



Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de desarrollo social

Estudio realizado por Indexa de México, S.C., a petición del Instituto Federal de
Acceso a la Información Pública (IFAI), quien posee la titularidad de los
derechos de autor de este trabajo¹

Diciembre de 2009

¹ El estudio estuvo a cargo de Alfonso Hernández Valdez, investigador del ITESO. Se agradece la colaboración de Regina Cantú y Fátima Ortiz en la asistencia de investigación.

Contenido

Introducción.....	1
1. Marco teórico del estudio: transparencia y desarrollo social.....	2
2. Modelo de análisis e instrumentos de recolección de información.....	4
3. Análisis de la información.....	8
3.1. Temas de las solicitudes de información.....	8
3.2. Instrucciones del IFAI contenidas en las resoluciones de los recursos de revisión.....	11
4. Impactos de la información divulgada.....	13
4.1. Asuntos informativos transparentados a partir de las resoluciones del IFAI.....	13
4.2. Análisis de los cumplimientos de las resoluciones del IFAI.....	22
4.3. Casos de recursos de revisión cuya resolución implicó divulgar información de interés público.....	25
Conclusiones.....	27
Referencias.....	28

Índice de cuadros

Cuadro 1. Número de recursos de revisión con resolución de “confirma” (C), “modifica” (M), “revoca” (R) o “sobreseimiento” (S) en el sector de desarrollo social federal.....	7
Cuadro 2. Clasificación de las solicitudes de información.....	9
Cuadro 3. Instrucción principal contenida en las resoluciones de los recursos de revisión del sector de desarrollo social.....	14
Cuadro 4. Instrucción principal (con entrega de información) contenida en las resoluciones de los recursos de revisión del sector de desarrollo social...	15
Cuadro 5. Tema de la solicitud de información original por tipo de instrucción principal contenida en las resoluciones del IFAI.....	17
Cuadro 6. Tema de la solicitud de información original por tipo de instrucción principal (con entrega de información) contenida en las resoluciones del IFAI.....	18
Cuadro 7. Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tema general de la solicitud de información.....	19
Cuadro 8. Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tipo de sujeto obligado.....	19
Cuadro 9. Tema general de la solicitud de información por tipo de sujeto obligado.....	20
Cuadro 10. Evidencia documental en los archivos del IFAI relativa a los cumplimientos de las resoluciones de los recursos de revisión.....	22
Cuadro 11. Grado de cumplimiento de los recursos de revisión por parte de los sujetos obligados.....	24
Cuadro 12. Razones ofrecidas para no entregar información según lo ordenado en las resoluciones del IFAI.....	24

Introducción.

¿Cuál es el impacto que tienen las leyes de acceso a la información y las políticas de transparencia en el sector de desarrollo social? ¿Qué tipo de efectos se pueden observar en el ámbito de la política social a partir del ejercicio de la transparencia y del derecho de acceso a la información? Este tipo de preguntas ha sido poco investigado. Normalmente los intereses de la investigación social en esta materia son los opuestos, estudiándose los mecanismos específicos de transparencia o de acceso a la información con que cuentan los programas de gobierno. Es decir, se estudia qué tan transparentes o accesibles al público son los programas gubernamentales, mas no los efectos—probables—que la transparencia o el derecho de acceso a la información han tenido en el sector de desarrollo social en su conjunto, o al menos en algún campo específico de éste.

El presente estudio busca identificar el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el sector de desarrollo social federal.² Para ello se acude a uno de los instrumentos de política pública más eficaces con que cuenta la Ley: las resoluciones de los recursos de revisión emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). En este sentido, se analizan todos los recursos de revisión interpuestos contra diez dependencias del Poder Ejecutivo federal en el ámbito del desarrollo social, con la intención de establecer los asuntos informativos que se han “transparentado” en función de las resoluciones de dichos recursos, así como de identificar temas o asuntos específicos en los cuales se pueda determinar que la labor del IFAI implicó la divulgación de información de claro interés público.

Se puede decir que la gama de asuntos relativos al desarrollo social que han sido tratados en el marco de los recursos de revisión es muy amplia, y que la mayoría de las resoluciones de dichos recursos han implicado la entrega de información de interés para la ciudadanía. Asimismo, existen casos específicos en que se puede evidenciar que las resoluciones del Instituto han influido en el curso y la toma de decisiones de determinados temas del desarrollo social.

El estudio está dividido en cuatro secciones. En la primera se establece el marco teórico en materia de transparencia y desarrollo social. En la segunda sección se explica el modelo de análisis y los instrumentos de recolección de la información, es decir, los supuestos que existen detrás del estudio en cuanto a la naturaleza de la información que será analizada y los modos de obtenerla. En la tercera sección se realiza el análisis de la información, estableciéndose dos tipos de categorías: las relativas a las solicitudes de información contenidas en los recursos de revisión y las que tienen que ver con las instrucciones o acciones que ordena realizar el IFAI a los sujetos obligados dentro de las resoluciones. A partir de este ejercicio, en la cuarta sección se proporcionan tanto análisis estadísticos como de casos específicos de recursos de revisión que tratan temas dentro del ámbito del desarrollo social, con el objeto de establecer el impacto de la labor

² Para propósitos de este estudio, se entiende “sector del desarrollo social federal” al compuesto por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), Diconsa, S.A. de C.V., Liconsa, S.A. de C.V., el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

del Instituto en este sector. En esta misma sección se realiza un análisis de los cumplimientos de las resoluciones del IFAI. Al final vienen las conclusiones del estudio.

1. Marco teórico del estudio: transparencia y desarrollo social.

En muchos países, el estudio de la transparencia y el desarrollo social ha consistido en documentar casos específicos donde el ejercicio del derecho de acceso a la información ha tenido un resultado concreto en materia social. Tal es el caso de la India. En este país, el flujo de información sobre los planes y los programas sociales del gobierno ha sido de gran utilidad para que los ciudadanos actúen sobre distintos aspectos de su vida cotidiana. En muchos casos, el papel de la sociedad civil ha jugado un rol preponderante. En provincias como Rajastán, por ejemplo, diversos organismos de la sociedad civil promovieron y llevaron a cabo campañas de contraloría social en donde los funcionarios de gobierno fueron citados para presentar de manera regular distintos proyectos gubernamentales a los ciudadanos. Ello motivó una aprobación más rápida de las leyes de acceso a la información de las distintas provincias de la India (UNDP 2004, 16-17).

A diferencia del caso mexicano, dichas leyes son utilizadas por los ciudadanos no sólo para pedir información al gobierno a través de una solicitud, sino para emitir quejas por algún agravio o denuncias acerca de obras no ejecutadas o servicios no realizados por parte del gobierno, mismas que tienen que seguir sus trámites respectivos ante las autoridades competentes (NCPRI 2005). De hecho, la mayor parte de los recursos que atienden las comisiones de información de las provincias de la India tienen que ver con la falta de respuesta a estas quejas y denuncias, las cuales pueden llegar a las decenas de miles en un año y saturar e incluso rebasar la capacidad de respuesta de las comisiones.³

En México, por su parte, el estudio de la transparencia⁴ y el desarrollo social ha recibido un tratamiento muy particular, concentrándose en los mecanismos de acceso a la información y/o transparencia con que cuentan los programas sociales. En este sentido, los problemas que más interesan tienen que ver con las posibilidades que dichos mecanismos abren para entender de mejor forma el diseño, la implementación, el desempeño o la evaluación de los programas sociales, o bien, para posibilitar que los usuarios de los programas puedan intervenir en cualquiera de estos aspectos.

Una dificultad que plantea este enfoque, como bien apunta López Ayllón, se deriva de la falta de una definición precisa de lo que es un programa social. Según este autor, en el orden federal existen al menos tres conjuntos de normas relacionados con los programas sociales: los presupuestales,⁵ los de transparencia,⁶ y los que se establecen en la legislación social⁷ (López Ayllón 2009, 164). En ninguno de ellos se

³ Entrevista con Stephanie de Chassy, consultora del Banco Mundial, realizada el 8 de enero de 2010.

⁴ Para una discusión más amplia del marco conceptual de la transparencia y el acceso a la información en el contexto de la rendición de cuentas, consúltese IFAI-Indexa de México (2008).

⁵ El Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las reglas de operación.

⁶ La LFTAIPG y su Reglamento.

⁷ La Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Salud y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

encuentra un concepto que permita establecer con claridad qué caracteriza a un programa social. Así, predicar el contenido de la transparencia respecto de un objeto que no está definido claramente en los distintos ordenamientos jurídicos de México otorga una complejidad particular a la relación entre transparencia y programas sociales (López Ayllón 2009, 141). No obstante lo anterior, existen diversas investigaciones que analizan los mecanismos de transparencia dentro de algunos programas sociales específicos.

El estudio de Alberto Serdán (2007), por ejemplo, trata sobre el estatus de la transparencia y el acceso a la información del programa Oportunidades. Serdán concluye que si bien la coordinación del programa ha realizado esfuerzos importantes para transparentar la gestión de Oportunidades, todavía existen vacíos en la información que se proporciona a los participantes, ya que muchos de ellos desconocen “los mecanismos de entrada y salida al programa, así como lo referente a multas y sanciones” (Serdán 2007, 234). Por su parte, Fox y Haight (2007) se interesan en la divulgación pública de las evaluaciones externas de los programas sociales del gobierno. Su estudio permite ver cómo el hecho de que las propias dependencias y entidades determinen los objetivos y métodos de las evaluaciones pone en entredicho la validez de las conclusiones a las que llegan. Estos mismos autores también estudian el condicionamiento político del acceso a los programas sociales en México. Como parte del análisis encontraron que varios de los programas sociales de Sedesol tienen vacíos considerables dentro de sus reglas de operación, mismos que permiten a servidores públicos llevar a cabo acciones poco transparentes (Fox y Haight 2009). Y Kristina Pirker (2007) analiza si algunos mecanismos legales como las obligaciones de transparencia han posibilitado mejores condiciones para la evaluación pública de los programas sociales, con resultados que pueden calificarse como mixtos. Ello en virtud de que si bien existe más información disponible para evaluar a los programas, cada sujeto obligado interpreta de manera propia cómo cumplir con dichas obligaciones.⁸

Una línea de investigación que se distingue por su corte más teórico y sistemático es la que propone Jonathan Fox (2007a; 2007b), quien estudia qué tipo de innovaciones institucionales dentro de los programas sociales otorgan mayor voz e influencia a los beneficiarios rurales de dichos programas. Fox analiza de manera comparada el programa Oportunidades y la red de tiendas comunitarias rurales de Diconsa. En términos de rendición de cuentas, Oportunidades representa a la “nueva escuela” de la política social, centrada en el otorgamiento de apoyos económicos a beneficiarios individuales y focalizados, mientras que el programa de Diconsa representa a la “vieja escuela”, consistente “en impulsar la acción social colectiva en colaboración con el Estado” (Fox 2007b, 5).

Cada programa plantea mecanismos institucionales muy distintos en materia de rendición de cuentas. En el caso de Diconsa, la supervisión de las tiendas es realizada por comités locales electos por la comunidad donde se encuentran las tiendas, los cuales eligen a su vez a representantes a consejos comunitarios de abasto regionales (Fox 2007b, 8). Estos consejos han sido capaces de intervenir en la administración general del programa. A través de acciones colectivas que han incluido reuniones estatales y nacionales y pláticas con representantes del Poder Legislativo, los miembros de los

⁸ Esta situación podría haberse solucionado de manera definitiva a partir del lanzamiento del Portal de Obligaciones de Transparencia durante 2007, el cual establece criterios homogéneos que las dependencias y entidades deben seguir para poner a disposición del público la información de gobierno.

consejos han logrado que su voz sea escuchada por parte de los servidores públicos responsables del programa al interior de Diconsa.

En el caso de Oportunidades, en cambio, el principal mecanismo de rendición de cuentas es la ventana de Atención Ciudadana, la cual tiene las funciones de otorgar información sobre el programa a los beneficiarios que la soliciten, así como de atender quejas y denuncias sobre su operación. Si bien Atención Ciudadana ha logrado dar voz a los beneficiarios, permitiéndoles resolver cuestiones sencillas acerca del programa, su impacto ha sido más bien limitado cuando se trata de resolver problemas de fondo en materia de educación y salud planteados por los propios usuarios de Oportunidades (Fox 2007b, 22).

El contraste entre los mecanismos de rendición de cuentas de ambos programas permite concluir al autor que las voces colectivas que caracterizan a los consejos de Diconsa resultan más efectivas que las voces individuales que se canalizan a través de la ventana de Atención Ciudadana de Oportunidades. Así, “los participantes en el programa de abasto rural de Diconsa logran ejercer mayor control social que las beneficiarias de Oportunidades” (Fox 2007b, 26). En este sentido, si se quiere que las relaciones de poder entre Estado y sociedad cambien, entonces la experiencia del programa de Diconsa debería servir como base para diseñar programas sociales que cuenten con mecanismos efectivos de rendición de cuentas social.

Como puede observarse, la mayoría de estos estudios analizan diversos mecanismos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas desde el interior de los programas sociales. Es decir, la preocupación principal radica en la capacidad que dichos mecanismos tienen para transparentar la ejecución de los programas sociales. Ello con diversos propósitos, que van desde la evaluación que pueda realizarse de los mismos hasta la capacidad que tienen los beneficiarios para pedir cuentas acerca de la operación cotidiana de los programas. Existe poca literatura, sin embargo, acerca de lo que dichos mecanismos aportan para el sector del desarrollo social en su conjunto. Y es en esta línea de reflexión que el presente estudio se enmarca: el análisis de los impactos de uno de dichos mecanismos—los recursos de revisión resueltos por el IFAI—en el ámbito del desarrollo social.

2. Modelo de análisis e instrumentos de recolección de información.⁹

Modelo de análisis

Con el objeto de estudiar los impactos de las resoluciones de los recursos de revisión del IFAI en el sector de desarrollo social federal, se plantea un modelo que contempla dos niveles de análisis. En el primer nivel se busca analizar qué asuntos informativos se “transparentaron” a partir de las resoluciones del IFAI. Es decir, lo que se pretende verificar es la información relacionada con el desarrollo social que el IFAI ordenó divulgar—por medio de la entrega de documentos—a las distintas dependencias y entidades que integran el sistema de desarrollo social federal. En el segundo nivel se afina más el análisis, a través del seguimiento de casos específicos de recursos de revisión que, por la naturaleza de la información que se ordenó entregar, resultan de especial interés para establecer el impacto que ha logrado el IFAI en materia de

⁹ La discusión que se presenta en esta sección y la siguiente tiene su base en IFAI-Indexa de México (2008).

transparencia dentro del sector de desarrollo social. En particular, en este nivel también se analiza si ha habido algún efecto dentro de las páginas de Internet de las dependencias y entidades del sector de desarrollo social a raíz de las resoluciones del Instituto.

En ambos niveles la hipótesis es similar: las resoluciones del IFAI han tenido—y tienen—un impacto *relevante* en materia de desarrollo social. El planteamiento es entonces relativamente directo: la información divulgada como resultado de las resoluciones del IFAI (primer nivel de análisis) o de un grupo de resoluciones (segundo nivel de análisis) han propiciado cambios en los resultados de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo social en el ámbito federal de gobierno.

Desde luego que una gran cantidad de documentos que se solicitan a las dependencias y entidades tienen un claro interés individual por parte del solicitante (o recurrente), y por ello es exagerado suponer que toda la información que el IFAI ordena divulgar tendrá un impacto en materia de resultados de política pública. Sin embargo, la hipótesis general que se plantea es que aún ese tipo de información (de corte más individual) genera cambios al interior de las dependencias y entidades en la manera en que se relacionan con el ciudadano. Y si bien ese tipo de cambios no necesariamente propician ajustes o modificaciones sustanciales e inmediatas en la mayoría de los programas o políticas públicas del sector de desarrollo social, sí plantean un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos de parte de las agencias gubernamentales.

Por otro lado, este estudio no busca establecer una teoría acabada que dé cuenta de los cambios en las políticas de desarrollo social a raíz de la existencia de información nueva que se conozca a través de los instrumentos de la Ley. No obstante, el proyecto utiliza herramientas que son propias del modo de proceder de los modelos causales para comprender los fenómenos sociales. En cierto sentido, se analizan los datos disponibles como “aproximaciones” de variables. Así, la información divulgada a través de las resoluciones que emite el Instituto en materia de desarrollo social se asume como si fuese una variable explicatoria de—suponemos—los cambios en los resultados de políticas de desarrollo social. Éstos “cambios” son más difíciles de observar y de medir, pero en la medida de lo posible el estudio trata de aproximarlos a través de distintos elementos analíticos (tales como cambios en las páginas de Internet de las dependencias, o seguimiento en prensa de temas relevantes).

Instrumentos de recolección de la información

El punto de partida central del estudio está basado en la información—generalmente contenida en documentos—que el IFAI ordena entregar a los recurrentes a través de sus resoluciones. Para recabar estos datos, se tomó como universo de análisis las resoluciones de los recursos de revisión donde el IFAI ordenó confirmar, modificar, revocar o sobreseer las decisiones de los Comités de Información de las dependencias y entidades del sector de desarrollo social federal, desde el 23 junio de 2003 hasta el 15 de septiembre de 2009, según se establece en el artículo 56, fracción III de la LFTAIPG.¹⁰ El cuadro 1 muestra el número de recursos de revisión que conforman este universo.

¹⁰ La fracción III sólo habla de modificar o revocar las decisiones del Comité, mientras que la fracción II habla de “confirmar”, mas no de confirmar e instruir una entrega de información. Sin embargo, algunas resoluciones del Pleno del IFAI han establecido esta última práctica, donde se confirma la respuesta del Comité y a la vez se instruye al sujeto obligado a que entregue cierto tipo de información al recurrente. Por ello se decidió analizar todos los recursos relacionados con el sector de desarrollo social

Cabe destacar que los expedientes de los 253 recursos de revisión que se muestran en el cuadro 1 están contenidos en 245 resoluciones del Instituto, ya que existen ocho recursos de revisión que fueron “acumulados” en diversas resoluciones.¹¹ Así, el presente estudio se fundamentó en el análisis de esas 245 resoluciones del IFAI, en las cuales se dio trámite a los expedientes de 253 recursos de revisión (66 confirmaciones, 93 modificaciones, 54 revocaciones y 40 sobreseimientos). En las siguientes secciones se detallan los resultados del análisis.

(incluyendo los sobreseimientos), independientemente de que en algunas resoluciones donde se haya confirmado la respuesta del sujeto obligado se instruya o no la entrega de información al recurrente.

¹¹ El Pleno del IFAI utiliza con frecuencia la acumulación de expedientes, especialmente si el tema de las solicitudes de información que suscitaron los recursos y el fondo del asunto por resolver (la *litis*) es el mismo, así como el sujeto obligado recurrido. Los fundamentos legales se establecen en los artículos 71, 72 y 73 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Cuadro 1
Número de recursos de revisión con resolución de “confirma” (C), “modifica” (M), “revoca” (R) o “sobreseimiento” (S) en el sector de desarrollo social federal
(23 de junio de 2003 a 15 de septiembre de 2009)

Año	Coneval				Corett				Diconsa				Fonart				Fonhapo				Inapam				Indesol				Liconsa				Oportunidades				Sedesol				Total				
	C	M	R	S	C	M	R	S	C	M	R	S	C	M	R	S	C	M	R	S	C	M	R	S	C	M	R	S	C	M	R	S	C	M	R	S	C	M	R	S					
2003	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2	1	1	6
2004	0	0	0	0	1	1	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	3	3	0	2	4	3	1	25				
2005	0	0	0	0	0	1	3	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	5	3	1	1	25				
2006	0	0	0	0	1	3	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	3	5	2	3	4	3	2	32				
2007	1	2	0	0	1	4	2	1	0	2	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	1	0	1	0	3	0	0	2	1	1	0	0	0	2	1	6	12	5	4	57				
2008	1	0	0	0	4	0	3	1	0	4	0	0	2	1	0	0	8	6	0	0	0	0	0	1	4	4	3	9	1	0	0	1	2	0	0	0	7	10	2	4	78				
2009	1	1	0	1	1	2	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	0	5	2	0	4	30				
Total	3	3	0	1	8	11	13	3	2	9	0	0	2	2	2	0	12	10	0	2	0	3	1	2	5	8	4	10	4	4	2	2	4	6	14	3	29	37	15	17	253				

Fuente: elaboración propia con base en datos del anexo 1.

3. Análisis de la información.

El recurso de revisión es el instrumento que tienen los ciudadanos para quejarse ante el IFAI cuando no estén de acuerdo con la respuesta otorgada a su solicitud de información por parte del sujeto obligado. La resolución de dicho recurso, a cargo del Instituto, representa una garantía para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. Pero en ciertos casos, una resolución también puede considerarse como una pequeña pieza de política pública: su contenido mueve a la *acción* por parte de una dependencia o entidad, la cual debe realizar distintas actividades dentro del ámbito público para cumplir con las instrucciones del Instituto. Tal es el caso de las resoluciones en donde el Pleno del IFAI modifica o revoca las respuestas del sujeto obligado, las cuales generalmente ordenan la entrega o búsqueda de información pública. Incluso podría afirmarse que algunos recursos que se sobreseen reflejan diversas acciones encaminadas a la divulgación de información por parte de los servidores públicos, ya que en muchos casos el sobreseimiento obedece a que en el proceso de resolución del recurso se entregó la información solicitada por el recurrente.

Existen resoluciones que son relativamente sencillas de cumplir, como entregar un documento específico al recurrente o declarar la inexistencia de cierto tipo de información. Sin embargo, existen muchas otras que ordenan realizar una gran cantidad de acciones a la dependencia o entidad. En efecto, en una misma resolución se puede ordenar a un sujeto obligado revocar la clasificación que realizó de ciertos documentos a partir de determinados fundamentos de la Ley; entregar información específica al recurrente; y declarar la inexistencia de otros documentos. Ello se debe, generalmente, a que la solicitud de información que motivó la interposición del recurso de revisión era relativamente “compleja” en sí misma, en el sentido de que dentro de la solicitud se pedían en realidad numerosos “contenidos” de información o documentos.

Esta situación es cada vez más común en el marco de la LFTAIPG. En la medida en que los usuarios de la Ley van conociendo mejor los alcances de ésta y los instrumentos para acceder a la información pública, las solicitudes de información se vuelven más amplias, y por tanto las resoluciones a los recursos de revisión deben atender, en promedio, a mayores contenidos de información dentro de cada solicitud sobre los cuales se queja el ciudadano.

Tomando en cuenta estas consideraciones y con el objeto de establecer en qué áreas del desarrollo social federal se ha tenido un efecto importante a partir del trabajo del IFAI, el análisis de las resoluciones del presente estudio se enfoca en dos elementos informativos: 1) la solicitud de información que motivó el recurso de revisión, y 2) la instrucción o notificación precisa donde se establece qué tipo de documento o información deberá entregar o qué tipo de acción deberá realizar el sujeto obligado para cumplir con los resolutivos del recurso de revisión. A continuación se detalla el tratamiento que se dio a estos dos elementos de información contenidos en los recursos de revisión.

3.1. Temas de las solicitudes de información.

Las solicitudes de información se clasificaron por temas o *categorías*. Se hizo un esfuerzo por tratar de clasificar a cada solicitud dentro de una categoría única de información. Ello representó un reto importante. Como ya se ha mencionado, existen

solicitudes que se componen de múltiples contenidos de información, y en ocasiones un contenido de información se relaciona con un tema particular—digamos un asunto administrativo—mientras que otro tiene que ver con un tema totalmente distinto. Y todo dentro de una misma solicitud. Sin embargo, en la gran mayoría de las solicitudes es posible identificar un tema central que motivó¹² su envío, y por ello se analizó de manera cuidadosa a cada una de ellas para determinar su categoría más adecuada de clasificación. Esto incrementó el número de categorías, pero a la vez otorgó más precisión al análisis.

En aquellos casos donde no fue posible clasificar a una solicitud dentro de una sola categoría, ya fuese porque los contenidos de información solicitados eran totalmente ajenos unos de otros o porque no era posible determinar, de manera razonablemente objetiva, una categoría única de clasificación, se determinó clasificar a la solicitud en más de una categoría. Sin embargo, sólo 58 recursos de revisión de un total de 253 se clasificaron en dos categorías, y ninguno en tres o más. En todos esos recursos se intentó, en la medida de lo posible, colocar en la primera categoría de clasificación el tema con el que la solicitud estuviese más relacionado, o bien, que atendiese al primer contenido de información en aquellas solicitudes que tuvieran dos o más contenidos que apuntaran a temas muy distintos entre sí.

Así, se identificaron al menos 24 categorías o temas de información. A continuación se presenta cada una de ellas, por orden alfabético.

Cuadro 2
Clasificación de las solicitudes de información

1. Compras, contratos, licitaciones: información sobre compras realizadas por las dependencias o entidades, así como aquella relacionada con contratos celebrados por las mismas con otros entes organizacionales, generalmente empresas o proveedores externos. En esta categoría también se colocaron todas las solicitudes cuyo tema de interés principal estuviese relacionado con licitaciones públicas.
2. Créditos para vivienda: datos relativos a los créditos para vivienda que otorga Fonhapo.
3. Datos de funcionarios o ex funcionarios: se refiere a solicitudes de información de muy diversa índole sobre funcionarios públicos o ex funcionarios públicos. Generalmente son solicitudes que proporcionan el nombre del funcionario o ex funcionario de quien se desea conocer algún tipo de información: actividades, agenda de trabajo, características de su puesto y/o desempeño, toma de decisiones, entre otras. También aquí se clasifican solicitudes sobre funcionarios o ex funcionarios de gobierno que desempeñan o desempeñaron cierto tipo de actividades o que se encuentran en cierto rango administrativo (p. ej. "directores generales"), sin que necesariamente se proporcionen sus nombres por parte del solicitante de información.
4. Datos personales: se refiere a la solicitud de documentos que contengan datos personales del recurrente. Es importante señalar que en esta categoría están no sólo las solicitudes de acceso a datos personales que se convirtieron en recursos, sino también las solicitudes de acceso a la información que derivaron en recursos de revisión y que el IFAI les dio tratamiento de datos personales por la naturaleza de la información solicitada. Dentro de esta categoría están todas las solicitudes donde el recurrente pide información relacionada con su hoja de servicios.
5. Documentos administrativos: tiene que ver con información de tipo administrativo del sujeto obligado, generalmente relacionada con envíos de documentos internos o información acerca de procesos o servicios de las dependencias o entidades.
6. Documentos institucionales: se refiere a temas relacionados con la gestión, planeación o comunicación de

¹² Desde luego que interpretar la motivación última e inequívoca de una solicitud de información no es posible, por más categorías de información que se establezcan. En realidad el motivo que tiene una solicitante para pedir determinada información al gobierno lo conoce sólo ella.

Cuadro 2
Clasificación de las solicitudes de información

- la dependencia o entidad, así como a su relación con otras agencias de la Administración Pública Federal. En esta categoría se incluyen los documentos de tipo normativo relacionados con la dependencia o entidad—mas no con los programas sociales—tales como convenios, reglamentos y manuales.
7. Donativos y/o entrega de recursos a organismos sociales o civiles: información sobre donaciones o recursos otorgados a organismos civiles, sociales, o de tipo no gubernamental.
 8. Ejercicio, entrega o transferencia de recursos: incluye información relativa a recursos monetarios o montos entregados o ejercidos en el marco de los programas sociales. Cabe destacar que las solicitudes de información clasificadas bajo esta categoría con frecuencia solicitaban información adicional relacionada con beneficiarios o tipos de proyectos financiados, pero en tales casos la solicitud se clasificó de manera preferente dentro del tema del ejercicio o entrega de recursos.
 9. Estadísticas, estudios e investigaciones: todo tipo de solicitudes que pidan datos, estadísticas, estudios, investigaciones o información numérica relacionada con algún tema de desarrollo social. Se incluyen bases de datos e información urbanística.
 10. Evaluación de programas sociales: se refiere a información relacionada con la evaluación de los programas sociales. Se incluyen solicitudes que piden datos sobre auditorías generales.
 11. Gastos en comunicación social: información relativa a los gastos ejercidos en comunicación social por parte de las dependencias o entidades.
 12. Información económica de productos: se refiere a la solicitud de datos relacionados con precios, volúmenes de ventas y en general cualquier información económica sobre los productos de dependencias o entidades.
 13. Información sobre guarderías o estancias infantiles: todo tipo de información relacionada con guarderías o estancias infantiles a cargo de los sujetos obligados.
 14. Información sobre proyectos sociales: tiene que ver con la solicitud de datos o información relativa a proyectos sociales particulares, generalmente sometidos a consideración de dependencias o entidades para ser financiados con recursos públicos dentro de algún programa social.
 15. Información sobre resultados de convocatorias: información de todo tipo sobre el resultado de convocatorias emitidas por las dependencias o entidades, generalmente relacionadas con la aprobación de recursos para financiar proyectos dentro de distintos programas sociales.
 16. Instalaciones e inmuebles: tiene que ver con información acerca de los bienes inmuebles o instalaciones de las dependencias o entidades.
 17. Materiales y equipos: se refiere a solicitudes que se relacionan con información sobre materiales, equipos o mobiliario de las dependencias o entidades.
 18. Padrones de beneficiarios: información sobre los padrones de beneficiarios de los programas sociales, incluyendo solicitudes de listados específicos de miembros de distintos padrones.
 19. Personal y recursos humanos: todo tipo de información relacionada con datos, políticas, nombramientos, despidos, acciones, programas o desempeño del personal de las dependencias o entidades. Se incluye información sobre concursos de plazas.
 20. Presupuesto y gasto: se refiere a la información relacionada con el presupuesto o gasto por parte de las unidades administrativas de las dependencias o entidades en general, sin que se entre al detalle del ejercicio de recursos públicos por programa o destinados a los distintos órdenes de gobierno (en cuyo caso se clasifican bajo la categoría de "Ejercicio, entrega o transferencia de recursos").
 21. Programas sociales: información general de algún o algunos programas sociales, tales como requisitos para recibir beneficios, trámites generales, localización de oficinas, información sobre proyectos, calendarios, etc.
 22. Terrenos y propiedades: todo tipo de información relacionada con predios, terrenos, lotes, propiedades y planos de comunidades, incluyendo decretos expropiatorios y usos de suelo. Son solicitudes generalmente realizadas a Corett.
 23. Trámites y servicios: se relaciona con solicitudes de información sobre algún trámite o servicio que proporcione o se presuma que otorga alguna dependencia o entidad.
 24. Viajes de funcionarios públicos: se refiere a solicitudes que piden cualquier tipo de información relacionada con viajes de funcionarios públicos.

Fuente: elaboración propia.

En el anexo 1 se da cuenta, por cada recurso de revisión, la categoría dentro de la cual se clasificó la solicitud de información que motivó su interposición ante el IFAI.

3.2. Instrucciones del IFAI contenidas en las resoluciones de los recursos de revisión.

Los recursos de revisión también se clasificaron por categorías, dependiendo de la acción o instrucción principal que el IFAI ordenó realizar al sujeto obligado.¹³ En principio, se identificaron ocho categorías, descritas a continuación.

Clasificación de las instrucciones ordenadas por el IFAI

1. Entrega directa: se instruye al sujeto obligado a entregar la información solicitada (i.e. relacionada con lo que el solicitante pidió en su solicitud de información original).
2. Versión pública: se instruye al sujeto obligado a entregar una versión pública de los documentos que contienen la información solicitada.
3. Búsqueda exhaustiva: se ordena al sujeto obligado realizar una búsqueda exhaustiva de la información solicitada dentro de sus archivos. En caso de encontrarla, se ordena su entrega, de ser el caso mediante una versión pública. En caso contrario, se ordena declarar la inexistencia de la información.
4. Acceso condicionado: se instruye al sujeto obligado a realizar alguna de las siguientes acciones:
 - a. Notificar al recurrente las modalidades en que la información estará disponible.
 - b. Notificar al recurrente los costos de entrega de la información.
 - c. Enviar la información por la modalidad de entrega elegida por el recurrente.
 - d. Orientar o hacer del conocimiento del recurrente el lugar y/o la forma en que puede consultar, encontrar, reproducir, adquirir o acceder a la información solicitada.
 - e. Comprobar ante el IFAI que el sujeto obligado envió información adicional al recurrente (generalmente surgida por vía de alegatos).
 - f. Entregar la información al recurrente a la conclusión en forma definitiva de un proceso actualmente en trámite.
 - g. Notificar al recurrente que la información estará disponible siempre que acredite ser titular de los datos, o bien, su representante legal.
5. Inexistencia: se instruye al sujeto obligado a declarar la inexistencia de la información solicitada.
6. Reclasificación: se modifican o revocan los fundamentos de clasificación de la información que invocó el sujeto obligado en su respuesta al solicitante.
7. Se sobresee: se decreta el sobreseimiento del recurso de revisión.
8. Confirmar: se confirma la respuesta del sujeto obligado sin que haya una instrucción de entrega de información ni se ordene la ejecución de algún tipo de

¹³ Esta clasificación es distinta a la otorgada por el Instituto a los recursos de revisión, donde se confirma, revoca o modifica la decisión del Comité de Información del sujeto obligado, según lo establecido en el artículo 56 de la LFTAIPG.

acción que lleve a la obtención de información relacionada con lo que solicitó el recurrente.

Al igual que con las solicitudes que motivaron la interposición de los recursos de revisión, se realizó un esfuerzo por clasificar a cada recurso en una categoría única de instrucción, de las ocho que se acaban de describir. Como ya se ha comentado, un gran número de solicitudes que terminan en recursos de revisión tienen más de un contenido de información, y por ello el Pleno del IFAI ordena, con frecuencia, realizar acciones muy distintas dentro de una misma resolución, todas ellas relacionadas con una o varias de las ocho categorías anteriores. Esto representó otro reto importante para el estudio, puesto que en muchas resoluciones no resultaba inmediatamente obvio cuál era la instrucción “principal” de la resolución, de entre varias instrucciones contenidas en ésta.

Por ello, para realizar la clasificación correspondiente de aquellos recursos que se pronunciaban sobre más de un contenido de información, se tuvieron que adoptar varios criterios de decisión. El principio rector de estos criterios fue el de “máxima entrega”. Es decir, se privilegió, en la medida de lo posible, la clasificación de los recursos según su capacidad para entregar la mayor cantidad de información al recurrente *según lo manifestado en su solicitud original*.¹⁴ En este sentido, se establecieron cuatro criterios, descritos a continuación por orden de importancia:

1. Criterio 1. Si una resolución contenía varias instrucciones para el sujeto obligado, pero al menos una de ellas tenía que ver con la entrega de documentos que estuviesen directamente relacionados con los contenidos de información de la solicitud original, el recurso de revisión se clasificó dentro de la categoría 1 ó 2, dependiendo de si se ordenaba o no la elaboración de una versión pública del documento. En caso de que se ordenara tanto la entrega de un documento de manera íntegra (categoría 1) como una versión pública de otro documento (categoría 2), el recurso se clasificó dentro de la categoría 1.
2. Criterio 2. Las resoluciones que no cumplieran con lo establecido en las categorías 1 ó 2 (entrega de información o elaboración de versión pública) se clasificaron en las categorías restantes, siguiendo un orden de importancia de menor a mayor número de categoría para cuando hubiese varias instrucciones para el sujeto obligado, y sólo bajo el supuesto de que al menos una de las instrucciones se relacionara con los contenidos de información de la solicitud original. Así, en el caso de una resolución que ordenase tanto la búsqueda exhaustiva de un documento como la declaración de inexistencia de otro documento, el recurso se clasificó dentro de la categoría 3 relativa a la búsqueda de información.

¹⁴ De las ocho categorías creadas en este estudio para clasificar *las instrucciones del IFAI contenidas en los recursos de revisión*, sólo las relativas a los sobreseimientos y confirmaciones (categorías 7 y 8 respectivamente) no instruyen la entrega de algún tipo de información. Sin embargo, no todos los recursos de revisión clasificados como “confirma” *según los criterios de la Ley* fueron clasificados bajo la categoría de instrucción 8, ya que existen algunos de ellos, como se verá más adelante, que ordenan la entrega de cierto tipo de información al recurrente. Son recursos que bien pueden considerarse como “confirmaciones con instrucción de entrega”, los cuales pueden, a su vez, ser clasificados en cualquiera de las otras seis categorías, según el tipo de instrucción que ordene realizar el Instituto. Así, de los 66 recursos clasificados como “confirma” según los criterios de la Ley, 44 se clasificaron en la categoría de instrucción 8, y los 22 restantes en alguna de las otras seis categorías de instrucción (véase el anexo 1).

3. Criterio 3. Si una resolución contenía instrucciones que tuviesen que ver con la entrega de documentos al recurrente, íntegros o en versión pública, pero que no estuviesen directamente relacionados con los contenidos de información de la solicitud original, el recurso de revisión se clasificó dentro de las categorías 1 ó 2 sólo si no existía otra instrucción relacionada con los contenidos de información de la solicitud original, en cuyo caso se siguió el orden establecido en el criterio 2. Por ejemplo, en algunos recursos se ordena la entrega de algún oficio o documento que informa al recurrente sobre cierto proceso o acción realizado por el sujeto obligado, a partir del cual se pueden obtener datos sobre el paradero de algún contenido de la información que busca. Pero en realidad no se está instruyendo la entrega de un documento relacionado directamente con la información de interés para el recurrente. Por otro lado, en ese mismo recurso puede existir una orden para que el sujeto obligado realice una búsqueda exhaustiva de un documento que sí se relacione con algún contenido de información de la solicitud original. Según el criterio que nos ocupa, dicho recurso se clasificaría dentro de la categoría 3, y no la 1.
4. Criterio 4. Si una resolución contenía varias instrucciones pero ninguna que tuviese que ver con los contenidos de información de la solicitud original, el recurso de revisión se clasificó siguiendo un orden de importancia de menor a mayor número de categoría, dependiendo de las instrucciones que ordenase el Instituto. Así, un recurso con una instrucción de elaborar una versión pública de un documento y de realizar una búsqueda exhaustiva de otro documento se clasificó bajo la categoría 2 referente a la versión pública.

En general, el seguimiento de estos cuatro criterios resultó suficiente para clasificar los recursos de revisión de manera casi inequívoca. En el anexo 1 se presentan las categorías (de la 1 a la 8) bajo las cuales se clasificaron los recursos de revisión de acuerdo con la instrucción principal contenida en la resolución.

4. Impactos de la información divulgada.

4.1. Asuntos informativos transparentados a partir de las resoluciones del IFAI.

Los cuadros 3 y 4 muestran, de manera agregada, el efecto que ha tenido el IFAI en el sector del desarrollo social.¹⁵ Las cifras se refieren a la instrucción principal contenida en las resoluciones de los recursos de revisión. Como se puede observar en el cuadro 3, 34% de las resoluciones instruyen la entrega directa de información, mientras que 1% ordenan la entrega de una versión pública. Es decir, en 35% de los recursos de revisión (RR) el IFAI ordenó la entrega de algún tipo de documento relacionado directamente con las solicitudes de información originales.

Mención aparte merece el caso de los sobreseimientos, ya que si bien en este tipo de resolución el IFAI no ordena al sujeto obligado la entrega de información, ello no quiere decir que no haya habido alguna entrega en el proceso iniciado con motivo de la interposición del recurso de revisión. En efecto, de los 40 sobreseimientos que

¹⁵ Todos los cuadros de la sección 4 de este estudio fueron elaborados a partir de los datos del anexo 1.

aparecen en el cuadro 3 (16% del total), 28 se debieron a que la información solicitada fue entregada durante el proceso de resolución del recurso. Asimismo, 10 sobreseimientos de esos 40 se debieron a que el recurrente se desistió del recurso interpuesto, en todos los casos (con excepción de uno) por haberse realizado una entrega de información durante el proceso de sustanciación.¹⁶

Ello pone de manifiesto dos cuestiones. Primero, que las dependencias pudieron responder con la entrega de información desde el momento en que recibieron la solicitud. Y segundo, que una vez que el solicitante decide recurrir la respuesta del sujeto obligado, el hecho de que se notifique a éste la interposición de un recurso de revisión ocasiona que la autoridad decida realizar un esfuerzo adicional para responder con la entrega de información. Así lo evidencian las cifras que se acaban de mostrar, ya que en 37 de los 40 sobreseimientos se entregó al recurrente la información originalmente solicitada, lo cual representa 15% del total de los recursos analizados en todo el sector de desarrollo social (253, según se muestra en el propio cuadro 3). En este sentido, puede afirmarse que no sólo la resolución, sino el proceso mismo que se desata al interponerse un recurso de revisión, constituyen piezas de política pública que mueven a la acción a dependencias y entidades en materia de acceso a la información.¹⁷

Cuadro 3
Instrucción principal contenida en las resoluciones de los recursos de revisión del sector de desarrollo social

Instrucción del IFAI	Núm. RR	%
Entrega directa	85	33.6
Versión pública	3	1.2
Búsqueda exhaustiva	44	17.4
Acceso condicionado	19	7.5
Declaración de inexistencia	18	7.1
Reclasificación	0	0.0
Se sobresee	40	15.8
Confirmar (sin entrega de información)	44	17.4
Total	253	100.0

Por otro lado, como puede observarse en el cuadro 4, la cifra de entregas directas y versiones públicas aumenta a 52% cuando sólo consideramos las resoluciones que tienen que ver con acciones que implican la entrega de algún tipo de información (i.e. cuando se excluyen los 84 recursos relativos a los sobreseimientos y las confirmaciones sin entrega de información). El mismo cuadro 4 refleja que en 26% de los RR se instruyó la búsqueda exhaustiva de información, y sólo en el 22% restante se ordenó alguna acción que no implicó la entrega o búsqueda de información de manera inmediata o relacionada con los intereses del solicitante, ya sea porque su acceso había sido “condicionado” o porque se ordenó declarar la inexistencia de algún documento.

¹⁶ Véase la variable SOBRESSEE del anexo 1.

¹⁷ Se agradece a Karla Torres de la Dirección General de Estudios e Investigación del IFAI haber señalado este punto.

Cuadro 4
Instrucción principal (con entrega de información) contenida en las resoluciones de los recursos de revisión del sector de desarrollo social

Instrucción del IFAI	Núm. RR	%
Entrega directa	85	50.3
Versión pública	3	1.8
Búsqueda exhaustiva	44	26.0
Acceso condicionado	19	11.2
Declaración de inexistencia	18	10.7
Reclasificación	0	0.0
Total	169	100.0

Los cuadros 5 y 6 muestran la distribución de los temas de desarrollo social desprendidos de las solicitudes de información que motivaron los recursos de revisión, según el tipo de instrucción principal contenida en las resoluciones del Instituto. En el primero de dichos cuadros se incluyen los sobreseimientos y las confirmaciones sin entrega de información, mientras que en el segundo se excluyen estas dos categorías. En este último caso (cuadro 6) se puede apreciar, de manera temática, los efectos que los resolutorios del IFAI han tenido en materia de transparencia dentro del sector de desarrollo social federal. Así, el tema de mayor interés contenido en los RR fue el del ejercicio, entrega o transferencia de recursos públicos en el marco de los programas sociales, con 14% del total, seguido del tema de estadísticas, estudios e investigaciones, y terrenos, propiedades y predios (ambos con 11%).

La categoría de ejercicio de recursos públicos también fue la que mayor proporción tuvo de instrucciones de entrega de información, con un 18% del total relativo a las entregas, seguido de los temas de personal y recursos humanos, con 12%, y terrenos y propiedades, con 11%. Para la categoría de búsquedas exhaustivas de información, el tema de documentos institucionales fue el de mayor porcentaje, con 21%. Por otro lado, llama la atención que 26% de los accesos condicionados a la información gubernamental se refieren a recursos con solicitudes relativas a terrenos y propiedades, y que 28% de las declaraciones de inexistencia tienen que ver con temas sobre estadísticas, estudios e investigaciones.

Con el objeto de afinar más el análisis, las 24 categorías o temas de las solicitudes de información que aparecen en el cuadro 2 se recodificaron en 7 grandes categorías o temas generales, como sigue:¹⁸

1. Gestión administrativa e institucional de dependencias y entidades
2. Padrones de beneficiarios y ejercicio de recursos públicos de programas sociales
3. Diseño, implementación, gestión y/o evaluación de programas sociales
4. Estadísticas, estudios e investigaciones sobre el sector de desarrollo social
5. Información sobre funcionarios o ex funcionarios
6. Datos sobre viviendas, predios o terrenos de interés particular o comunitario
7. Datos personales

¹⁸ La primer gran categoría general (gestión administrativa e institucional de dependencias y entidades) incluye las categorías originales 1, 5, 6, 11, 12, 16, 17, 19, 20, 23 y 24 del cuadro 2; la segunda incluye las categorías originales 7, 8 y 18; la tercera las categorías 10, 13, 14, 15 y 21; la cuarta la 9; la quinta la 3; la sexta las 2 y 22; y la séptima la categoría original 4.

En particular, el análisis llevado a cabo a partir de esta recodificación dejó fuera a la categoría 7 relativa a los recursos de revisión sobre datos personales,¹⁹ con lo cual el número de recursos analizados se redujo a 167 casos, tomando en cuenta que también se excluyeron los recursos con instrucciones de sobreseimiento y confirmaciones sin entrega de información.²⁰ Por su parte, aunque la variedad de los temas de las solicitudes de información es muy amplia y no se podría determinar, *a priori*, cuáles de ellos pudiesen resultar más “públicos” que otros, la reclasificación anterior, del 1 al 6, pretende dar una visión de continuidad que va de los temas de mayor publicidad a los de menor, respectivamente. Así, podríamos pensar que una solicitud que pidiese información sobre temas de gestión administrativa de una dependencia podría resultar más “pública” que otra que solicitara información sobre un crédito individual de vivienda. Desde luego que todo dependería del contenido de información específico solicitado en uno y otro caso. Sin embargo, la reclasificación realizada en el orden establecido se lleva a cabo simplemente para facilitar los análisis que se presentan a continuación.

¹⁹ Dicha categoría general contiene a la categoría original 4 del cuadro 2.

²⁰ Considérese que del universo total de recursos (253), 84 tuvieron instrucciones de sobreseimiento o de confirmar la respuesta del sujeto obligado sin instruir entregas de información, lo cual dejaría la muestra de análisis en 169 casos. De éstos, se dejaron fuera dos recursos relativos a datos personales, de los seis que conforman esta categoría (los otros cuatro tuvieron instrucciones de confirmación sin entrega), dejando así 167 recursos para analizarse.

Cuadro 5. Tema de la solicitud de información original por tipo de instrucción principal contenida en las resoluciones del IFAI

Tema de la solicitud de información	Entrega		Versión pública		Búsqueda exhaustiva		Acceso condicionado		Declaración de inexistencia		Se sobresee		Confirmar (sin entregar info.)		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Compras, contratos, licitaciones	4	4.7	0	.0	1	2.3	0	.0	1	5.6	3	7.5	0	.0	9	3.6
Créditos para vivienda	0	.0	0	.0	0	.0	5	26.3	0	.0	0	.0	1	2.3	6	2.4
Datos de funcionarios o ex funcionarios	8	9.4	2	66.7	5	11.4	2	10.5	1	5.6	5	12.5	2	4.5	25	9.9
Datos personales	1	1.2	0	.0	0	.0	0	.0	1	5.6	0	.0	4	9.1	6	2.4
Documentos administrativos	1	1.2	0	.0	1	2.3	0	.0	0	.0	1	2.5	0	.0	3	1.2
Documentos institucionales	3	3.5	0	.0	9	20.5	0	.0	0	.0	2	5.0	5	11.4	19	7.5
Donativos y/o entrega de recursos a OSC	2	2.4	0	.0	2	4.5	0	.0	1	5.6	0	.0	0	.0	5	2.0
Ejercicio, entrega o transf. de recursos	15	17.6	0	.0	6	13.6	0	.0	2	11.1	2	5.0	3	6.8	28	11.1
Estadísticas, estudios e investigaciones	7	8.2	0	.0	5	11.4	2	10.5	5	27.8	5	12.5	3	6.8	27	10.7
Evaluación de programas sociales	2	2.4	0	.0	2	4.5	0	.0	0	.0	2	5.0	1	2.3	7	2.8
Gastos en comunicación social	1	1.2	0	.0	0	.0	0	.0	1	5.6	0	.0	1	2.3	3	1.2
Información económica de productos	3	3.5	0	.0	1	2.3	0	.0	0	.0	0	.0	3	6.8	7	2.8
Inform. s/guarderías o estancias infantiles	4	4.7	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	2	5.0	1	2.3	7	2.8
Información sobre proyectos sociales	0	.0	0	.0	0	.0	1	5.3	0	.0	0	.0	2	4.5	3	1.2
Inform. sobre resultados de convocatorias	4	4.7	0	.0	1	2.3	0	.0	2	11.1	7	17.5	0	.0	14	5.5
Instalaciones e inmuebles	0	.0	0	.0	2	4.5	1	5.3	0	.0	0	.0	1	2.3	4	1.6
Materiales y equipos	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	1	2.5	0	.0	1	0.4
Padrones de beneficiarios	5	5.9	1	33.3	1	2.3	1	5.3	1	5.6	2	5.0	3	6.8	14	5.5
Personal y recursos humanos	10	11.8	0	.0	1	2.3	1	5.3	2	11.1	3	7.5	4	9.1	21	8.3
Presupuesto y gasto	1	1.2	0	.0	1	2.3	0	.0	0	.0	2	5.0	0	.0	4	1.6
Programas sociales	5	5.9	0	.0	2	4.5	0	.0	0	.0	1	2.5	3	6.8	11	4.3
Terrenos y propiedades	9	10.6	0	.0	4	9.1	5	26.3	1	5.6	2	5.0	6	13.6	27	10.7
Trámites y servicios	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	1	2.3	1	0.4
Viajes de funcionarios públicos	0	.0	0	.0	0	.0	1	5.3	0	.0	0	.0	0	.0	1	0.4
Total	85	100.0	3	100.0	44	100.0	19	100.0	18	100.0	40	100.0	44	100.0	253	100.0

Cuadro 6. Tema de la solicitud de información original por tipo de instrucción principal (con entrega de información) contenida en las resoluciones del IFAI

Tema de la solicitud de información	Entrega		Versión pública		Búsqueda exhaustiva		Acceso condicionado		Declaración de inexistencia		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Compras, contratos, licitaciones	4	4.7	0	.0	1	2.3	0	.0	1	5.6	6	3.6
Créditos para vivienda	0	.0	0	.0	0	.0	5	26.3	0	.0	5	3.0
Datos de funcionarios o ex funcionarios	8	9.4	2	66.7	5	11.4	2	10.5	1	5.6	18	10.7
Datos personales	1	1.2	0	.0	0	.0	0	.0	1	5.6	2	1.2
Documentos administrativos	1	1.2	0	.0	1	2.3	0	.0	0	.0	2	1.2
Documentos institucionales	3	3.5	0	.0	9	20.5	0	.0	0	.0	12	7.1
Donativos y/o entrega de recursos a OSC	2	2.4	0	.0	2	4.5	0	.0	1	5.6	5	3.0
Ejercicio, entrega o transferencia de recursos	15	17.6	0	.0	6	13.6	0	.0	2	11.1	23	13.6
Estadísticas, estudios e investigaciones	7	8.2	0	.0	5	11.4	2	10.5	5	27.8	19	11.2
Evaluación de programas sociales	2	2.4	0	.0	2	4.5	0	.0	0	.0	4	2.4
Gastos en comunicación social	1	1.2	0	.0	0	.0	0	.0	1	5.6	2	1.2
Información económica de productos	3	3.5	0	.0	1	2.3	0	.0	0	.0	4	2.4
Información sobre guarderías o estancias infantiles	4	4.7	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	4	2.4
Información sobre proyectos sociales	0	.0	0	.0	0	.0	1	5.3	0	.0	1	0.6
Información sobre resultados de convocatorias	4	4.7	0	.0	1	2.3	0	.0	2	11.1	7	4.1
Instalaciones e inmuebles	0	.0	0	.0	2	4.5	1	5.3	0	.0	3	1.8
Materiales y equipos	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	0	0.0
Padrones de beneficiarios	5	5.9	1	33.3	1	2.3	1	5.3	1	5.6	9	5.3
Personal y recursos humanos	10	11.8	0	.0	1	2.3	1	5.3	2	11.1	14	8.3
Presupuesto y gasto	1	1.2	0	.0	1	2.3	0	.0	0	.0	2	1.2
Programas sociales	5	5.9	0	.0	2	4.5	0	.0	0	.0	7	4.1
Terrenos y propiedades	9	10.6	0	.0	4	9.1	5	26.3	1	5.6	19	11.2
Trámites y servicios	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	0	0.0
Viajes de funcionarios públicos	0	.0	0	.0	0	.0	1	5.3	0	.0	1	0.6
Total	85	100.0	3	100.0	44	100.0	19	100.0	18	100.0	169	100.0

Cuadro 7. Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tema general de la solicitud de información

Instrucción del IFAI	Gestión admva. inst.		Padrones y ejercicio rec.		Implem. y gestión prog. soc.		Estadíst., estudios, inv.		Funcionarios o ex func.		Viviendas, predios, terr.		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Entrega	23	50.0	22	59.5	15	65.2	7	36.8	8	44.4	9	37.5	84	50.3
Versión púb.	0	.0	1	2.7	0	.0	0	.0	2	11.1	0	.0	3	1.8
Búsqueda ex.	16	34.8	9	24.3	5	21.7	5	26.3	5	27.8	4	16.7	44	26.3
Acceso cond.	3	6.5	1	2.7	1	4.3	2	10.5	2	11.1	10	41.7	19	11.4
Inexistencia	4	8.7	4	10.8	2	8.7	5	26.3	1	5.6	1	4.2	17	10.2
Total	46	100.0	37	100.0	23	100.0	19	100.0	18	100.0	24	100.0	167	100.0

Cuadro 8. Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tipo de sujeto obligado*

Instrucción del IFAI	Oportunid.	Sedesol	Coneval	Corett	Diconsa	Fonart	Fonhapo	Inapam	Indesol	Liconsa	Total
Entrega directa	15 71.4	24 39.3	3 50.0	13 50.0	7 77.8	5 83.3	3 21.4	2 50.0	8 57.1	4 66.7	84 50.3
Versión pública	0 .0	1 1.6	0 .0	1 3.8	0 .0	0 .0	0 .0	1 25.0	0 .0	0 .0	3 1.8
Búsqueda exhaustiva	6 28.6	20 32.8	3 50.0	6 23.1	2 22.2	0 .0	2 14.3	1 25.0	3 21.4	1 16.7	44 26.3
Acceso condicionado	0 .0	5 8.2	0 .0	5 19.2	0 .0	0 .0	8 57.1	0 .0	0 .0	1 16.7	19 11.4
Declaración de inexistencia	0 .0	11 18.0	0 .0	1 3.8	0 .0	1 16.7	1 7.1	0 .0	3 21.4	0 .0	17 10.2
Total	21 100.0	61 100.0	6 100.0	26 100.0	9 100.0	6 100.0	14 100.0	4 100.0	14 100.0	6 100.0	167 100.0

* Se muestran tanto las cifras absolutas como en porcentaje. Éstas están debajo de las primeras para cada categoría de instrucción del IFAI.

Cuadro 9. Tema general de la solicitud de información por tipo de sujeto obligado*

Tema general de la solicitud	Oportunid.	Sedesol	Coneval	Corett	Diconsa	Fonart	Fonhapo	Inapam	Indesol	Liconsa	Total
Gestión admva. e institucional de depend. y entid.	4 19.0	15 24.6	3 50.0	3 11.5	5 55.6	5 83.3	3 21.4	1 25.0	3 21.4	4 66.7	46 27.5
Padrones de benef. y ejercicio de recursos púb.	11 52.4	20 32.8	0 .0	0 .0	0 .0	1 16.7	2 14.3	1 25.0	2 14.3	0 .0	37 22.2
Diseño, implem., gestión, evaluac. de prog. sociales	1 4.8	12 19.7	3 50.0	0 .0	0 .0	0 .0	0 .0	1 25.0	6 42.9	0 .0	23 13.8
Estadísticas, estudios e investigaciones	2 9.5	9 14.8	0 .0	1 3.8	2 22.2	0 .0	2 14.3	0 .0	2 14.3	1 16.7	19 11.4
Información sobre funcionarios o ex funcionarios	3 14.3	4 6.6	0 .0	4 15.4	2 22.2	0 .0	2 14.3	1 25.0	1 7.1	1 16.7	18 10.8
Datos viviendas, predios, terrenos particul./comunit.	0 .0	1 1.6	0 .0	18 69.2	0 .0	0 .0	5 35.7	0 .0	0 .0	0 .0	24 14.4
Total	21 100.0	61 100.0	6 100.0	26 100.0	9 100.0	6 100.0	14 100.0	4 100.0	14 100.0	6 100.0	167 100.0

* Se muestran tanto las cifras absolutas como en porcentaje. Éstas están debajo de las primeras para cada categoría o tema general de las solicitudes de información.

Hecha esta precisión, el cuadro 7 presenta los resultados de cruzar la instrucción principal de las resoluciones de los RR con estos seis grandes temas de las solicitudes de información. Como se puede apreciar, 65% de los RR que contienen temas de diseño, implementación, gestión y evaluación de programas sociales tuvieron instrucción de entrega directa, y este porcentaje disminuye para el resto de los temas, siendo el de estadísticas, estudios e investigaciones el que menor porcentaje de entrega directa tuvo, con 37%. Por el contrario, en 35% de los RR con temas relacionados a la gestión administrativa e institucional de dependencias y entidades se ordenó la búsqueda exhaustiva de información, contrastando con el tema de datos sobre viviendas, predios y terrenos de interés particular o comunitario, el cual tuvo el menor porcentaje en este rubro, con tan solo 17%. Por otro lado, llama la atención que en 26% de los RR sobre estadísticas, estudios e investigaciones se haya ordenado la declaración de inexistencia de la información solicitada.

Así, lo que resalta del cuadro 7 es que en la medida en que los temas de las solicitudes de información tienen que ver con asuntos de gestión, ya sea del funcionamiento de las dependencias o entidades o bien de los programas sociales, aumenta la probabilidad de entrega directa al recurrente. En efecto, tanto los temas de gestión administrativa e institucional como de diseño, implementación y gestión de programas sociales tienen porcentajes altos de entrega directa, con 50 y 65%, respectivamente, acompañados del tema de padrones y ejercicio de recursos públicos, con 60%. En contraparte, en la medida en que los temas tienen que ver con datos sobre funcionarios o ex funcionarios y viviendas, predios o terrenos de interés particular o comunitario, el acceso condicionado a la información tiende a aumentar, con 11 y 42% de los recursos, respectivamente.

Por su parte, en los cuadros 8 y 9 se analiza la relación entre el tipo de sujeto obligado y las instrucciones de las resoluciones así como entre aquél y los temas de las solicitudes de información que motivaron los RR, respectivamente. En el primer caso (cuadro 8) resulta notoria la disparidad de las cifras para la entrega de información. Mientras que entidades como Fonart, Diconsa y Oportunidades superan el 70% de RR con entrega directa, otras como Sedesol y Fonhapo tienen porcentajes menores a 40%. En contraste, llama la atención la relativa homogeneidad de las cifras para la categoría de búsquedas exhaustivas. Con excepción de Coneval, el resto de las dependencias y entidades tuvieron instrucción de búsqueda de información por debajo de 33%. Finalmente, una cifra que destaca dentro del cuadro es la relativa al acceso condicionado de información para Fonhapo, con 57%.

El cuadro 9 muestra cómo existe cierto determinismo entre algunos temas generales de las solicitudes de información y el tipo de sujeto obligado. Como era de esperarse, 69% de los RR en contra de Corett tienen que ver con solicitudes sobre vivienda, predios y terrenos. En los casos de Fonart, Liconsa y Diconsa, 83, 67 y 56% de los RR en contra de estas tres entidades, respectivamente, fueron sobre temas de gestión administrativa e institucional. Asimismo, 52% de los RR en contra de Oportunidades se relaciona con temas sobre padrones de beneficiarios y ejercicio de recursos públicos. Aunque en menor medida que esta entidad, también destaca que una tercera parte de los RR interpuestos contra Sedesol tienen que ver con este mismo tema. Por último, Coneval repartió en dos grandes temas los recursos en su contra: gestión administrativa e institucional, por un lado, y diseño, implementación, gestión y evaluación de programas sociales, por el otro, con 50% en ambos casos.

4.2. Análisis de los cumplimientos de las resoluciones del IFAI.

Un aspecto que vale la pena analizar es el grado de cumplimiento que se da a las resoluciones del Instituto por parte de los sujetos obligados. Para el ciudadano interesado en conocer la información que posee el gobierno, importa no sólo que la resolución al recurso de revisión que interpuso resulte favorable a sus intereses, sino que en efecto sea cumplida por parte de la dependencia o entidad. Asimismo, para el IFAI representa un asunto fundamental, toda vez que es la autoridad en la materia de acuerdo con la Ley.

Para analizar el cumplimiento dado a las resoluciones del Instituto, se revisaron los archivos del IFAI relacionados con esta materia, para los expedientes de 166 de los 169 recursos de revisión²¹ que implicaron algún tipo de instrucción de entrega o búsqueda de información.²² Como se puede observar en el cuadro 10, casi la mitad de los recursos de revisión cuentan con evidencia documental dentro de la herramienta de comunicación del IFAI.

Cuadro 10
Evidencia documental en los archivos del IFAI relativa a los cumplimientos de las resoluciones de los RR

Lugar de evidencia documental	Núm. RR	%
Archivo de concentración	28	16.9
Archivo electrónico	56	33.7
Herramienta de comunicación	82	49.4
Total	166	100.0

Por otro lado, para evaluar el grado de cumplimiento de las resoluciones se analizó el tipo de documentación existente en los expedientes de cada recurso de revisión. En general se verificó el tipo de evidencia documental que aportó el sujeto obligado para acreditar el cumplimiento de la resolución. Así, se establecieron tres criterios o categorías a partir de este análisis, como sigue:

1. La resolución fue cumplida en forma completa de acuerdo con las instrucciones contenidas en ésta.
2. La resolución fue cumplida en forma parcial.
3. La resolución no fue cumplida de manera satisfactoria, ya sea porque no se entregó información al recurrente, no se siguieron a cabalidad las instrucciones del IFAI, o no se envió información suficiente al Instituto que permitiera verificar su cumplimiento, según la documentación entregada por el sujeto obligado.

²¹ De acuerdo con las cifras del cuadro 6.

²² Los tres recursos de revisión que se excluyeron fueron el 0037/04, el 1293/05 y el 1043/09. El primero fue objeto de una demanda de nulidad interpuesta por el sujeto obligado, la cual se resolvió favorablemente para el IFAI en abril de 2005. La resolución establecía únicamente que personal de la Sedesol apoyara a la recurrente para acceder a la información requerida (facturas de viáticos de la entonces secretaria Josefina Vázquez Mota y de otros funcionarios públicos de la dependencia). En los otros dos casos el resolutivo del recurso de revisión no instruyó a la Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal del IFAI para que se hiciera el seguimiento correspondiente.

Es importante mencionar que los RR clasificados dentro del criterio 2 (cumplimiento parcial de la resolución) fueron aquellos que no cumplieron a cabalidad todas las instrucciones de la resolución, ya fuese porque la dependencia o entidad reiteró que en sus archivos no se encontraba la información solicitada, o porque el sujeto obligado manifestó no ser competente para entregar dicha información, entre otras. En muchos de estos casos se emitieron declaraciones de inexistencia. Por ejemplo, en el recurso 0417/04 se ordenó al Programa Oportunidades entregar los programas operativos anuales y los avances físico-financieros y programático-presupuestales de las Secretarías de Educación Pública, Salud, del Programa Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de 1997 a 2004. La entidad declaró la inexistencia de la información para los años 1997 y 1998, en virtud de que las reglas de operación del Progresá se emitieron a partir de 1999.

Debido a que una gran cantidad de resoluciones del IFAI deja abierta la puerta para que el sujeto obligado declare la inexistencia de la información en caso de que ésta no se encuentre en sus archivos, muchas dependencias y entidades aprovechan esta situación y realizan las declaraciones correspondientes. Para propósitos de este estudio, en un número considerable de estos casos se clasificaron las resoluciones como cumplimientos parciales, ya que no siempre resulta posible verificar si verdaderamente se hicieron los esfuerzos suficientes para dar con la información que se ordenaba entregar. En el recurso 0417/04 que se comenta, si bien es cierto que las reglas de operación del Progresá se publicaron hasta 1999, ello no necesariamente implica que no se tuviese información presupuestal, financiera o de operación de dicho programa para los años 1997 y 1998.

Asimismo, la mayoría de las búsquedas de información que no derivaron en una entrega de información directa al recurrente también fueron clasificadas en este segundo criterio. Ello no necesariamente significa una falta de cumplimiento de la resolución por parte del sujeto obligado. Sin embargo, en tales casos tampoco se tiene acceso a mayor información que permita al Instituto conocer si las dependencias o entidades desplegaron todos los esfuerzos necesarios para buscar y entregar información de interés para el recurrente. Ante tal situación, se optó entonces por clasificar a estos recursos bajo el criterio 2, y no el 1.

El cuadro 11 presenta los resultados de este ejercicio. Como puede observarse, sólo tres recursos de revisión, que representaron 1.8% del total, no fueron cumplidos de manera satisfactoria. Se trata de los recursos 0009/05 y 4934/08 en contra de Corett, y el 0715/04 en contra de Sedesol. El resto de las resoluciones de los recursos de revisión que cuentan con evidencia documental en materia de cumplimientos dentro de los archivos del IFAI fueron cumplidas de manera completa o parcial. Ello representa, en términos generales, un grado de cumplimiento alto por parte de los sujetos obligados, toda vez que la evidencia disponible permite establecer que las acciones que emprendieron estuvieron encaminadas a satisfacer las instrucciones del Instituto, en la medida en que ello fue posible.

Cuadro 11
Grado de cumplimiento de los RR por parte de los sujetos obligados

Grado de cumplimiento	Núm. RR	%
Completo o satisfactorio	124	74.7
Parcial	39	23.5
Sin evidencia de cumplimiento	3	1.8
Total	166	100.0

Por último, en el cuadro 12 se muestran los resultados de un acercamiento más fino a los recursos que presentaron un cumplimiento parcial o nulo (categorías 2 y 3 del cuadro 11). Para ello se analizaron cuáles fueron las razones por las cuales la dependencia o entidad no cumplió a cabalidad con las instrucciones de entrega de la información solicitada. Como se observa, la razón principal que argumentaron los sujetos obligados fue que la información no se encontraba en sus archivos o no existía tal como se había solicitado y por tanto no podían entregarla, con 76% de los RR (aquí también se incluyen los casos donde no hubo evidencia de entrega de información). Cabe destacar que en la mayoría de estos casos los sujetos obligados procedieron a declarar la inexistencia de la información, tal y como se menciona más arriba, a propósito del recurso 0417/04 en contra del Programa Oportunidades.

Por otra parte, en 17% de los RR la dependencia o entidad argumentó no poder cumplir a cabalidad la resolución debido a que no era de su competencia contar con la información solicitada. Por ejemplo, en el recurso de revisión 0241/06 en contra de la Sedesol se ordena realizar una búsqueda exhaustiva de las remuneraciones mensuales por puesto de los integrantes del Alto Consejo por la transparencia de los programas sociales, sus prestaciones, estímulos o compensaciones y cualquier otra percepción que en dinero o en especie recibieran, así como de los convenios que se hubieran podido firmar entre la dependencia y el PNUD con motivo de los proyectos que realiza éste en México, entre otra información. Al respecto, la dependencia contestó al recurrente que la información solicitada era competencia del PNUD, debido a que así se había establecido en el convenio de colaboración suscrito entre éste y la Sedesol.²³

Finalmente, sólo en tres recursos se manifestó no poder cumplir con la resolución por circunstancias ajenas al sujeto obligado, como fue el hecho de no contar con un domicilio o dirección electrónica del recurrente a dónde enviar la información.

Cuadro 12
Razones ofrecidas por los sujetos obligados para no entregar información según lo ordenado en las resoluciones del IFAI

Razones	Núm. RR	%
La información no se encuentra en los archivos del sujeto obligado o no se entregó	32	76.2
No es competencia del sujeto obligado contar con la información solicitada	7	16.7
La información no puede ser entregada al recurrente por factores ajenos al sujeto obligado	3	7.1
Total	42	100.0

²³ En algunas ocasiones, después de que la dependencia hacía del conocimiento que no era competente para contar con la información solicitada, procedía a declarar la inexistencia de dicha información. Así, el punto importante para clasificar a un recurso dentro de la categoría de la no competencia fue que la propia dependencia o entidad aclarara que no le correspondía contar con la información solicitada, y por tanto que se debía acudir a otra dependencia o entidad para obtenerla.

4.3. Casos de recursos de revisión cuya resolución implicó divulgar información de interés público.

Los cuadros anteriores ofrecen un panorama de la importancia que ha tenido el IFAI en materia de transparencia dentro del sector de desarrollo social federal. A través de sus resoluciones, el Instituto ha ordenado la entrega de una gran cantidad de información pública. Como se muestra en el cuadro 2, al menos 24 categorías diferentes de información han sido estudiadas dentro de las resoluciones del Instituto. Si se toman en su conjunto, más de la mitad de las resoluciones de los recursos de revisión que implican entregas de información han ordenado la entrega de al menos un contenido de información relacionado con la solicitud original, ya sea de forma directa o en versiones públicas.

Sin embargo, un modo distinto de ver la relevancia de las resoluciones del Instituto es a través de casos específicos de recursos de revisión. En muchos de ellos se puede apreciar el papel que ha jugado el Instituto al ordenar la entrega de información, contribuyendo así a la transparencia y divulgación de información de claro interés público. A continuación se presenta una selección de algunos de estos casos.

a) Padrones de beneficiarios.

En el recurso de revisión 1401/06 en contra del programa Oportunidades, el Pleno del IFAI ordenó al sujeto obligado entregar el padrón de beneficiarios de dicho programa en el estado de Sinaloa, incluyendo la localidad donde residía cada beneficiario, así como documentos donde se aclarara que la información relativa a los montos estaría disponible públicamente. Dicha resolución se dio después de que Oportunidades se negara a entregar la información a un reportero de la entidad, con el argumento de que al darse a conocer la localidad de residencia de los beneficiarios se podría revelar el domicilio de los mismos y por tanto parte de sus datos personales, toda vez que la mayoría de ellos vivía en localidades de menos de 2,500 habitantes. El Pleno del Instituto admitió la existencia de cierta tensión entre los argumentos del sujeto obligado y lo que marca la disposición legal que obliga a rendir cuentas sobre los padrones, pero al final se inclinó por esta última.²⁴ Con ello se ampliaron los criterios para la entrega de información de los programas de subsidio y los padrones de beneficiarios a los que hacen referencia tanto la Ley como su Reglamento, en los artículos 7, fracción XI y 19, respectivamente.

b) Estadísticas del sector de desarrollo social.

Existe un gran número de recursos de revisión donde se instruye la entrega de información estadística. De hecho, más del 10% de los RR interpuestos contra los sujetos obligados del sector de desarrollo social tuvieron que ver con el tema de estadísticas, estudios e investigaciones (véanse los cuadros 5 y 6). Los datos estadísticos que se ordenó entregar se relacionan con asuntos muy diversos, tales como el número de despensas que se entregan mensualmente en diversos municipios (RR 0773/04), el número de solicitantes de crédito para vivienda a nivel nacional (RR 1247/05) o bases

²⁴ *El Universal*, “Ordenan abrir padrón de Oportunidades en Sinaloa”, 10 agosto 2006; *Reforma*, “Ordena IFAI abrir padrón de Sedesol”, 10 agosto 2006.

de datos anuales del presupuesto y las transferencias del programa Oportunidades (RR 1861/05).

A más de seis años de entrada en vigor de la Ley, resulta claro que la ciudadanía la utiliza con mayor frecuencia para acceder a la información estadística en posesión de las dependencias y entidades del gobierno federal. En cierto sentido, la Ley está abriendo una práctica cada vez más arraigada, consistente en ofrecer los instrumentos necesarios para que los ciudadanos accedan a estadísticas gubernamentales. Por otro lado, sería exagerado afirmar que la gran cantidad de solicitudes y recursos de revisión relacionados con temas estadísticos han ocasionado cambios permanentes en la manera en que los sujetos obligados informan de sus actividades al público en general. Sin embargo, también es cierto que varias dependencias o entidades llevan a cabo políticas de transparencia más proactiva, volviendo disponible información útil o relevante para la ciudadanía a través de medios electrónicos. En efecto, en las páginas de Internet de algunos de los sujetos obligados del sector de desarrollo social se puede tener acceso no sólo a información estadística detallada, sino a documentos que explican las labores de gestión y operación gubernamental.

Por ejemplo, el programa Oportunidades presenta diversos documentos que tienen que ver con testimonios y el modelo de acción acerca del programa, así como un apartado de seguimiento en donde se incluye información de la gestión y evaluación de resultados por bimestre, desde el año 2000.²⁵ Sedesol presenta no sólo documentos de difusión recientes,²⁶ sino toda su gama de documentos de investigación.²⁷ El Coneval ofrece, además de los estudios e informes oficiales, documentos de género que tratan el tema de mortalidad materna, inequidad institucional y desigualdad entre mujeres.²⁸ El Inapam publica un documento sobre las donaciones que otras instituciones o personas han otorgado a dicho Instituto.²⁹ El Indesol presenta las publicaciones y los resultados de sus investigaciones,³⁰ y anuncia que pronto estará disponible una biblioteca digital temática. Y desde el sitio de Internet de Liconsa se puede acceder a la información estadística más relevante de la entidad, por medio de una aplicación que utiliza la geo-referenciación a nivel de los estados de la República.³¹

c) Estudios e investigaciones.

Resulta interesante observar cómo la acción del Instituto ha sido relevante para llevar a cabo investigaciones en torno al desarrollo social de nuestro país. Por ejemplo, en el estudio *Transparencia e imparcialidad en la asignación de fondos del programa de coinversión social a las organizaciones de la sociedad civil*, los autores Campillo, Leal, Tapia y Verduzco (2008) recurrieron al Instituto para obtener información diversa relacionada con la composición de las comisiones encargadas de dictaminar proyectos sociales dentro del programa de coinversión social 2008 (Campillo et al. 2008, 36). Así, en recursos como el 3102/08 y el 3103/08 interpuestos contra Indesol, el Pleno del Instituto ordenó la entrega de las versiones íntegras de las actas que generaron las

²⁵ http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Publicaciones/Pub_anter.html.

²⁶ <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801575>.

²⁷ <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801588>.

²⁸ http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/publicaciones/HomePublicaciones.jsp?categorias=INFO_PUBLIC-OtrosEstudios.INFO_PUBLIC.

²⁹ <http://www.inapam.gob.mx/archivos/1/file/donativos.pdf>.

³⁰ <http://www.indesol.gob.mx/web/Index.php?0=6>.

³¹ <http://www.liconsa.gob.mx/liconsa/texto.jsp?contentid=180>.

comisiones dictaminadoras encargadas de revisar los proyectos inscritos para docencia dentro del módulo de ‘modelos de desarrollo social’, correspondiente al eje temático sobre la identidad de las organizaciones de la sociedad civil, en el marco del programa de coinversión social 2008, así como las versiones íntegras de las actas de dictaminación de proyectos para el programa de profesionalización y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, del mismo programa de coinversión social.

Por otro lado, en los recursos 0846/04, 0908/04 y 0022/05 diversos investigadores obtuvieron información acerca de los beneficiarios y del presupuesto del programa Oportunidades, desagregada a nivel municipal y por localidad para el período 1997-2004, que resultó de gran utilidad para realizar una evaluación más precisa de dicho programa, según refiere Serdán (2007, 235).

d) Información sobre precios unitarios de Diconsa.

La resolución de los recursos de revisión 4679/07 y 0515/08 en contra de Diconsa muestra de manera clara el potencial que tiene el derecho de acceso a la información para impactar las políticas sociales del gobierno. En el primer recurso el Pleno del IFAI ordenó a la entidad entregar los precios unitarios de los productos que compró en los años 2004 a 2007 dentro del programa de abasto rural, para aquellos productos que tuviesen más de dos proveedores, pero sin distinguir el proveedor ni la marca. En el segundo caso ordenó entregar los precios promedio de diversos cobertores que hubiesen sido adquiridos a más de dos proveedores. La entidad se había negado a entregar información relacionada con los precios unitarios o promedio de los productos que adquiriría a sus distintos proveedores, argumentando, entre otras cuestiones, que ello podría incrementar los precios de algunos de los productos que compraba, así como afectar su poder de negociación con dichos proveedores.

Sin embargo, el Pleno del IFAI argumentó que si bien la divulgación de precios unitarios por proveedor podría resultar en un incremento de precios de algunos de los productos que adquiriría Diconsa, ello se vería muy matizado si se entregaban precios unitarios de productos que tuviesen más de un proveedor, sin divulgar la marca del producto ni cuál había sido el proveedor final. Además, el Instituto también comentó que, aun cuando se revelara el precio unitario de algún producto y su proveedor respectivo, era muy poco probable que los precios subieran para aquellos productos que tuvieran sustitutos cercanos dentro de un mercado razonablemente competitivo, situación en la que estarían la mayoría de los productos que adquiere Diconsa.

Con ello el IFAI sentó un precedente importante en materia de política social relacionada con el abasto de productos básicos, ya que con razonamientos económicos ordenó divulgar información del principal mecanismo que regula el funcionamiento de un mercado—el precio del producto—sin afectar por ello las condiciones de eficacia y eficiencia de la gestión de Diconsa.

Conclusiones.

El caso de México demuestra que las leyes de acceso a la información y las políticas de transparencia fortalecen la política social. Lejos de limitarla en su operación o eficacia, la LFTAIPG y las resoluciones del IFAI han contribuido a delinear claramente aquella información dentro de las agencias de desarrollo social que, por su

propia naturaleza, debe ser pública y por tanto debe estar sujeta al escrutinio ciudadano. La amplia variedad de temas contenidos en las solicitudes de información que derivaron en recursos de revisión y sobre los cuales el IFAI ha tenido que pronunciarse constituye un buen ejemplo del gran interés que existe por conocer lo que sucede en el ámbito de la política social de nuestro país.

En particular, el estudio establece la capacidad que ha tenido el Instituto para entregar información a los recurrentes. En promedio, más de la mitad de las resoluciones de los recursos de revisión instruyen la entrega de algún tipo de documento relacionado con los contenidos de las solicitudes de información, ya sea de forma directa o en versiones públicas. Además, poco más de la cuarta parte de dichas resoluciones ordena búsquedas exhaustivas de información.

Por otro lado, un resultado relativamente inesperado pero importante del estudio tiene que ver con los sobreseimientos. El análisis de éstos permitió corroborar que la principal razón por la cual los recursos se sobresean es porque durante el proceso de sustanciación del recurso se entregó la información que el recurrente había solicitado desde un principio. Ello quiere decir que no sólo la resolución, sino el proceso mismo que implica resolver un recurso de revisión, motiva la entrega de información por parte de los sujetos obligados, muchos de los cuales pudieron haber entregado dicha información desde la solicitud misma y no hasta la interposición del recurso correspondiente.

Otro hallazgo importante, resultado del análisis de los cumplimientos de las resoluciones del Instituto, es que la mayoría de éstas son cumplidas de manera razonablemente satisfactoria por parte de los sujetos obligados. En el anexo 1 se pueden apreciar de manera más clara los documentos o contenidos específicos de información que el IFAI ha instruido entregar a los recurrentes, así como el tipo de búsquedas que ha ordenado realizar a los distintos sujetos obligados del sector de desarrollo social federal.

Por otro lado, el estudio también da cuenta de la utilidad de la Ley para publicar información que resulta de interés social. A través del seguimiento de casos particulares de recursos de revisión, las resoluciones del Instituto contribuyeron a divulgar una gran cantidad de información sobre asuntos muy variados de desarrollo social. Destaca la labor ejercida por el Instituto a través de sus resoluciones para entregar información de utilidad en las investigaciones sociales; la importancia de publicar estadísticas de todo tipo sobre temas de desarrollo social; y la divulgación de precios unitarios para los productos que comercializa Diconsa, en aquellos casos donde existan más dos proveedores o más por producto.

Referencias.

Campillo Carrete, Beatriz, Jesús Leal Trujillo, Mónica Tapia Álvarez y María Isabel Verduzco Verduzco (2008). *Transparencia e imparcialidad en la asignación de fondos del programa de coinversión social a las organizaciones de la sociedad civil*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.

Fox, Jonathan (2007a). *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. Oxford: Oxford University Press.

_____ (2007b). “El acceso a la rendición de cuentas: ¿voces individuales o colectivas?”, artículo de conferencia presentado en el *Seminario internacional*

- candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, México, PNUD (abril).
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2009). “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México”, en David Gómez-Álvarez (coord.). *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. Guadalajara: ITESO y PNUD.
- _____ (2007). “El acceso público a las evaluaciones externas de los programas sociales del gobierno”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (coords.). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar y Woodrow Wilson Center/Mexico Institute.
- IFAI-Indexa de México (2008). *Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de seguridad pública*. México: IFAI.
- López Ayllón, Sergio (2009). “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública”, en David Gómez-Álvarez (coord.). *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. Guadalajara: ITESO y PNUD.
- NCPRI (National Campaign for People’s Right to Information) (2005). *Right to Information Act of 2005. A Primer*. Nueva Delhi: NCPRI.
- Pirker, Kristina (2007). “Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas en los programas de combate a la pobreza de Sedesol”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (coords.). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar y Woodrow Wilson Center/Mexico Institute.
- Serdán Rosales, Alberto (2007). “Transparencia y acceso a la información en el programa Oportunidades”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (coords.). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar y Woodrow Wilson Center/Mexico Institute.
- UNDP (2004). *Right to Information. Practical Guidance Note*. Nueva York: Bureau for Development Policy-UNDP.