derecho a la información se asimila como una herramienta útil para la preservación de otros derechos fundamentales.

⁷⁰Ver <http://www.cimacnoticias.com/site/07110814-Mujeres-conocen-por.30994.0.html> (consultado el 23 de abril, 2009).

⁷¹Claudia Altamirano, "Da México trato de animal a inmigrantes", El Universal, martes 11 de diciembre de 2007.

Estos hallazgos implicaban procesos de consolidación a mediano y largo plazo, entre otros: un modelo didáctico adaptado a esos grupos, los manuales necesarios para la formación de promotores, la reproducción de la capacitación en comunidades, así como la entrega a éstas de los resultados del proceso cumplido en todo su ciclo.

En ese contexto, el Coordinador General del Proyecto Comunidades presentó al pleno del IFAI, en octubre de 2007, y con el apoyo manifiesto de la Fundación Hewlett de continuar la colaboración, la propuesta de iniciar una nueva etapa en el esfuerzo de difundir el DAI en comunidades marginadas, cuyo objetivo general era:

Fortalecer la apropiación del derecho a la información entre sectores marginados a través de la formación de promotores comunitarios, el fortalecimiento de procesos organizativos de alcance regional y/ o temático a través de la creación de redes y el acompañamiento especializado hasta la conclusión de los procedimientos de acceso del DAI en las comunidades, para consolidar los avances obtenidos por el Proyecto IFAI-Comunidades.

En otros aspectos, la propuesta estableció que había concluido el Proyecto Comunidades en la fase que se propuso identificar las estrategias adecuadas para promover la apropiación del DAI entre sectores marginados con el fin de empoderarlos y, con esas bases sugería aprovechar el aprendizaje adquirido y permitir la institucionalización de las enseñanzas positivas, con la inauguración de un nuevo periodo de actividades con el propósito de:

1) Capitalizar la experiencia al generar mecanismos útiles (materiales didácticos y estrategias pedagógicas) para que el IFAI atendiera a ese tipo de comunidades de manera eficaz y perdurable, con el objetivo de la implantación institucional del esfuerzo que exige el trabajo con comunidades marginadas. El IFAI no ha desarrollado programas institucionales permanentes, replicables y de largo plazo que le permitan ofrecer herramientas para promover el DAI con ese perfil de población. Todos sus esfuerzos han estado dirigidos a un sector ya empoderado por la información, bajo la hipótesis de que hay un costo menor y mayor beneficio.

2) Desarrollar un modelo de formación de promotores del DAI que permita multiplicar los alcances de la capacitación a entidades federativas, precisamente, a la luz de los retos derivados de la reforma

al Artículo Sexto Constitucional. Desde esa perspectiva, la reforma constitucional no cambiaba el escenario, sino que potenciaba el alcance de este método de promoción del derecho para los niveles locales, ya que la mayoría de los órganos estatales de transparencia carecían de este tipo de herramientas.

3) Consolidar la red incipiente de organizaciones civiles para que estuvieran en condiciones de observar y participar en las actividades que se realizaran en sus estados, derivadas de la reforma constitucional.

4) Fortalecer el proceso de apropiación del DAI en aquellas organizaciones y comunidades que comienzan a utilizarlo como herramienta, al ofrecer asesoría especializada y acompañamiento técnico, para sentar las bases para la institucionalización de una política pública que facilitara la apropiación del derecho a la información por parte de comunidades marginadas y su utilización para lograr el acceso a otros bienes y servicios públicos.

Tres meses después, en enero de 2008, el pleno del IFAI decidió no aprobar la propuesta presentada por el Coordinador del Proyecto para consolidar los logros obtenidos del Proyecto Comunidades. Desde nuestra perspectiva, esa decisión tuvo, al menos, las siguientes repercusiones inmediatas:

1) Ignorar las lecciones que dejaron dos años y medio de trabajo para identificar formas eficaces de empoderar a grupos desfavorecidos, con el Derecho de Acceso a la Información (DAI);

2) romper con la continuidad de una política institucional exitosa, de suma importancia y derivada de un mandato legal, sin contar con un programa institucional alternativo que permitiera al IFAI suplir el trabajo del Proyecto Comunidades;

3) poner en riesgo innecesario la relación del IFAI con la sociedad organizada que mantuvo un vínculo de colaboración a través del Proyecto Comunidades, sin precisar con claridad una política institucional alternativa;

4) interrumpir, inexplicablemente, un esfuerzo innovador, único y eficaz que conjuntaba de manera tripartita el trabajo coordinado

de una instancia de Estado, las organizaciones sociales y las comunidades marginadas para la difusión del DAI, y que llamaba crecientemente la atención de la comunidad internacional la cual miraba en el IFAI al autor e impulsor del esfuerzo, un modelo digno de observación y tal vez de emulación.

La decisión de la mayoría del pleno del IFAI se fincó en la necesidad de evitar actitudes “paternalistas” que supuestamente usurpan funciones que corresponden a la sociedad, ni triangular recursos que debían canalizarse directamente a las organizaciones⁷². Sin embargo, el nuevo proyecto presentado por el IFAI a los medios en enero de 2008, abarcó recursos de la Fundación Hewlett que serían utilizados –paradójicamente– para financiar actividades de instancias educativas del gobierno federal como:

...planteles del Consejo Nacional de Educación Técnica Profesional (CONALEP) así como distintos planteles de educación media superior que están diseminados por el país, como lo son aquellos que coordina la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) o la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), ambas de la Secretaría de Educación Pública⁷³.

El interés que el Proyecto Comunidades había generado entre diversas organizaciones, así como entre los medios de comunicación, provocó agrias reacciones hacia la decisión mayoritaria del pleno del IFAI, que se expresaron en la publicación de artículos en *Reforma*⁷⁴, *El Universal*⁷⁵, *La Jornada*⁷⁶, *Contralínea*⁷⁷ y *Proceso*⁷⁸, entre otros. Sobre el particular, Juan E. Pardinas escribió en febrero del 2008, en su nota editorial “De súbditos a ciudadanos”:

A pesar de sus excelentes resultados, el IFAI decidió cancelar el programa “Comunidades”. Sin apoyo a proyectos como éste, el acceso a la información será un derecho exclusivo de los mexicanos más privilegiados. Pasará mucho tiempo antes de que el cambio institucional del derecho a la información se transforme en una verdadera transformación social. No hay nada más difícil que modificar los hábitos y percepciones colectivas⁷⁹.

⁷²Boletín de prensa emitido por el IFAI el 31 de enero de 2008.

⁷³Ibidem, pág. 5.

⁷⁴Abel Barajas, “Reclaman traición del IFAI”, *Reforma*, 1 de febrero de 2008.

⁷⁵Lilia Saúl, “Critican que IFAI frene programa”, *El Universal*, 1 de febrero de 2008.

⁷⁶Elizabeth Velasco, “Reclaman ONG a Lujambio fin del Proyecto Comunidades”, *La Jornada*, 1 de febrero de 2008.

⁷⁷Yenise Tinoco, “En riesgo de desaparecer IFAI – Comunidades”, *Contralínea*, 5 de enero de 2008.

⁷⁸Daniel Lizárraga, “Guerrero Amparán, investigado”, *Proceso*, 8 de junio de 2008.

⁷⁹Juan Pardinas, “De súbditos a ciudadanos”, *Reforma*, 3 de febrero de 2008.

Al final, las actividades de difusión hacia esos grupos sociales se interrumpieron y el IFAI cerró el expediente⁸⁰. En efecto, hasta el momento, no se dispone de datos que comprueben que el Instituto haya iniciado algún programa de trabajo especialmente dirigido a comunidades marginadas. El riesgo advertido entonces, demostrado en retrospectiva, fue el de desaprovechar las lecciones de dos años y medio de trabajo, sin tener alternativas institucionales viables para cumplir con el mandato legal de promover el Derecho de Acceso a la Información entre esas comunidades. Es raro que una instancia del Estado Mexicano haya encontrado una fórmula de empoderamiento social para la superación comunitaria; menos raro es que la haya abandonado, sin mayor reflexión y de manera inconsecuente, al aducir su rechazo al supuesto paternalismo de colaborar directamente con organizaciones de bases y comunidades pobres.

En el siguiente apartado se exponen algunas posibles líneas de acción que permitirían capitalizar las lecciones aportadas por el Proyecto Comunidades para extender el ejercicio del DAI hacia sectores cada vez más amplios de la población. Asimismo, se mencionan las tareas que integran una agenda futura, dirigida a avanzar sobre los logros obtenidos.

⁸⁰El Órgano Interno de Control del IFAI inició la auditoría específica 03/08 en abril del 2008, misma que canceló sin mayor explicación y sin la entrega de resultados preliminares u observaciones en febrero del 2009. Inmediatamente después, al día siguiente, reinició una nueva auditoría sobre el mismo proyecto, la 01/09, cuyos resultados no había sido comunicados todavía a finales de abril. Al respecto, ver Miguel Ángel Granados Chapa, "Juan Pablo Guerrero", Reforma, 17 de junio del 2008; Sergio Aguayo Quezada, "Miscelánea", Reforma, 18 de junio de 2008, Daniel Lizárraga, "Investigan a Juan Pablo Guerrero", Proceso, 8 de junio de 2008.

7. APRENDIZAJES Y DESAFÍOS

No ha sido fácil para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública acometer su obligación legal de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y los beneficios del manejo público de la información. Aunque mucho se ha gastado en difusión, muy pocas personas usan el derecho y, si bien la cifra total de solicitudes hechas a la Administración Pública Federal superó las 370 mil para diciembre del 2008, tras cinco años de ejercicio del derecho, la mitad de ese número fue generado por apenas 7,000 usuarios del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), que registró únicamente 129 mil usuarios para esas fechas. La concentración en la demanda se ubicó en un perfil de profesionistas jóvenes, metropolitanos, con niveles de estudios e ingresos muy superiores a la media nacional.

Gente que en buena medida ya tenía, antes de la instauración de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, poder de acceso a los datos del gobierno. A pesar de los logros desde la operación de la Ley en junio del 2003, el acceso a la información en México no es un derecho fundamental que use el ciudadano común. Y mucho menos está, de manera sencilla y natural, al alcance de los mexicanos más desfavorecidos.

Paradójicamente, sería ese sector, el de los más pobres del país, uno de los más beneficiados por el ejercicio de ese derecho. Para empezar, podría hacerles conocer mejor los programas sociales diseñados para ellos y dotarles de herramientas para la mejor defensa de sus derechos esenciales. Con la información necesaria, podrían equilibrar mejor su posición frente a las autoridades; bien se sabe que

“Una amplia proporción de mexicanos no cuenta con las capacidades ni con los medios para de manera autónoma ejercer su derecho de acceso a la información. De ahí que, frente a las evidencias del Proyecto Comunidades en la efectividad de lograr el objetivo de apropiación del DAI por parte de comunidades marginadas, se hace necesario el impulso de acciones semejantes que recojan lo mejor de este. A las propias Organizaciones involucradas, la ejecución del Proyecto no sólo les permitió contar con capacidad para ser ejecutoras de este derecho, sino que, a partir de esta experiencia, están habilitadas para ser medio de promoción en el ejercicio del DAI hacia las comunidades con las que trabajan. Lo cual se convierte en un efecto multiplicar a favor de la propagación y arraigo del DAI en nuestro país”.

-Moisés Domínguez Pérez y Marta Fabiola Zermeno Núñez, evaluadores externos de la FCPyS de la UNAM, diciembre del 2007.

pocas cosas debilitan tanto como la ignorancia, que facilita la opresión y el abuso. Con lo anterior en mente, el Proyecto Comunidades se dio a la tarea de encontrar formas efectivas para difundir ese derecho entre ese perfil socioeconómico, pues para algunos en el IFAI quedaba claro que las costosas campañas dirigidas a población abierta no estaban alcanzado a este grupo demográfico.

“La enseñanza central del Proyecto IFAI-Comunidades fue que la apropiación del DAI por parte de los integrantes de comunidades requiere de condiciones de confianza que difícilmente se generan en la relación directa entre instancias gubernamentales y la población marginada, por lo que resulta necesaria la intermediación de organizaciones sociales de base”.

***-Proyecto Comunidades,
diciembre 2007.***

Como se mencionó al principio, en cumplimiento de su mandato legal⁸¹, el IFAI ha desarrollado diversas actividades para la atención de particulares, instituciones académicas y organizaciones sociales⁸², principalmente talleres, conferencias, foros y otros eventos públicos, en su mayoría realizados en el marco de convenios de colaboración específicos. A esos esfuerzos, el Proyecto Comunidades aportó una propuesta novedosa: el desarrollo de actividades institucionales para identificar formas eficaces de empoderar a grupos desfavorecidos del Derecho de Acceso a la Información (DAI), a través de un proceso de capacitación y acompañamiento de organizaciones civiles dotadas de credibilidad en su entorno y con experiencia en el trabajo comunitario.

Se trató de un esfuerzo efectivo, innovador y único del IFAI, que asentó sobre tres columnas el trabajo conjunto y coordinado de una instancia de Estado, las organizaciones sociales y las comunidades marginadas para la difusión del DAI, de manera tripartita. Mostró que es posible fortalecer la condición ciudadana de los más desfavorecidos a partir del empoderamiento que implica el derecho a la información.

El Proyecto Comunidades fue apoyado por un donativo de la Fundación William y Flora Hewlett equivalente a \$750 mil dólares estadounidenses para el periodo 2005-07. Ha sido, en los primeros seis años de vida del IFAI, el único programa sustantivo del Instituto que ha contado con evaluación externa, crítica, experta

⁸¹Ver la nota 6.

⁸²“El Instituto estableció vínculos de colaboración y capacitó a miembros de por lo menos 264 organizaciones de la sociedad civil, 11 sindicatos, 60 empresas u organismos empresariales, dos agrupaciones políticas nacionales y de una consultoría...” Informe de Labores 2006, pág. 69

y rigurosa, lo cual fue, por cierto, una decisión muy afortunada que permitió corregir de manera oportuna su orientación; valorar a fondo sus impactos; y extraer lecciones útiles para el diseño de una política pública que, con certeza y conocimiento de causa, pudiera lograr la difusión del DAI en comunidades marginadas.

Un elemento clave para explicar estos resultados fue la confianza que se generó en los beneficiarios. De acuerdo con la evaluación externa, los buenos resultados obtenidos al promover la apropiación del DAI, se explican por la participación de organizaciones de la sociedad civil que asimilaron su papel en el esfuerzo y lograron, en forma esencial y estratégica, generar o aprovechar la confianza de sus comunidades para estimular y mantener su participación a lo largo del proyecto. Esa confianza explica el papel estratégico de la intervención de las organizaciones, en un entorno donde predomina la desconfianza social hacia las instituciones oficiales y gubernamentales. En este sentido, las organizaciones fueron el puente que hizo posible transitar al DAI hacia comunidades marginadas que, de lo contrario, hubieran permanecido indiferentes ante los esfuerzos de difusión del IFAI.

La lección es clara: es posible ampliar el uso del DAI en comunidades marginadas siempre y cuando las instituciones con esa responsabilidad promuevan acciones específicas que incorporen instancias intermedias que generen confianza en la población objetivo. Desde el punto de vista del diseño de una política pública para el futuro, la evidencia muestra que una condición necesaria para la efectiva difusión gubernamental del derecho en esos grupos sociales es la presencia de un interlocutor intermediario que genere la necesaria confianza y los canales efectivos de comunicación con las comunidades.

Hubo otros logros por parte de las organizaciones que fueron identificados por los evaluadores y que explican los resultados satisfactorios. Por una parte, como se ha señalado, vincularon el ejercicio del DAI a la atención de los problemas y necesidades concretas de la comunidad, y adaptaron contenidos y dinámicas de aprendizaje al perfil de los beneficiarios y a las condiciones de infraestructura de la comunidad. En otras palabras, lo adaptaron y le dieron un uso práctico: realizaron ejercicios concretos de elaboración de solicitudes y lograron articular el derecho a saber tanto en el nivel federal como local (municipal principalmente).

Entre las lecciones más significativas que extrapolan la evaluación independiente de la UNAM está que las estrategias actuales de promoción masiva del DAI por parte del IFAI han sido insuficientes para extender el ejercicio del derecho a

saber en sectores de la población marginada. Los evaluadores no se extendieron en el tema relacionado a presupuestos que la labor implica, pero aquí resulta inevitable: los costos de las campañas de divulgación masiva del IFAI para difundir el DAI han sido excesivos al compararse con los resultados alcanzados. En la difusión de un derecho fundamental complejo como el DAI, parece poco eficiente dirigir costosas campañas de difusión a población abierta en medios de comunicación masivos y caros. El IFAI gastó un promedio de 15 millones de pesos al año en el área de Comunicación Social para cubrir diversas campañas de difusión desde el año 2003; para los años 2007 a 2009, se presupuestaron cerca de 20 millones de pesos anuales. La experiencia del Proyecto Comunidades, su costo de operación y los impactos en beneficiarios revelan que es posible ampliar el uso del DAI en comunidades marginadas, pero sólo se puede lograr a partir del diseño de estrategias de promoción específicas y diferenciadas, con implicaciones presupuestarias mucho menores.

Para las instituciones gubernamentales encargadas de difundir el derecho de acceso a la información, como el IFAI, la lección debe ser clara: la difusión de la cultura de transparencia, que ha significado erogaciones cuantiosas al presupuesto público del IFAI (debido a las actividades organizadas para difusión local y campañas de difusión), ha resultado insuficiente para alcanzar a diversos grupos sociales, como lo señalan estudios que ha comisionado el propio Instituto a través de su Dirección General de Comunicación Social. Un ejemplo ilustrativo es el costo de la campaña institucional de los conejillos “lanza-zanahorias” que hubiera bastado para alcanzar a decenas de comunidades. Los resultados del Proyecto Comunidades demostraron que las instancias federales, inclusive el IFAI, tienen grandes dificultades para trabajar con sectores marginados a través de instancias gubernamentales debido a la desconfianza hacia estas. El contacto directo no garantiza efectividad: el papel desempeñado por las organizaciones para abrir espacios de confianza es ineludible.

Por otra parte, resultó claro que el perfil de los beneficiarios fue un elemento importante en el uso potencial del derecho: bajos niveles de instrucción escolar, desconocimiento del manejo de computadoras e Internet, aunado a las limitaciones que enfrenta la condición indígena, fueron tres limitaciones estructurales para la promoción del DAI en estas comunidades. De nuevo se subraya la importancia de la principal enseñanza del Proyecto Comunidades: debido a que millones de mexicanos con alguno de esos rasgos, sólo podrán aspirar a ejercer el DAI si cuentan con el apoyo de un intermediario, como son las organizaciones de la sociedad civil que están acreditadas en sus comunidades y cerca de sus problemas. Otro apoyo fundamental, lo constituyen las redes de organización local interesadas en el desarrollo de su comunidad. Lo anterior es

más claro en las comunidades rurales, particularmente las indígenas, donde los espacios de conocimiento y ejercicio de recursos como el DAI son principalmente de carácter colectivo y se asientan en redes de organización local.

Por último, queda como asignatura pendiente la necesidad de revertir el alto nivel de desconfianza hacia el gobierno mostrado por las comunidades pues este rebasó en gran medida los alcances del proyecto: casi cuarenta por ciento de los entrevistados manifestó temor de sufrir represalias del gobierno por solicitar información. Las experiencias registraron varios casos que confirman la importancia de las organizaciones como vehículo para ofrecer la confianza necesaria para el empoderamiento generado por el DAI. Asimismo, se evidenció que los mecanismos actuales para ejercer el DAI no son apropiados para las condiciones de la población marginada y que el gobierno no genera información pública suficiente y con la calidad necesaria para responder a los intereses de amplios sectores de la población.

En síntesis, los resultados obtenidos al cabo de más de dos años de trabajo indicaron que las comunidades en esos sectores socioeconómicos encuentran la manera de allegarse los recursos humanos y técnicos necesarios para hacer uso de los procedimientos de acceso disponibles, cuando cuentan con el acompañamiento de una organización en la que puedan depositar su confianza. Muestran también que el derecho a la información se asimila como una herramienta útil para la preservación de otros derechos fundamentales.

Por lo que respecta al alcance cualitativo del proyecto, los logros se relacionan con una mayor capacidad de las comunidades atendidas para:

- intervenir en el ámbito público;
- la posibilidad de incentivar procesos pedagógicos orientados a atender intereses y necesidades de los sectores marginados, incrementando su capacidad de diálogo y participación social;
- el fortalecimiento de las capacidades y servicios de las organizaciones que realizan trabajo comunitario;
- la difusión de conocimientos en materia de derechos para la incorporación efectiva de los sectores marginados en el ámbito público; y
- la generación de condiciones que favorecen los vínculos entre las personas y las instituciones, especialmente, las de carácter federal.

Sobre estas bases y al considerar los resultados de la evaluación efectuada por la UNAM, es posible señalar que el Proyecto Comunidades logró generar un proceso de apropiación y empoderamiento tanto en las organizaciones como entre la población atendida.

Aprendizajes para el IFAI y agenda hacia el futuro

Las actividades desarrolladas hasta hoy por el IFAI para difundir y promover el DAI se han centrado en sectores considerados estratégicos⁸³ por su potencial para ejercer de manera más efectiva este derecho, por tanto, sus materiales y programas de difusión se diseñaron para atender a este tipo de público. Los resultados del Proyecto Comunidades permiten constatar que el desconocimiento de las nuevas tecnologías de información y los bajos niveles de escolaridad no constituyen una limitante al ejercicio del DAI por parte de las comunidades marginadas⁸⁴. Publicaciones recientes⁸⁵ señalan que el ejercicio del derecho de acceso a la información implica atender una serie de procedimientos para los cuales se requiere el desarrollo de conocimientos y habilidades específicas. Si el objetivo es ampliar el ejercicio de este derecho a otros sectores de la población, el reto actual del IFAI sería desarrollar una estrategia de formación de promotores que pueda acompañar a las comunidades en el proceso de acceder y utilizar en su beneficio la información de los distintos niveles de gobierno. Para lograrlo se requiere diseñar un modelo didáctico y materiales apropiados para un público con bajo nivel de escolaridad y escasos conocimientos acerca de la manera en que se distribuyen las competencias y facultades de los tres niveles de gobierno. Esto último resulta particularmente relevante en el marco de la reciente reforma constitucional y las tareas que estarían pendientes para promover el ejercicio del DAI en los ámbitos estatal y municipal de gobierno.

Un resultado sobresaliente del Proyecto Comunidades es que el derecho de acceso a la información pública, ejercido por las personas en su entorno inmediato, constituye una herramienta fundamental para incentivar los espacios de deliberación y participación en asuntos públicos relacionados con la calidad de vida de las comunidades. En la medida en que las comunidades estén habilitadas para consultar información disponible al público, y soliciten

⁸³En el año 2006 el 33 por ciento de los usuarios de la LFTAIPG fueron académicos; sector que se ha consolidado como el principal usuario del derecho de acceso a la información pública, lo que demuestra su importancia estratégica para la difusión de la cultura de la transparencia”, Informe de labores 2006, pág. 70.

⁸⁴Presentación del Cuarto Entregable de la Consultoría para la Evaluación del Proyecto Comunidades, UNAM –FCPYS, diapositiva 44.

⁸⁵Ver Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas, México, FUNDAR, 2007.

aquella que no lo está y que requieren, habrá mejores condiciones para que el gobierno genere información suficiente y con la calidad necesaria para responder a los intereses de amplios sectores de la población.

La ley establece la obligación del IFAI de difundir el DAI y asesorar a los particulares en sus solicitudes. ¿Cómo llegar a los grupos más alejados de la toma de decisiones? Sabemos que menos de veinte mil usuarios, con un perfil socioeconómico de ingresos superiores al promedio nacional y una ubicación territorial metropolitana, han elaborado casi la totalidad de las solicitudes. ¿Cómo atender al resto? El Proyecto Comunidades ofreció una respuesta efectiva. Es necesario entender, por supuesto, que el derecho a la información implica una cesión genuina de poder hacia los solicitantes; pero no abundamos aquí en la importancia de la relación entre las organizaciones civiles y el Estado, en condiciones de equilibrio y autonomía, en cualquier entorno democrático moderno.

En nuestra opinión, para las instancias gubernamentales como el IFAI, encargadas de la difusión del DAI, resulta necesario:

1) Capitalizar la experiencia al generar mecanismos útiles (materiales didácticos y estrategias pedagógicas) para atender a este tipo de comunidades de manera efectiva y perdurable y conseguir el empoderamiento de sus integrantes con el uso del DAI. El objetivo sería facilitar la implantación institucional del esfuerzo que exige el trabajo con comunidades pobres. En el caso del IFAI, por ejemplo, no se han desarrollado programas institucionales permanentes, repetibles y de largo plazo que permitan ofrecer herramientas para promover el DAI con ese perfil de población. Todos sus esfuerzos se han dirigido a un sector ya empoderado de información, bajo la hipótesis de que hay un costo menor y un mayor beneficio.

2) Desarrollar un modelo de formación de promotores del DAI que permita multiplicar los alcances de la capacitación a entidades federativas, precisamente a la luz de los retos derivados de la reforma al Artículo Sexto Constitucional: la reforma no cambia el escenario, sino que potencia el alcance de este método de promoción del derecho en los niveles locales, pues la mayoría de los órganos estatales de transparencia carecen de este tipo de herramientas.

3) Dirigir la capacitación en estos temas hacia un enfoque que subraye su condición de servidores públicos obligados a respetar y atender a los ciudadanos no sólo con apego a derecho, sino también con calidad, es decir, de manera oportuna, clara y exhaustiva (realizar las tareas bien desde la primera vez).

4) Fortalecer el papel de las organizaciones civiles en la habilitación del ciudadano marginado de las decisiones de política pública para que pueda ejercer el DAI y en lo posible, ofrecer capacitación y asesoría gratuita a las organizaciones para ampliar cada vez más su conocimiento sobre el tema.

5) Consolidar la red incipiente de organizaciones civiles para que estén en condiciones de observar y participar en las actividades que se realicen en sus estados derivadas de la reforma constitucional; no tenemos duda que lo más importante es formar redes y alianzas para facilitar el intercambio de experiencias, conocimientos técnicos y asesoría especializada.

Este testimonio de los logros del proyecto busca ser útil para empresas similares en el futuro. Pero la experiencia no tendría que limitarse a institutos o agencias de transparencia en el futuro. Por sus implicaciones para el potencial mejoramiento de la condición de las comunidades marginadas y por los posibles alcances en la superación de su pobreza, la experiencia podría ser retomada por instancias centrales de un gobierno. Por ejemplo, en el ámbito federal mexicano, la Secretaría de Desarrollo Social o la Secretaría de Educación Pública podrían promover el DAI en un proyecto similar a Comunidades, como un mecanismo de auditoría social sobre la eficiencia de sus programas. En otra posible aplicación, si el programa Oportunidades exige a sus beneficiarios asistir a una clínica de salud y que sus hijos acudan a la escuela, también se podría pensar en una capacitación del DAI a los beneficiarios para evaluar el patrón de beneficiarios.

En los capítulos previos se presentó la contribución de los distintos actores en el Proyecto Comunidades: el IFAI, las organizaciones civiles y los evaluadores. En el anexo a continuación se recoge el punto de vista de las organizaciones participantes en el Proyecto Comunidades, a través de textos breves redactados por los responsables de desarrollar cada uno de sus programas de trabajo en campo. En estos documentos se aprecian los principales intereses de las organizaciones, cuáles fueron los aspectos que consideran relevantes, y si perciben que han incorporado el ejercicio de este derecho para sus acciones futuras.

ANEXO

CASOS RELEVANTES

PRESENTADOS POR LAS ORGANIZACIONES

QUE PARTICIPARON EN EL PROYECTO

Con el propósito de incluir en este documento la voz de las organizaciones civiles que participaron en el Proyecto Comunidades, se les solicitó, una vez concluidos los trabajos, la elaboración de un texto en el que además de exponer cómo llevaron a cabo su proyecto, describieran aspectos relevantes de sus experiencias que consideraran importante compartir con otros públicos. Las organizaciones que aceptaron esta invitación fueron: Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C.; Cauce Ciudadano, A. C.; Educación con el Niño Callejero, I. A. P.; Pobladores, A. C.; y Central de Servicios para el Desarrollo del Estado de México, A. C. (SEDEMEX). Sus testimonios se presentan a continuación.

SOBRE LA EXPERIENCIA DE REOS FEDERALES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

En Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C., organización civil no gubernamental, trabajamos desde hace quince años en la defensa y promoción de los derechos humanos en el estado de Nuevo León. A partir de nuestras actividades desde hace 13 años hemos realizado una especial labor en el acompañamiento y defensa de las personas privadas de su libertad en nuestra entidad.

Los resultados de las organizaciones que trabajaron con jóvenes, niños y reos, prueban que obtener información en poder de las autoridades significase ser reconocidos como sujetos de derecho por las instancias gubernamentales.

-Proyecto Comunidades, 2008.

Como organización hemos podido constatar en múltiples ocasiones que los internos se ven expuestos a una serie de violaciones a los derechos humanos, que incluyen tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, violaciones a su derecho a la intimidad, carencias en la atención médica, una deficiente alimentación, infraestructura inadecuada y explotación laboral.

Entre las graves carencias y la sistemática violación a los derechos humanos de las reclusas y reclusos, hemos podido comprobar y documentar que una de sus principales problemáticas reside en el desconocimiento de sus respectivos procesos legales y de los diversos trámites en los que por su situación se ven envueltos tanto las reas como los reos del orden común como aquellos(as) sentenciados(as) por delitos federales.

En los casos del fuero común son las autoridades estatales las responsables de la ejecución de las sentencias y las responsables de las situaciones descritas. Sin embargo, los reos del fuero federal, para ciertos efectos se encuentran bajo la autoridad del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal, instancia que resuelve los asuntos relativos a los beneficios de libertad, los traslados, apoyos a programas laborales, educativos y culturales.

En la experiencia de esta organización, el OADPRS tiene un comportamiento caracterizado por la lentitud y la opacidad. Lo que deja a los internos en un estado de indefinición legal, en el que desconocen sus derechos y los caminos posibles para hacerlos valer.

Entre las irregularidades específicas que hemos detectado, está la omisión de dar respuesta a las solicitudes de los internos, la excesiva dilación en la concesión de beneficios de libertad y la negación injustificada de éstos por parte del OADPRS.

La importancia por parte de los internos de conocer el estado de sus expedientes y las posibilidades de obtener un beneficio de libertad residen en que estos beneficios son aquellos que permiten a los internos, que reúnen ciertas características, cumplir fuera de prisión dos quintas partes de sus sentencias.

Hemos podido observar que, a causa de la lentitud de los trámites y la escasa disposición del OADPRS para otorgar estos beneficios, aun a quienes cumplen cabalmente con los requisitos, se ocasiona una incertidumbre sobre el tiempo a permanecer en un régimen de privación de libertad y termina resultando en el injusto y lamentable hecho de la estancia en prisión, a veces por años, de personas que no debieran estarlo o que acceden a los beneficios a sólo días de alcanzar la ejecución completa de su sentencia.

Dicha dependencia federal no sólo desdeña las solicitudes de los internos, sino las de la sociedad civil en general, de tal forma que nunca logramos recibir respuesta por todos los oficios que como organización le hemos enviado durante el transcurso de los años.

Ante esta delicada situación de vulnerabilidad a la que se enfrenta la comunidad penitenciaria, decidimos participar en el proyecto IFAI-Comunidades durante la segunda mitad del año 2007, llevando a cabo trece talleres de acceso a la información con internos federales que se encuentran reclusos en dos de los tres centros penitenciarios del Estado de Nuevo León: el Centro de Readaptación Social Cadereyta (CERESO Cadereyta) y el Centro de Prevención y Readaptación Social Topo Chico (CEPRERESO Topo Chico).

En estas sesiones nuestro trabajo se enfocó en capacitar a los internos e internas para la formulación de preguntas relativas a sus expedientes sobre el otorgamiento de beneficios de libertad; este ejercicio mostró la voluntad de parte de los internos de aprovechar el acceso a la información.

Es importante señalar que la realización de los talleres no estuvo exenta de obstáculos, destacando dilaciones y negativas por parte de las autoridades penitenciarias, así como el constante monitoreo de los talleres, llegando incluso a videografiar los talleres.

Tras años de experiencia en el sistema penitenciario sabemos que, desgraciadamente, las autoridades y la sociedad asumen que el hecho de haber sido encontrado culpable de la comisión de una conducta delictiva, implica también la pérdida de todo tipo de derechos.

Detrás de esta argumentación encontramos la justificación de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes y de la sistemática violación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, así como en general del abandono por parte de los gobernantes de los sistemas penitenciarios.

Ante esta realidad, nos propusimos enfatizar su estatus de sujetos de derecho y para lograrlo llevamos a cabo la capacitación de aproximadamente 200 internos y la gestión en su nombre de un centenar de solicitudes de datos personales al OADPRS.⁸⁶

Ante el gran número de solicitudes y la novedad de su uso por parte de las internas y los internos federales de Nuevo León, la respuesta de las autoridades fue rechazar en bloque las preguntas aduciendo que en realidad no se trataban de solicitudes en el marco de la Ley de Transparencia y que había otros medios

⁸⁶Es preciso señalar que la diferencia entre capacitados y quienes realizaron las preguntas no se debió a un desinterés de los primeros, sino a no cumplir con los requisitos para alcanzar los beneficios de libertad, o por el hecho de que las autoridades, aún conociendo la población a la que estaba dirigida, mezclaban deliberadamente internos federales con locales.

para acceder a dichos datos; entre dichos mecanismos mencionaron un número gratuito fuera de servicio y un vínculo de Internet deshabilitado por varios días. Ante esta cerrazón de las autoridades, se interpusieron los respectivos Recursos de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Tras la espera de rigor, el IFAI, mediante la resolución de los recursos de revisión que se interpusieron en el mes de octubre de 2007, ordenó a la SSP en la totalidad de las solicitudes revisadas que concediera la información requerida por los internos respecto a sus trámites realizados ante el OADPRS.

Una vez que comenzaron a llegar las notificaciones de entrega de la documentación, siendo esto a partir del mes de enero de 2008, por parte de CADHAC y tras buscar afanosamente la ayuda de diversos notarios públicos de la localidad, realizamos los poderes notariados correspondientes a cada interno, toda vez que este es uno de los requisitos marcados por la Ley de Transparencia que hay que cubrir para la entrega de información cuando la parte interesada no puede acudir personalmente a recibir la respuesta a su solicitud de Datos Personales; logrando que un grupo de notarios nos acompañaran de manera solidaria a los dos centros penitenciarios.

Con los poderes en mano y la expectativa de los internos, nos trasladamos al edificio de la Secretaría de Seguridad Pública, ubicado en el Distrito Federal, a fin de traer copia de la documentación proporcionada por dicha Secretaría, misma que fue entregada a todos los internos.

Cuando los internos recibieron la documentación proporcionada, no quedaron satisfechos con el resultado, ya que la información que se les proporcionó era muy vaga y en otros casos nula.

Esta situación causó en los internos diversas reacciones ante cada respuesta. Las respuestas obtenidas podemos clasificarlas de la siguiente manera:

- a) Negaciones de los beneficios de preliberación. Las explicaciones en los documentos proporcionados por la Secretaría de Seguridad Pública respecto a las negativas de beneficios les parecieron a los internos absurdas e injustas, inclusive sin la información correcta de su expedientes, ejemplo: se negaba el beneficio por no ser primodelicente a aquellos que sí lo eran, por lo que pidieron que se revisaran sus expedientes, se mostraban impotentes al enterarse de los delitos que en ocasiones se les imputaban sin su conocimiento, además de que no existía una clara referencia a sus expedientes y casos concretos.

b) En algunas de las solicitudes, la respuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, fue una resolución en la que declaraba la inexistencia de documentos donde se desprendiera alguna referencia a su preliberación; en este caso aquellos internos que tenían el conocimiento de que habían comenzado con su respectivo trámite y se les informaba que no había tal quedaron muy molestos al comprobar la ineficacia del OADPRS para llevar adelante sus propias obligaciones de manera correcta y oportuna.

Estos resultados, lejos de lo que pudiera parecer a simple vista, han abierto las posibilidades de nuevas estrategias en el acceso a la justicia para uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad: las personas privadas de libertad.

Con la obtención de las negaciones, los internos pueden ahora verificar en qué instancia se encuentra la principal barrera en el acceso al goce de los beneficios de libertad. Aún los documentos que señalan la inexistencia de información, al ser cotejados con los documentos pertenecientes a los internos en donde se prueba lo contrario, son nuevos elementos que permiten mejorar las estrategias emprendidas para que el acceso a los beneficios deje de ser un hecho fortuito y sujeto a eventualidades.

El hecho de que a través del acceso a la información los internos puedan hacer valer su derecho a este y a beneficios diversos, además de lo que hemos señalado, ha servido para abrir camino a nuevas etapas de la lucha por alcanzar el acceso de los internos a una vida digna. En la medida en que logramos ubicar las razones de las dilaciones y negativas de las autoridades, vamos también mejorando las posibilidades de lograr su erradicación, al tiempo que obligamos a las autoridades a ser más eficientes con nuestra constante observación de sus actos.

A pesar de los tiempos, trámites y costos creemos que a través de este proyecto hemos abierto un espacio para lograr la transparencia en el sistema penitenciario. Esto a pesar de los cierres de puertas, de la presión, insinuaciones y los retrasos a los que fuimos objeto. Especialmente cuando en los últimos 4 meses de 2007, fecha de la gestión de las solicitudes, se dieron el 58% de los 135 beneficios de libertad otorgados en el año⁸⁷, de los cuales 35 fueron internos que habían solicitado información al OADPRS.

⁸⁷Según datos del propio OADPRS solicitados a través del SISI.

Este resultado nos demuestra que el ejercicio del derecho a la información, además de ser garante del conocimiento de las acciones u omisiones del Estado posibilita en nuestro contexto una acción más expedita y eficaz de las autoridades, favoreciendo esto el empoderamiento de la ciudadanía y cerrando puertas a la injusticia e impunidad.

COMUNIDADES EN PROMOCIÓN PARA EL PROTAGONISMO SOCIAL JUVENIL EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Cauce Ciudadano es una organización civil que nace en el año 2000, realizando una intervención basada en la metodología de Habilidades para la Vida con grupos juveniles que están organizados en bandas y en pandillas en el norte de la ciudad de México. Nos interesa mucho este proceso porque creemos que no hay que desperdiciar ese nivel de organización sino irlo transformando, es decir que los grupos juveniles continúen con esa identidad articulando acciones positivas en las comunidades en las que se desarrollan, ya sea para ellos o para la propia comunidad.

Habilidades para la Vida es un enfoque educativo centrado en la enseñanza de diez destrezas que ayudan a afrontar las exigencias y desafíos de la vida diaria. Son de naturaleza psicosocial: pueden aplicarse en el área de las acciones personales, las relaciones sociales o las acciones para transformar el entorno a favor de la salud y el bienestar. Su esencia incluye tanto el apoderamiento y la realización individual como la capacidad de formar parte de grupos heterogéneos y luchar por objetivos comunes, persigue mejorar la capacidad de las personas para vivir una vida más sana y gozosa, con mayor control sobre los determinantes de la salud y el bienestar, participando en la construcción de sociedades más justas, solidarias y equitativas.

Este modelo permite ir generando algo que nosotros llamamos resiliencia comunitaria, que es la posibilidad que los participantes tienen de atravesar un estado de crisis y salir de ella fortalecidos compartiendo la experiencia entre las y los jóvenes de su entorno. Estos jóvenes han desarrollado diversos proyectos comunitarios con el apoyo y la facilitación de la gente que fundamos Causa, quienes también fuimos pandilleros y también fuimos fundadores o miembros de bandas y pandillas.

Fue así como empezamos a desarrollar algo que nosotros llamamos protagonismo social juvenil o actoría social juvenil, que es justamente que los jóvenes dejen de ser meros receptores de la política pública desde edades más tempranas, que permitan a las y los jóvenes desarrollar herramientas y capacidades que los ayuden a enfrentarse con éxito a las exigencias de la vida cotidiana.

A partir de 2004 empezamos a trabajar proyectos vinculados a la comunidad desde la óptica de derechos y hubo algunos que empezaron a destacarse en dos capacidades en concreto: pensamiento creativo y pensamiento crítico como una

manifestación comunitaria y cultural que el Estado no estaba resolviendo y que por obligación y por derecho debería estar cubriendo para ellos. Empezamos a trabajar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, revisando cómo están planteados y de qué manera impactan en su vida cotidiana. Nos interesaba que ellos empezaran a diseñar formas no de promoción, sino de ejercicio de estos derechos como actores sociales. Y sumamos el tema del acceso a la información acompañando a los muchachos en el proceso de monitorear programas específicos que se vinculan a las escuelas, en particular, el Programa Escuela Segura.

La estrategia estuvo encaminada en dos vertientes, la primera tiene que ver con la transparencia y acceso a la información, mientras que la segunda tiene que ver con el fortalecimiento de habilidades para la vida, principalmente el pensamiento crítico y el pensamiento creativo a través de técnicas lúdico-participativas, con alumnos de escuelas secundarias al norte del Distrito Federal.

La duración de cada taller fue de cinco sesiones de dos horas cada uno. A lo largo de estos cinco días de trabajo se manejaron temas como: pensamiento crítico, pensamiento creativo, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Manejo del Sistema de Solicitud de Información, Acceso a la Información Pública Gubernamental, Otros medios para acceder a la información pública (Telifai, Unidades de Enlace, Solicitudes por escrito), conceptos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, problemáticas comunitarias y el papel del IFAI como garante del derecho a la Información Pública Gubernamental.

A lo largo del proceso de capacitación se observó en las comunidades un mínimo conocimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Es así como al difundir y promocionar este derecho haciéndolo con temáticas, inquietudes y problemáticas cotidianas se abre un panorama a las y los jóvenes en torno a nuevas formas de participación tanto en sus comunidades educativas (Programa Escuela Segura), en sus colonias, como en aspectos personales (solicitud de datos personales).

El fortalecimiento de su pensamiento creativo y crítico contribuye en la toma de decisiones y en la resolución de problemas permitiéndonos explorar las alternativas encontradas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, una herramienta que posibilita y ofrece nuevas formas en las que las y los jóvenes pueden ser protagonistas en las decisiones que se toman en sus círculos de desarrollo (escuela, familia, barrio y colonia) haciendo un uso positivo del tiempo libre.

Con este proyecto se benefició directamente a 283 jóvenes residentes de la Delegación Gustavo A. Madero y Azcapotzalco a través de talleres de capacitación en Habilidades para la Vida y Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Se realizaron tres instrumentos para evaluar el proyecto:

1) Evaluación del taller. En este formato se evalúan los contenidos seleccionados; el tiempo que dedicado a cada tema; la estrategia de enseñanza y los materiales utilizados, al igual que las dos vertientes de la capacitación, la ya mencionada ley y las habilidades para la vida.. Se aplicó a los participantes de los talleres de transparencia.

2) Esta evaluación nos ofrece datos relacionados con el taller en general, donde resalta las estrategias utilizadas para impartir los talleres, rubro donde el taller fue evaluado por un 59% de los participantes como “excelente”.

3) Evaluación de conocimientos. Se aplicó una evaluación de conocimientos que contenía 5 preguntas, que tienen que ver con el manejo del SISI y conceptos relacionados con la transparencia y acceso a la información. Se aplicó a los participantes de los talleres.

4) Los primeros resultados de la sistematización de las evaluaciones arrojan que más del 50% de las y los jóvenes evaluados tuvieron de 4 a 5 aciertos, lo que habla del manejo de conceptos relacionados con la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

5) Evaluación de productos. Este instrumento midió el nivel de conocimiento de los participantes de grupos focales y el nivel de disfrute de los productos que se presentaron. Se aplicó a los participantes de los grupos focales.

6) Referente a esta evaluación, los participantes de grupos focales expresaron haber disfrutado de los productos con un 47%, porcentaje que es similar al interés que manifiestan por los temas tratados.

En esta evaluación los participantes de grupos focales manifestaron su interés por escuchar capsulas radiofónicas referentes a la LFTAIPG y a temas como: instituciones a las que se pueden acercar para tratar el tema de desórdenes alimenticios, drogas, IITS (prevención), abuso sexual, embarazo adolescente, sexualidad, entre otros.

En la experiencia que se tuvo con este proyecto se identifican cuatro retos a los que la cultura del acceso a la transparencia se enfrenta en las comunidades:

1. El uso generalizado de las y los ciudadanos de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
2. Identificar el derecho a la transparencia y acceso a la información como un derecho y como una herramienta para resolver problemas y conflictos cotidianos.
3. Resignificar a los institutos de transparencia y acceso a la información, es decir, lograr acercar no sólo al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, sino posicionar también a los institutos estatales y municipales.
4. Compartir la lucha que se emprendió para la obtención del derecho a la transparencia y acceso a la información y hacerlo significativo para las y los ciudadanos.

COMUNIDADES INFORMADAS: ESTRATEGIAS COMUNITARIAS PARA PROMOVER EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Antecedentes de la organización.

EDNICA es una Institución de Asistencia Privada, fundada en 1989 con la finalidad de atender y prevenir el callejerismo infantil a partir de un Modelo de Intervención Comunitaria, que desde una perspectiva de desarrollo humano y desarrollo comunitario, busca movilizar los recursos y capitales sociales de una comunidad a favor de la infancia y juventud callejeras de la localidad. Así, el trabajo de EDNICA fortalece las capacidades de autogestión y organización en función de que sea la misma comunidad quien genere iniciativas a favor de la infancia y juventud en riesgos asociados al proceso de callejerización, ofreciendo de esta forma alternativas de mediano y largo plazos a la resolución del fenómeno del callejerismo.

La operación del Modelo ha resultado en el desarrollo de dos ciclos de intervención comunitaria. En la zona de Observatorio se contribuyó a la constitución de la Fundación San Felipe de Jesús, IAP (1998); mientras que en las inmediaciones del metro y paradero de Indios Verdes, se logró, en el año 2000, el surgimiento formal de la Asociación Civil “NIJIVE” (Niños y Jóvenes de Indios Verdes). Desde mayo del año 2001 se inició la tercera intervención comunitaria en la colonia Morelos, en la delegación Venustiano Carranza; dicha intervención ha madurado de manera gradual a partir de la integración de los distintos grupos beneficiarios y el involucramiento de diversos actores comunitarios en su operación.

Asimismo, en 2003 se inició la operación del Centro Educativo por la Infancia (CEI), en la colonia Ajusco, bajo el enfoque de “intervención comunitaria permanente”, cuyo fin es atender preventivamente a la infancia trabajadora y en riesgo de la zona, así como a sus familias. Igualmente se busca incorporar metodologías innovadoras para la atención de los grupos de niños referidos, que posteriormente puedan instrumentarse en las intervenciones comunitarias de otros contextos.

Proyecto IFAI Comunidades.

La invitación realizada a EDNICA para participar en IFAI-Comunidades fue una gran oportunidad, ya que este proyecto se enmarca en el trabajo comunitario que la organización realiza con la infancia trabajadora, con sus familias y con los actores sociales que conforman el tejido social de las comunidades en las

que trabajamos. Asimismo, ha enriquecido las acciones institucionales dirigidas al fortalecimiento de la ciudadanía y la promoción de los Derechos Humanos y los Derechos de la Infancia.

En tanto, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información (DAI), son ámbitos tradicionalmente reservados para expertos —académicos, periodistas, organizaciones civiles—, resultaba trascendental impulsar un proyecto para que niños y niñas conocieran y ejercieran el DAI como herramienta para interactuar con sus autoridades y vivirse como ciudadanos.

En este sentido, es pertinente mencionar que se pretende fortalecer una ciudadanía en la que las personas se reconocen como titulares de derechos, pero que ello adquiere sentido cuando se asumen integrantes de una sociedad y co-responsables de la vida pública.

Asimismo, la participación de niños y niñas en el proyecto, impulsando y reconociéndoles como sujetos de derecho, tenía una repercusión en la forma en que son observados por sus familias, maestros y adultos en general. Desafortunadamente, está extendida la creencia de que entre niños y niñas no existe capacidad de organización y de participación social, de que no saben lo que es mejor para ellos y sólo se les asocia a una idea de un “futuro mejor” como responsables de ello.

Por otra parte, dentro del proyecto se incorporó como población objetivo a las madres de familia. Con este grupo se consideró relevante trabajar, ya que no reconocen claramente sus derechos ni la responsabilidad estatal para garantizar condiciones de vida que favorezcan su desarrollo personal, familiar y comunitario.

Es así que la participación de EDNICA en el proyecto IFAI-Comunidades, representó la oportunidad para fortalecer entre los niños y niñas, así como sus familias, la conciencia de ser ciudadanos y en consecuencia, participar en la vida social a través del ejercicio del DAI. Igualmente, se ha favorecido entre los adultos de la comunidad, el reconocimiento de las capacidades de niños y niñas.

Trabajo comunitario.

La participación de EDNICA en IFAI-Comunidades se efectuó a través del proyecto Comunidades Informadas: estrategias comunitarias para promover el

acceso a la información pública. El proyecto se realizó en dos comunidades urbano-populares de la Ciudad de México: Morelos y Ajusco, en las que EDNICA opera sendos centros comunitarios para la atención de infancia y juventud en situación de calle.

Es relevante mencionar que en las comunidades no existe una cultura ciudadana enfocada en la rendición de cuentas, ni de acceso a la información pública, por lo que el proyecto les permitió un acercamiento a la estructura de gobierno e involucramiento con sus autoridades. Entre las características más relevantes de las comunidades se encuentran:

Comunidad Morelos-Centro Morelos.

Es uno de los barrios más antiguos y céntricos de la ciudad de México, ubicado en la delegación Venustiano Carranza. Su situación socioeconómica y cultural se caracteriza por la marginación urbana y se agrava debido a una alta tolerancia hacia el consumo de sustancias adictivas y la violencia; asimismo existe presencia de delincuencia organizada y narcomenudeo, lo que se traduce en un ambiente de inseguridad.

Igualmente existen pocas opciones de desarrollo humano y social, además de que se encuentra presente un ambiente de resistencia y confrontación con las autoridades, tanto en el nivel federal, como local.

Comunidad Ajusco-Centro Educativo por la Infancia (CEI).

Las acciones del proyecto impactan en las colonias: Ajusco, Pedregal de Santo Domingo, Santa Úrsula Coapa y Huayamilpas. Estas colonias surgieron a partir de una invasión de predios ejidales durante la década de los setenta, por lo que aún existen problemáticas como irregularidad en la tenencia de la tierra y si bien la infraestructura pública de la zona está cubierta en necesidades básicas (luz, agua, drenaje, pavimentación, telefonía, etc.), padece grandes deficiencias, resaltando la permanente escasez del agua.

Existe una alta incidencia de problemáticas socioeconómicas, tales como hacinamiento y viviendas hechas con material de baja calidad, violencia familiar y en espacios públicos, adicciones, trabajo infantil, rezago y deserción escolar. Igualmente es una de las zonas más conflictivas en la Delegación Coyoacán, en cuestiones de inseguridad, particularmente vinculadas a robo de autopartes y a un constante aumento en la distribución y consumo de drogas.

Metodología.

Entre los principales retos del proyecto se encontraba lograr conocimientos significativos en los integrantes de las comunidades, de tal forma que el diseño de las sesiones de capacitación fue fundamental para lograr una visión comprensiva del DAI y su utilidad.

El marco teórico y metodológico retomó elementos de la educación popular, educación en Derechos Humanos, Participación Infantil y Desarrollo Comunitario.

Es relevante resaltar que previo a la operación del proyecto IFAI Comunidades, los Centro Comunitarios de EDNICA mantenían un proceso educativo para reducir los riesgos asociados a la calle, en los niños y niñas atendidas, así como con las madres de familia. Esta situación facilitó el desarrollo del proyecto, asimismo porque en el trabajo cotidiano de los Centros se promueven los Derechos de la Infancia y la participación comunitaria.

Las fases de operación del proyecto son:

Convocatoria.

En tanto que el proyecto estaba dirigido a población con la que EDNICA ya mantiene un proceso de atención, se decidió hacer una convocatoria cerrada, a través de carteles pegados en los centros comunitarios. Por otra parte, el equipo operativo invitó personalmente a la población y le explicó de manera general en qué consistía el proyecto.

Grupos.

Se conformaron 5 grupos de trabajo, a partir de la edad, centro de atención y horario en que asistían a la institución.

Ajusco matutino. Integrado por 19 niños y niñas, de entre 10 y 13 años.

Ajusco vespertino. Integrado por 17 niños y niñas, de entre 9 y 14 años.

Ajusco madres de familia. Integrado por 20 madres de familia, de entre 27 a 50 años.

Morelos niños. 20 niños y niñas trabajadores, de entre 8 a 11 años.

Morelos madres de familia. 20 madres de familia y promotoras comunitarias de salud. El rango de edad es de 30 a 55 años; las madres en su mayoría participan en el comercio informal, además de dedicarse al cuidado de su hogar y familia.

Un aspecto que favoreció la integración de los grupos fue que los integrantes se conocían previamente y existían lazos de amistad; asimismo, conocían al equipo responsable del proyecto. Es por ello que no se realizaron actividades de integración y confianza, sin embargo este elemento es muy importante entre grupos que no se conocen.

Sesiones informativas.

El taller para las poblaciones se integró por 12 sesiones, cada una con duración de 90 minutos, en las que se abordó el siguiente contenido temático:

1. Derechos Humanos.
2. Derechos de la Infancia y de las Mujeres.
3. Estructura de gobierno.
4. Dependencias federales y locales.
5. Transparencia y rendición de cuentas.
6. Participación ciudadana.
7. Problemáticas comunitarias.

La estructura del taller favoreció que los participantes participaran de manera activa en cada una de las sesiones, aportando su experiencia y conocimiento sobre los temas abordados; ello permitió igualmente que se comprendieran los contenidos y se identificara la utilidad para su vida cotidiana.

El equipo operativo impulsó la reflexión y discusión a partir de la realidad comunitaria y familiar de los participantes; así, se hizo referencia a situaciones cercanas a la población, sobre las cuales se tiene conocimiento derivado del trabajo comunitario.

Durante las sesiones, las actividades de reflexión se apoyaron en material didáctico vinculado a los ejes temáticos, tales como:

- El Mundo de Dina. Save the Children. <http://www.scslat.org/Dina/>.
- “¡Un, dos, tres por mí!”. Versión adaptada de la Convención de los Derechos del Niño. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Memoria. Los derechos Humanos de las niñas y los niños. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Serpientes y escaleras. Juego que promueve valores y actividades cívicas. Valores de la Democracia. Instituto Electoral del Distrito Federal.
- El convite. Juego de mesa que promueve la reflexión sobre los valores de la democracia. Instituto Electoral del Distrito Federal. Ludoteca Cívico-Infantil.

Los contenidos temáticos se profundizaron a través de los servicios proporcionados en los centros comunitarios en forma cotidiana (ludoteca, cómputo, apoyo escolar, grupo de reflexión para mujeres).

Diagnóstico comunitario.

La segunda fase implicó que a través de un modelo participativo, se generara información sobre los principales problemas y/o carencias de las comunidades, con el fin de hacer un mapeo de necesidades que se vincularon a las dependencias del orden federal responsables de atender dichas circunstancias. Un primer nivel implicó la identificación individual de problemáticas, para en un segundo momento discutir en grupo sobre las diferentes perspectivas y contar con una visión de grupo.

Uno de los aspectos que favoreció la identificación de las problemáticas comunitarias en los equipos, fue la elaboración de mapas en papel kraft (1.20 por 2.00 m.), en los que se dibujaron las principales calles y puntos de interés de la comunidad; posteriormente se marcaban los lugares en los que se ubican las necesidades y problemáticas del entorno. Esta fue una herramienta que favoreció la discusión, así como enriquecer la perspectiva del grupo.

Las problemáticas y las necesidades de información identificadas en las comunidades son:

COMUNIDAD AJUSCO.

EDUCACIÓN Y ESPACIOS EDUCATIVOS.

- Deterioro de infraestructura y mobiliario en escuelas públicas.
- Criterios para la asignación de becas educativas.
- Aumento de violencia al interior de las comunidades escolares.
- Deficiente calidad de la educación.

RECREACIÓN Y CULTURA.

- Pocas alternativas de recreación para niños y jóvenes.
- Áreas verdes comunitarias escasas y deterioradas.
- Descuido de mobiliario e infraestructura en los centros comunitarios existentes.

SEGURIDAD Y ADICCIONES.

- Inseguridad pública en aumento.
- Venta y consumo de drogas en el entorno comunitario.
- Venta clandestina de bebidas alcohólicas.
- Distribución y venta de drogas en el entorno inmediato a espacios escolares.
- Centros para la atención y tratamiento de adicciones.

MUJERES.

- Criterios para la asignación de apoyos sociales a madres solteras.
- Instancias de apoyo a la violencia familiar.
- Lugares de atención para la salud sexual y reproductiva.

SALUD.

- Acceso al seguro médico para niños y niñas.
- Poco personal especializado en los centros de salud de la comunidad.
- Calidad en los servicios médicos.
- Poco acceso a servicios especializados de salud (atención psicológica y psiquiátrica, terapia del lenguaje).

SERVICIOS URBANOS.

- Escasez de agua potable.
- Servicios públicos deficientes: limpieza, pavimentación, mobiliario urbano y alumbrado público.

OTROS.

- Regularización de la tenencia de la tierra.
- Acceso a créditos para construcción de vivienda y micro-créditos.

COMUNIDAD MORELOS.

EDUCACIÓN Y ESPACIOS EDUCATIVOS.

- Acceso a becas educativas.
- Deterioro de infraestructura y mobiliario en escuelas públicas.
- Deserción escolar.
- Violencia al interior de las comunidades escolares.
- Enciclomedia.

RECREACIÓN Y CULTURA.

- Insuficientes alternativas de recreación para jóvenes.

SEGURIDAD Y ADICCIONES.

- Creciente Inseguridad pública.
- Venta y consumo de drogas en el entorno comunitario.
- Tráfico de armas.
- Recursos destinados a los operativos en la colonia y resultados obtenidos.
- Desalojo de comerciantes semi fijos.
- Operativos contra piratería.
- Extorsión de funcionarios a comerciantes informales.
- Abusos por parte de instancias policíacas.

SALUD.

- Falta de medicinas en dispensarios.
- Seguro popular.
- Discriminación de servicios de salud.
- Calidad de servicios médicos.
- Salud de los mexicanos.

ADICCIONES.

- Aumento en venta y consumo de drogas.
- Aumento de adicciones entre los jóvenes.
- Inexistencia de instancias públicas para prevención y tratamiento de adicciones.

MUJERES.

- Apoyos a madres solteras.
- Violencia familiar.

SERVICIOS URBANOS.

- Deficiente servicio de colecta de basura.
- Mantenimiento del mobiliario urbano, jardines, alumbrado, banquetas y pavimentación.

A partir del diagnóstico, se priorizaron los temas para remitir los problemas a las autoridades correspondientes. En cada uno de los grupos se formularon las solicitudes de información, las cuales se enviaron a las dependencias federales.

Solicitudes de información y seguimiento.

El ingreso de las solicitudes de información requirió que previamente, los niños y madres de familia, ingresaran a la página web del SISI para familiarizarse con ella. En un primer momento se efectuó de manera guiada y posteriormente se realizó de forma independiente.

El ingreso y seguimiento de las solicitudes se facilitó ya que en cada centro se cuenta con equipos de cómputo para las poblaciones, es así que en forma cotidiana tenían acceso al equipo; asimismo porque se decidió crear cuentas grupales, lo que favoreció el control sobre las solicitudes, así como la respuesta de las autoridades.

La información obtenida por las poblaciones, fue discutida en grupo y se decidió sobre las acciones a efectuar para modificar o resolver la problemática identificada.

Integración de casos.

La integración de casos implicó la formulación de diversas solicitudes de información, el seguimiento a las mismas y la utilización de información obtenida para la solución de las problemáticas comunitarias identificadas y priorizadas.

Entre los casos que se integraron en las comunidades se encuentran:

A) Caso: Mejoramiento de la infraestructura y mobiliario escolar.

Dependencia Secretaría de Educación Pública.

Problemática comunitaria.

Las escuelas públicas, primarias y secundarias que se ubican en el entorno comunitario tienen infraestructura y mobiliario en mal estado; los participantes en el proyecto expresaron carencias y deficiencias en mantenimiento del mobiliario e infraestructura de las primarias a las que asisten.

Las condiciones en que se encuentran algunas escuelas públicas de la comunidad son de riesgo, insalubridad y carencias de mobiliario para el alumnado. Entre las situaciones específicas que fueron señaladas por los niños y madres de familia se encuentran:

Comentarios generales.

Primarias Xitle, Dr. Ángel María Garibay, Tlamachticalli y Gabriela Mistral.

- La escuela está muy descuidada; hace falta pintura para los salones y las sillas.
- Los pizarrones están muy viejos y no se puede leer bien.
- Las escaleras se están cayendo, en los escalones se ven los fierros.
- No hay sillas para zurdos.
- No hay botes de basura, ni en los salones ni en el patio.
- Hacen falta juegos y pelotas para el recreo y educación física.
- No existe agua suficiente para los baños, por lo que en algunas ocasiones suspenden las clases.
- No pueden utilizar enciclomedia, no hay en todos los salones.

Primaria Xitle.

- Las escaleras se están cayendo, se les ven los fierros.
- Las escaleras de emergencia están flojas.
- Los barandales están muy flojos.
- Los baños están sucios porque no hay agua, ni papel de baño; no los limpian.
- Los baños se ven muy feos porque los niños los pintan.
- Cuando no hay agua, podemos faltar a la escuela porque no podemos usar los baños.
- Los desayunos los reparten cerca de la basura y huele muy feo.
- No hay drenaje en la escuela para los baños, lo que hay es fosa séptica.
- En el patio hay escombros. No podemos jugar fútbol porque están los montones de tierra.

Solicitudes de información.

A partir de los comentarios de niños y madres de familia se realizaron diecisiete solicitudes de información para conocer los recursos que son asignados a dichas escuelas, así como los criterios existentes para usarlos. Asimismo, se solicitó información sobre los criterios para dar mantenimiento a las escuelas públicas.

A través de las solicitudes, se requirieron los documentos contienen la siguiente información:

- Autoridades responsables de dar mantenimiento a las escuelas de educación básica en el Distrito Federal.
- Presupuesto asignado en el ciclo escolar 2006-2007 a las primarias: Republica de Suazilandia, Dr. Angel Ma. Garibay, Xitle y Tlamachticalli de la delegación Coyoacán.
- Información sobre las condiciones de infraestructura y mobiliario de escuelas públicas ubicadas en la Delegación Coyoacán, el período de información solicitado fue de los últimos cinco ciclos escolares (2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007).
- Criterios utilizados para la asignación del presupuesto anual en escuelas primarias públicas.
- Presupuesto específico asignado en el ciclo escolar 2006-2007, para el mantenimiento de baños en las primarias Xitle, Tlamachticalli de la delegación Coyoacán.

Información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública.

Se informó el monto específico de los recursos asignados a cada una de las primarias solicitadas, señalando el rubro al que debían destinarse: material de oficina, limpieza, consumibles de cómputo y material eléctrico; material para mantenimiento menor y material didáctico.

Igualmente se especificó que el destino específico de los recursos se determina en el interior del plantel.

Acciones realizadas.

A partir de la información proporcionada los participantes efectuaron las siguientes acciones:

Difundieron el monto de los recursos asignados, a través de carteles colocados en cada una de las escuelas; igualmente entregaron volantes al personal docente, directivo y padres de familia.

En la primaria Xitle, los niños, niñas y madres de familia, solicitaron al personal directivo y a la asociación de padres de familia, participar en la toma de decisiones para el uso de los recursos asignados a la escuela.

Durante el ciclo escolar 2007-2008, alumnos de sexto grado y sus familias, tienen previsto presentar una propuesta para definir el uso que debe darse a los recursos entregados a la escuela. Igualmente, se considera que a través de la asociación de padres de familia se presente una solicitud a la Secretaría de Educación Pública para aumentar el presupuesto de la escuela y lograr el mantenimiento de la misma.

B) Caso: Solicitud de apoyos sociales para la mujer.

Dependencia: Instituto Nacional de las Mujeres.

Problemática comunitaria.

Los roles de género al interior de las comunidades continúan siendo un factor que favorece la inequidad en las familias, escuelas y la comunidad en general.

Las mujeres participantes en el proyecto señalan que viven violencia familiar y que esta situación no es atendida adecuadamente por las autoridades. Es por ello que a pesar de que existen leyes e instituciones para el apoyo de las mujeres, en las comunidades los apoyos son insuficientes.

Particularmente las mujeres identificaron la necesidad de contar con los siguientes programas/servicios:

- Atención para prevenir y sancionar la violencia familiar.
- Apoyo en divorcios.
- Servicios psicológicos para mujeres.
- Servicios médicos especializados, principalmente salud sexual y reproductiva.
- Programas recreativos y culturales para mujeres.
- Apoyos para madres solteras.
- Créditos para vivienda y microempresas.

Solicitudes de información.

En el caso de las madres de familia participantes en el proyecto, se integraron cuatro solicitudes de información para el Instituto Nacional de las Mujeres:

- Monto de los recursos otorgados para atención de mujeres en las colonias Santa Úrsula, Santo Domingo, Ruíz Cortines y Ajusco de la Delegación Coyoacán, en el período 2000 a 2006.
- Servicios y trámites para acceder a apoyos sociales para madres solteras y/o en situaciones de marginación que viven en la Ciudad de México en la Delegación Coyoacán.
- Instancias que proporcionen orientación y apoyo para tramitar divorcios,.
- Instancias que cuenten con programas de desarrollo humano para mujeres con baja autoestima.

Información proporcionada por el Instituto Nacional de las Mujeres.

La unidad de enlace proporcionó información que permitió redireccionar las solicitudes de información a otras dependencias y organizaciones, ya que al no ser una instancia operativa, no cuenta con programas para atender a las solicitudes.

En este sentido, la unidad sugirió remitirse al Gobierno del Distrito Federal, a la Delegación Coyoacán, al Instituto de las Mujeres del Distrito Federal; así como consultar directorios y páginas web:

- www.inmujeres.gob.mx en la liga “Empresarias y Emprendedoras”.
- Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil con Acciones hacia las Mujeres”, en www.inmujeres.gob.mx.
- www.sedesol.gob.mx.
- www.economia.gob.mx.
- Oportunidades para las Mujeres.
- Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
- Programa de Empleo Temporal de la Secretaría de Desarrollo Social.

Acciones realizadas.

Con la información obtenida, las madres de familia ingresaron a las páginas web de las diferentes instancias sugeridas e integraron un directorio de organizaciones que pueden apoyarlas.

Derivado de ello, algunas de las madres de familia han participado en talleres de capacitación y grupos de reflexión efectuados por instancias de Gobierno en el ámbito local, así como por organizaciones civiles.

C) Caso: Seguridad Pública.

Dependencia: Secretaría de Seguridad Pública.

Problemática comunitaria.

Los participantes en el proyecto identifican que sus comunidades son inseguras, de tal forma que en los espacios públicos se presentan peleas callejeras, violencia verbal, asaltos, robo de autos e inmuebles, aumento en la venta y consumo de drogas. Esta situación determina que los habitantes de dichas comunidades no se sientan con la protección necesaria para preservar su integridad patrimonial, física y psicológica, además de que la convivencia entre los habitantes se reduzca a los espacios privados, o bien, que en los contextos de calle se sientan expuestos.

Aunado a lo anterior, en el contexto de la colonia Morelos se identifica con mayor claridad la realización de actividades delictivas organizadas vinculadas al narcomenudeo, robo de autopartes, venta de mercancía robada y piratería.

Los operativos realizados en la colonia Morelos durante el mes de febrero del 2007, por parte de la autoridad local para combatir el narcomenudeo, fueron recibidos con incertidumbre y miedo por los integrantes de la comunidad ya que en su perspectiva sólo se intervino en un segmento de la problemática, y en el resto de la comunidad permanece la venta y distribución de drogas.

Asimismo, en los días posteriores a la intervención de la Secretaría de Seguridad Pública local, en las calles aledañas al predio de “La Fortaleza” expropiado por parte del Gobierno local, se mantuvo alta presencia de elementos de la SSP-DF, quienes estaban armados y que generaban miedo e incertidumbre entre los habitantes.

Solicitudes de información.

Sobre este caso se integraron ocho solicitudes de información, las cuales se referían a los presupuestos asignados en 2006 para: salario de policías en la delegación Coyoacán y combate a la venta de drogas en la colonia Santo Domingo; así como el reporte de los resultados de las acciones realizadas por la AFI u otras instancias encargadas de la seguridad pública federal, para combatir la delincuencia y el crimen organizado en la colonia Morelos, durante 2005 y 2006.

Información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública.

Por parte de la unidad de enlace se informó que las solicitudes de información no eran de su competencia y se sugirió dirigirse a la SSP-DF, la PFP y la PGR.

Es importante mencionar que desde el Centro Morelos se realizó el 7 de mayo del 2007, la solicitud de información 0002200053907: Existe un teléfono de emergencia para denunciar un delito y solicitar ayuda en caso de ser víctima de la delincuencia. La modalidad de entrega se pidió a través de Internet (SISI); esto no sucedió y la información fue entregada el 1 de junio en las instalaciones del Centro Comunitario Morelos. El personal encargado de entregar el oficio número PFP/EM/S-III/00607/2007 condicionó la entrega de dicho documento ya que pidió que quién lo recibía requería identificarse con un documento oficial (credencial de elector).

Una vez que esta persona entregó el acuse interrogó al equipo del Centro sobre las actividades que se realizan en el mismo; posterior a la información institucional, el policía se despidió.

Acciones realizadas.

El tema inseguridad pública y la desconfianza a los cuerpos policiacos son una constante en las colonias en las que EDNICA trabaja, las familias han expresado su desconfianza y se sienten intimidadas por las autoridades policiacas.

Al respecto, la entrega personal de la información solicitada por el Centro Morelos, mediante el folio 0002200053907, y de la que se solicitó respuesta por vía electrónica, permite suponer una intimidación a las solicitudes de información e interés de la comunidad para mantener comunicación con la SSP.

A pesar de lo anterior, las madres de familia de la colonia Morelos han iniciado el contacto con autoridades delegaciones para exponer su preocupación sobre la inseguridad de la colonia y solicitar acciones para revertir esta situación.

Resultados y retos.

La operación del proyecto Comunidades Informadas en EDNICA representó logros tanto para las poblaciones y las comunidades en las que se desarrolló el proyecto, como también en el ámbito institucional.

En el caso de los niños, niñas y madres de familia que participaron en el proyecto, no sólo conocieron el DAI, sino que éste se constituyó en una herramienta para hacer efectivos otros derechos. La estructura de las capacitaciones favoreció la comprensión de la estructura de gobierno, así como las responsabilidades de las autoridades para garantizar a la ciudadanía un adecuado desarrollo personal, familiar y comunitario.

La participación grupal y la identificación de problemáticas comunitarias fortalecen los procesos comunitarios de desarrollo que son impulsados por EDNICA. En la medida en que se identifican puntos de trabajo común, los grupos han desarrollado acciones que benefician a las comunidades en que se encuentran; es así que se ha potenciado el trabajo comunitario.

El proyecto ha fortalecido el ejercicio de ciudadanía y la participación en la vida social, entre los niños y madres de familia, pues, en la medida en que los participantes identificaron las necesidades y problemáticas comunitarias, solicitaron información pública y se organizaron para efectuar acciones que modificaran su situación.

Particularmente en el caso de niños y niñas, es un gran logro ya que, existe la percepción generalizada de que los niños no cuentan con capacidades de organización y se les vincula a una idea de futuro, negando el presente y las responsabilidades que como autoridades se tienen hacia ellos. Es así que el proyecto permitió que las familias y actores de la comunidad conocieran la perspectiva que los niños tienen sobre su comunidad, además de reconocer la capacidad organizativa de los niños ante el planteamiento de acciones para incidir en ámbitos relevantes como la escuela, espacios recreativos, salud, adicciones y vida libre de violencia.

A partir del proyecto, los niños y niñas participantes cuentan con mayor información sobre sus derechos, particularmente sobre el DAI; además se han replicado la información y capacitación entre pares y se han efectuado acciones en la comunidad para incidir en las problemáticas más sentidas por los niños.

En el caso de las madres de familia, el desarrollo del proyecto promovió el interés de las mujeres para capacitarse en otros temas relacionados al ejercicio de la ciudadanía y a la organización comunitaria; este interés ha sido aprovechado y a partir de ello se han realizado talleres sobre derechos humanos y organización comunitaria.

En el ámbito institucional, entre los logros de este proyecto se encuentran que integró nuevas herramientas para los procesos educativos que se mantiene con niños y familias; integrar el DAI como herramienta para promover la organización comunitaria. Asimismo, el conocimiento y ejercicio del DAI ha permitido allegarnos de información para evaluar e incidir en la formulación de las políticas públicas vinculadas a infancia, así como transparentar la asignación de recursos públicos en las convocatorias de financiamiento.

Ingresar y conocer a las comunidades requiere de un trabajo constante, en el que además, se deben respetar los tiempos, dinámicas y saberes comunitarios. Para EDNICA, este proyecto ha permitido fortalecer las acciones institucionales para la atención de la infancia callejera y trabajadora.

Si bien EDNICA ha desarrollado procesos previos para la construcción de ciudadanía y participación social, en las comunidades en que operó el proyecto, sabemos que se requiere mantener las acciones que impulsen procesos autogestivos y de desarrollo comunitario.

SEGUIMIENTO AL PROGRAMA HÁBITAT SEDESOL EN DOS MUNICIPIOS VERACRUZANOS

Antecedentes

Pobladores A. C. es una organización social con trabajo en comunidades urbanas, suburbanas y rurales del Estado de Veracruz. Desde hace 24 años ha trabajado en la promoción de la organización social generando procesos de producción y gestión social para tener acceso a un hábitat justo, democrático y sustentable⁸⁸.

Con este objetivo, se han desarrollado diversas iniciativas, las más importantes son: Promoción a la Salud Popular, a través de la operación de la Casa de Salud Popular en la Col. Hidalgo del Municipio de Minatitlán; integración y operación de un Fondo de Apoyo Comunitario para que las mujeres de las comunidades tengan acceso a recursos económicos para impulsar sus iniciativas empresariales y a capacitación con perspectiva de género y, finalmente, el proyecto Producción Social y Progresiva de Vivienda, a través del cual se ha diseñado un modelo organizativo para tener acceso a recursos económicos para el mejoramiento y/o construcción de la vivienda, basado en el ahorro, el crédito y el subsidio⁸⁹.

Pobladores ha desarrollado un intenso trabajo de gestión social y de vinculación con diversas organizaciones gubernamentales a fin de que las demandas y necesidades de la población sean atendidas, por ello el tema de la Transparencia y el Derecho al Acceso a la Información adquiere relevancia en la medida que posibilita el ejercicio ciudadano de la participación para vigilar la utilización honesta, eficaz y eficiente de los recursos públicos en beneficio de la población.

De ahí que consideramos oportuna nuestra participación en el Proyecto IFAI-Comunidades con el fin de capacitarnos en el ejercicio del DAI, no como mero instrumento de análisis académico o periodístico, sino en una dimensión que posibilitara el conocimiento objetivo de la operación, toma de decisiones y resultados de los programas gubernamentales, en particular el Programa Hábitat, de la SEDESOL.

⁸⁸El trabajo de Pobladores ha merecido dos reconocimientos internacionales: 1998: una de las 10 Mejores Prácticas para el Mejoramiento de la Calidad del Hábitat (ONU-Dubai) y 2003: nominación al Premio Mundial del Hábitat por la Building and Social Housing Foundation,

⁸⁹A finales de Diciembre de 2007, Pobladores fue reconocida por la Comisión Nacional de Vivienda como Entidad Dispersora de Subsidios para el mejoramiento de la vivienda.

¿Por qué el Programa Hábitat- SEDESOL?

Dos colonias donde Pobladores ha realizado trabajo por más de 10 años, fueron consideradas en 2005, como zonas de alta marginalidad por el Programa Hábitat de la SEDESOL, (PHS), ya que tienen rezagos importantes en dotación de servicios básicos y equipamiento urbano, en virtud que el PHS tiene como objetivo general “Contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios, espacios ordenados, seguros y habitables, dotados de memoria histórica y proyecto de futuro” se destinaron recursos a través de este Programa para el mejoramiento barrial ciudadano.

La ejecución de actividades del PHS se fue visibilizando en las colonias, sin que la mayoría de los habitantes de dichas colonias, tuvieran conocimiento ni participación directa en la toma de decisiones, cuestionando el tipo de acciones que se llevaron a cabo. Surge entonces la necesidad de conocer más acerca de la aplicación de este Programa en las colonias Moctezuma y Ampliación Hidalgo del Municipio Xalapa y de Minatitlán, respectivamente, lo que permitió el Proyecto IFAI-COMUNIDADES.

¿Cómo se trabajo en el Proyecto?

Se procedió en tres etapas:

1°. Dar a conocer qué es el Programa Hábitat Sedesol, sus reglas de operación y lineamientos específicos.

2°. Sensibilizar a la población sobre el derecho a:

- ser tomadas en cuenta en las decisiones que el PHS tomara respecto de los proyectos a ejecutar en sus colonias, según lo señalan las reglas de operación y los Acuerdos de Coordinación para su ejecución entre los diferentes niveles de Gobierno.
- tener acceso a la información sobre los proyectos ejecutados o por ejecutar del PH en sus colonias.

3°. Dar a conocer el Derecho de Acceso a la Información, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los instrumentos para acceder a la información (SISI).

4°. Utilizar el SISI para obtener información de interés de las comunidades, dar seguimiento a este proceso y analizar las respuestas obtenidas.

A partir del desarrollo del proyecto podemos observar que:

- la principal participación fue de mujeres adultas, de alrededor de 45 años con poca o nula instrucción escolarizada, con dificultades para el acceso y la utilización del Internet, no obstante se acudió a establecimientos comerciales para acceder a las computadoras y a un proceso directo de capacitación en el uso de las mismas.
- en general, la población de ambas colonias desconoce el funcionamiento de las instancias gubernamentales, sus reglas de operación, las vinculaciones y mecanismos de vinculación entre la Federación, el Estado y el Municipio, pero existe la percepción que para obtener éxito en una gestión es importante la movilización social y el papel de los partidos políticos.
- A pesar que las reglas de operación del Programa Hábitat Sedesol señalan la importancia de involucrar a la población en el desarrollo de los proyectos, en la realidad ocurre que:
 - La mayoría de la población desconoce que es el Programa Hábitat y como puede participar en é.
 - Los Ayuntamientos y la SEDESOL, en los casos concretos, no proporcionaron información objetiva y suficiente a la población, acerca del PHS.
 - Se constituyen Agencias de Desarrollo Hábitat, instancias que deben jugar un papel importante en la toma de decisiones de los proyectos a ejecutar; sin embargo su constitución se envía de origen, pues no existe representación real de la población en estas instancias.
 - La población objetivo, se convierte entonces en solo receptor de las decisiones que se han tomado en otras instancias y el objetivo de involucrarla queda en solo un enunciado.
 - El Ayuntamiento toma la decisión de qué sector de la población finalmente se involucra; en los dos casos estudiados se vincula el Programa Hábitat, con el de Oportunidades.
 - Independientemente que esta estrategia sea o no la adecuada, lo cierto es que esta población no representa la mayoría de la población en las colonias y por lo general mantiene una actitud de sumisión frente a

las autoridades, por lo que las decisiones sólo son asumidas, pero no discutidas ni cuestionadas, sólo aceptadas.

o La planificación de los proyectos del PHS no se realiza con base a posibilidades reales de ejecución, por lo que cerca de entregar resultados de los trabajos se posibilita la reasignación de presupuesto a otros proyectos, sin considerar a las poblaciones afectadas, que muchas veces desconocen de la existencia de tales planes.

- En la Col. Moctezuma la única actividad llevada a cabo por dicho PHS es el Diagnóstico Comunitario en el año 2005, pero ninguno de los proyectos enlistados como prioritarios se llevó a cabo. Es más, para 2006, el Polígono de atención prioritaria que incluía dicha colonia, desaparece de las Áreas de Atención del PHS que se desarrolló en Xalapa. Hasta el momento se desconocen los criterios de exclusión de dicha colonia.
- En la Col. Ampliación Hidalgo, se detectaron diversas actividades del PHS. Algunas visibles por tratarse de pavimentación de calles, construcción de modulo de vigilancia y remodelación de instalaciones del DIF en la comunidad. Sin embargo se observaron los siguientes hechos:
 - Los listados que se registran en la página web y que dan cuenta de los proyectos desarrollados por el PHS, son incompletos, en muchos casos no se define con claridad el tipo de proyecto y la ubicación del mismo.
 - Cuando menos un proyecto registrado como realizado: LA ESCUELA TALLER PARA CAPACITACIÓN LABORAL EN LA COL. A. HIDALGO (Proyecto Nro. 4819 de la ZM Minatitlán en la modalidad de equipamiento urbano e imagen de la ciudad de los proyectos Habitat 2006). A la pregunta de ubicación y costo de la misma, la Unidad de Enlace informa que el Proyecto fue cancelado en su totalidad por el Municipio.
 - La solicitud de información: ENLISTADO DE MUJERES DE LA COL. HIDALGO Y A. HIDALGO DE MINATITLÁN, VER. A LAS QUE SE PRACTICÓ EN EL AÑO 2005 Y 2006 EL ESTUDIO DE COLONOSCOPIO Y MAMOGRAFÍA DENTRO DEL MARCO DEL PROGRAMA DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES. Se requirió al Programa Oportunidades en primera instancia, quien pidió acudir a la Secretaria de Salud. Cuando se pone a consideración de esta instancia la misma pregunta, remitió a los Servicios de Atención Médica en la Entidad Federativa.

Finalmente se acudió a SEDESOL, quien envía los listados solicitados, donde se encuentran cuando menos 10 mujeres que no fueron atendidas y la inclusión de dos hombres en el listado 2005.

- En Xalapa, las mujeres involucradas en el Proyecto, han continuado el trabajo socio-organizativo para defender un área verde y demandan recursos del Ayuntamiento para su habilitación.
- En Minatitlán, existe mucha desconfianza por la operación del PHS, sin embargo es necesario reforzar el acompañamiento para pasar a otra fase de acceso a la información, que permita formular un CASO y exigir el esclarecimiento en relación a obras y acciones no ejecutadas y reportadas como realizadas. Esto es aún un aspecto pendiente.

A manera de conclusión.

A partir de los resultados obtenidos, podemos apreciar que se logró sensibilizar a las mujeres involucradas en el proyecto, en la importancia de conocer el DAI, así como de ejercerlo como una herramienta importante que a su vez posibilita el ejercicio de otros derechos.

Consideramos sin embargo, que el Derecho al Acceso a la Información, dista mucho de ser ampliamente conocido por las comunidades menos favorecidas de la sociedad, por lo que es importante trabajar en su difusión y capacitación hacia estos sectores.

En este aspecto juega un papel preponderante el Instituto Federal de Acceso a la Información, la participación de los medios de comunicación y la sociedad civil organizada.

SEDEMEX

CENTRAL DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO

En 2007, la Central de Servicios para el Desarrollo del Estado de México, A. C., operó en la zona mazahua mexiquense el proyecto sobre transparencia y acceso a la información pública en el medio rural, logrando adquirir una experiencia a nivel comunitario e institucional que se puede resumir en los siguientes puntos:

1. Consideramos que la información pública-gubernamental es imprescindible en el medio rural para acceder a un desarrollo integral, ya que durante años esa información ha sido utilizada en beneficio de unos pocos. Ante la falta de información, se produce la confusión, falta de claridad, cacicazgos y desconfianza institucional.
2. Al desarrollar el proyecto en comunidades, se notó la necesidad de apoyar con infraestructura de telecomunicaciones al medio rural e incrementar los medios físicos para hacer efectivo el derecho a la información.
3. Después de las capacitaciones llevadas a cabo, la gente se apropió del espíritu del proyecto, y más allá de aprender los mecanismos de acceso a la información, reconocen el valor del derecho a la información: “sin información, es como aquel que no ve”, decían. Al saber más de programas e instituciones que impulsan el desarrollo de México, es más probable exigir esos derechos ciudadanos, y hacer que los recursos de apoyo lleguen efectivamente a la gente más necesitada, con mayores mecanismos de contraloría y fiscalización social.
4. Con este proyecto también se logró que las personas logren un mejoramiento de su condición de ciudadanos, ya que durante las capacitaciones se observó el interés y la sorpresa al saber que sus comunidades tienen esos derechos, denegados o velados durante mucho tiempo.

5. A nivel institucional, la información pública y el acceso a ella nos permitió realizar estudios sobre la derrama económica de recursos que el gobierno dispone o dispersa hacia los municipios y entidades federativas. A través de ello, logramos identificar criterios de asignación y restricciones para que los recursos lleguen y detonen procesos de desarrollo.

El proceso de democratización se encuentra trunco, sin la extensión del derecho a la información a aquellos grupos sociales desprovistos de poder ciudadano. Es así que es lamentable que proyectos como IFAI-Comunidades sean cancelados de la agenda democrática. Consideramos que se requiere de la reinstitucionalización de un programa similar de tipo nacional, especialmente encaminado a zonas marginadas del medio rural y urbano.

BIBLIOGRAFÍA

- Berrios Navarro, Pilar, “Globalización, democracia y políticas públicas,” en *El futuro de las organizaciones de la sociedad civil: incidencia e interés público*. Memoria del Coloquio Internacional, Ciudad de México, noviembre de 2005, México, DECA-EQUIPO PUEBLO, 2005.
- Bogado, Benjamin Fernandez, Emilene Martinez-Morales, Bethany Davis Noll, and Kyle Bell, *Follow Up Report*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública and the Center for Global Communication Studies, Annenberg School of Communications, University of Pennsylvania, diciembre de 2007.
- Canto, Manuel, “Desarrollo social: descentralización y participación” en Cristina Penzo D’Albenzio e Isabel Font Playán (coords.), *Políticas sociales y nuevos actores*, México, UAM-A, 2001.
- Centro Mexicano para la Filantropía, *Fondos federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, México, CEMEFI, 2003.
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, *Diagnóstico de la situación de derechos humanos en el sistema penitenciario de Nuevo León*, 2005, Monterrey, Nuevo León, enero 2006, disponible en www.cadhac.org/2005.pdf (consultado el 23 de abril de 2009).
- Domínguez, Moisés y Fabiola Zermeño, *Consultoría para la evaluación del Proyecto Comunidades*, UNAM, FCPYS, 2007.
- Doyle, Kate, *Mexico Passes New Freedom of Information Law* en *National Security Archive* (2 de mayo de 2002), disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/index3.html> (consultado el 23 de Abril de 2009).
- Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública” en *Derecho comparado de la información pública*, núm. 2, julio-diciembre de 2003, págs. 63-92.
- Fox, Jonathan, “Mexico’s Right-to-Know Reforms” en *Berkeley Review of Latin*

American Studies, otoño de 2008, págs. 32-35.

Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer, y Tania Sánchez Andrade, comps., *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, FUNDAR, 2007.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de junio de 2008.

González Bombal, Inés y Mario M. Roitter, “Ideas sobre sociedad civil: Pasado y presente,” ponencia presentada en la IV Conferencia Regional ISTR_LAC, San José, Costa Rica, octubre de 2003.

Hevia, Felipe, “¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social” en *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos*, México, IFAI y Centro Mexicano Para la Filantropía, 2006.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El Derecho de Acceso a la Información en México, un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2004.

_____, *Informe de Labores*, México, IFAI, 2006.

_____, *Lineamientos generales para la operación del Proyecto IFAI – Comunidades – CETA*, disponible en www.ifai.org.mx/ProyectoComunidades (consultado el 23 de Abril de 2009).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Conteo de Población y Vivienda 2005*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10382&e=&i=> (consultado el 23 de Abril de 2009).

López Ayllón, Sergio, “La constitucionalización del derecho a la información” en S. López Ayllón, coord., *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México IFAI-IIJ-UNAM, 2006 (serie *Doctrina Jurídica*, núm. 350), pág. 258.

Miller, Valerie, *Desafíos y lecciones de la incidencia política: Interrogantes e implicaciones para programas de acción, capacitación y apoyo financiero. Documento para Reunión regional sobre la incidencia política, capacitación y apoyo financiero*, Antigua, Guatemala, 13-14 de octubre de 2000.

- Núñez, Carlos, “Educación popular: una mirada de conjunto”, en *Decisio*, núm. 10, enero-abril de 2005, CREFAL.
- Pazos, Carlos, *Apuntes sobre investigación participativa*, Serie de cuadernos CREFAL, núm. 10, Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina, México, 1989.
- Pérez García, Juan Martín, “La infancia callejera: Apuntes para reflexionar el fenómeno”, en *Revista española de educación comparada*, núm. 8, 2003, pág. 14.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Disponible en www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_0712.pdf (consultado el 23 de Abril de 2009).
- Red Alforja-ITESO, *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil. Definición de políticas públicas y agenda democrática en México y Centroamérica*, Guadalajara, Jalisco, Red Alforja, 2000.
- Reynoso López, Ricardo, *La situación del campo en México*, segunda de tres partes, disponible en <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2001/julio01/reynoso.htm> (consultado de abril 23 de 2009).
- Rueda Ortiz, Rocío, *Apropiación social de las tecnologías de la información: Ciberciudadanías emergentes*, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos, IESCO Universidad Central, disponible en <http://alainet.org/active/9896> (consultado el 23 de Abril de 2009).
- Tapia Álvarez, Mónica y Gisela Robles Aguilar, *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, México, Alternativas y Capacidades, A. C., 2006, pág. 47-52.
- Thompson, Ginger. “Mexicans Move to Pry Open Potentially Explosive Files” en *New York Times*, 12 de octubre de 2001, disponible en <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A06EFD8143FF931A25753C1A9679C8B63> (consultado el 23 de Abril de 2009).
- Winocour, Rosalía, “Nuevas tecnologías y usuarios, la apropiación de las TIC en la vida cotidiana”, en *Revista Telos*, núm. 73, octubre-diciembre de 2007.

Para mayor información sobre el Proyecto Comunidades visite:

www.derechoasaber.org.mx/comunidades

