
Conference Paper

Transparencia y acceso a la información
en los programas sociales.

Una propuesta de política pública

Sergio López Ayllón

(Centro de Investigación y Docencia Económicas)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Transparencia y acceso a la información
en los programas sociales.
Una propuesta de política pública

Sergio López Ayllónⁱ

(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Documento de trabajo No.4

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo fue encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, iniciado en diciembre del 2005 con el fin de desalentar e inhibir la utilización político-clientelar de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México.

El trabajo forma parte de una serie preparada para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

Introducción

La pobreza es sin duda uno de los problemas principales de México. De acuerdo con datos del Banco Mundial se estima que en el 2004 la mitad de la población mexicana vivía por debajo de la línea de pobreza y que alrededor de 20% tenía un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades de alimentación (Banco Mundial: 2004). Para atender esta situación, el gobierno mexicano ha diseñado e implementado diversos programas sociales orientados a incidir en las condiciones de marginación y mejorar las condiciones de vida de la población. La importancia de estos programas y el monto de los recursos públicos destinados a su operación obligan a considerar los mecanismos de rendición de cuentas que permitan evaluar su desempeño, determinar si están cumpliendo con sus objetivos y evitar su uso para fines electorales.

Este documento analiza la manera en que los mecanismos de transparencia y acceso a la información han permitido una mejor rendición de cuentas respecto de los programas sociales. Desde ahora avanzamos la tesis central que argumentaremos a lo largo del trabajo: ni el marco normativo ni la práctica gubernamental observable en materia de transparencia y acceso a la información respecto de los programas sociales permiten concluir que existe una mejora sustantiva y generalizada en la calidad de la información pública relacionada con ellos, y por tanto en la posibilidad de una rendición de cuentas efectiva sobre su desempeño y objetivos. Por ello, resulta indispensable realizar un esfuerzo adicional y explícito para diseñar una política de transparencia que permita maximizar el uso social de la información respecto de estos programas.

La aprobación por unanimidad del Congreso mexicano de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LFAI) el 30 de abril de 2002 marcó un punto de inflexión en la secular práctica administrativa del secreto administrativo en México e introdujo el principio de publicidad de la información gubernamental y el derecho de las personas a tener acceso a ella (López Ayllón: 2005a)ⁱ. Por su importancia política, jurídica y simbólica, este instrumento puede tomarse como un punto de referencia para el estudio de la transparencia en los programas sociales.

Los congresos de las entidades federativas emularon pronto la actividad del Congreso Federal, y para finales de 2006 la mayoría de los Estados del país, con excepción de dos,ⁱⁱⁱ han expedido legislación en materia de transparencia y acceso a la información. Estas leyes no han sido una mera copia de la LFAI, sino que contienen variantes importantes; así, su calidad, contenidos, diseño institucional y operación son diversos y dispares.^{iv} Con el tiempo, la transparencia se ha convertido en una moda políticamente correcta, y por ello aceptada en términos generales como algo positivo a lo largo y ancho del país, sin importar el partido o proyecto político.^v

A pesar de lo anterior, poco se ha reflexionado sobre las implicaciones de este conjunto de leyes y de las condiciones institucionales, políticas, organizacionales y técnicas que supone su desarrollo e implementación. Los primeros ejercicios de evaluación, aunque dispares y con diferentes enfoques y metodologías,^{vi} indican que a la retórica no han seguido siempre las condiciones que permitan una aplicación efectiva de sus disposiciones. Peor aún, en algunos casos existen datos que permiten suponer que enfrentamos un ejercicio de simulación en donde el cumplimiento de las obligaciones más básicas resulta difícilmente comprobable.

Esta situación puede ser explicada por diversas razones. Una de ellas es la carencia de un marco conceptual que permita entender el significado y alcance de la transparencia^{vii} como una política pública. En este sentido el marco normativo establecido por las leyes de transparencia y acceso a la información pública, así como por otro conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias fundamentalmente de orden presupuestario o financiero (véase la Sección II de este trabajo), es un elemento necesario pero no suficiente para avanzar significativamente en la construcción de entornos de transparencia efectivos. De hecho, como mostraremos adelante, estas disposiciones responden a lógicas distintas y sus objetivos no están claramente alineados. Otra razón es que el desarrollo de esa política de transparencia supone recurrir a diversos elementos técnicos y organizacionales relativamente complejos –entre otros, sistemas de gestión documental, tecnologías de la información, mecanismos institucionales de producción y distribución de información, recursos humanos capacitados - con los que raramente se cuenta.

Otra dimensión a considerar es que la operación de los programas sociales es compleja, en particular si se atiende al hecho de que frecuentemente concurren en su ejecución los gobiernos federal y estatales, y que en general se carece de mecanismos de coordinación entre estas instancias que permita una política generalizada de transparencia. Por ello, se observan importantes asimetrías en la forma en que los diferentes estados manejan la información respecto de los programas sociales. Finalmente, los cambios y potencialidades que supone la transparencia no sólo corresponden a las organizaciones gubernamentales sino también a la sociedad en su conjunto, a sus valores y cultura política, así como a su capacidad de organizarse para utilizarlos.

Quizá por estas razones no resulta sorprendente que un análisis de la transparencia y el acceso a la información en los programas sociales revele problemas serios. Ciertamente, es posible identificar algunos avances (PNUD-México: 2006, 22 y ss.), pero éstos están muy lejos aún de constituir una auténtica política de transparencia en la materia. Como se muestra más adelante en este artículo, la revisión del estado de la cuestión exhibe deficiencias y lagunas importantes en el marco normativo –que incluye la falta de una definición jurídica precisa de lo que constituye un “programa social”- y una práctica asimétrica, desordenada y confusa en la disponibilidad de información en internet sobre los programas sociales.

Antes de entrar en el análisis, consideramos necesario establecer en una primera sección, las coordenadas conceptuales que permitan darle sentido y contenido a la transparencia y el acceso a la información. Ello nos permitirá en una segunda sección realizar un análisis del marco normativo y algunas prácticas gubernamentales en materia de transparencia en los programas sociales. Todo lo anterior nos conducirá a proponer, en la tercera parte de este artículo, algunos elementos para la construcción de una política de transparencia en materia de programas sociales.

Transparencia y rendición de cuentas: un marco conceptual.

El concepto de transparencia parece haberse incorporado ya al vocabulario cotidiano. Es un término que se utiliza frecuentemente como una especie de llave maestra que permite referirse a una cualidad que se considera deseable, aunque difícilmente se puede precisar su contenido concreto. La transparencia resulta así, paradójicamente, un término opaco.

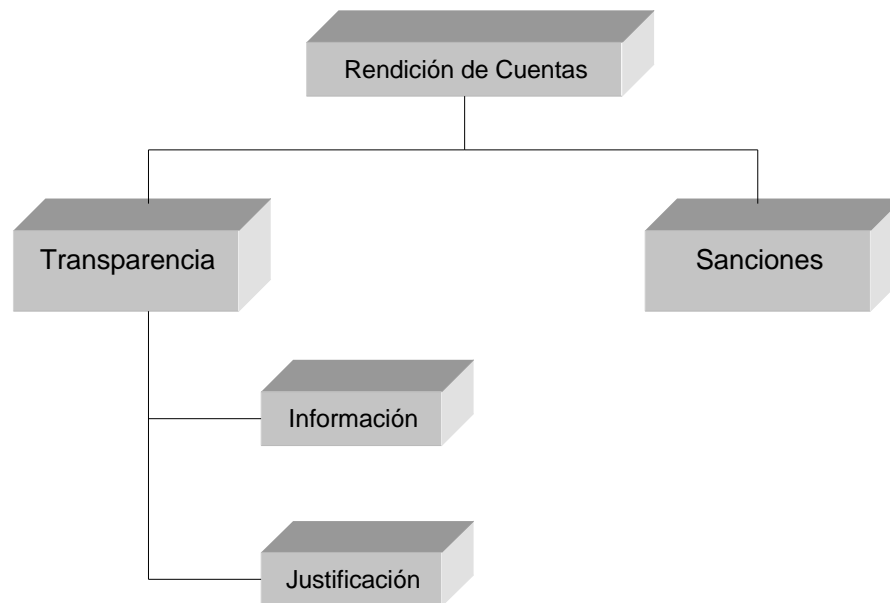
Por transparencia entenderemos aquí ciertas cualidades de un flujo de información: ^{viii} accesibilidad, oportunidad, relevancia, verificabilidad, inclusión, inteligibilidad e integralidad, todas ellas desde la perspectiva de un tercero externo quien es el receptor de ese flujo. ^{ix} La accesibilidad responde a “cómo” se puede tener conocimiento de la información; la oportunidad se refiere al “cuándo”; la relevancia al “cuál y cuánta”, la inclusión a “quiénes” (bajo el principio que ninguno de los usuarios relevantes debe estar excluido del proceso de acceso). La verificabilidad supone considerar los mecanismos para corroborar que la información disponible corresponde a hechos efectivamente realizados y normalmente implica la existencia de un soporte documental que permita corroborar los hechos; la inteligibilidad implica que la información debe presentarse de manera tal que sea clara y aprovechable para los usuarios. Finalmente la integralidad se refiere a que la información debe ser completa. Resulta evidente que la transparencia así considerada no es un valor absoluto, sino relativo a las necesidades de información específicas de sus diferentes usuarios. Ahora bien, ¿cómo podemos encuadrar esta idea de transparencia en un marco conceptual que le dé sentido? Creemos que ese marco lo constituye la idea de rendición de cuentas, mismo que está estrechamente vinculado a los mecanismos de gobernanza democrática (entre otros véase March y Olsen: 1995; Bovens: 1998; McKinney y Howard: 1998; Przeworski et. al.: 1999; Schedler et. al.: 1999). La rendición de cuentas es lo que en última instancia justifica la transparencia y le da un sentido democrático. A continuación exploraremos estas ideas.

A. La rendición de cuentas^x

La rendición de cuentas engloba “todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder” (Schedler: 2004, 9). Según este mismo autor, ésta comprende dos dimensiones básicas: por un lado la “responsabilidad”, es decir, la obligación de los

políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y por el otro la capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido o incurran en omisiones en el uso de sus facultades (Schedler: 2004, 13 y ss.). El siguiente diagrama esquematiza estas ideas:

Diagrama I. Elementos de la rendición de cuentas.



Fuente: (Schedler: 2004, p. 13)

La primera dimensión, que Schedler denomina “responsabilidad” (answerability), pero que nosotros preferimos llamar transparencia, tiene dos vertientes: información y justificación. La primera es el derecho (del supervisor) de recibir información y, consecuentemente, la obligación (de l supervisado) de entregarla. Esta vertiente se construye jurídicamente a través del derecho de acceso a la información - o si se quiere de manera más precisa como el derecho de acceso a la documentación administrativa (Fernández Ramos: 1997 y 2002) -y que se construye como un derecho fundamental.^{xi} Junto con este derecho diversas disposiciones legislativas o presupuestarias (véase infra) han establecido una serie de obligaciones para las dependencias gubernamentales de informar sobre sus acciones y el ejercicio de recursos aun cuando no medie una solicitud específica de información. A estas disposiciones las denominaremos genéricamente como obligaciones de transparencia y suelen utilizar internet como el medio más importante de difusión. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

La segunda vertiente es más compleja pues se refiere a la explicación y justificación de las acciones. Esta vertiente implica sujetar el ejercicio del poder no sólo al “imperio de la ley” sino también al “imperio de la razón” (Schedler: 2004, 14) y genera una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y aquéllos a quienes se las rinden. Este aspecto está jurídicamente menos desarrollado y se entiende más fácilmente en el contexto del ejercicio del poder político. Sin

embargo, la racionalidad de una auténtica política de transparencia se encuentra juntamente en esta dimensión. Es decir, no se trata únicamente de dar acceso a los documentos administrativos o incluso de producir datos y difundirlos, sino de darle un sentido específico que permita generar flujos de información con valor agregado, que proporcionen una cabal justificación de las acciones así como una posibilidad efectiva de realizar una evaluación independiente por los diferentes actores involucrados en el diseño, ejecución e implementación de las políticas públicas.

La segunda dimensión de la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad y posibilidad de ser sancionado por actuar de manera inapropiada. En efecto, no es suficiente que los actores que rinden cuentas expliquen qué hacen y por qué lo hacen; también deben asumir las consecuencias de sus acciones e incluso la eventual imposición de sanciones cuando hayan actuado fuera de las facultades que les otorga el marco jurídico. Debe advertirse que el concepto de sanción debe entenderse en el sentido más amplio posible, es decir, no se refiere únicamente a las sanciones penales o administrativas, sino también a la “sanción democrática”, que es el juicio último que ejerce el ciudadano en las urnas respecto del desempeño de un gobierno o partido.

Los tres mecanismos juntos —información, justificación y sanción— hacen de la rendición de cuentas un concepto multidimensional que incorpora una variedad considerable de formas e instituciones. En nuestro país, desde hace varias décadas, incluso antes de que se alcanzara el cambio democrático, se habían venido implementando diversos mecanismos de rendición de cuentas.

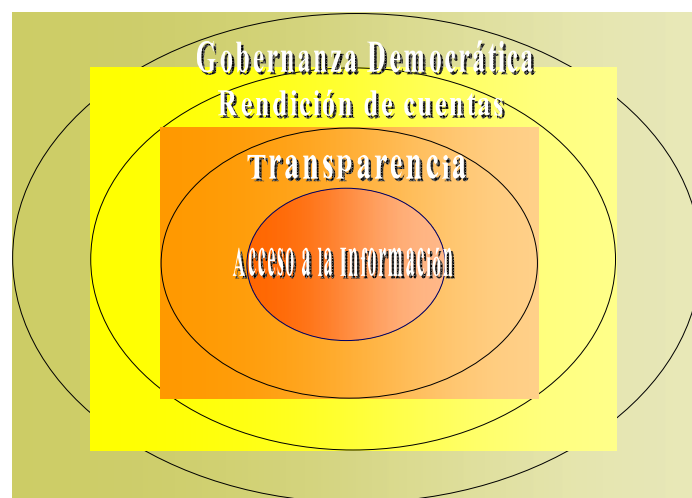
Primero se dieron al interior de la propia administración, a través de los diferentes instrumentos de control administrativo. Posteriormente, ya en pleno cambio del modelo económico y político, la mayor fuerza e independencia de los diferentes órganos de poder, junto con la integración de México a los mercados internacionales,^{xii} hicieron que estos mecanismos se fueran sofisticando y mejorando significativamente. Sin embargo, y a pesar de algunos tímidos intentos,^{xiii} faltaba construir un verdadero mecanismo institucional que permitiera la rendición de cuentas directa entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales.

Pero no fue sino hasta después de la elección de 2000 que se dieron las condiciones para el diseño y puesta en operación de este mecanismo, mismo que se concretó en buena medida en las leyes de transparencia y acceso a la información que establecieron el carácter público de la información gubernamental, los mecanismos de acceso a los documentos administrativos y un conjunto de obligaciones de transparencia (Concha, López Ayllón y Tacher Epelstein: 2004).

Lo anteriormente expuesto, permite proponer un marco que ayude a entender la relación de los diferentes conceptos que hemos venido desarrollando y que con frecuencia se usan de manera

intercambiable, pero que no significan lo mismo. Podemos para este efecto imaginar un sistema de círculos concéntricos. Al centro se encuentra el “derecho de acceso a la información”, que supone la potestad del ciudadano de solicitar información a las autoridades y la obligación correlativa de éstas de responderle. El segundo círculo corresponde a la transparencia, que incluye el derecho de acceso, pero que tiene un contenido más amplio pues implica una política pública que busca maximizar el uso público de la información y que debería proveer las razones que justifican una acción o decisión determinadas. Un tercer círculo, más amplio, es el de la rendición de cuentas. Como explicamos, incluye a la transparencia pero contiene una dimensión adicional, que es la sanción como un elemento constitutivo. Finalmente todo se da en el marco de las instituciones de la gobernanza democrática. El siguiente diagrama esquematiza estas ideas.

Diagrama II. Del acceso a la información a la gobernanza democrática



Fuente: Elaboración propia

B. La transparencia como política pública

La legislación en materia de transparencia y acceso a la información constituye un avance cierto en el diseño de los mecanismos de rendición de cuentas en el país, pero también tiene límites que es necesario dimensionar para poder valorar su impacto en los programas social es.

Estas leyes tienen una primera dimensión, que es dar contenido al derecho de acceso a la información gubernamental –que constituye un derecho fundamental (López Ayllón: 2005; Carbonell: 2006)- mediante un procedimiento que permite a cualquier persona solicitar el acceso a los documentos administrativos y establecen el deber correlativo de las dependencias gubernamentales de proporcionarlos, salvo que se encuentre en algunas de las causales de excepción que ellas mismas desarrollan (Fernández Ramos: 200 2; López Ayllón: 2005).

Las leyes tienen una segunda dimensión relacionada con la obligación de generar información y publicarla en internet. Esta obligación –más directamente relacionada con la transparencia en el sentido arriba señalado- está orientada a dar cuenta de los principales indicadores de gestión de las organizaciones gubernamentales, primordialmente en cuestión financiera. Aunque algunas leyes establecen ciertas características que debe tener esa información, en la realidad su cumplimiento es complejo pues no existen estándares que permitan determinar con precisión su contenido. De este modo, si bien es cierto que la cantidad de información gubernamental disponible en internet ha mejorado notablemente en los últimos años –especialmente a nivel federal, pero también en algunos Estados- también lo es que no siempre se cumplen todos los elementos que dispone la legislación y menos aún los criterios de calidad que debería tener la información.

La legislación nacional tiene sin embargo diversos problemas. Uno de ellos es el diseño mismo de las leyes, que presenta deficiencias importantes tanto en su dimensión estrictamente jurídica como institucional (Villanueva: 2004; Merino: 2006; Guerrero y Ramírez de Alba: 2006). Más grave es la carencia de las condiciones materiales y organizacionales que permitan su correcta operación (López Ayllón: 2006, 255 y ss.) y que apenas comienzan a gestarse.

Las leyes de transparencia y acceso a la información tienen otro problema más fundamental y es que aun su cumplimiento más cabal no implicaría una auténtica política de transparencia orientada a “maximizar el uso social de la información dentro de la organización gubernamental”^{xiv}. Al respecto Mauricio Merino ha escrito:

“La política de transparencia [...] se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para dar contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental. [...] Reclama una política definida capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible. Así, mientras el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos.” (Merino: 2006).

Las ideas de Merino tienen una amplia implicación pues consideran que la transparencia constituye una política pública “horizontal” que no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo en la manera de seleccionar, diseñar, implementar, gestionar y evaluar las políticas públicas. La política de transparencia no se agota así en el cumplimiento formal de los requisitos establecidos en las leyes de acceso a la información, sino que “exige modificaciones mucho más amplias en la forma en que los gobiernos abordan la gestión pública” (Merino: 2006). Se trata de una auténtica “revolución”, de largo aliento, en la manera de ejercer el poder, y por ello, implica enormes dificultades políticas y técnicas. Al mismo tiempo supone un diseño específico de las formas organizacionales de producir, difundir, acceder, gestionar, conservar y aun destruir la información gubernamental. Estos serían los ingredientes de

una autentica política de transparencia mismo que, como hemos dicho, no están contenidos de manera explícita en la legislación nacional en la materia.

Antes de continuar, cabe preguntarse si la transparencia per se genera mejores políticas públicas. La investigación en este campo apenas comienza y no existe aún evidencia conclusiva, positiva o negativa (Finkelstein: 2000). Lo que parece cierto es que en el agregado, una política pública más transparente permite una mejor comprensión de su efectividad y sus límites, y en conjunto ayudará a una mejor evaluación y rediseño de la misma. Por ello resulta importante entender en primer lugar cómo ha incidido la legislación en materia de transparencia y acceso a la información en los programas sociales, para poder después proponer lo que constituiría una política de transparencia en la materia.

La transparencia en los programas sociales en México. Un análisis del marco normativo y la práctica gubernamental

Procederemos ahora a realizar un análisis del modo en que la transparencia y acceso a la información han incidido en los programas sociales. Para ello revisamos en primer término el marco normativo que, como se verá, es complejo, diverso y poco coherente. Esto nos permitirá revisar posteriormente, con una muestra ilustrativa pero no representativa, la manera en que este marco ha incidido en la información que actualmente se encuentra disponible en internet en materia de programas sociales.

C. Un marco normativo complejo y heterogéneo

La determinación del marco normativo en materia de programas sociales encuentra un primer problema en la falta de definición jurídica sobre sus características. A esta situación se añade la diversidad y heterogeneidad de la legislación aplicable en materia de transparencia aplicable a los programas sociales, tanto a nivel federal como estatal.

1. Qué es un programa social

Con objeto de establecer el marco jurídico de los programas sociales resulta necesario identificarlos previamente. Un análisis del marco normativo muestra que no existe posibilidad alguna de definir jurídicamente el contenido del término "programa social". Las principales normas que regulan el gasto público federal, es decir el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006^{xv} (en adelante, PEF 2006) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria^{xvi} (en lo sucesivo, LFPRH)^{xvii} no utilizan el concepto de "programa social". Con excepción

de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS),^{xviii} las principales leyes en materia social tampoco lo usan.^{xix} Así, a la complejidad que de suyo presenta la indeterminación del contenido de la transparencia para predicarla respecto de ciertos objetos, debemos añadir la ausencia de una definición jurídica del término “programas sociales” que permita establecer con claridad qué los caracteriza.

Los dos instrumentos presupuestarios mencionados (el PEF y la LFPRH), contemplan un amplio universo de programas federales,^{xx} dentro de los que puede encontrarse el subconjunto de los denominados programas de subsidio, compuestos por los recursos federales asignados a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para ser otorgados a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general.^{xxi} Para efectos del estudio consideramos estos programas como nuestro objeto de análisis, pues el estudio exclusivo de los “programas sociales” previstos por la LGDS resultaría claramente limitado.

2. El marco normativo de los programas federales de subsidio en materia de transparencia

Los programas de subsidio a nivel federal están regulados principalmente por el PEF 2006 y la LFPRH. A este marco jurídico debe añadirse en materia de transparencia la LFAI,^{xxii} así como diversas disposiciones de las leyes especiales (principalmente la LGDS, Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y la Ley General de Salud (LGS)). Son también aplicables las normas de carácter administrativo que determinan la ejecución de algunos de esos programas y que se conocen como reglas de operación.^{xxiii} Éstas son “las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos.”^{xxiv} (énfasis añadido).

a) PEF 2006, LFPRH y reglas de operación

En materia de programas de subsidio, el PEF 2006 establece en su artículo 54 que deberán sujetarse a reglas de operación los programas señalados en el Anexo 16 del propio instrumento. Sin embargo, el PEF 2006 no contiene disposición alguna respecto de los criterios que deben adoptar el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, en los ámbitos de sus respectivas competencias, para incluir ciertos programas en ese anexo. Así, paradójicamente, la construcción del Anexo 16 del PEF resulta completamente opaca.^{xxv}

No obstante, es innegable que en años recientes el gobierno federal ha hecho un esfuerzo por dar un contenido jurídico cada vez más preciso y exhaustivo a las reglas de operación. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) vigente hasta el 30 de marzo de 2006,

no contemplaba estos instrumentos jurídicos, por lo que la regulación de las reglas de operación se limitaba a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos vigente en cada ejercicio fiscal, y los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la de la Función Pública (SFP), con una orientación preponderantemente fiscalizadora.

La nueva LFPRH y el PEF 2006 establecen en cambio un entramado jurídico de más amplio aliento para las reglas de operación. Pretenden hacer de ellas instrumentos de difusión de los programas, de generar a través de su contenido un blindaje contra el uso político y electoral, así como dar herramientas para la evaluación e inclusive para la imposición de sanciones. En efecto, disponen que las reglas de operación deben ser claras y precisas, “a efecto de ser difundidas entre la población a través de los medios de comunicación” e incluir leyendas que expliciten que los programas son públicos y ajenos a cualquier partido. Se establece también que deben recibir por parte de la SHCP autorización presupuestaria, así como sujetarse a un dictamen por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) para detectar duplicidades con otros programas. En cuanto a la publicidad, se prevé que las reglas de operación deberán ser publicadas tanto en el Diario Oficial de la Federación como en internet. Contemplan de manera explícita los informes que deben generar las dependencias y entidades que administran los programas. Por el lado de la evaluación, las reglas de operación deberán contemplar los mecanismos y la distribución de los costos de la evaluación, la cual deberá ser realizada por instituciones académicas, de investigación u otros organismos especializados.^{xxvi}

Estas disposiciones normativas mantienen la referencia a que el contenido de las reglas de operación deberá formularse atendiendo a los criterios que emitan la SHCP y la SFP. La última versión de dichos lineamientos fue emitida en 2002^{xxvii} y fueron actualizados en 2004 en un esfuerzo conjunto de dichas secretarías y la Cofemer.^{xxviii} Los lineamientos establecen la estructura mínima de las reglas de operación y constituyen el referente principal para su elaboración.^{xxix}

Estos lineamientos son perfectibles tanto en su contenido –por ejemplo, puede observarse que algunas de sus disposiciones parecen confundir su objeto de regulación (las reglas de operación), con el objeto de las propias reglas de operación (los programas) - como en su carácter vinculatorio y su aplicación, pues existen reglas de operación vigentes en 2006 que no se ajustan cabalmente a estos lineamientos. No obstante, es innegable que constituyen un importante avance respecto a la situación que se observaba en el pasado reciente en materia de recursos públicos federales en general, y en particular en materia de programas de subsidio.

Por otra parte, en el PEF 2006 se establecen ciertas “disposiciones para fomentar la transparencia” de los programas señalados en el Anexo 16. La herramienta principal es la inclusión en la papelería, la documentación oficial, la publicidad y la promoción, de leyendas respecto a que

los programas son financiados con recursos públicos, así como la prohibición su uso con fines políticos, electorales, de lucro, partidistas o de promoción personal de los funcionarios. Otras herramientas contempladas son la obligación de publicar los padrones de beneficiarios, el monto asignado y la distribución de recursos.^{xxx} Como puede observarse estas disposiciones de “transparencia” suponen objetivos precisos, destinados a evitar en lo posible el uso político de los programas o mejorar la información de los usuarios, pero difícilmente constituyen una política de transparencia tal y como la hemos definido previamente.

Otras disposiciones comunes a los programas del Anexo 16 y al resto de los programas de subsidio^{xxxii} prevén diversas medidas, por ejemplo que deberán sujetarse a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad, para lo cual deberán, entre otras obligaciones, identificar a la población objetivo; prever montos máximos por beneficiario; procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo y transparente a todos los grupos sociales y géneros; garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y se evite destinarlos a una administración costosa y excesiva; incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; buscar la eventual disminución o terminación de apoyos presupuestarios; asegurar la coordinación de acciones para evitar duplicidades; y garantizar la oportunidad y temporalidad del otorgamiento de recursos.

De este conjunto de obligaciones pueden realizarse dos observaciones. La primera, de forma, es que respecto de los programas de subsidio que no están incluidos en el Anexo 16 -y que por ello no están sujetos a reglas de operación - queda una laguna respecto de la forma concreta en la que se harán operativas las obligaciones descritas. La segunda, que en este conjunto de criterios se mezclan condiciones de la transparencia (información) con otras referidas a la operación de los programas, lo que muestra que no existe claridad normativa respecto del contenido preciso de la “transparencia” y mucho menos de los objetivos y articulación de una política integral en esta materia.

b) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

De manera adicional a las disposiciones ya comentadas, la LFAI contiene dos obligaciones específicas que pueden relacionarse con la transparencia en materia de programas sociales. La primera se encuentra en la fracción XI del artículo 7, que se refiere a la obligación de las dependencias y entidades federales de hacer pública de manera comprensible, veraz, oportuna, confiable y actualizada^{xxxiii}, la información relativa al “diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio” (énfasis añadido).

La misma fracción establece que deberán hacerse públicos los “padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación” (énfasis añadido). Esta fracción se desarrolla en el artículo 19 del Reglamento de la LFAI, que establece que mediante actualizaciones trimestrales deberá hacerse pública la información relacionada con los “programas de estímulos, apoyos y subsidios”, incluyendo: el nombre o denominación del programa; la unidad administrativa responsable; la población objetivo o beneficiaria con el padrón respectivo; los criterios montos y periodos para los que se otorgan, así como los resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas. Como puede observarse, el reglamento de la LFAI identifica a los “programas sociales” con los “programas de estímulos, apoyos y subsidios” y orienta sus disposiciones a la generación de información específica sobre dichos programas. En muchos casos la información requerida es similar a aquella contenida en las disposiciones presupuestarias, pero el fraseo, objetivo y alcance de las disposiciones es distinta y no está alineada con éstas.

La LFAI contiene una segunda disposición que constituye una especie de “red” que pretende capturar todo aquello que no haya sido especificado en el artículo 7. Así, en su artículo 12 establece que los sujetos obligados por la ley deben hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes se entregue, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos. Para efectos de nuestro análisis esta disposición es redundante respecto de la establecida en el artículo 7 pues resulta sus principales contenidos están ya incluidos en los elementos desarrollados en el Reglamento de la LFAI comentados y que se aplican a los programas sociales de estímulos, apoyos y subsidios.

c) Otras leyes especiales

En materia de transparencia de programas, la LGDS estipula que la distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso, se hará con criterios de “equidad y transparencia”.^{xxxiii} Cabe destacar que esta ley identifica, de manera limitada, transparencia con publicidad, aunque añade algunos criterios para tal efecto: “[l]as autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.”^{xxxiv} Estos criterios no están reglamentados y por ello su contenido es vago. Por otro lado, como puede observarse, no corresponden exactamente a los contenidos en las disposiciones presupuestarias y en la LFAI.

Por su parte, la LDRS no prevé programas de subsidio, pero sí “apoyos” (que no son otra cosa sino subsidios pero que añaden a la dispersión y confusión terminológica) de diversas clases. Para dos tipos específicos de apoyos previstos –los apoyos multianuales^{xxxv} y los apoyos a los productores^{xxxvi}–

-dispone que están sujetos a criterios de transparencia, mediante la difusión de las “reglas para su acceso” y la publicación de los montos y tipo de apoyo por beneficiario. La LDRS no hace referencia expresa a los casos en los que los apoyos estarán sujetos a reglas de operación; en cambio contempla que, cuando éstas existan, dispondrán “cuando menos”, el tiempo durante el cual se otorgará el apoyo, el monto de los apoyos, los límites de extensión para poder recibirlos, así como los requisitos para acreditar lo anterior y la forma de resolver las controversias que se originen con motivo de los apoyos mediante la intervención de los distritos de desarrollo rural. Debemos señalar que en esta previsión no especifica si resultan inaplicables los lineamientos para reglas de operación (ver supra), pues aunque no establece contenidos opuestos, ciertamente no son idénticos.

Por último, la LGS prevé que las autoridades en la materia (que en este caso son las federales y estatales), en el ámbito de sus respectivas competencias, dispondrán lo necesario para transparentar su gestión de conformidad con las normas aplicables en materia de acceso y transparencia a la información pública gubernamental. Deberán difundir “toda la información que tengan disponible” respecto de universos, coberturas, servicios ofrecidos, así como del manejo financiero del Sistema de Protección Social en Salud, entre otros aspectos, con la finalidad de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño del Sistema.^{xxxvii} Puede observarse que este instrumento prevé disposiciones de acceso a la información y de rendición de cuentas. A pesar de lo anterior, no especifica el régimen aplicable a los programas de subsidio contenidos en la ley ni reglas de operación para los mismos.

En síntesis, en las diferentes leyes aplicables a lo que genéricamente podemos denominar como programas sociales, la transparencia se identifica con la publicación de cierta información por parte de las dependencias y entidades responsables de la ejecución de esos programas. Esta información se califica con diferentes cualidades, generalmente definidas en términos vagos y no reglamentados (veracidad, objetividad, oportunidad, sistematicidad), no siempre coincidentes y con un alto grado de redundancia. Finalmente, salvo en el caso de las reglas de operación y el reglamento de la LFAI, no existe un esfuerzo normativo detallado para determinar de manera precisa qué información se debe hacer pública, con qué periodicidad y en qué medio.

Así pues, encontramos a nivel federal al menos tres conjuntos de obligaciones en materia de transparencia respecto de los “programas sociales” –similares pero no idénticos- que parecen responder a objetivos y destinatarios distintos y cuyo alcance –a veces incierto pues la redacción legal es vaga- es también diferente.

3. Programas federales ejecutados por entidades federativas y municipios

El diseño de algunos programas federales supone que en su financiamiento concurren la federación y las entidades federativas. La participación de ambos órdenes de gobierno se prevé a través de los convenios de coordinación, con fundamento en el artículo 26 constitucional, la Ley de Planeación, el PEF 2006 y la LFPRH. Asimismo, la LGDS y la LGS, así como sus reglamentos, contienen disposiciones relativas a la ejecución por las entidades federativas de recursos de programas federales previstas en dichos ordenamientos.

Por otra parte, existen otros programas federales en los que no existe concurrencia de recursos, pero cuya ejecución se realiza a través de las entidades federativas o incluso los municipios (por ejemplo el Seguro Popular). En estos programas las dependencias federales podrán, con cargo a sus presupuestos, celebrar convenios de coordinación con los estados para descentralizar funciones o reasignar recursos correspondientes a programas federales, con el propósito de transferir responsabilidades y en su caso, recursos humanos y materiales. Estos convenios deberán ser públicos e incluir "criterios de transparencia", establecer plazos y calendarios de entrega de recursos, prioridades, medidas de contingencia y reglas para su fiscalización.^{xxxviii} Deben apegarse al modelo emitido por la SHCP y la SFP y requieren de la autorización presupuestaria de la SHCP.^{xxxix}

El PEF 2006 y la LFPRH establecen que los recursos de programas federales no pierden su carácter federal por la concurrencia de recursos locales ni por la reasignación de los federales. En consecuencia, en principio es aplicable la normatividad federal. Sin embargo, en la práctica la "transparencia" que debería existir respecto de estos recursos es virtualmente inaplicable pues, para efectos federales, las dependencias se limitan, en el mejor de los casos, a reportar la entrega de recursos a las entidades federativas. Éstas por su parte, raramente o nunca reportan la manera en que ejercen estos recursos ni cumplen con las disposiciones aplicables pues no se consideran sujetos obligados por ellas. El Anexo I de este trabajo ilustra con detalle esta problemática respecto del programa del Seguro Popular.

4. Marco normativo de los programas sociales estatales en materia de transparencia

a) Disposiciones presupuestarias

En el orden federal se han hecho importantes avances para propiciar la transparencia en los programas de subsidio, no obstante los señalamientos que hemos apuntado respecto a la falta de precisión conceptual y jurídica, las insuficiencias en la reglamentación (por ausencia o defecto) así como a las limitaciones que impone la inexistencia de criterios claros para sujetar a los programas a

reglas de operación. Los propios lineamientos aplicables a las reglas de operación, como hemos observado, son perfectibles en cuanto a contenido y aplicación.

Consideramos que el estudio de la transparencia en los programas de subsidio resulta incompleto si no se aborda la situación en las entidades federativas, pues éstas no sólo ejercen recursos públicos federales, sino que manejan sus propios programas. Las limitaciones de tiempo y espacio para el desarrollo de este trabajo nos impidieron revisar con profundidad la materia estatal; sin embargo estimamos indispensable realizar al menos una revisión breve que nos permita realizar algunas consideraciones preliminares sobre el estado que guarda la normatividad en materia de transparencia respecto de los programas sociales en las entidades federativas.

Para este propósito se revisó la legislación presupuestaria y de transparencia en un conjunto de entidades federativas seleccionadas: Chiapas, el Distrito Federal, el Estado de México, Guanajuato, Veracruz y Tlaxcala.^{xi} Para cada caso, se buscó en los portales de internet el marco normativo aplicable a sus programas de subsidio (o términos similares, como apoyos y programas sociales) y se revisaron los instrumentos encontrados para identificar las disposiciones cuyo objeto fuera la transparencia de los recursos públicos destinados a tales fines.

En general puede decirse que las entidades federativas se encuentran rezagadas respecto a la Federación. En primera instancia, la mayoría de entidades estudiadas mantienen vigentes instrumentos jurídicos (sean leyes especiales o capítulos dentro de sus códigos financieros) similares a la derogada LPCGPF que, como se ha señalado, no contenía disposiciones expresas en materia de transparencia ni preveía las reglas de operación como herramientas para asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los programas de subsidio incluyendo dentro de estos implícita o explícitamente a los programas sociales. En segundo lugar, sus presupuestos de egresos tampoco suelen replicar las previsiones del instrumento federal respecto de la misma materia. Así, no se establece la obligación de expedir reglas de operación para programas específicos ni se encontraron lineamientos aplicables a las mismas. En tercer lugar, y considerando lo escaso y disperso de las disposiciones en materia de transparencia y regulación del gasto en programas de subsidio, resulta difícil identificarlas y encontrarlas, al menos en internet.

De manera específica, en el caso de Chiapas, el Código Financiero^{xii} prevé que los subsidios deberán ser otorgados de acuerdo con criterios de selectividad, objetividad y transparencia, y establece bases para que el mecanismo de distribución, administración y operación facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su aplicación. El presupuesto de esa entidad para el ejercicio fiscal 2006^{xiii} no contiene referencia alguna a la transparencia de los programas de subsidio ni regula las reglas de operación.

En el caso del Distrito Federal, el Código Financiero^{xliii} establece que los subsidios estarán sujetos a reglas de carácter general que emita la Secretaría de Finanzas y contiene un marco mínimo de rendición de cuentas a través de informes de ejecución respecto de recursos destinados a subsidios, pero no contiene una sola referencia a la transparencia. Por su parte, el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2006^{xliiv} dispone que el otorgamiento de recursos por concepto de transferencias, donativos, apoyos y subsidios (dentro de los cuales asumiremos que se encuentran los programas sociales) estará sujeto a criterios de selectividad, objetividad, equidad, temporalidad y transparencia y condicionado a que se precise claramente programas, destinos, beneficiarios, objetivos, temporalidad y condiciones; no se prevé, sin embargo, la elaboración de reglas de operación de los programas que expliciten los contenidos de los criterios y rubros mencionados.

En el Estado de México su Código Financiero^{xliv} no prevé disposiciones en materia de transparencia ni reglas de operación, en tanto que el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2006^{xlvi} establece criterios generales para la aplicación de subsidios.

Tratándose de Guanajuato, la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato^{xlvii} incorpora criterios generales aplicables a los programas de subsidio y dispone que deberán publicitarse las condiciones, requisitos y términos para concederlos, pero no contempla reglas de operación. Por su parte, la Ley del Presupuesto General de Egresos para el ejercicio fiscal 2006^{xlviii} sólo sujeta a reglas de operación los programas y proyectos de inversión pública y no los de subsidio. Las bases de las reglas de operación son similares a los criterios contemplados por el PEF 2006.

En el caso de Veracruz, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la entidad^{xlix} no contiene disposiciones de transparencia ni prevé reglas de operación, mientras que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la entidad para el ejercicio 2006^l prevé que deberán sujetarse a criterios de selectividad, objetividad, transparencia y temporalidad, así como a las disposiciones que emita la Secretaría de Finanzas y Planeación sobre la operación, evaluación y ejercicio del gasto en programas de subsidio.

Por último, para Tlaxcala, no pudo identificarse un instrumento regulador del gasto estatal, ni en las fechas de búsqueda pudo accederse a su Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006.^{li}

Como puede observarse, la regulación presupuestal es asimétrica entre las diferentes entidades federativas. Adicionalmente en la mayoría de los casos las disposiciones que pueden referirse a criterios de transparencia están enunciadas en términos muy generales y en ningún caso

existe la referencia a mecanismo específicos, tales como las reglas de operación, que le den especificidad y contenidos a estas disposiciones legislativas. En otras palabras, en materia de transparencia presupuestal existe un rezago importante a nivel de las entidades federativas en comparación con la legislación federal.

b) Leyes de transparencia y acceso a la información

En cuanto a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, hemos indicado que salvo dos entidades federativas, el resto de los estados cuenta ya con una ley de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, no todas ellas tienen disposiciones equivalentes a las contenidas en materia de transparencia para los programas de subsidio y entrega de recursos públicos a nivel federal. La tabla siguiente sintetiza esta situación.

Tabla 1. Obligaciones de Transparencia de los Programas de Subsidio en las Leyes Estatales de Acceso a la Información.

| Obligación de publicar en internet | Leyes que la establecen | Leyes que no la establece |
|---|--|--|
| Programas de subsidios | Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán. | Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz, Zacatecas, Nuevo León, Oaxaca |
| Entrega de recursos públicos, destinatarios y uso | Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán, Zacatecas | Baja California, Distrito Federal, Guerrero, México, Morelos, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Nuevo León, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca |

Fuente. Elaboración propia con base en la legislación estatal en materia de transparencia y acceso a la información.

Sin entrar al detalle de los contenidos de cada una de las obligaciones referidas en las leyes estatales, resulta obvio a simple vista que no existe un criterio común y compartido acerca del tipo de información que en esta materia debería ofrecerse en los portales de internet, y mucho menos en los criterios específicos que deberían guiar la publicación de esa información. Una simple revisión del estado que guarda esta información en la red, mostrará a cabalidad la dimensión del problema.

D. Una práctica desigual, confusa y sin criterios claros

La evaluación de la transparencia en los programas sociales es un asunto metodológicamente muy complejo. Diversos factores contribuyen a ello, entre otros la carencia de criterios claros sobre aquello que constituye un programa social, la dispersión y diversidad del marco normativo, la poca especificidad respecto de quiénes son los sujetos obligados a proporcionar la información, así como quiénes son los destinatarios y cuáles los contenidos específicos de la misma. Más allá de esto, resulta complejo construir indicadores comparables cuando el marco normativo aplicable y el medio por el cual se debe publicar la información es tan diverso.

No obstante todo lo anterior, y con una intención meramente ilustrativa respecto de las prácticas gubernamentales en materia de transparencia respecto de los programas sociales, a continuación presentamos los resultados una observación selectiva y no representativa que pone en evidencia el estado que guarda en la actualidad la información disponible en la materia, al menos la que puede encontrarse en internet. Resulta obvio que las prácticas gubernamentales en materia de transparencia no se limitan a la publicación de información en internet y que una evaluación completa hubiera requerido varios puntos de observación. Sin embargo, considerando las limitaciones de tiempo para realizar este estudio, este punto de observación permitía establecer criterios de comparabilidad mínimos a partir de elementos normativos que, aunque como ya señalamos, no son comunes, sí posibilitan elaborar criterios relativamente objetivos. La observación que aquí se desarrolla busca así simplemente servir de ilustración sobre una dimensión del problema, pero que resulta significativa en el contexto más amplio en el que se ubica este trabajo. Antes de presentar los resultados, conviene precisar la manera en que se construyó esta observación.

1. Consideraciones sobre la observación del nivel de transparencia en los programas sociales

Una primera dificultad a salvar era la dispersión del marco normativo. Ante la imposibilidad de establecer denominadores comunes se determinó hacer una observación con base en los criterios contenidos en los lineamientos elaborados de manera conjunta por las SHCP, SFP y la Cofemer para las reglas de operación (véase supra). Como hemos explicado, la vinculatoriedad de los lineamientos es limitada, incluso dentro de la propia administración pública federal,ⁱⁱⁱ pero contiene una serie de criterios específicos que permiten realizar una observación comparable tanto a nivel federal como estatal y cuyos resultados son indicativos de la calidad de la información que existe sobre los programas sociales.ⁱⁱⁱ

Una segunda decisión fue utilizar como punto de observación exclusivamente la información disponible en los portales de internet. Sin duda este criterio sesga la observación, pero parte del supuesto de que un usuario promedio con un nivel medio de educación tenderá a utilizar este mecanismo como la primera fuente para obtener información. Además, permite utilizar el criterio de “transparencia” propuesto en este trabajo en el sentido de considerar como parte de ella la obligación de las dependencias de producir información y ponerla a disposición del público, y distinguirla claramente del acceso a la información, cuya observación requería la elaboración de solicitudes de información mediante usuario simulado, situación que no era factible con el tiempo otorgado para elaborar este trabajo.

Una tercera advertencia es que la observación se realizó con independencia de que existiera una disposición legal que estableciera la obligación de publicar información en internet. Con ello pretendemos determinar si la existencia de esa obligación tiene o no un impacto determinante en la información que se encuentra disponible públicamente respecto de los programas sociales.

El problema más complejo fue establecer la muestra sobre la cual se realizaría la observación para que resultara ilustrativa sin pretender, en modo alguno, ser representativa. Se determinó elegir a seis estados con diferentes niveles de marginación de conformidad con el índice del Consejo Nacional de Población.^{lv} Estos fueron Chiapas (muy alta), Veracruz (muy alta), Guanajuato (alta), Tlaxcala (media), estado de México (baja) y Distrito Federal (muy baja). Puesto que en cada uno existen diferentes entidades gubernamentales que administran programas sociales, se determinó elegir a tres que prima facie administraran programas sociales. Éstas fueron las secretarías o dependencias equivalentes en materia de desarrollo social, salud y desarrollo agropecuario. Es necesario advertir desde ahora que no en todos los casos fue posible identificar equivalentes en todos los estados seleccionados.

Ahora bien, cada secretaría administra normalmente más de un programa de subsidio. Para facilitar la presentación de los resultados se evaluó la información que existe respecto de cada programa pero los resultados se presentan de manera agregada por cada secretaría (como se verá adelante, incluso dentro de una misma secretaría no existe uniformidad en la información que se proporciona).

Finalmente era importante considerar dentro del universo de observación a los programas federales. Para darle cierta uniformidad al estudio determinamos elegir tres programas federales. Se eliminó de la muestra el Programa Oportunidades, que aunque es el que mayor presupuesto federal recibe es también el más estudiado y los resultados de las diversas evaluaciones de las que ha sido objeto han recibido una importante difusión, incluso por el propio PNUD^{lv} y por otros autores en esta misma compilación. Así se eligieron los programas del Seguro Popular (administrado por la Ssa); el de Apoyos a la Comercialización (administrado por Sagarpa) y Atención a Adultos Mayores

en Zonas Rurales (administrado por Sedesol). Los dos primeros constituyen respectivamente los programas que ocupan los lugares 2 y 4 en el monto de su financiamiento. El de adultos mayores, aunque con menores recursos, resultaba interesante pues permitía un punto de comparación con algunos programas estatales. Hechas estas consideraciones previas presentamos en seguida los resultados de la observación.

2. Los resultados de la observación

La siguiente tabla sintetiza los resultados de la observación respecto de la información publicada en internet sobre los programas sociales. La tabla se ha elaborado conforme a los criterios descritos en el apartado anterior.

Tabla 2. Los Programas Sociales en internet.

| Entidad Federativa/ Secretarías objeto de estudio | Nombre del programa (1) | Administrativa (2) | Población objetivo (3) | Padrón de beneficiarios (4) | Criterios Elegibilidad (5) | otorgamiento (6) | Montos (7) | Informes periódicos (8) | Evaluaciones internas/externas (9) |
|---|-------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------|------------|-------------------------|------------------------------------|
| Chiapas^{1/} | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social | Ü | Ü | Ü | Ü | Ü | Ü | Ü | Ü | Ü |
| Instituto de Salud | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü |
| Distrito Federal | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social | ± | ± | ± | ü | ± | ü | ± | ü | ü |
| Secretaría de Salud | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü |
| Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| Guanajuato | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social y Humano | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü |
| Secretaría de Salud | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| Secretaría de Desarrollo Agropecuario | ü | ± | ± | ü | ± | ü | ± | ü | ü |
| Estado de México | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social | ü | ü | ü | ± | ü | ü | ü | ü | ü |
| Secretaría de Salud | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| Secretaría de Desarrollo Agropecuario | ü | ü | ü | ± | ü | ü | ü | ü | ü |
| Tlaxcala | | | | | | | | | |

| Entidad Federativa/ Secretarías objeto de estudio | Nombre del programa (1) | Administrativa (2) | Población objetivo (3) | Padrón de beneficiarios (4) | Criterios Elegibilidad (5) | Período otorgamiento anual (A) | Montos (7) | Informes periódicos (8) | Evaluaciones internas/externas (9) |
|---|-------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------|------------|-------------------------|------------------------------------|
| Comité para la Planeación del Desarrollo de Tlaxcala | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú |
| Secretaría de Salud | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| Veracruz | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú |
| Secretaría de Salud ^{2/} | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú |
| Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú |
| Gobierno Federal ^{3/} | | | | | | | | | |
| Programa Seguro Popular (SSA) | ± | Ú | ± | Ú | ± | ± | ± | ± | Ú |
| Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales (SEDESOL) | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú |
| Programa de Apoyos a la Comercialización (SARGARPA) | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú | Ú |

[Ú].....No se publica información (nada satisfactorio). ?

[±].....La información está incompleta o no es clara (poco satisfactorio).

[Ú].....La información se publica en los términos precisos y su interpretación era clara y directa (satisfactorio).

[n.a.] En la publicación que realiza la Secretaría ésta señala que no administra programas de apoyo o subsidio. En el caso de Tlaxcala la página se encuentra en construcción.

1/ El estado de Chiapas aprobó recientemente su Ley de Transparencia y está en proceso de implementación. En el caso de Secretaría de Desarrollo Social, no obstante la falta de un portal de transparencia, el criterio respectivo fue "satisfactorio" en virtud de que la accesibilidad a la información de programas sociales resultó fácil y expedita. En cuanto al Instituto de Salud Estatal no se encontró información alguna sobre programas sociales, excepto una nota que versa sobre la convocatoria al Seguro Popular. Por ello el criterio de calificación fue "nada satisfactorio".

2/ La información de la Secretaría de Salud de Veracruz fue "nada satisfactorio" porque la dependencia no publica información sobre programas de apoyo o subsidio, pero tampoco señala explícitamente que no administre este tipo de programas.

3/ Se verificó información sobre programas sociales que operan o administran las Secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), Salud (Ssa) y de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

De manera general puede observarse que en materia de programas sociales existen avances respecto a la información disponible a través de internet, pues de las 6 entidades federativas y de los tres programas sociales del gobierno federal, sólo en un caso (Veracruz) no fue posible encontrar información alguna, a pesar de que esa entidad cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información. En el caso de Chiapas, aunque su ley de transparencia es muy reciente y se encuentra

aún en estado de implementación, fue posible encontrar información sobre programas sociales al menos en una secretaría.

Un análisis más detallado con base en algunos de los criterios de transparencia antes propuestos (accesibilidad, inclusión, relevancia, inteligibilidad y oportunidad, véase la sección I de este trabajo) permite ofrecer una visión quizá menos optimista sobre el estado de la transparencia en la materia que nos ocupa. Es importante señalar que el atributo de “verificabilidad” –que supone la existencia de soportes documentales- no se incluyó en el análisis pues su corroboración hubiera requerido realizar solicitudes de acceso a la información que permitieran verificar la existencia de documentos. En cuanto a la integralidad, este atributo se encuentra de manera implícita en la evaluación del conjunto de los otros criterios.

a) Accesibilidad

Este criterio busca identificar que el acceso a la información en internet sea fácil y expedito.^{vi} El cuadro siguiente muestra los resultados de la observación.

Tabla 3. Atributo de Accesibilidad medido a través de la existencia de portales de transparencia.

| Entidad Federativa/ Gobierno Federal | Atributo de accesibilidad mediante un portal de transparencia, según nivel obtenido | | |
|--------------------------------------|---|--------------------|--------------------|
| | Muy satisfactorio | Poco satisfactorio | Nada satisfactorio |
| Chiapas | | ± | |
| Distrito Federal | | ± | |
| Guanajuato | ü | | |
| Estado de México | | ± | |
| Tlaxcala | | ± | |
| Veracruz | | | û |
| Gobierno Federal | | ± | |
| TOTAL | 1 | 5 | 1 |

Los resultados de la verificación evidencian algunos hallazgos reveladores. Sólo en el portal de transparencia del Estado de Guanajuato fue posible encontrar una lista exhaustiva e integral de todos los programas de subsidio operados por cada dependencia del gobierno del Estado. La búsqueda dentro del portal resultó muy simple y rápida y la buena organización del portal permitió que fuera muy fácil identificar toda la información disponible y aquella cuya publicación había sido omitida.

Esto no sucedió en los otros casos. En un primer nivel podemos ubicar a los estados de México, Tlaxcala, Distrito Federal y el gobierno federal, donde resultó necesario conocer previamente los programas que se buscaban y las secretarías que los administran, pues es necesario buscar la información a través de cada dependencia. En un segundo nivel se ubica el gobierno del estado de Veracruz; en este caso, los portales de transparencia de las distintas dependencias objeto del estudio no contienen información sobre programas de apoyo o subsidio.^{lvii} Finalmente, en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Chiapas se despliega, desde la página principal, la descripción general de los programas de subsidio operados por esa dependencia y ahí mismo, se habilitan vínculos de acceso directo a los padrones de beneficiarios y a las reglas de operación de cada programa.

Una observación interesante es que existe una notable varianza en las prácticas a pesar de que las disposiciones normativas sean similares o equivalentes. Esto muestra a la vez, las posibilidades pero también los límites de la existencia de disposiciones normativas específicas.

b) Inclusión

Hemos definido como una de las características de la transparencia a la “inclusión”, es decir, que todos los usuarios relevantes de la información deben estar considerados para evitar problemas de discriminación en el acceso a la información. Este criterio supone, en el fondo, diferenciar a los usuarios^{lviii} en función de sus necesidades específicas de información.

La medición de este criterio en los portales de internet resulta problemática per se pues contiene un sesgo implícito: quienes tienen capacidad de usar este medio tienen ya condiciones que los diferencian de aquellos que, por razones de educación, recursos o marginación, no pueden utilizarlo. Por definición, los beneficiarios de los programas sociales se encuentran justamente dentro de los grupos que difícilmente pueden utilizar internet. A pesar de ello, utilizaremos como un proxy para medir este criterio determinar si en la información que se publica en internet se incluye los criterios de elegibilidad para el acceso a los programas sociales. Los resultados se presentan de manera agregada el siguiente cuadro:

Tabla 4. Total de Casos que Publican los Criterios de Elegibilidad.*

| Atributo de “inclusión” medido a través de la publicación los criterios de elegibilidad para los programas sociales | Número de casos, según nivel obtenido | | |
|---|---------------------------------------|--------------------|--------------------|
| | Muy satisfactorio | Poco satisfactorio | Nada satisfactorio |
| | ü | ± | û |
| Orientación sobre los criterios de la unidad administrativa para otorgar los apoyos o subsidios (criterios de | 5 | 3 | 7 |

| Atributo de "inclusión" medido a través de la publicación los criterios de elegibilidad para los programas sociales (elegibilidad) | Número de casos, según nivel obtenido | | |
|--|---------------------------------------|--------------------|--------------------|
| | Muy satisfactorio | Poco satisfactorio | Nada satisfactorio |
| | ü | ± | û |
| | | | |

*/ Incluye las 12 dependencias estatales en las que aplica la publicación de programas sociales y los 3 programas federales incluidos en la muestra.

Como resulta obvio, en la mayor parte de los casos la información que se encuentra en internet resulta, desde esta perspectiva, muy poco satisfactoria. Es posible concluir que en general, la publicación de información en este medio esta orientada hacia el cumplimiento de las obligaciones impuestas por las leyes de acceso a la información y que no responden a los objetivos de una política de transparencia.

Un caso particular que merece atención especial por su impacto potencial en materia de inclusión es el de los programas federales que son administrados por las entidades federativas. Nos referiremos en este apartado a los programas de seguro popular y de apoyos a la comercialización, administrados respectivamente por la Ssa y la Sagarpa.

Como se detalla en el Anexo I de este trabajo, el seguro popular es un programa social que involucra una bolsa de recursos federales, estatales y aportaciones directas de las familias empadronadas. Por ello resulta obvio que los interesados deberían tener acceso a la información sobre los criterios de elegibilidad en los portales de internet tanto a nivel federal como estatal.

Los resultados de observación muestran que ninguno de los gobiernos estatal es incluyó en su portal de transparencia los criterios de elegibilidad para este programa que se aplica prácticamente en todo el país. Por su parte, el gobierno federal publica esta información en una sección distinta a la que integra lo relativo a programas de apoyo y subsidio y otorga acceso a ella desde un sitio denominado "otra información relevante". Lo anterior ya dificulta el acceso de los interesados en el "Seguro Popular" desde la propia ventana de acceso al gobierno federal.

A nivel estatal, tres de las seis secretarías de salud verificadas reportan que no administran programas de apoyo o subsidio (Guanajuato, Estado de México y Veracruz). Por ello no contienen información alguna sobre el seguro popular. En el caso del Instituto de Salud del estado de Chiapas en su página principal incluye información sobre la convocatoria para afiliarse al Seguro Popular. Por su parte, la Secretaría de Salud del estado de Tlaxcala desde su portal inicial habilita un vínculo denominado "programas" que otorga acceso a la información del Seguro Popular.^{lix} Finalmente, la Secretaría de Salud del Distrito Federal, aunque publica información sobre los programas de apoyo y subsidio que administra, en ella no se incluye información que conduzca explícitamente a los beneficios del Seguro Popular.

El análisis de la información sobre el programa de apoyos a la comercialización reveló deficiencias más serias:

- La publicación de las reglas de operación no está actualizada;^{lx}
- Los montos que se otorgan a través del programa no corresponden a las reglas de operación que están publicadas;^{lxi}
- El padrón de beneficiarios no se puede consultar porque es necesario establecer otros filtros de búsqueda que impiden ubicar la información.
- Los resultados del programa se encuentran señalados en un vínculo, pero éste no se encuentra habilitado con mayor información.

c) Relevancia e inteligibilidad de la información publicada

Qué información es relevante para los usuarios es una pregunta clave en el diseño de una política de transparencia. Si bien los criterios que hemos utilizado no permiten evaluar de manera directa esta variable, permiten al menos diferenciar que cada uno de ellos se dirige a distintos públicos. Así, existe información que se dirige a los posibles beneficiarios, como el caso de los criterios tres y cinco; otros a beneficiarios actuales (criterios dos, cuatro y seis); en otros la información va dirigida a fiscalizadores (criterio ocho) o evaluadores (criterios dos, ocho y nueve), por mencionar algunos.

En este sentido, fue común encontrar que la información que se publica en internet respecto de los programas sociales no es congruente, ni siquiera al interior de un mismo estado. Los casos en que la publicación fue calificada con un nivel “poco satisfactorio”, responde a que si bien es cierto que alguna de las secretarías estudiadas tenía un nivel “muy satisfactorio”, esto no era igual en el caso de otras dependencias que también administran programas sociales. Los resultados agregados por estado se muestran en el siguiente cuadro.

Tabla 5. Resultados Agregados por Estado y Programas del Gobierno Federal.

| Entidad Federativa/ Secretarías objeto de estudio | Nombre del programa (1) | Unidad Administrativa responsable (2) | Población objetivo (3) | Padrón de beneficiarios (4) | Criterios Elegibilidad (5) | Periodo otorgamiento anual (6) | Montos (7) | Informes periódicos (8) | Evaluadores internos/externos (9) |
|--|-------------------------|---------------------------------------|------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------|------------|-------------------------|-----------------------------------|
| Chiapas | ± | ± | ± | ± | ± | ± | ∩ | ∩ | ∩ |
| Distrito Federal | ± | ± | ± | ∩ | ± | ∩ | ± | ± | ∩ |
| Guanajuato | ∩ | ± | ± | ∩ | ± | ∩ | ± | ∩ | ∩ |
| Estado de México | ∩ | ± | ∩ | ± | ∩ | ± | ∩ | ± | ∩ |
| Tlaxcala | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ |
| Veracruz | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ | ∩ |
| Gobierno Federal | | | | | | | | | ∩ |
| Programa Seguro Popular (SSA) | ± | ∩ | ± | ∩ | ± | ± | ± | ± | ∩ |

| Entidad Federativa/ Secretarías objeto de estudio | Nombre del programa (1) | Unidad Administrativa responsable (2) | Población objetivo (3) | Padrón de beneficiarios (4) | Criterios Elegibilidad (5) | Periodo otorgamiento anual (6) | Montos (7) | Informes periódicos (8) | Evaluaciones internas/extern as (9) | |
|--|----------------------------|---|---------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|------------|----------------------------|---|----|
| Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales (SEDESOL) | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | |
| Programa de Apoyos a la Comercialización (SAGARPA) | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | ü | |
| TOTAL CASOS "MUY SATISFACTORIO" [ü] | 5 | 2 | 3 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 17 |
| TOTAL CASOS "POCO SATISFACTORIO" [±] | 3 | 4 | 4 | 2 | 4 | 3 | 3 | 3 | 0 | 26 |
| TOTAL CASOS "NADA SATISFACTORIO" [ù] | 1 | 3 | 2 | 6 | 3 | 5 | 4 | 5 | 9 | 38 |

Como puede observarse, el nivel "nada satisfactorio" es el que obtiene la mayor incidencia (38 casos), al tiempo que refleja que los criterios menos atendidos son la publicación de evaluaciones a los programas sociales y el padrón de beneficiarios. Cabe señalar que el criterio para publicar las evaluaciones al programa no implica un incumplimiento a alguna norma en específico, en virtud de que en prácticamente ninguno de los casos se publican las reglas de operación a los programas, o documento equivalente que permita constatar la obligatoriedad de generar evaluaciones; sólo significa que no parece identificarse esa información como útil para alguien.

En segundo lugar tenemos el nivel "poco satisfactorio" con una incidencia de 26 casos y como criterio más recurrente en ese nivel se encuentra la publicación de la oficina de gobierno que otorga o administra el programa, la población objetivo o beneficiaria, los criterios de elegibilidad, los montos otorgados y la publicación de informes sobre el desarrollo de los programas, lo cual derivó en una conclusión para la muestra analizada: si bien en muchos casos se realiza la publicación de dicha información, ésta es poco clara y limitada para lograr su comprensión real.

Finalmente, con un grado "muy satisfactorio" en la publicación se ubican 17 casos, con la mayor incidencia en la publicación del nombre de los programas y la población objetivo o beneficiaria, ambos aspectos muy básicos, mientras que en la mayoría de los casos los sujetos del estudio (dependencias de los gobiernos estatales y federal) muestran problemas para identificar la información como relevante y presentarla de manera clara y comprensible.

d) Oportunidad

Otro elemento de una política de transparencia se refiere a la oportunidad de la información: ¿cuándo publicar o actualizar la información? De nada sirve identificar el perfil de los usuarios y elegir la información relevante que requieren conocer si ésta no es oportuna ni se encuentra actualizada.

En este sentido es posible apuntar hacia algunos de los criterios evaluados que sirvieron como proxy para ilustrar en qué casos fue viable conocer si la información se encontraba actualizada y era oportuna:

- El periodo para el cual se otorgan los apoyos (criterio 11);
- Los resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas (criterio 13) y;
- Ejercicio de las transferencias de la federación.
-

El cuadro siguiente muestra los resultados de la observación:

Tabla 6. Atributo de Oportunidad Medido a través de Tres Criterios de Evaluación.

| Entidad Federativa/ Gobierno Federal | Atributo de oportunidad evaluado mediante la publicación del "periodo para el cual se otorgan los apoyos" | | | Atributo de oportunidad evaluado mediante la publicación de los "resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas" | | | Atributo de oportunidad evaluado mediante la publicación de información sobre el ejercicio de las transferencias de la federación en materia de programas sociales | | |
|---|---|------|------|---|------|------|--|------|------|
| | Muy satisfactorio | Poco | Nada | Muy satisfactorio | Poco | Nada | Muy satisfactorio | Poco | Nada |
| Chiapas | ü | | | | | û | | | û |
| Distrito Federal | | | û | | ± | | | | û |
| Guanajuato | | | û | | | û | | | û |
| Estado de México | | ± | | | ± | | ü | | |
| Tlaxcala | | | û | | | û | | | û |
| Veracruz | | | û | | | û | | ± | |
| Gobierno Federal | | | | | | | | | |
| Programa Seguro Popular (SSA) | | ± | | | ± | | | ± | |
| Programa de Atención a Adultos Mayores en | ü | | | ü | | | n.a. | n.a. | n.a. |

| Entidad Federativa/ Gobierno Federal | Atributo de oportunidad evaluado mediante la publicación del "periodo para el cual se otorgan los apoyos" | | | Atributo de oportunidad evaluado mediante la publicación de los "resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas" | | | Atributo de oportunidad evaluado mediante la publicación de información sobre el ejercicio de las transferencias de la federación en materia de programas sociales | | |
|--|---|----------|----------|---|----------|----------|--|----------|----------|
| | Muy satisfactorio | Poco | Nada | Muy satisfactorio | Poco | Nada | Muy satisfactorio | Poco | Nada |
| Zonas Rurales (SEDESOL) | | | | | | | | | |
| Programa de Apoyos a la Comercialización (SAGARPA) | | | û | | | û | | | û |
| TOTAL | 2 | 2 | 5 | 1 | 3 | 5 | 1 | 2 | 6 |

[n.a.] No aplica.

Los hallazgos más significativos permiten inferir que la publicación de información en internet sobre programas sociales, ha carecido de un lineamiento que asegure su actualización y disponibilidad. Al respecto, basta con observar detalladamente el comportamiento que han seguido la mayoría de los sujetos del análisis, ya que 56 por ciento de ellos publica información que no está actualizada o, en su defecto, no considera la oportunidad de tenerla disponible en internet. Como hemos dicho, la ejecución de algunos programas sociales corresponde a un subsidio otorgado por el gobierno federal a través de los gobiernos de los estados. Al cruzar la información presupuestal a nivel federal y verificar su asignación en los gobiernos estatales, fue sorprendente observar que prácticamente en ningún caso se cumple con estándares mínimos de transparencia para que una persona pueda tener disponible esta información en internet y mucho menos que se encuentre actualizada.

Un ejemplo que muestra una buena práctica es la presentación de información en la página de internet de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México^{lxii} en la cual se desglosan las fuentes de financiamiento -federal, estatal u otras- para cada uno de los programas de subsidio que tiene disponibles en internet. La información se encontraba actualizada al 5 de octubre de 2006 al momento de su consulta.^{lxiii}

Elementos para una política de transparencia en materia de programas sociales

El acceso a la información y la transparencia son conceptos que se utilizan frecuentemente de manera indistinta pero que deben diferenciarse claramente. El primero constituye un derecho fundamental; aquél que tiene cualquier persona de acceder a los documentos administrativos y la obligación correlativa de los organismos gubernamentales de entregarlos. La transparencia supone el acceso a la información pero se refiere de manera más amplia a ciertas cualidades de un flujo de información (accesibilidad, oportunidad, relevancia, verificabilidad, inclusión, inteligibilidad e integralidad) desde la perspectiva de un tercero externo quien es el receptor de ese flujo de información.

Desde esta óptica una política de transparencia se refiere al conjunto de criterios y cauces de acción que adopta una organización determinada en el manejo de la información que produce. En las organizaciones gubernamentales esta política tiene como propósito maximizar la utilidad social de la información, tanto al interior como al exterior, con el propósito de facilitar una cabal rendición de cuentas e incrementar la eficiencia de la propia organización y de sus objetivos. Ello implica un diseño normativo, institucional y organizacional que en su conjunto asegure un flujo de información con las características ya identificadas.^{lxiv}

La legislación mexicana en materia de acceso a la información tiene como propósito fundamental hacer viable el ejercicio del derecho de acceso a la información, y sólo de manera aislada incide en materia de transparencia al establecer una serie de obligaciones para las organizaciones gubernamentales de producir y publicar cierta información en internet. Este aspecto no constituye ni puede confundirse con una auténtica política de transparencia, pues ello requeriría de un esfuerzo deliberado y sistemático orientado a mejorar los resultados de esa organización.

En materia de transparencia aplicada a los programas sociales encontramos que existe una diversidad normativa que hace el panorama sumamente complejo y que muestra con claridad la ausencia de un diseño orientado a generar una política de transparencia en la materia. En efecto, existen a nivel federal por lo menos tres conjuntos de disposiciones aplicables a los programas sociales (las presupuestales –LFPRH, PEF, reglas de operación- las que emanan de las leyes de transparencia y las que se establecen en la legislación social) que aunque similares tienen contenidos, destinatarios y niveles de especificidad distintos. Especialmente grave resulta su falta de alineamiento para generar un marco jurídico coherente que dé cauce a una política de transparencia en la materia. Junto con lo anterior, la falta de una definición normativa de lo que constituye un programa social hace la situación aún más confusa.

A nivel estatal la situación es sumamente grave pues existen grandes asimetrías en los marcos normativos y en general la legislación estatal ni siquiera ha desarrollado los conceptos mínimos que contiene –aunque de manera dispersa y desarticulada- la legislación federal.

Aunque resulta de una observación limitada en su alcance y contenido, la revisión de la información que en materia de programas sociales se publica en los portales de internet muestra con toda claridad que si el marco normativo es disperso, la práctica gubernamental lo es más, y que existen diferencias importantes –incluso graves- en la información disponible en este medio, tanto a nivel federal como estatal. Tan solo a nivel federal se identificaron inconsistencias importante en los tres programas sociales que se observaron, siendo el peor evaluado el Programa de Apoyos a la Comercialización de la Sagarpa. La situación en los Estados es aún más dispar.

Así, este estudio muestra que, a pesar de los avances tanto normativos como en la cantidad y calidad de la información gubernamental en materia de programas sociales, el resultado en su conjunto tiene deficiencias significativas que obligan a un replanteamiento completo del problema si se quiere construir una auténtica política de transparencia en esta materia. Conviene por ello revisar algunas de las características que debe tener tal política.

Hacia una política de transparencia: recomendaciones generales

Es necesario comenzar por reconocer que existe una enorme confusión conceptual tanto respecto de lo que constituye la transparencia como de lo que constituyen los programas sociales, situación que se refleja claramente en el marco normativo. En efecto, al no existir una definición clara de estos términos, el resultado evidente es que las obligaciones de proveer información que establece el marco normativo se aplican de manera indiscriminada e incongruente a programas con una variedad de objetivos, sujetos responsables, poblaciones objetivo y mecanismos de implementación.

Para cambiar en el sentido correcto se recomienda avanzar, urgentemente, en la definición normativa de lo que constituye un programa social para poder identificar los objetivos específicos que debería perseguir una política de transparencia en esta materia. Desde esta perspectiva conviene entonces considerar algunas recomendaciones sobre los objetivos y las condiciones que requeriría la generación de esta política.

Un primer aspecto se refiere a los objetivos de una política de transparencia. Consideramos que ellos no deben confundirse, como sucede ahora, con los objetivos de los programas, sino que deberían estar orientados a permitir una cabal rendición de cuentas y un funcionamiento más eficiente de los programas. Es importante destacar esta última dimensión, pues el esfuerzo y los

recursos que requiere la implementación de una política de transparencia deben estar relacionados en última instancia con la generación de información que contribuya a la generación de bienestar social mediante un mejor diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales.

Un segundo aspecto está relacionado con la necesidad de definir quiénes son los usuarios de la información. La aplicación de los criterios de accesibilidad, oportunidad e inclusión supone que la política de transparencia identifique con precisión a todos los usuarios de la información y contar con los mecanismos para producirla y divulgarla de acuerdo con las diferentes necesidades de los distintos usuarios. En efecto, resulta obvio que las necesidades de información de las poblaciones objetivo de los programas sociales son radicalmente distintas de aquellas que tienen como propósito evaluarlo. Por otro lado, los usuarios no deben limitarse a aquellos situados fuera de las instituciones que administran los programas, sino que debe incluir a los “usuarios internos”, es decir los propios funcionarios que en diferentes etapas intervienen en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales.

Un tercer aspecto se relaciona con la atribución de las responsabilidades específicas en materia de transparencia, es decir, quiénes son los responsables de generar la información, con qué características y en qué temporalidades. La evidencia empírica muestra que éste es uno de los aspectos más descuidados en el diseño de las “obligaciones de transparencia” pues en general resulta imposible identificar a los responsables de la producción de la información.

El punto anterior nos conduce a un cuarto elemento que se refiere a los mecanismos organizacionales necesarios para producir, divulgar, clasificar, conservar y aún destruir la información. Nos referimos a los recursos financieros, humanos, materiales y técnicos necesarios para desarrollar y darle viabilidad a una política de transparencia, entre otros las tecnologías de la información, los criterios de clasificación y conservación de la información, el rediseño de los procesos y la archivonomía. Sin ellos resulta poco probable que una política de transparencia pueda ser realmente implementada.

Un quinto elemento es que debe enfrentarse la realidad mostrada en este trabajo: la existencia de la información gubernamental está definida por la oferta gubernamental y no por la necesidad social de tenerla. Esto explica, al menos parcialmente, que la mayoría de los grupos sociales no encuentren ninguna utilidad de hacer uso del derecho de acceso, puesto que se limita a información gubernamental compleja y alejada de sus necesidades reales de información.

Un sexto elemento está relacionado con el criterio de verificabilidad de la información. Este es un aspecto delicado pero crucial pues en última instancia está orientado a generar la confianza y seguridad necesarias sobre el contenido de la información que se produce y recibe por parte de los

usuarios. De nuevo parece necesario diferenciar que este criterio puede tener diversas manifestaciones en función de lo usuarios, pero que en general debe ser entendido como la capacidad de documentar y constatar, de forma indubitable, que las decisiones, procesos y resultados se llevaron en la práctica del mismo modo en que están especificados o definidos por las normas o procedimientos aplicables.

Finalmente una política de transparencia debe estar orientada a facilitar los procesos de evaluación, tanto internos como externos, de los programas sociales, de manera que los resultados de las evaluaciones permitan a la vez una adecuada rendición de cuentas y un mejor diseño de los programas en función de una mejor comprensión de las variables que afectan su ejecución y desarrollo.

Hacia una política de transparencia: recomendaciones particulares

- Alinear las diferentes disposiciones legales que actualmente existen en materia de transparencia respecto de los programas sociales para darles coherencia y generar mejores condiciones para su cumplimiento.
- Precisar legalmente qué es lo que constituye un programa social y alinear los diferentes instrumentos normativos aplicables (presupuestales, de ejecución y de fiscalización) con esta definición.
- Definir con precisión los objetivos de la política de transparencia (que no se limitan a la publicidad de la información) y dar contenido legislativo o reglamentario específico a los conceptos vagos relacionados con la transparencia tales como "oportunidad", "veracidad", "comprensibilidad", "objetividad", etc. En concreto se debe dar contenido normativo específico a los criterios de accesibilidad (cómo), inclusión (quién), relevancia (cuál), inteligibilidad, oportunidad (cuándo), integralidad (cuánta) y verificabilidad para asegurar que la información que se produce cumple con estas características.
- Diferenciar claramente los objetivos de posprogramas sociales de aquellos propios a una política de transparencia.
- Realizar esfuerzos de coordinación con las entidades federativas para que actualicen, mejoren y en la mayor medida de lo posible uniformen su marco normativo en materia de transparencia en materia de programas sociales, incluyendo en su caso la elaboración de reglas de operación para los programas sociales administrados por los estados.
- Establecer mecanismos eficientes de coordinación con las entidades federativas para que éstas reporten con precisión y oportunidad el uso que dan a los recursos federales en materia de programas sociales.
- Utilizar a las reglas de operación como los instrumentos regulatorios que permitan dar contenido específico a la política de transparencia en función de los objetivos del programa

social que se trate, considerando a sus usuarios, sus evaluadores y sus objetivos. Todos los programas sociales deben tener sus reglas de operación diseñadas conforme a principios comunes y públicos.

- Establecer con precisión quiénes son los responsables de implementar las obligaciones de transparencia y diseñar mejores mecanismos de supervisión para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en materia de programas sociales.
- Mejorar el diseño de los portales de internet y la calidad de la información que en ellos se publica. Esto requiere de un esfuerzo organizacional y tecnológico importante pero indispensable. Particular atención requiere la información que se refiere a los padrones de beneficiarios y las evaluaciones realizadas a los programas sociales, así como la oportunidad con la que se publica la información.
- Dar prioridad en los criterios de transparencia a aquéllos que puedan satisfacer las necesidades de información de los destinatarios de los programas sociales y que claramente son diferentes de por ejemplo, los usuarios de internet. Ello permitiría satisfacer el criterio de inclusión.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2004. La pobreza en México. Una evolución de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno. México, junio de 2004 (disponible en www.bancomundial.org.mx)
- Becerra, Ricardo y Alonso Lujambio. 2006. "¿Por qué constitucionalizar?" en Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, ed. por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Boven, Mark. 1998. *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Carbonell, Miguel. 2006. "El derecho de acceso a la información como derecho fundamental" en Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, ed. por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Carpizo, Jorge y Miguel Carbonell, eds. 2000. *Derecho a la información y derechos humanos*. México: UNAM.
- Cepeda, Juan Antonio y Guillermo Noriega Esparza. 2005. "Federal law of Transparency and Access to Government Public Information compelled subjects, after one year of operation" en *Right of access to information in Mexico: a diagnosis by society*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Cossío Díaz, José Ramón. 2002. "El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México". *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*: pp. 305-332.
- Escobedo, Juan Francisco. 2002. "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública". *Revista Iberoamericana de Comunicación* (3):39-65.
- Fernández Ramos, Severiano. 1997. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons.
- _____. 2002. "Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XXXV (105):881-916.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Helena Hofbauer. 2004. *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*. México: CIDE - Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba Leal. 2006. "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales" en Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, ed. por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- López Ayllón, Sergio. 2002. "El derecho de la información" en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, ed. por Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM -Porrúa.
- _____. 2004. "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal" en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, ed. por Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein. México: UNAM -IJI - USAID.
- _____. 2005(a). *Democracia y acceso a la información*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____. 2005(b). "Medir la transparencia: un imperativo". *Política Digital*, octubre, 24-30.
- _____. y David Arellano. 2006. *Estudio en material de transparencia de los otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*: México, CIDE-IFAI, (disponible en www.ifai.org.mx)
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marván, María y Roberto Corona. 2005. *Democracia y transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, col Sinergia no. 5.
- Merino, Mauricio. 2006. "Muchas políticas y un solo derecho" en Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, ed. por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- _____. 2005. "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México". *Documentos de trabajo de la División de Administración Pública del CIDE* (169):1-42.

- Mckeinney Jerome y Howard Lawrence (1998). *Public Administration. Balancing Power and Accountability* y. 2a. ed., Westport, Connecticut London.
- PNUD-México. 2006. Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político -electoral de los programas sociales federales. Informe elaborado por el Comité Ejecutivo por la Transparencia de los Programas Sociales federales . México, PNUD, 2006, mimeo.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner eds. (1999). *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies* , Boulder – London: Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Villanueva, Ernesto. 2006. "Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario* , ed. por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- _____ 2005. *Acceso a la información pública en México. Indicadores legales* . México: LIMA

Anexo I: El caso del Seguro Popular

Este anexo analiza el caso del programa del Seguro Popular, coordinado por la Secretaría de Salud (SALUD). Este programa ocupa el segundo lugar entre los programas federales contenidos en la estrategia "Contigo" con mayor presupuesto asignado para 2006.^{lxv}

A partir de la reforma a la Ley General de Salud,^{lxvi} el Congreso de la Unión aprueba cada año un presupuesto a la Secretaría de Salud con el fin de incorporar nuevas familias al Sistema de Protección Social en Salud. Estos recursos son reasignados por la Secretaría de Salud a los Estados para instrumentar los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud.^{lxvii} A estos recursos se suma también una aportación estatal por familia al año. }

Así, con base en su legislación y los convenios de coordinación que se firman para tal efecto, los recursos son administrados y se ejercen por las entidades federativas. La bolsa de recursos federales y estatales se destina a cubrir consultas, hospitalización y medicamentos a los integrantes de las familias que se encuentran registradas en el Sistema de Protección Social. Cabe señalar que las familias también realizan aportaciones a este sistema de protección en salud. El conjunto de mecanismos de coordinación y operativos para lograr estos objetivos se integran en el programa social denominado "Seguro Popular".

El Seguro Popular tiene dos tipos de regímenes para las familias beneficiadas: el contributivo y el no contributivo.^{lxviii} Bajo el régimen no contributivo, las familias empadronadas cuyo estudio socioeconómico determine que carecen de recursos suficientes se encontrarán exentas de la aportación. En el régimen contributivo, con base en el nivel de ingresos de las familias, éstas deberán cubrir cuotas que van de 640 hasta 10 mil doscientos pesos anuales.

El Seguro Popular es un programa que involucra una bolsa de recursos federales, estatales y aportaciones directas de las familias empadronadas se puede inferir que esta información resulta de interés público y, por ende, debería se podría estar disponible encontrarse en internet tanto a nivel de los gobiernos federales como estatales.

Información del Seguro Popular en los sitios de transparencia de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y los estados analizados

Como se señaló anteriormente, la Secretaría de Salud no otorga los apoyos directamente a los beneficiarios del Seguro Popular por lo que no necesariamente debería encontrarse información sobre este programa en lo relativo a los programas de subsidio que ésta administra. Así ocurre: en su portal de transparencia para la sección de programas de apoyo o subsidio sólo se encuentra información respecto de los siguientes programas:

Tabla 1: Programas de Subsidio que administra la Secretaría de Salud

| Programa | Unidad Administrativa | Población Beneficiaria | Padrón | Diseño, Ejecución, Criterios de Acceso | Período | Monto Asignado (pesos) | Informes |
|--|---|--|------------|--|---------|------------------------|-------------------------|
| Programa de Comunidades Saludables | Dirección General de Promoción de la Salud | Población no asegurada en localidades de 500 a 2500 habs., cuyos perfiles epidemiológicos manifiesten rezagos | Ver padrón | Reglas de Operación | 2006 | 29,130,000 | Evaluación del Programa |
| Programa Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud | Dirección General de Calidad y Educación en Salud | Habitantes sin seguridad social que potencialmente reciben atención en las unidades de la Secretaría de Salud. | Ver padrón | Ver Reglas de Operación | 2006 | 77,415,337 | Evaluación del Programa |

Fuente: <http://www.salud.gob.mx/transparencia/subsidios/subsidiosnew.html>.

Dado que la Secretaría de Salud no publica información del Seguro Popular dentro de la sección de los programas de subsidio que administra, se buscó la información sobre las transferencias que realiza a los Estados para el Sistema de Protección Social en Salud (que se administran a través del Seguro Popular). Para tal efecto, se buscó información en la sección de "Presupuesto Asignado y Ejercido" para el año 2006 y tampoco fue posible localizar las transferencias estatales que ésta asigna con motivo del Sistema de Protección. Finalmente, se buscó información en la sección de su portal de transparencia denominado "Otra información relevante". En esta sección se encontró la siguiente información sobre el Seguro Popular.^{lxix}

- Seguro Popular (Información General)
- Seguro Popular "La salud ya está más cerca de todos los mexicanos"
- Seguro Popular "Avances y Resultados"

- Municipios con Seguro Popular
- Directorio Red de Servicios del Seguro Popular
- Catálogo Universal de Servicios de Salud 2006 del Seguro Popular
- Listado de medicamentos esenciales 2006 del Seguro Popular

Las siguientes secciones analizan la información encontrada sobre el Seguro Popular. Puesto que el programa se administra a través de convenios de coordinación con los Estados, el análisis incluirá los hallazgos de la información que las entidades federativas publican en sus sitios de transparencia en internet, específicamente en la información que reportan las secretarías de salud locales.

Nombre o denominación del programa de apoyo o subsidio

Esta información se ubicó en la sección de “Otra Información Relevante” de la Secretaría de Salud. Por lo que hace a los gobiernos estatales, en ningún caso fue posible identificar el nombre del programa “Seguro Popular” en los sitios de transparencia de sus respectivas secretarías de salud.

La unidad administrativa que lo otorga o administra

En el documento “Avances y Resultados” de la sección de transparencia de la Secretaría de Salud del gobierno federal se indica lo siguiente:^{lxx}

“Con base en el Reglamento interno de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud:

- Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud
- Cuenta con autonomía técnica, administrativa y operativa en materia de Protección Social en Salud
- Instrumenta la política de protección social en salud
- Promueve y coordina las acciones de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPS)
- Interviene y promueve la formalización de los acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para la ejecución del Sistema

[...]

Los regímenes estatales:

- Proveen de manera integral los servicios de salud
- Suministran los medicamentos asociados correspondientes
- Destinan los recursos necesarios para la inversión en infraestructura médica
- Afilian y verifican la vigencia y derechos de los afiliados
- A través de los servicios estatales de salud difundirán la información que tengan respecto de universos, coberturas y servicios ofrecidos.

- Dispondrán lo necesario para recibir y evaluar las propuestas que le formulen los beneficiarios respecto de los recursos que éstos aporten
- Los gobiernos de las 32 entidades federativas han establecido Acuerdos de Coordinación con la Secretaría de Salud Federal para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud.
- La incorporación de las familias al Sistema será gradual, hasta del 14.3% anual (1.7 millones de familias) de familias no derechohabientes, dando prioridad a las áreas de mayor marginación, zonas rurales y comunidades indígenas.
- La firma de Acuerdos de Coordinación con los estados de la República está en proceso, con el fin de que cada entidad cuente con una cifra previamente establecida para la afiliación. De este modo se alcanzará, a final de año, la cifra de 5.1 millones de familias protegidas por el Seguro Popular.
- Se estima que en el año 2010 se alcance el 100% de cobertura”.

De las líneas anteriores es posible entender que, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y Los Regímenes Estatales, existe una responsabilidad compartida entre los gobiernos federal y estatales para la operación del programa; sin embargo, de la publicación que realizan las respectivas Secretarías de Salud no es posible identificar al o los responsables de forma clara y precisa.^{lxxi} Conocer a la oficina de gobierno responsable de administrar el programa tiene varias implicaciones. Entre éstas destacan la responsabilidad de asignar los apoyos, de construir el padrón de beneficiarios y proteger los datos personales, de rendir los informes sobre la ejecución del programa, de atender las solicitudes de acceso a la información, entre otras, por ello se constituye en información relevante.

La población objetivo o beneficiaria

La Secretaría de Salud del gobierno federal publica que el Seguro Popular “Es un seguro médico voluntario para aquellas personas que no son derechohabientes del IMSS o del ISSSTE”.

El padrón respectivo de los beneficiarios

Sólo la Secretaría de Salud del gobierno federal publica información a este respecto. Aunque sólo contiene información agregada de los beneficiarios a nivel municipal.

Los criterios de la unidad administrativa para otorgar los apoyos o subsidios (criterios de elegibilidad)

La Secretaría de Salud del gobierno federal publica los requisitos que deben cumplir las personas que deseen afiliarse al Seguro Popular.^{lxxii} En los gobiernos estatales no es posible identificar información a este respecto.

El periodo para el cual se otorgan los apoyos

En el caso de la Secretaría de Salud del gobierno federal, se publica información sobre la vigencia del seguro, indicando que ésta expira^{lxiii} en tres años para las familias que se encuentren en el régimen “no contributivo”; y cada año se renueva, previa acreditación del pago de la cuota que corresponda, en el caso de las familias que se ubican en el régimen contributivo. En las páginas de transparencia de las secretarías estatales no se ubicó ninguna información.

En su caso, los montos que corresponden al apoyo directo

La Secretaría de Salud del gobierno federal publica un catálogo de medicamentos, el directorio de hospitales afiliados y los tratamientos médicos que se incluyen como servicios a través del Seguro Popular. Las dependencias estatales no publican información sobre este rubro.

Los resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas

Nuevamente, sólo la Secretaría de Salud del gobierno federal publica los informes de ejecución del programa social.

Los resultados de evaluaciones internas o externas

No fue posible identificar ningún tipo de información sobre resultados a evaluaciones internas o externas que se hayan practicado al Programa Seguro Popular, en el ámbito federal o estatal.

Ejercicio de las transferencias de la federación

No fue posible identificar ningún tipo de información, ni en los portales estatales, ni en el federal, sobre los recursos que asigna la Secretaría de Salud a los Estados para instrumentar los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud y operar el Seguro Popular.

ⁱ Profesor investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Este trabajo fue elaborado con la colaboración de Cristina Massa Sánchez y Rebeca Ibarra.

ⁱⁱ Sobre el proceso de creación de la ley existen diferentes perspectivas, entre otras véase López Ayllón: 2004; y, Escobedo: 2002.

ⁱⁱⁱ Se trata de los estados de Hidalgo y Tabasco.

^{iv} Los estudios que existen muestran que estas diferencias no son banales e impactan de manera significativa en el ejercicio de este derecho. Véase Merino: 2005 y 2006; Guerrero y Ramírez de Alba: 2006; Becerra y Lujambio: 2006.

^v Al respecto resulta muy ilustradora la Declaración de Guadalajara, firmada por los gobernadores de Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua –de tres partidos distintos- en donde reconocen a la transparencia y el acceso a la información como una política de Estado y proponen una reforma constitucional en tal sentido. El contenido de esta declaración puede verse en la página www.ifai.org.mx. Posteriormente 5 Gobernadores impulsaron una iniciativa de reforma al artículo 6 Constitucional que fue retomada por los coordinadores de los 8 partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, misma que actualmente se encuentra en discusión.

^{vi} Existen varios esfuerzos realizados principalmente por organizaciones no gubernamentales para evaluar la aplicación de las leyes de acceso, tanto a nivel federal como estatal; sin embargo, estas investigaciones suelen tener una perspectiva específica, por ejemplo de calidad legislativa (Villanueva: 2005; Guerrero Gutiérrez y Ramírez de Alba Leal: 2006; Merino: 2006) o presupuestal (Guerrero Amparán y Hofbauer: 2004). Otras se concentran en cuestiones específicas tales como la evaluación de páginas de transparencia (López Ayllón: 2005b) o la calidad de las respuestas de los sujetos obligados (Cepeda y Noriega Esparza: 2005), o la evaluación de las páginas de internet de algunas dependencias en materia de programas sociales (PNUD: 2006). Existen asimismo algunos índices, por ejemplo, el de transparencia de información fiscal desarrollado por la consultora Aregional (véase la página www.aregional.com). En materia municipal destacan los esfuerzos realizados en el marco de la Asociación de Municipios de México. Recientemente el CIDE generó una metodología que se denominó "Índice de Implementación de la Ley de Acceso a la Información" (López Ayllón y Arellano: 2006).

^{vii} Mauricio Merino (2005) ha escrito que "el concepto (transparencia) está todavía en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera. No es solamente un problema de producción legislativa, sino de concepción".

^{viii} Por información entenderemos los datos, hechos, cifras, ideas, opiniones, que normalmente se plasman en diferentes tipos de soportes, físicos, magnéticos, escritos, impresos, sonoros, visuales, entre otros.

^{ix} Otros autores utilizan cualidades similares. Por ejemplo, Kaufmann ha propuesto accesibilidad, comprensibilidad, relevancia, confiabilidad y calidad (citado por Marván y Corona: 2005, 13).

^x Este apartado retoma de manera sintética las ideas desarrolladas por Andreas Schedler (2004) en el trabajo "¿Qué es la rendición de cuentas?", publicado dentro de la serie Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y cuya lectura recomendamos ampliamente. La versión electrónica puede ser consultada en (www.ifai.org.mx) o bien en la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (www.juridicas.unam.mx). Sobre el mismo tema véase también (March y Olsen: 1995).

^{xi} Diversos autores han mostrado cómo el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental, entre otros (Carpizo y Carbonell: 2000; López Ayllón: 2005(a); Carbonell: 2006; Villanueva: 2006). Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el derecho a la información corresponde a una garantía individual. Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Pleno, XI, abril de 2000, p. 72, tesis: P. XLV/2000. Un desarrollo de la evolución de la interpretación en la materia en (Cossío: 2002).

^{xii} Considérese por ejemplo que el capítulo XVIII del Tratado de Libre Comercio de América del Norte tiene un conjunto de disposiciones específicamente diseñadas para incrementar la transparencia en la acción gubernamental. Todos los tratados de libre comercio que se firmaron después contienen disposiciones equivalentes.

^{xiii} En buena medida como resultado de la apertura comercial y la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos se habían abierto tímidamente paso en la legislación mexicana. Así por ejemplo, la fracción VIII del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1992 establecía como obligación de la administración pública federal permitir el acceso de los particulares a sus registros y archivos. Sin embargo, la misma fracción establecía in fine que este acceso era "en los términos previstos en ésta y otras leyes". Esa legislación no existía. Otras leyes tenían disposiciones que insinuaban también el principio de acceso a la información, aunque de manera muy limitada. Véase (López Ayllón: 2002, 575 y ss).

^{xiv} Esta idea ha sido desarrollada por los profesores David Arellano, Sergio López Ayllón y Mauricio Merino del CIDE, como parte de una investigación en curso cuyos resultados serán publicados próximamente.

^{xv} Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2005 y en vigor desde el 1 de enero de 2006.

^{xvi} Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

^{xvii} El gasto público federal estuvo, hasta el año en curso, principalmente regulado por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, con apoyo en la Ley de Contabilidad y Gasto Público Federal (LCGPF). El carácter anual del Decreto de Presupuesto, y las modificaciones que en cada ejercicio fiscal se realizan, resultaba en un marco normativo carente de estabilidad. Por su parte, la LCGPF era ya obsoleta respecto a diversos temas. La entrada en vigor de la LFPRH deroga la LCGPF y moderniza el marco jurídico presupuestario. Para la fecha de su publicación, sin embargo, el PEF 2006 estaba ya vigente, por lo que actualmente ambas disposiciones regulan las mismas materias, con pequeñas diferencias. Es esperable que el próximo Decreto de Presupuesto de Egresos no contenga ya disposiciones que repliquen el contenido de la LFPRH.

^{xviii} Si bien no los define, este ordenamiento dispone en su artículo 21 que la distribución de fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social, generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso, se hará con criterios de equidad y transparencia. Sin embargo, no creemos que esta enumeración sea limitativa, pues difícilmente podrá aceptarse que, por ejemplo, los programas de apoyo al campo u otros no administrados por la Secretaría de Desarrollo Social constituyan una categoría diferente.

^{xix} Al marco general en materia de gasto público federal constituido por el PEF 2006 y la LFPRH deben añadirse las leyes especiales en materia social; entre ellas podemos mencionar la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004), la Ley General de Salud (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2006) la Ley de Desarrollo Sustentable (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001), entre otras.

^{xx} De éstos se desprenden algunos que cuentan con un instrumento jurídico especial, como los ya mencionados programas regulados por la LGDS y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, entre otras.

^{xxi} Artículo 2 frac. XLIII del PEF 2006, y su correlativa disposición en la LFPRH (artículo 2 frac. LIII)

^{xxii} Artículos 7 frac. XI, y 12.

^{xxiii} Artículo 54 del PEF 2006 y 77 de la LFPRH.

^{xxiv} Artículo 2 frac. XLV de la LFPRH.

^{xxv} Poca luz arroja la estipulación del segundo párrafo del artículo 54 respecto a que el Ejecutivo podrá seleccionar otros programas que “por su impacto social” deban sujetarse a reglas de operación, pues parecería entonces que no es el impacto social (de por sí un concepto vago) el que determina los del Anexo 16.

^{xxvi} Artículos 54 y ss. del PEF 2006 y sus correlativos en la LFPRH (74 y ss).

^{xxvii} Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002, publicado en el Diario Oficial del 16 de enero de 2002.

^{xxviii} Esta actualización no fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y sólo se encuentra en una presentación de Powerpoint disponible en la página de Internet de la Cofemer. Por lo anterior, no tienen el carácter de norma vinculante para las dependencias y entidades. Sin embargo, sirven como instrumento orientador de los lineamientos de 2002, pues explican qué debe entenderse por cada uno de los rubros contenidos en dichos lineamientos.

^{xxix} Esta estructura mínima se compone de los siguientes elementos: (1) presentación; (2) antecedentes; (3) objetivos generales y específicos; (4) lineamientos generales, dentro de los cuales se encuentra la cobertura, población objetivo, características de los apoyos –tipo, monto- y beneficiarios —criterios de selección, requisitos y restricciones para la elegibilidad, métodos y procesos de transparencia, derechos y obligaciones de los beneficiarios, causas de incumplimiento, retención, suspensión de recursos y, en su caso, reducción en la administración de recursos; (5) lineamientos específicos relativos a la coordinación institucional: instancias ejecutoras, normativas de control y vigilancia, así como su mecánica de operación; (6) difusión, promoción y

ejecución; (7) informes programático -presupuestarios; (8) evaluación interna y externa; (9) indicadores de resultados; (10) seguimiento, control y auditoría, incluyendo atribuciones, objetivos, resultados y seguimiento; (11) mecanismos, instancias y canales para quejas y denuncias.

^{xxx} Artículo 55 del PEF 2006.

^{xxxii} Artículo 52 del PEF 2006 y 75 de la LFPRH.

^{xxxii} Estos criterios se encuentran en el párrafo final del artículo 7 de la LFAI.

^{xxxiii} Artículo 21 de la LGDS.

^{xxxiv} Artículo 3 frac. IX.

^{xxxv} Artículo de la LDRS.

^{xxxvi} Artículo 191 de la LDRS.

^{xxxvii} Artículo 77 bis 31 de la LGS.

^{xxxviii} Artículo 14 del PEF 2006.

^{xxxix} Artículo 16 pár. 2 del PEF 2006. Las reglas aplicables a estos convenios están previstas en el artículo 82 de la LFPRH.

^{xi} Los criterios para la selección de estas entidades se explican en la sección II.B.1.

^{xii} Disponible en http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Marco_Juridico/Informacion/Estatal/Leyes/PDF_10LCuarto.pdf . Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2006.

^{xiii} Disponible en http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Marco_Juridico/Informacion/Estatal/Decretos/PDF_1decretos2006.pdf .

^{xiii} Disponible en http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/CodigoFinanciero_2006.pdf . Fecha de consulta: 3 de Noviembre de 2006

^{xiv} Disponible en <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2006/rg/decreto.pdf> . Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2006.

^{xiv} Disponible en http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/leyest_091.html . Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2006.

^{xvi} Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/portalgem/> . Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2006.

^{xvii} Disponible en <http://www.guanajuato.gob.mx/leyfiscal2006/recursospublicos.pdf> . Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2006.

^{xviii} Disponible en <http://www.guanajuato.gob.mx/leyfiscal2006/presupuesto-2006.pdf> . Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2006.

^{xlix} Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/VERACRUZ/Leyes/VERLey47.pdf> . Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2006.

ⁱ Disponible en <http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/GOBVERSFP/SFPTRANSPARENCIA/SFPRESUPUESTOASIGNADOY EJECUCION/SFPDECRETODEPRESUPUESTODEEGRESOS06/179-DECRETODEPRESUPUESTODEEGRESOS2006.PDF> . Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2006.

^{li} El portal del Estado incluye un vínculo al Presupuesto de egresos 2006: <http://www.tlaxcala.gob.mx/portal/pdf/egresos06.pdf>, el cual no pudo consultarse en las fechas de consulta (1, 2 y 3 de noviembre de 2006).

^{lii} Debe precisarse que los criterios contenidos en esos lineamientos fueron retomados en el Reglamento de la LFAl, sin embargo, como ya hemos explicado, no están necesariamente alineados con las disposiciones del PEF, de la LFPRH y de las diversas leyes especiales en materia de programas sociales.

^{liii} Los criterios son los siguientes: (1) nombre del programa; (2) unidad administrativa responsable; (3) población objetivo; (4) padrón de beneficiarios; (5) criterios de elegibilidad; (6) periodo de otorgamiento del apoyo; (7) montos; (8) informes periódicos; y (9) evaluaciones internas o externas.

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

^{liiv} Véase por ejemplo el análisis de los portales de obligaciones de transparencia de los programas sociales (PNUD 2006, 72 y ss.) en el que se muestra que los programas Oportunidades, Hábitat y Tu Casa cumplen con la publicación de elementos requeridos en el artículo 7 de la LFAl, mismo que son similares (no idénticos) a los criterios utilizados para nuestra observación.

^{livi} Para evaluarlo se usó como criterio "muy satisfactorio" si el gobierno estatal contaba con un sitio específico en donde fuera posible identificar a todos los programas de subsidio y desde ese mismo sitio era posible tener acceso a la información específica de cada programa. El criterio de "poco satisfactorio" corresponde al caso en que cada dependencia gubernamental publica la información, pues esto implica que el usuario que consulta la información debe tener conocimiento previo sobre qué dependencias gubernamentales administran este tipo de programas y, por ende, el nivel de accesibilidad se reducía a "poco satisfactorio". Finalmente el criterio de "nada satisfactorio" se aplica cuando no se publica información alguna.

^{liiii} Esto sin duda puede deberse a que la Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, en su artículo 5 que integra las obligaciones respecto de la publicación de información por medios electrónicos no incluye referencia alguna a los programas de apoyo o subsidio.

^{liiii} Entre los usuarios más relevantes es posible identificar a los beneficiarios (potenciales y actuales), fiscalizadores, contribuyentes, medios de comunicación, académicos y los mismos tomadores de decisión.

^{lix} Sin embargo, debido a que la página se encontraba "en construcción", no fue posible evaluar la información que ahí publica la secretaría de salud del gobierno del Estado de Tlaxcala.

^{lix} Éstas se refieren a los ejercicios 2001 y 2003 (ciclos agrícolas otoño -invierno 2001/2002, primavera-verano 2002 y otoño-invierno 2002/2003).

^{lix} Corresponden a los ciclos agrícolas otoño -invierno 2000/2001 y primavera -verano 2001.

^{liiii} Esta situación no es idéntica a la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México ya que cada una de ellas publica su información en distintos formatos.

^{liiii} Consultar el Programa Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos en el Estado de México (FAPPEM) en http://transparencia.edomex.gob.mx/sedagro/informacion/pbeneficiarios/Des_rural/dgdrfappem2006.pdf. Para conocer la relación de todos los programas sociales que administra esta dependencia ver: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedagro/>.

^{lxiv} La construcción del contenido de una política de transparencia se ha realizado al interior de la División de Administración Pública del CIDE, en el curso de diversos trabajos de investigación aplicada. En particular han participado en su construcción los doctores Mauricio Merino, David Arellano y Sergio López Ayllón y ha sido expuesta en diversos documentos resultados de proyectos de investigación. Entre otros puede mencionarse los siguientes documentos: Merino (2006) "En busca de una política de transparencia para el proceso de adquisiciones en Pemex Refinación", División de Administración Pública del CIDE, mimeo; "Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", División de Administración Pública del CIDE: 2006, mimeo. El uso que se hace en este documento es, sin embargo, responsabilidad del autor.

^{lxv} Ver documento de trabajo para la Integridad de la Política Social en la Planeación, Gabinete Social y Decreto de Presupuesto de Egresos, 2006. El presupuesto asignado al Seguro Popular asciende a \$35'006,494,562.0 pesos.

^{lxvi} Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2003.

^{lxvii} Con fundamento en el capítulo III del título tercero bis de la Ley General de Salud. Ver capítulo I,

^{lxviii} Ver <http://www.salud.gob.mx> en preguntas frecuentes de la sección Seguro Popular.

^{lxix} Esta información se encuentra en el sitio de Internet:

http://www.salud.gob.mx/transparencia/informacion_adicional.html.

^{lxx}

Ver

http://www.salud.gob.mx/transparencia/inform_adicional/Seguro_Popular_Avancesyresultados_2006.pdf.

^{lxxi} Cabe señalar que la Secretaría de Salud del gobierno federal publica un "Directorio Red de Servicios del Seguro Popular" pero se entiende a éste como el directorio de centros de salud en toda la república mexicana donde opera el Seguro Popular.

Ver http://www.salud.gob.mx/transparencia/inform_adicional/DirectorioRedServicios.pdf.

^{lxxii} I. Ser residentes en el territorio nacional;

II. No ser derechohabientes de la seguridad social;

III. Contar con Clave Única de Registro de Población;

IV. Cubrir las cuotas familiares correspondientes, en los términos establecidos por el artículo 77 Bis 21 de la Ley General de Salud;

V. Cumplir con las obligaciones establecidas en este Título.

^{lxxiii} Tomando como base que la Cédula de Características Socioeconómicas del Hogar (CECASOEH), que tiene una validez de tres años, la vigencia expirará dependiendo del régimen contributivo donde se ubique la familia.

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.undp.org.mx