
A PRUEBA LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, A UN AÑO DE SU FUNCIONAMIENTO

Juan Antonio Cepeda y Guillermo Noriega Esparza
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Abril, 2004

Fundar es una institución plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Sus principios rectores son:

- ampliar la participación ciudadana;
- exigir la transparencia y la rendición de cuentas;
- avanzar hacia el estado de derecho;
- promover la igualdad sustantiva y,
- garantizar la vigencia de los derechos humanos.

Las actividades y proyectos que desarrolla Fundar están íntimamente ligados a los temas de la rendición de cuentas, la transparencia del ejercicio gubernamental y el derecho de acceso a la información pública. La promoción de estos valores y prácticas, eminentemente democráticos, corre en dos sentidos: busca consolidar en México una democracia que vaya más allá de los procesos electorales, por otro, pretende que las investigaciones y proyectos que se lleven a cabo hagan uso de la información que puede y debe proveer el Gobierno.

Fundar comenzó a involucrarse con estos temas desde un principio, desde su creación en 1998, particularmente relacionándolos con el monitoreo al gasto público. El análisis constante del gasto social permite a nuestra organización responder preguntas acerca de cuáles son las prioridades reales del Gobierno y mostrar, a partir de un estudio presupuestario, la realidad programática que subyace a los discursos políticos. Ya sea concentrándose en el presupuesto con enfoque de género o, en el análisis presupuestario aplicado a los casos de salud reproductiva o VIH/SIDA, la rendición de cuentas y la transparencia de las entidades públicas que han sido focos recurrentes de atención para Fundar.

Como parte de nuestro trabajo sobre la transparencia en el año 2001, de manera conjunta con Equidad de Género y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, realizamos el primer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, ejercicio que fue replicado en el año 2003 con el propio CIDE y con Berumen y Asociados. En ambos casos se diseñó y aplicó una encuesta de percepciones a los expertos y usuarios de la información presupuestaria del Gobierno Federal para contar con un indicador de transparencia que reflejara la apertura informativa de la administración pública. Junto con ella, se realizó un estudio teórico práctico de la actualidad en la materia. En el primer Índice, la encuesta se realizó en cinco países, ampliéandola a diez, en el 2003.

Durante el último año, Fundar ha expandido sus líneas de investigación y creado el Área de Gobernabilidad y Derechos Humanos, misma que cuenta con una serie de proyectos que se relacionan con la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en diversas instancias gubernamentales. Entre éstos vale destacar dos monitoreos, uno de ellos efectuado a tres comisiones legislativas de la Cámara de Diputados y otro a los organismos públicos de derechos humanos en México, tanto a nivel federal como estatal. Las tareas de vigilancia que en ellos se realizan tienen como propósito dar a conocer a la sociedad civil el funcionamiento de estas instituciones y fomentar la transparencia de su trabajo. Con tal finalidad se realizaron dos documentos en los que se evidencian los espacios de mayor opacidad detectados en el proceso de negociación del presupuesto en la Cámara de Diputados y en el formato de presentación del presupuesto. De este análisis han surgido propuestas de reforma al marco institucional para mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Actualmente, tanto el proyecto de Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México, como el de Presupuestos con Sentido Social, participan en la Mesa sobre Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En los últimos años, el uso de la expresión “rendición de cuentas” en el discurso político mexicano se ha incrementado notoriamente, a la par del advenimiento de otras ideas y prácticas democráticas a la agenda nacional y a la discusión pública sobre la transición en nuestro país. Es verdad que desde el Constituyente de 1917 la polémica en torno a este concepto existía en los debates parlamentarios, aunque de manera muy limitada¹. Era restringido el debate entre políticos e intelectuales sobre la rendición de cuentas porque en la práctica la obligación de los gobernantes de informar sobre actos y decisiones no era una prioridad de la política posrevolucionaria ni una exigencia de la sociedad.

El proceso actual de consolidación democrática en México requiere, y así ha sucedido, de una mayor intensidad en el intercambio de ideas y en el ejercicio de los conceptos y mecanismos vinculados a la rendición de cuentas. Además, hace falta que el diálogo sobre esta materia se difunda y multiplique no sólo entre políticos e intelectuales interesados sino hacia la población en su conjunto.

Uno de los temas que más se ha discutido en los últimos años –y en el que se han dado avances importantes en nuestro sistema político– ha sido la necesidad de impulsar una mayor transparencia y mejores mecanismos de rendición de cuentas en el ejercicio público federal.

Reformas estructurales muy relevantes se dieron en esta materia, empezando por la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG). La Ley, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002, entró en vigor el 12 de junio de 2003, establece el marco legal para que los particulares puedan solicitar el acceso a la información que generen o posean los organismos del Gobierno Federal; señalando como sujetos obligados por la Ley a los tres Poderes de la Unión; la Administración Pública Federal; la Procuraduría General de la República, el Consejo de la Judicatura Federal; los tribunales administrativos federales y los órganos constitucionales autónomos (como el IFE o la CNDH, entre otros), además de cualquier otra entidad federal. Para los efectos de la Ley en las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). En cuanto a los demás sujetos obligados

¹ Así lo refiere Luis Carlos Ugalde: “Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39”. Ver Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia: el caso mexicano*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 21, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

contemplados por la Ley (Art. 61), éstos deben crear un reglamento o acuerdo en el que se definan los órganos, criterios de clasificación y procedimientos para garantizar el acceso a la información que obra en su poder, siempre en consonancia con la Ley.

En este marco de fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, el presupuesto público es uno de los temas centrales, ya que muestra las prioridades que el Gobierno define en torno a los rubros y sectores en los cuales quieren incidir. La forma en la que se asignan y gastan los recursos públicos es de vital importancia para entender la lógica que hay detrás de las políticas públicas y la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado.

El presente ejercicio, en el que se puso a prueba a los sujetos obligados por la LFTAIPG, se realizó con la voluntad de observar la forma en que el Gobierno informa a la ciudadanía sobre el manejo de recursos públicos.

A diferencia de años anteriores, cuando no existía una ley que obligara a los órganos de gobierno a abrir la información,—y por tanto el acceso a ella dependía sólo de la voluntad de aquéllos para hacerlo—, ahora, los incentivos a ser transparentes son, en teoría, mayores. Y eso fue lo que quisimos evaluar: ¿Qué tanto han cumplido las exigencias de transparencia los sujetos obligados por la LFTAIPG a un año de su entrada en vigor?

No es necesario abundar sobre nuestro interés en el tema presupuestario y su relación con la transparencia, pues ha sido un lastre para el sistema político la forma en que se escamotea la información de la asignación y ejercicio de los recursos públicos. Las peticiones de información formuladas para la realización de este documento tienen relación con datos que en años anteriores a la aparición de la LFTAIPG era demasiado complicado obtener.

PONER A PRUEBA A LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

El objetivo general del presente documento fue la realización de una investigación que evaluara el efecto que tuvo, en los sujetos obligados, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental(LFTAIPG), en su primer año de vigencia. El trabajo quedó circunscrito a la información de carácter presupuestario.

Objetivos particulares evaluados:

1. La información que proveen los sujetos obligados por la Ley, en términos de su calidad, es decir, si la información fue completa y entregada según los requerimientos estipulados;
2. La calidad de los mecanismos de acceso a la información en el proceso de solicitud y,
3. La diferencia, en términos de calidad, forma y contenido de la entrega de información entre las dependencias bajo jurisdicción del IFAI y los demás sujetos obligados, a fin de generar un análisis comparativo entre ambos conjuntos de organismos públicos.

Para cumplir con estos propósitos, se pusieron a prueba los mecanismos para solicitar información a partir de una serie de tres preguntas, realizadas a diferentes sujetos obligados.

METODOLOGÍA

Para el cumplimiento de los objetivos se hicieron 78 solicitudes de información, simultáneamente, a 26 instituciones de los tres Poderes de la Unión (una batería de tres preguntas, las mismas para cada sujeto seleccionado)². La información solicitada es de carácter presupuestal y fue requerida el 30 de enero del 2004, ya que para esa fecha todas las dependencias se encontraban plenamente obligadas a cumplir con las responsabilidades de transparencia enunciadas en la LFTAIPG. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se le realizó una serie de preguntas diferentes, mismas que se detallan más adelante.

² Los sujetos obligados del Poder Ejecutivo seleccionados para el ejercicio fueron: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y, la Policía Federal Preventiva (PFP). Los sujetos obligados definidos en el artículo 61 de la LFTAIPG seleccionados fueron: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Cámara de Diputados, Senado de la República, Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal Electoral (IFE).

El único mecanismo de solicitud que se evaluó fue a través de *internet*. Nuestro análisis no consideró otros mecanismos como el teléfono, el correo postal, el fax, etcétera.

La información requerida a las dependencias y organismos seleccionados fue:

- 1) El calendario de ministración de recursos establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la dependencia en cuestión, para el año fiscal 2004;
- 2) El calendario de ministración de recursos establecido por la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPOP) para cada una de sus oficinas y programas para el año fiscal 2004 y,
- 3) El monto presupuestado de los recursos del concepto 3800 (servicios oficiales), durante el año fiscal 2004, desglosado por partidas³.

Además, a la SHCP se le realizaron tres preguntas particulares:

- 1) El calendario de ministración de recursos para el año fiscal 2004, abarcando a todas las secretarías de Estado, el Congreso, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- 2) El desglose analítico del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, tal y como se presentaba hasta 2003 en el Tomo III del PEF⁴ y,
- 3) Los convenios, circulares y disposiciones que establecieron los criterios de ajuste al gasto en los casos de modificaciones (reducciones y

³ **Partidas** (partidas presupuestarias) son los elementos presupuestarios en que se subdividen los conceptos y que clasifica las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto. Representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere, permitiendo la clasificación monetaria o contable de los mismos. Por su parte, los **capítulos de gasto** son elementos de la clasificación por objeto de gasto que constituyen el conjunto de los bienes y servicios que el Gobierno Federal y las entidades paraestatales adquieren para la consecución de sus objetivos y metas. La unidad básica de registro que conforma un *capítulo presupuestario* es la **partida**, un conjunto de partidas forman un **concepto** y un grupo de conceptos forman un **capítulo**. El concepto 3800, Servicios Oficiales, incluye partidas para gasto en congresos y convenciones, viáticos, pasajes de avión, gastos para alimentación de servidores públicos de mando. Para consultar el glosario completo de términos relativos al Presupuesto de Egresos de la Federación donde se incluyen los anteriores. Ver Helena Hofbauer y Jorge Romero, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*, Fundar, México, 2002.

⁴ La importancia de la presentación del Tomo III del Presupuesto de Egresos de la Federación estriba en que es el tomo analítico que desglosa el presupuesto por objeto de gasto, es decir, que da una idea del destino final del gasto. Es el Tomo más importante desde la perspectiva del análisis independiente y ciudadano, pues ofrece la información más detallada sobre las asignaciones presupuestarias. En el PEF 2004 este Tomo no fue incluido, a diferencia de años anteriores.

ampliaciones) al presupuesto de la Secretarías de Salud, Desarrollo Social, Educación, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, así como a la Presidencia de la República.

Durante el ejercicio se hizo una revisión tanto del proceso de petición en sí como de la calidad de la información proporcionada. Se generó una base de datos para sistematizar las variables que nos podían dar luz en el análisis de ambos aspectos.

Con respecto al proceso de petición de información nos interesaba comparar entre los diferentes sujetos obligados por la Ley:

- La posibilidad de remitir la solicitud vía *internet*;
- La existencia o no de acuse de recibo;
- El tiempo para remitir el acuse de recibo;
- El tiempo de recepción de la información,
- La presentación de la información.

En lo tocante a la calidad de la información proporcionada por las dependencias, los atributos que se evaluaron fueron:

- Información completa;
- Nivel de desagregación temporal (para las preguntas 1 y 2);
- Nivel de desagregación por programa y/o unidad (para la pregunta 2);
- Nivel de desagregación por partida y/o concepto (para la pregunta 3),
- La presentación de la información (si se entregó o si para llegar a ella la dependencia remitía a un vínculo en *internet*).

En otra base de datos se establecieron aquellos atributos con los que debe cumplir la página de *internet* de cualquier sujeto obligado para permitir a las personas realizar una solicitud de información de manera sencilla. Nos interesaba conocer si el sitio “*web*” tenía una ventana exclusiva sobre transparencia, y si en ella se encontraba la normatividad correspondiente (LFTAIPG, acuerdos y/o reglamentos sobre funcionamiento de la Unidad de Enlace y los mecanismos de supervisión del cumplimiento de la Ley), la liga a la Unidad de Enlace (donde se encontrara el teléfono, la dirección y el correo electrónico de la misma), y si existía y era accesible un formato de solicitud que contara con el acuse de recibo correspondiente; finalmente, requeríamos saber si era posible realizar la solicitud vía *internet*. En este análisis, mostraremos sólo los resultados obtenidos en relación a los sujetos obligados contemplados en el artículo 61 de la LFTAIPG,

ya que las dependencias observadas por el IFAI cumplen con las formas y los procedimientos requeridos.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Una vez realizadas las solicitudes de información y habiendo dado seguimiento al proceso completo de las mismas, puede hacerse un análisis de los resultados obtenidos. La primera variable que se sistematizó es la que se refiere a la respuesta en sí. Ésta se dividió en tres tipos diferentes:

- a) Respuesta entregada;
- 2) Respuesta no entregada y,
- c) Respuesta incompleta⁵.

Además, y con el propósito de dar una calificación a cada sujeto obligado para poder evaluarlos, se le dio un valor a cada tipo de respuesta:

- 3 puntos, si fue entregada completa;
- 1 punto, si fue entregada incompleta y,
- 0 puntos, si no fue entregada.

En el cuadro número 1 se observa lo obtenido una vez finalizado el proceso. El índice producido toma valores entre 0 y 9; siendo 9 si todas las respuestas se entregaron satisfactoriamente y 0 en el caso contrario.

⁵ Más adelante mostraremos cuáles son las características que hacen a una respuesta ser considerada incompleta o no entregada.

CUADRO 1

SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY	RESPUESTA			Calificación
	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	
Sujetos observados por el IFAI				
Secretaría de Economía	Entregada	Entregada	Entregada	9
Secretaría de Turismo	Entregada	Entregada	Entregada	9
SEDENA	Entregada	Entregada	Entregada	9
SEMAR	Entregada	Entregada	Entregada	9
SEGOB	Entregada	Entregada	Entregada	9
Secretaría de Relaciones Exteriores	Entregada	Entregada	Entregada	9
Secretaría de la Función Pública	Entregada	Incompleta	Entregada	7
Secretaría de Educación Pública	Entregada	Incompleta	Entregada	7
Secretaría de Energía	Entregada	Incompleta	Entregada	7
SRA	Entregada	Incompleta	Entregada	7
SCT	Entregada	Incompleta	Entregada	7
SAGARPA	Entregada	Incompleta	Entregada	7
PGR	Entregada	Entregada	No entregada	6
SEMARNAT	Entregada	Incompleta	Incompleta	5
Secretaría de Salud	Entregada	Incompleta	Incompleta	5
SEDESOL	Entregada	Incompleta	Incompleta	5
PPF	Entregada	Incompleta	No entregada	4
SSP	Entregada	No entregada	No entregada	3
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	No entregada	No entregada	Entregada	3
Sujetos no observados por el IFAI				
IFE	Entregada	Entregada	Entregada	9
ASF	Entregada	Entregada	Incompleta	7
Consejo de la Judicatura Federal	Entregada	Incompleta	Entregada	7
Comisión Nacional Derechos Humanos	Entregada	Entregada	Incompleta	7
Senado de la República	Entregada	Incompleta	Incompleta	5
Cámara de Diputados	Entregada	No entregada	No entregada	3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	No entregada	No entregada	No entregada	0

FUENTE: Elaboración propia con base en la información obtenida a partir de las solicitudes de información realizadas.

Siete dependencias, de un total de 26, fueron las únicas que entregaron la información tal y como fue solicitada. Esto significa tan sólo el 27% de los sujetos seleccionados. De las dependencias del Poder Ejecutivo, las Secretarías de Economía, Turismo, Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Relaciones Exteriores, enviaron sus respuestas correctamente. En el caso de los otros sujetos obligados, sólo el Instituto Federal Electoral envió su respuesta completa a las tres peticiones. Sin embargo, dentro de estas dependencias que lograron alcanzar la calificación más alta, se dan matices que analizaremos más adelante, cuando pasemos a ver las cualidades de la información enviada y del proceso de solicitud.

En el otro extremo del espectro, únicamente la Suprema Corte de Justicia omitió dar algún tipo de respuesta a las solicitudes, lo que representa el 4% del total de dependencias. Aparte de ella, sólo la Secretaría de Seguridad Pública y la Cámara de Diputados, respondieron una pregunta; la Procuraduría General de la República y la Policía Federal Preventiva contestaron dos solicitudes. Esto significa que, en el agregado, de las 78 solicitudes de información 10 no tuvieron un proceso ni medianamente exitoso (12.8%). Más adelante, podremos mostrar las circunstancias particulares que llevaron, en algunos casos (Cámara de Diputados) a omitir la información.

Lo más preocupante es la incidencia en las respuestas incompletas: un total de 18. Dada la metodología aplicada en la realización de las solicitudes de información, es posible controlar la variable que implica la posibilidad de que la pregunta planteada estuviera formulada de manera deficiente, provocando que las respuestas no fueran adecuadas. El hecho de que hubo respuestas, especialmente aquellas del Poder Ejecutivo, que se contestaron correctamente, nos da la pauta para comprobar que la batería de preguntas estuvo bien aplicada⁶.

Esta incidencia en respuestas incompletas, sumadas a las diez no entregadas (35% de respuestas insatisfactorias), hubiera podido derivar en la interposición de los recursos de revisión correspondientes ante el IFAI a fin de que las respuestas de las dependencias cumplieran con lo requerido por el solicitante. Sin embargo, este procedimiento hace costosa la obtención de la información, pues retrasa el tiempo de acceso a la misma. Si bien la creación del IFAI busca, en buena medida, proteger el derecho de acceso a la información de los solicitantes ante una eventual respuesta insatisfactoria por parte de las dependencias, la necesidad de interponer recursos de revisión en un porcentaje tan elevado de solicitudes menoscaba la oportunidad y la calidad de la entrega de información. La LFTAIPG fue diseñada para el ejercicio del derecho a la información y para que los sujetos obligados tengan la responsabilidad de entregar la información de manera expedita, clara y completa.

La evidencia anterior nos da un panorama sobre los efectos del primer año de funcionamiento de la LFTAIPG. En materia presupuestaria, aún cuando vemos una mayor apertura y transparencia en el acceso a la información, nos damos

⁶ En el caso de los sujetos obligados del Poder Legislativo, la pregunta dos tuvo respuestas diversas, pues su organización es diferente a la de las Secretarías de Estado. Para ampliar la información, remitirse a los estudios de caso (páginas 82-86) donde se habla del proceso de petición para la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la Auditoría Superior de la Federación.

cuenta de que no se generaliza en toda la estructura gubernamental. La discrecionalidad en el manejo de la información, que todavía existe, en menor grado que antes de la entrada en vigor de la Ley, puede deberse a la incapacidad técnica de las Unidades de Enlace o a otros factores, pero es evidente que puede desalentar a los ciudadanos a ejercer su derecho de acceso a la información.

En el caso de los sujetos obligados que no están en la jurisdicción del IFAI, tenemos resultados insatisfactorios. Como ya se dijo, solamente el IFE contestó completamente las tres solicitudes.

En el caso de las entidades del Poder Legislativo, tuvieron que hacerse más solicitudes a fin de obtener respuestas adecuadas.

En el caso de la Cámara de Diputados, como se lee en el apartado donde se habla de esta experiencia específica, el proceso se encuentra interrumpido por cuestiones, en apariencia, ajenas a la Unidad de Enlace. En el Senado de la República, el proceso sigue en trámite.

Aunado a esto, los mecanismos previstos para realizar las solicitudes de información en la mayoría de estos sujetos es deficiente, lo que llega a generar indiferencia por parte de las dependencias. Es evidente que las deficiencias en la entrega de información requerida van en contra de la **oportunidad**, cualidad esencial del acceso a ésta.

LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Ahora podemos analizar la calidad de la información proporcionada.

Para ello, definimos las características de los datos enviados según dos criterios.

- La desagregación del calendario en la primera y la segunda preguntas. Para el caso específico de la segunda solicitud se observó la desagregación con relación a si la dependencia entregó el calendario de ministración por unidades responsables y por programas. De no ser respondida la pregunta desglosando el calendario por programas y unidades, se le considera como respuesta incompleta.
- El desglose por partidas (o no) de los recursos destinados al concepto 3800, referente a la tercera solicitud (ver nota 3). En caso de que la dependencia otorgara la información únicamente con el monto total del concepto, la solicitud se consideró como incompleta.

CUADRO 2

SUJETOS OBLIGADOS	DESAGREGACIÓN DE LA INFORMACIÓN			
	Desagregación temporal (pregunta 1)	Desagregación temporal (pregunta 2)	Desagregación por programa y/o unidad (pregunta 2)	Desagregación por concepto o partida (pregunta 3)
SUJETOS OBSERVADOS POR EL IFAI				
Secretaría de Turismo	Mensual	Mensual	Programa y Unidad	Partida
Secretaría del Medio Ambiente	Mensual	Mensual	Unidad	Concepto
Secretaría de Salud	Trimestral	Mensual	Unidad	Concepto
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	No entregada	No entregada	No entregada	Partida
SEDESOL	Mensual	Mensual	Unidad	Concepto
Secretaría de la Función Pública	Trimestral	Mensual	Unidad	Partida
Secretaría de Educación Pública	Mensual	Mensual	Unidad	Partida
SEDENA	Envía a SHCP	Envía a SHCP	Envía a SHCP	Envía a SHCP
SEMAR	Trimestral	Mensual	Programa y Unidad	No aprobado
PGR	Mensual	Mensual	Unidad	No entregada
SEGOB	Mensual	Mensual	Programa y Unidad	Partida
SSP	Trimestral	No entregada	No entregada	No entregada
PFP	Trimestral	No entregada	Unidad	No entregada
Secretaría de Energía	Mensual	Mensual	Por programa	Partida
Secretaría de Relaciones Exteriores	Mensual	Mensual	Programa y Unidad	Partida
SRA	Mensual	Mensual	Unidad	Partida
Secretaría de Economía	Trimestral	Trimestral	Programa y Unidad	Partida
SCT	Mensual	Mensual	Unidad	Partida
SAGARPA	Mensual	Mensual	Por programa	Partida
SUJETOS NO OBSERVADOS POR EL IFAI				
IFE	Trimestral	Mensual	Programa y Unidad	Partida
SENADO	Mensual	Anual	Unidad	Concepto
C. DE DIPUTADOS	Mensual	No entregada	No entregada	No entregada
ASF	Trimestral	No existe	No existe	***
Suprema Corte de Justicia de la Nación	No entregada	No entregada	No entregada	No entregada
Consejo de la Judicatura Federal	Mensual	Mensual	Unidad	Partida
Comisión Nacional Derechos Humanos	Mensual	Mensual	Programa y Unidad	Concepto

FUENTE: Elaboración propia con base en la información obtenida a partir de las peticiones realizadas a las diferentes Unidades de Enlace y al SISI.

Como podemos observar en el Cuadro 2, son en realidad cinco las dependencias que entregaron la información completa. SEDENA contestó correctamente, según lo establecido en la LFTAIPG, diciendo que habría que realizar las peticiones sobre información presupuestaria a la SHCP. Es decir, no proporcionó los datos requeridos. En el caso de la Secretaría de Marina, la petición tres fue respondida aduciendo que no existían recursos para el concepto 3800 porque la Cámara de Diputados no los había aprobado.

También hubo respuestas que técnicamente podían ser correctas, como en los casos de la SSP y la PFP. Ambas contestaron que la información presupuestaria

que se encontraba en el vínculo de transparencia de la SSP era provista por la SHCP y que ahí podía encontrarse la información solicitada. Sin embargo, las peticiones que hicimos no quedaron respondidas. Es por ello que en ambos casos las respuestas fueron consideradas como no entregadas, a pesar de haber conferido a la SHCP la responsabilidad de generar y proveer esta información.

Cabe resaltar que, aun cuando la respuesta de la SEDENA es correcta, haciendo un comparativo con las demás dependencias, no debería existir la doble y ambigua responsabilidad de Hacienda y de los demás sujetos obligados para proporcionar la información que se comenta (la fracción IX del artículo 7 de la LFTAIPG obliga tanto a la SHCP como a las demás entidades a proporcionarla). Por si esta duplicidad de funciones no fuera suficiente para generar desinformación en este ámbito, la página de *internet* de Hacienda cuenta con información limitada y la Unidad de Enlace no otorga la información que se le solicita de forma clara, completa y oportuna.

En lo que respecta a la información sobre la desagregación temporal referente a la primera y segunda solicitudes, vemos que hay una discordancia, pues un gran porcentaje de las respuestas proporcionaron la información por mes y otro gran porcentaje por trimestre. Para que la información pueda ser comparable y, además, clara y completa, todas las dependencias debieron entregar los calendarios desglosados por mes. Sin embargo, no hay criterios claros sobre cómo se debe presentar la información, implicando que los datos se proporcionen deficientemente. Incluso, hubo dependencias que nos dieron el monto por año o también, que nos remitieron al PEF 2004, donde no aparece ningún calendario.

En las dos últimas columnas del Cuadro 2 se da cuenta de los criterios para definir si la información fue entregada de forma. A pesar de que la solicitud de información se hizo de manera clara y precisa, el 23% de las respuestas la proporcionó de manera incompleta. Especialmente en la pregunta dos (tercera columna), 12 dependencias respondieron con el calendario desagregado o por programas o por unidades responsables. Si a estas dependencias se suman otras cuatro que no entregaron la información, tenemos que más de la mitad de los sujetos obligados respondieron insatisfactoriamente.

Sobre el concepto 3800, cinco dependencias proporcionaron la información sólo por concepto y no por partida, como se había solicitado. Una más, la ASF, entregó la información sobre una partida. Las demás enviaron la respuesta satisfactoriamente.

Según el ejercicio que realizamos, debimos haber interpuesto un total de 18 recursos de revisión, además de tres nuevas solicitudes para la SHCP, con relación a la SEDENA. Dicha situación genera, obviamente, un costo muy alto para recabar la información requerida de manera satisfactoria.

Es importante recalcar que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación no envió ninguna respuesta. Las demás dependencias enviaron en los tiempos exigidos algún tipo de respuesta. Hay que enfatizar que no porque haya respuesta la información se provee, lo que nos lleva a concluir que, en tanto esta práctica persista no puede hablarse de transparencia en los sujetos cuya actividad sometimos a estudio. A veces da la impresión de que no hay un derecho a la información sino que el Gobierno actúa haciendo un favor a los ciudadanos. Esto es, en muchos casos, simulación.

CALIDAD DE LOS MECANISMOS DE SOLICITUD

Relacionadas con la transparencia, las formas en las que se accede a la información son casi tan importantes como la información provista. En el caso del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) no existe ninguna falla aparente. El proceso es accesible, completo y transparente. Es cuando analizamos a los sujetos obligados que escapan a la jurisdicción del IFAI cuando surgen los problemas.

Según la LFTAIPG, los sujetos definidos en el artículo 61 son responsables de definir su propia Unidad de Enlace, los reglamentos o acuerdos pertinentes y el procedimiento para hacer las solicitudes. Además, en los sitios de *internet* deben proporcionar la información que la Ley prevé. En el Cuadro 3 vemos algunas de las carencias en estos aspectos.

Al 18 de febrero de 2004, en sus portales de transparencia ni la SCJN ni el Consejo de la Judicatura Federal contaban con el Marco Normativo relativo a las obligaciones de transparencia. Fue necesario comunicarnos telefónicamente con la dependencia para obtener la información. Por su parte, la CNDH no cuenta con un teléfono directo a su Unidad de Enlace.

Con respecto a la forma de realizar solicitudes, los problemas son más graves. El Consejo de la Judicatura Federal no nos permitió hacer la solicitud vía *internet*. Además, mencionó que sólo hay 61 oficinas en el país que atienden estos asuntos. Con ello, el costo de solicitar la información se vuelve muy alto. Por otro lado, cinco de los siete sujetos obligados analizados carecen de formatos

claros para hacer solicitudes. Sólo la Cámara de Diputados y el Senado lo tienen. Esas mismas cinco dependencias u organismos no proporcionan acuse de recibo al solicitante una vez que éste efectúa su solicitud, lo que provoca incertidumbre. Merced a la deficiencia de estos mecanismos, estas dependencias pueden violentar el derecho de acceso a la información al no dar respuesta a los requerimientos de información, como en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUADRO 3

Dependencia	Liga a Transparencia	Normatividad	Solicitud vía Internet	Liga a Unidad de Enlace			Formato de Solicitud (Internet)	Acuse de recibo (Internet)
				Dirección	Teléfono	Correo		
Instituto Federal Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Cámara de Diputados	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Senado de la República	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
ASF	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
SCJN	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Consejo de la Judicatura Federal	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No
CNDH	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No

FUENTE: Elaboración propia con base en las páginas electrónicas de los sujetos obligados. La fecha de revisión de las páginas fue el 18 de febrero de 2004.

En adelante veremos algunos casos específicos donde se describe cómo fue el proceso de la solicitud. Primero abordaremos el caso especial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y después algunos otros que tuvieron un procedimiento diferente, provocado por las circunstancias. Estos últimos nos darán luz sobre ciertos aspectos del funcionamiento de la LFTAIPG, en el primer año de su funcionamiento.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO: UN CASO ESPECIAL

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le formularon las tres preguntas mencionadas en el apartado de Metodología. La solicitud se hizo a través del SISI.

Tres circunstancias especiales hay que enfatizar sobre este proceso:

- a) A diferencia de las demás dependencias, Hacienda respondió fuera del plazo establecido en la Ley. No se interpuso un recurso de revisión,

sin embargo, se formularon nuevamente las preguntas, proceso que sigue en trámite.

- b) De las tres preguntas, sólo la primera fue respondida directa y satisfactoriamente, sin remitirnos a un vínculo en internet para localizar la información.
- c) Las otras dos preguntas obtuvieron como respuesta que la información se encontraba en la página de *internet*. Esto no fue cierto en el caso de la pregunta referente al desglose analítico del PEF 2004 por lo que la respuesta se consideró como incorrecta.

A la vista de lo anterior, es evidente que existe una falta de transparencia en lo que respecta a la información presupuestaria, en buena parte generada por la duplicidad de funciones comentada más arriba, por lo que no sólo hay que exigirla sino crear mecanismos e incentivos para que la SHCP no incurra en simulación ni proporcione respuestas incorrectas.

EL PODER LEGISLATIVO

LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Le fue solicitada a la Cámara de Diputados la misma batería de preguntas que a las demás dependencias e instituciones gubernamentales. El 30 de enero del 2004, se elaboraron las solicitudes. De ellas sólo se recibió respuesta positiva para la primera pregunta, anexando la información vía correo electrónico. La información sobre el calendario de ministración de recursos establecido por la SHCP se entregó desglosada por mes. La respuesta a esta pregunta fue la siguiente:

“De acuerdo a la Dirección General de Programación y Presupuesto, El Poder Legislativo no se encuentra considerado explícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que no se elabora un Plan Operativo Anual correspondiente en estricto sentido de la categoría programática. Asimismo, este Órgano Legislativo está representado como una sola Unidad Responsable, por lo que la totalidad de los recursos se integran al 100% en dicha Unidad, no existiendo un calendario de ministraciones de oficinas y programas”.

Por lo tanto, se decidió realizar otra pregunta para conocer “el calendario de ministración de recursos desagregado por Grupos Parlamentarios, Comisiones Legislativas, centros de investigación y los diversos órganos de administración de la Cámara”. La respuesta a esta pregunta estaba supeditada a la aprobación por parte del Comité de Administración de la distribución presupuestaria definitiva, debido a que el presupuesto fue ajustado durante su aprobación. El 25 de febrero, es decir, 11 días hábiles después de haber solicitado esta información, la Unidad de Enlace solicitó, de manera implícita, una prórroga debido a que la información no se encontraba disponible. Textualmente, se nos respondió lo siguiente:

“En virtud de que el Comité de Administración es un Órgano Colegiado, se desconoce hasta el momento, cuál es la fecha tentativa en la que se reunirá para definir las políticas de redirecciónamiento del gasto para el año 2004, pero una vez que sean determinadas las mismas, se procederá posteriormente, a establecer los techos presupuestales para los Grupos Parlamentarios, Comisiones Legislativas, centros de investigación así como de los órganos de administración, a fin de someterlos nuevamente, para su eventual aprobación o ajuste, al Comité de administración éste, a su vez, deberá someterlo para su autorización definitiva a la Junta de Coordinación Política”.

“Realizados los procesos anteriormente descritos, estaremos en posibilidad de proporcionar la información solicitada”.

En el caso de la tercera pregunta de la batería propuesta para los sujetos obligados seleccionados, la referente al concepto 3800, servicios oficiales, el procedimiento fue el siguiente:

1. Se solicitó la información el 30 de enero de 2004 y el acuse de recibo fue entregado por la Unidad de Enlace el 2 de febrero del mismo año.
2. El 4 de febrero se recibió la notificación de que no era posible en ese momento entregar la información solicitada, debido a que:

“De acuerdo a la Dirección General de Programación y Presupuesto, el presupuesto de esta H. Cámara de Diputados, el 31 de diciembre de 2003, acordó una reducción de 236 millones de pesos al presupuesto original de esta Soberanía. En este sentido, el Comité de Administración, que proporciona el apoyo administrativo y financiero a la Junta de Coordinación Política, se encuentra actualmente

realizando los ajustes de redireccionamiento y programación de las partidas del Presupuesto 2004 de acuerdo a las prioridades de gasto de la H. Cámara de Diputados, así como la disminución presupuestal mencionada anteriormente”.

3. El 11 de febrero de 2004, tras la negativa para obtener la información, se realizó una segunda solicitud insistiendo sobre la proporción de la información sobre el presupuesto asignado para el concepto 3800, añadiendo en esta ocasión una pregunta sobre la fecha en la que el Comité de Administración diera a conocer los ajustes al Presupuesto de la Cámara. El acuse de recibo a esta solicitud fue el 13 de febrero.
4. La respuesta a la nueva petición se envió a nuestro correo electrónico el 25 de febrero y en ella existía sólo el compromiso, sin establecer plazo alguno, de entregar la información cuando ésta estuviera disponible:

“El monto presupuestado en el concepto 3800 servicios oficiales, se le dará a conocer hasta que el Comité de Administración se reúna y defina las políticas de ajuste para el 2004. Existe, en esta respuesta, un compromiso, sin mediación de plazo alguno, de entregar la información una vez que se encuentre disponible”.

5. A la fecha de corte de información para esta investigación, 23 de abril, no se ha recibido otra respuesta.

EL SENADO

En el caso del Senado de la República, ninguna de las tres preguntas fue respondida con la información solicitada. La Unidad de Enlace envió un solo correo electrónico para contestar la batería de solicitudes completa. En él mencionaba que, al igual que la Cámara de Diputados, “en virtud de que el presupuesto del año 2004 fue ajustado a la baja, la distribución presupuestaria definitiva ha sido sometida a consideración de la Comisión de Administración, por lo que una vez aprobada por dicho órgano de gobierno le podrá ser informada”. Al final, se hacía de nuestro conocimiento que la “petición ha sido turnada a la Tesorería para la preparación de la respuesta”.

En este caso se consideró que, con excepción de la primera, las respuestas habrían de llegar una vez aprobado el presupuesto. Fue a partir de la comparación de las respuestas de ambas Cámaras que concluimos que su estructura

programática era igual por lo que la respuesta del Senado debió ser la misma otorgada por la Cámara de Diputados. Por lo tanto, se realizó otra solicitud en la que se hizo saber que para esa fecha la Secretaría de Hacienda ya debía haber enviado el calendario.

El 24 de febrero, el Senado remitió la información, pero no la solicitada sino el **proyecto de calendario presupuestal propuesto por la SHCP, desglosado por mes**. Se nos hizo, además, la siguiente aclaración:

“De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la elaboración del calendario presupuestal de ministración de recursos para el gobierno federal, entre ellos el Senado de la República, es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o sea de una dependencia del Poder Ejecutivo Federal”.

“Por ello, y en respeto al principio de división de poderes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remite a esta Cámara un proyecto de calendario presupuestal que es sometido a consideración de la Comisión de Administración, el cual una vez que es aprobado por este órgano de gobierno rige para el año presupuestal que corresponda”.

La respuesta a las otras dos solicitudes de información la recibimos el primero de marzo y en ella se nos notificaba que ésta se hacía llegar en archivos adjuntos al correo electrónico. Sin embargo, sólo se anexó la respuesta sobre el calendario de ministración y éste no satisfacía nuestra petición pues no estaba desagregado.

En el caso de la pregunta tres, la información no se incluyó. Por tal motivo y por medio de un correo electrónico se le envió a la Unidad de Enlace un mensaje para que, de nueva cuenta, enviara la información que debió incluirse en su respuesta. La respuesta a esta nueva petición llegó en tiempo pero no en forma, pues sólo se envió el total del concepto, sin desglosarlo por partidas. Una vez más se le envió a la Unidad de Enlace la solicitud para que entregara la información completa y, a la fecha de corte de este trabajo, el trámite sigue en proceso.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Con respecto a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las tres respuestas a nuestra solicitud se recibieron el mismo día y en el mismo correo. Sin que hubiera mediado acuse de recibo o algún otro mensaje que comprobara la llegada de nuestra petición, entregaron el 19 de febrero la información solicitada, es decir, dentro del plazo establecido.

En un mismo archivo adjunto presentaron el calendario de ministración de recursos establecido por la SHCP; una respuesta sobre el calendario de ministración desglosado por programas y unidades responsables en el cual se hacía de nuestro conocimiento que sólo existía una unidad y un solo programa; finalmente, sobre el concepto 3800, se entregó la siguiente respuesta:

“Con referencia al concepto 3800 “Servicios oficiales”, el 83.4% (12,901,174 millones de pesos), corresponden a Partidas de Viáticos y Pasajes requeridos por las unidades sustantivas para atender los programas de fiscalización institucionales”.

Esta última respuesta nos permite ver la discrecionalidad de esta dependencia en el manejo de la información. Es evidente que la forma en que se proporcionan los datos es incompleta, sin que haya razón aparente. Además, se menciona en plural el hecho de que hay programas de fiscalización y unidades sustantivas que los llevan a cabo, lo que está en contradicción con la respuesta a la segunda pregunta.

De estos casos, incluyendo lo ya señalado, podemos concluir dos cosas:

- 1) No existe un mecanismo de vigilancia que monitoree los casos como los de la Cámara de Diputados y el Senado, en donde la existencia de la información está sujeta a plazos ambiguos, lo que vuelve muy difícil para el solicitante darle seguimiento y permite a las dependencias desatender las solicitudes.
- 2) En los casos del IFE y de la ASF, además de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la CNDH, el mecanismo para hacer las peticiones no es claro, por tanto, complica el acceso a la información.

IMPACTO SOCIAL Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO

Los resultados arrojados por el ejercicio realizado para poner a prueba a los sujetos obligados por la LFTAIPG, nos hablan claramente de un avance hacia mejores niveles de transparencia sobre los recursos asignados a las dependencias públicas. Sin embargo, se requieren mecanismos de entrega de información que garanticen la transparencia. En la medida en la que esto suceda, los ciudadanos tendrán mayor **capacidad e interés** para solicitar la información.

En lo tocante a la vinculación entre la información pública y la sociedad civil, encontramos mecanismos suficientemente claros que permiten ahora, a diferencia de lo que sucedía hace apenas unos años, solicitar información de manera más sencilla. Sin embargo esta facilidad de realizar solicitudes no se refleja totalmente en la obtención de la información, dadas las respuestas de los sujetos obligados.

La creación de una legislación como la LFTAIPG busca, entre muchas cosas, reducir los costos de acceder a la información. No hablamos únicamente de los costos en términos monetarios. También nos referimos a los costos de tiempo, de esfuerzo y de vernos obligados a seguir procesos tortuosos y desgastantes. Estos costos pueden, a la larga, desincentivar a los ciudadanos a buscar información por los medios establecidos en la Ley.

Dentro de los resultados que obtuvimos con el ejercicio realizado, uno de ellos fue que los tiempos para lograr información completa y de calidad son todavía muy largos. Aun cuando las respuestas a nuestras peticiones fueron hechas en tiempo y forma, un gran porcentaje de los sujetos enviaron:

- a) Información incompleta;
- b) Vínculos erróneos donde encontrar la información o,
- c) Negativas por no ser responsabilidad de la Unidad de Enlace.

En muchos de los casos, la calidad de la información no era la mejor. Esto nos conduce, obviamente, a interponer recursos de revisión frente al IFA. El proceso se alarga y se vuelve tedioso.

En lo que concierne a los sujetos obligados por la Ley y que escapan a la jurisdicción del IFAI, existen problemas, incluso en la facilidad de realizar solicitudes. Los mecanismos creados para ello son, en muchas ocasiones, inefficientes, lo que provoca que no haya un vínculo entre el acceso a que tiene derecho un ciudadano y la información provista.

El reto es darle sustancia al concepto de transparencia y de información. Para ello, se propondrían como líneas de discusión para mejorar el sistema de acceso a la información las siguientes:

1. Reformar la LFTAIPG para evitar la ambigüedad existente entre las responsabilidades con respecto a la información presupuestaria que tienen las dependencias del Poder Ejecutivo y la SHCP. O en todo caso, definir más claramente el papel de la última.
2. Diseñar lineamientos más claros de cómo se debe presentar la información mínima referente al presupuesto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá asumir con mayor responsabilidad su papel en la provisión de esta información.
3. Considerar la posibilidad de integrar a los sujetos obligados establecidos en el artículo 61 a la jurisdicción del IFAI. O en todo caso, definir lineamientos claros que homologuen el trabajo y los mecanismos de entrega de información de las diferentes Unidades de Enlace y las entidades responsables.
4. Considerar mecanismos que permitan dar seguimiento a una solicitud cuando la existencia de la información esté supeditada a plazos ambiguos que permitan a las dependencias incumplir los plazos de respuesta establecidos por la LFTAIPG.

BIBLIOGRÍA SELECCIONADA

Normatividad sobre transparencia

1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2. Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación.
3. Acuerdo parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.
4. Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.
5. Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública.
6. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

1. Hofbauer, Helena y Jorge Romero, “*El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*”, Fundar, México, 2002.
2. Ugalde, Luis Carlos, “*Rendición de cuentas y democracia: el caso mexicano*”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 21, México, Instituto Federal Electoral, 2002.