



# M

MÉTRICA DE LA  
TRANSPARENCIA

2014

Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México



## Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México

## Equipo de investigación.

Ana Elena Fierro	Dimensión información pública de oficio (portales)
Adriana García	Dimensión normatividad
Alejandra Ríos Cázares	Dimensión órgano garante/ usuario simulado / sujeto obligado
Rodrigo Velázquez	Dimensión órgano garante
Dirk Zavala	Dimensión usuario simulado / sujeto obligado

## Asistentes

Ixchel Bedolla	..... Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, CIDE	Dimensión información pública de oficio
Adriana Burgos	..... Mta. en Administración y Políticas Públicas, CIDE	Dimensión normatividad
Carmen Castañeda	..... Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, CIDE	Dimensión órganos garantes
Susana García	..... Maestra en Políticas Públicas del Desarrollo, Universidad de Duke	Dimensión usuario simulado
Fernanda Gómez Abán	..... Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, CIDE	Dimensión usuario simulado
Guillermo Gómez	..... Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, CIDE	Dimensión información pública de oficio
Ricardo González	..... Mto. en asuntos internacionales, ITESM	Dimensión usuario simulado/ Dimensión órganos garantes/ Dimensión sujeto obligado
Céline González	..... Mta. en Administración y Políticas Públicas, CIDE	Dimensión usuario simulado
Anabel Hernández	..... Lic. en Historia, UNAM	Dimensión información pública de oficio
Alejandro Uribe	..... Mto. en Administración y Políticas Públicas, CIDE	Dimensión usuario simulado

*Las opiniones vertidas por las y los autores fueron realizadas a título personal y no reflejan necesariamente el punto de vista institucional de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) o del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).*

# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Normatividad.....</b>	<b>29</b>
<b>2. Información pública de oficio (portales).....</b>	<b>73</b>
<b>3. Solicitudes de información (usuario simulado).....</b>	<b>107</b>
<b>4. Capacidades institucionales de los órganos garantes.....</b>	<b>134</b>
<b>5. Sujeto obligado.....</b>	<b>191</b>
<b>6. Bibliografía.....</b>	<b>236</b>
<b>7. Anexos</b>	

# Introducción

## Antecedentes

A partir de la reforma al artículo 6o. constitucional en 2007, las entidades de la República Mexicana y la federación han creado o modificado sus marcos normativos. La finalidad fue apegarse a las bases y a los principios en materia de transparencia y de acceso a la información pública estipulados en las siete fracciones incluidas en dicha reforma. De esta manera, el principio de máxima publicidad, la protección a los datos personales, el acceso gratuito a la información pública; el establecimiento de mecanismos de acceso a esa información y de procedimientos de revisión expeditos; la obligación de preservar la documentación en archivos administrativos actualizados; la divulgación de la información completa sobre los indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos; el mandato de hacer públicos los recursos entregados a personas físicas y morales; y la obligación de sancionar la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública se incluyeron –en distintas modalidades y matices– en las normas que regulan los sistemas de transparencia en todo el país. En principio, todas estas disposiciones constitucionales han modificado significativamente la política de transparencia y de acceso a la información pública en México.

El estudio de la Métrica de la Transparencia 2010, realizado por un equipo de investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), dio cuenta del estado que guardaban, en aquel momento, la transparencia y el acceso a la información pública de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y órganos con autonomía constitucional en la federación y en los tres niveles de gobierno de todas las entidades del país. Uno de los principales objetivos de esta medición fue conocer la calidad de la normatividad en las entidades federativas y su apego a los preceptos constitucionales establecidos en 2007. Otro fin fue entender los cambios institucionales, los procedimientos y las prácticas en el manejo de la política de transparencia a nivel nacional. Para este análisis, la Métrica 2010 presentó un marco de referencia en el que se propuso “conceptualizar que la transparencia y el acceso a la información se producen en un sistema” que está construido sobre la base de los derechos y principios contenidos en el artículo sexto constitucional, y conformado por los ciudadanos y usuarios que hacen preguntas y consultan los portales, las unidades de acceso, los órganos garantes y finalmente el entorno socioeconómico en el que se desenvuelven.

Así, la transparencia implica la interacción de normas y actores (figura 1). La propuesta conceptual de la Métrica 2010 permitía identificar esquemáticamente tres grandes elementos de este sistema: las normas que regulan la interacción entre los actores, los actores mismos que podían distinguirse a su vez entre los actores “oferentes” de información y los actores “demandantes” de la misma. El primer grupo está compuesto por los sujetos obligados por la norma y por los actores vigilantes de la norma. El segundo grupo está conformado por todos los mexicanos que son los destinatarios de la norma que ha reconocido el derecho de acceso a la información que es de interés público.

**Figura 1: El sistema de transparencia**



Fuente: Métrica 2010

Asimismo, este estudio identificó un conjunto de buenas prácticas y de áreas de oportunidad, así como algunos problemas y resistencias en el derecho al acceso ciudadano a la información pública. La Métrica 2010 concluyó que en México existe una amplia heterogeneidad en el desempeño de las dependencias públicas, en los tres ámbitos de gobierno en cuanto al cumplimiento de sus responsabilidades en materia de acceso a la información pública (López Ayllón 2010). Además, documentó asimetrías en el marco legal y el funcionamiento de los sistemas de transparencia entre las entidades federativas y el ámbito federal, entre los tipos de oficina pública, el ámbito de gobierno y el poder al que pertenecen; y determinó que el reto más relevante de la transparencia radicaba en la calidad de la información proporcionada a la ciudadanía.

Con estos hallazgos, la Métrica 2010 confirmaba la premisa del estudio: el marco normativo es fundamental para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pero no es suficiente. Las prácticas, los

instrumentos, los procesos y las instituciones encargadas de garantizar este derecho también son vitales para el funcionamiento eficiente de los sistemas de transparencia (Cejudo *et al.* 2012). Y ello incluye las decisiones, las rutinas, los comportamientos y el compromiso de los funcionarios. En otras palabras, el desempeño eficiente de un sistema de acceso a la información pública depende, en gran medida, de la articulación e interacción oportuna de todos sus componentes.

## La Métrica de la Transparencia 2014

De 2010 a la fecha, han ocurrido importantes transformaciones en el universo legislativo que estructura este sistema. El más sobresaliente de todos, sin duda alguna, es la reforma constitucional publicada en febrero de 2014 que entre sus características más relevantes se encuentran el haber proporcionado autonomía plena al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), y mandar a todos los congresos estatales a que las normas locales permitan un perfil homogéneo para todos los órganos garantes del país, en particular, que todos los organismos garantes sean autónomos, especializados, imparciales y colegiados. Además, dicha reforma amplió las atribuciones y responsabilidades del órgano federal al facultarlo para presentar acciones de inconstitucionalidad e intervenir en procesos sustantivos trascendentales como conocer impugnación de los particulares contra resoluciones de los órganos garantes estatales por reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información; conocer recursos de revisión de interés y trascendencia generados en las entidades ya sea de oficio o petición de parte.

La reforma también amplió y definió el espectro de sujetos obligados al establecer, en el artículo 6º fracción I, que:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

Esta definición se acompañó con la obligación de que todos los sujetos obligados –definidos a partir de esta fracción– “deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones”. La reforma también mandató al Congreso de la Unión a emitir una Ley General de Transparencia que permita establecer las bases para una



regulación en la materia y con ello, sentar las bases mínimas que deben respetarse en todas las entidades.

Los párrafos anteriores no constituyen un resumen preciso de los amplios cambios que implicó y generará la reforma constitucional de febrero de 2014 para la política de transparencia en el país. La intención es simplemente apuntar que se trata de una transformación normativa de gran alcance, pero cuyo impacto preciso está aún por definirse cuando el Congreso de la Unión apruebe y sancione la nueva Ley General de Transparencia y con ello defina los lineamientos que regularán la política de transparencia y aquellos que orientarán a los ejecutores de la norma. Mientras esto se escribe, la Ley aún se encuentra en discusión.

Así, la Métrica de la Transparencia 2014 (en adelante, Métrica 2014) se presenta en momentos de cambio. La información que alimenta este estudio seguramente será transformada en los meses por venir con motivo de los ajustes que demande la Ley General ya citada. Sin embargo, eso que parece una debilidad, es la fortaleza de este estudio: permite crear un punto de referencia preciso para evaluar con posterioridad los efectos específicos de las reformas aprobadas y las que están aún por venir.

La Métrica 2014 resulta de la convocatoria emitida en julio de 2013, por la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP). Al igual que en el estudio anterior, la Métrica 2014 parte de la conceptualización de la transparencia como un sistema y analiza la oferta institucional del sistema de transparencia en cada una de las entidades federativas y en la federación.

La Métrica 2014 tiene dos objetivos centrales. Primero, realizar un nuevo diagnóstico general del estado actual de la política de transparencia y del acceso a la información pública en los tres poderes de gobierno de los tres niveles de gobierno y en algunos órganos constitucionales autónomos. Como todo trabajo de actualización, la Métrica 2014 ajustó la metodología utilizada previamente en función de capturar de mejor manera los retos, las competencias, las atribuciones, las capacidades y las funciones de los sistemas de transparencia y de acceso a la información pública. La Métrica 2014 amplía el análisis anterior al profundizar el estudio de ciertas variables e incorporar nuevos actores.

Segundo, aportar un nuevo acervo de información ampliado y actualizado que facilitará el análisis empírico de todos y cada uno de los regímenes de transparencia en México. Al proveer este nuevo banco de información, la Métrica 2014 también permitirá elaborar recomendaciones basadas en evidencia empírica sistematizada. Se espera que éstas contribuyan a aumentar la eficiencia del sistema al identificar buenas prácticas y áreas de oportunidad para mejorar y perfeccionar la política de transparencia en el país.

## Las dimensiones de la Métrica de la Transparencia 2014

La Métrica 2014 incorpora las cuatro dimensiones utilizadas en el estudio previo como base del análisis e incorpora una quinta dimensión y nuevos elementos de análisis que se identificaron como factores clave en el desempeño del sistema de transparencia. A continuación, se describe brevemente cada dimensión y se especifican los componentes nuevos añadidos.

1. Dimensión de normatividad. Examina la calidad del diseño legislativo en materia de derecho de acceso a la información pública en México. Para ello, se revisaron los ordenamientos de carácter federal y local, con base en los estándares nacionales e internacionales para una legislación de calidad en la materia. La evaluación de la dimensión normativa tomó como punto de referencia el Índice de Evaluación de la Normatividad en Materia de Transparencia 2010, pero incorpora nuevas variables de los sujetos obligados, la información pública de oficio, la información reservada, los datos personales, los archivos, los órganos garantes y el procedimiento de acceso. Asimismo, se realiza una revisión de ordenamientos distintos a las leyes, como los reglamentos y los lineamientos.
2. Dimensión de la información pública de oficio (portales). Ésta evalúa el grado de cumplimiento de los sujetos obligados en lo concerniente a la difusión de la información pública de oficio, y la calidad de la misma en los portales de Internet. Los nuevos elementos en esta dimensión se refieren a la calidad de la información; la proactividad de los sujetos obligados en la política de transparencia; la disponibilidad y usabilidad de la información; elementos de desarrollo tecnológico de los portales gubernamentales; y la existencia de mecanismos de comunicación con el ciudadano.
3. Dimensión del usuario simulado. Evalúa la calidad de los procesos de atención y las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información pública realizadas a los sujetos obligados. El propósito de esta dimensión es indagar sobre la experiencia ciudadana al momento de ejercer su derecho al acceso a la información pública ante los distintos sujetos obligados. La Métrica 2014 valora, de manera general, las características del proceso y las particularidades de tres tipos de información: de obvia publicidad, datos confidenciales e información reservada. El ejercicio tiene dos

grandes componentes. El primero es un análisis del proceso, que implica estudiar los mecanismos para solicitar información, la gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta. El segundo componente examina la correspondencia entre la información solicitada y la recibida (completitud), así como la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta.

4. Dimensión de las capacidades institucionales de los órganos garantes. Estudia las capacidades institucionales de los organismos garantes del derecho de acceso a la información en el país. En concreto, esta dimensión examina las capacidades directivas, organizacionales y operativas, así como las acciones y el poder de incidencia de cada órgano garante. La Métrica 2014 innova con respecto al ejercicio anterior en tanto que pondera la evaluación de acuerdo con el ámbito de responsabilidad propio de los órganos garantes en relación a factores independientes y externos a ellos. De esta forma, el análisis permite identificar los distintos tipos de variables y de factores (independientes, endógenos y exógenos) que afectan al desempeño de los órganos garantes.
5. Dimensión del sujeto obligado. Con esta nueva dimensión la Métrica 2014 complementa el estudio de los condicionantes institucionales de la oferta de transparencia. El propósito es examinar el conjunto de procesos, de rutinas y de características del personal de las estructuras administrativas al interior los sujetos obligados que se encargan de cumplir con las obligaciones en materia de transparencia a partir de información sobre las características de las unidades de acceso, el perfil del personal de estas instancias, los procesos de gestión de información y la apropiación institucional de la transparencia.

El análisis de estas dimensiones dio como resultado cinco subíndices. Éstos permiten identificar las fortalezas, las debilidades, las áreas de oportunidad y las buenas prácticas en cada una de estas áreas. Adicionalmente, dan cuenta de las diversas facetas de la política de transparencia y de acceso a la información pública de los 33 sistemas de transparencia del país.

## Alcance

La Métrica 2014 evalúa de manera integral a los sistemas de transparencia y de acceso a la información pública de las entidades federativas y de la federación. Asimismo, analiza detalladamente a las dependencias públicas de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), como se indica a continuación:

- Dimensión de normatividad. Para esta evaluación, se revisaron 175 ordenamientos jurídicos, que incluyeron a las Constituciones estatales, a las leyes, a los reglamentos y a los lineamientos en las materias de acceso a la información pública, de datos personales y de archivos.
- Dimensión de información pública de oficio. Para cotejar el grado de cumplimiento de los portales de transparencia con lo estipulado en las leyes en la materia, se evaluó una muestra de 624 portales del siguiente listado de 18 sujetos obligados:
  - Poder ejecutivo: la oficina del titular del ejecutivo y las secretarías de Gobierno, de Finanzas, de Desarrollo Social, de Seguridad Pública, de Educación Pública y de Salud (o equivalentes).<sup>1</sup>
  - Poder legislativo: la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización superior (se incluyó al Senado en el ámbito federal).
  - Poder judicial: Tribunal Superior de Justicia.
  - Organismos descentralizados: organismo operador del agua y del sistema de desarrollo integral de la familia.
  - Órganos autónomos: Comisión de Derechos Humanos, Instituto Electoral y órgano garante de transparencia.
  - Los tres municipios o delegaciones con mayor población en la entidad.
- Dimensión de usuario simulado. El análisis de la celeridad y de la calidad de las solicitudes de acceso a la información pública se llevó a cabo por medio de la formulación de cinco solicitudes a los sujetos obligados establecidos en el listado mencionado.

---

<sup>1</sup> Los términos de referencia indicaron que se incluyeran las Secretarías de Obras y de Agricultura, y que se excluyeran las Secretarías de Salud. Sin embargo, las dos primeras dependencias no están contempladas en la estructura de las administraciones públicas de todas las entidades federativas. El equipo de investigación del CIDE determinó repetir el listado de sujetos obligados analizados en la Métrica 2010. El fin fue mantener la comparabilidad de las evaluaciones. En cuanto al nivel federal, se examinaron las dependencias equivalentes a las de las entidades federativas.

- Dimensión de capacidades institucionales de los órganos garantes. Se examinaron las capacidades institucionales de los 33 órganos garantes encargados de supervisar la transparencia y el acceso a la información pública en el país.
- Dimensión de sujeto obligado. Se estudiaron los procesos y las operaciones de las unidades de transparencia de cuatro sujetos obligados en distintos ámbitos de gobierno por entidad.<sup>2</sup> Los sujetos obligados analizados fueron:
  - Poder Ejecutivo: Secretaría General del Gobierno o equivalente.
  - Poder Legislativo.
  - Poder judicial: Tribunal Superior de Justicia.
  - Municipio capital.

## Metodología

A diferencia de otros estudios que examinan parcialmente la política de transparencia y el acceso a la información pública con un sesgo cuantitativo importante, la Métrica 2010 utilizó una metodología cualitativa que permitió analizar con profundidad los distintos elementos y componentes del sistema de transparencia. Esa medición también incluyó análisis estadísticos sobre las solicitudes de acceso y los recursos de revisión. También proveyó bases de datos amplias y sistematizadas sobre las diversas dimensiones de la transparencia. Este banco de datos sentó las bases para la realización de estudios académicos cuya finalidad ha sido, por ejemplo, conocer las determinantes endógenas y exógenas del acceso a la información en México y en otras regiones (por ejemplo, Cejudo, López y Ríos 2011, 2012; Ríos y Cejudo 2013). Importantes esfuerzos recientes han hecho contribuciones relevantes en la materia en aspectos específicos del sistema de transparencia. La métrica 2014 pretende abonar a este esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de contribuir a crear una visión global de las distintas aristas de la política de transparencia y del derecho de acceso a la información pública.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Por limitaciones de tiempo y de logística se excluyeron las entidades de fiscalización superior.

<sup>3</sup> Algunos de los esfuerzos de análisis más recientes son el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa y el Índice de Derecho a Acceso a la Información en México ambos realizados por FUNDAR; el Índice Nacional de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información de Artículo 19; el Análisis Comparativo de las Leyes Estatales de Acceso a la Información y Transparencia con relación al Artículo Sexto

Al igual que en la medición de 2010, la Métrica 2014 realiza un análisis cualitativo para examinar la normatividad aplicable (legislación en las materias de acceso a la información y de protección de datos personales), los actores involucrados en los sistemas (órganos garantes y sujetos obligados), y los procesos y recursos humanos, materiales y financieros. La interpretación de los datos facilitó una categorización de la información en variables cuantitativas que se normalizaron para generar cinco subíndices y un índice global con un rango de 0 a 1, donde uno siempre representa la situación idónea.

De este modo, la Métrica 2014 comprende un análisis minucioso de los diversos marcos normativos que regulan los sistemas de transparencia. También incluye la revisión de los portales institucionales de internet de las dependencias públicas para valorar la información pública de oficio presentada por los sujetos obligados. Además, involucra la formulación de solicitudes de información para conocer la calidad y la celeridad de las respuestas entregadas a la ciudadanía. Asimismo, abarca la elaboración de cuestionarios para conocer las capacidades de los órganos garantes, y la realización de entrevistas a profundidad con los actores clave que procesan y gestionan las solicitudes de información.

El diseño metodológico de la Métrica 2014 y las bases de datos generadas permiten hacer comparaciones entre entidades federativas, municipios, sujetos obligados (incluidas las unidades de acceso) y órganos garantes. De esta forma, el usuario podrá realizar desde comparaciones puntuales de ciertas instituciones hasta análisis con datos agregados a nivel nacional. Por otra parte, la metodología explica en detalle cómo se construyó el valor de cada dimensión por cada sujeto obligado analizado. Esta información permite identificar áreas de oportunidad y de mejora para incrementar la eficiencia de las políticas de transparencia y de acceso a la información pública en cada dimensión de análisis. Por tal motivo, la Métrica 2014 no debe entenderse como una jerarquización general, sino como un análisis integral de los distintos componentes de los sistemas de transparencia, los cuales deben comprenderse en conjunto.

El equipo de investigación del CIDE respondió en tiempo a la convocatoria de la COMAIP en el otoño de 2013 e inició formalmente el trabajo de investigación en enero del 2014. Los resultados preliminares de la Métrica 2014 se enviaron a los órganos garantes de todas las entidades de la República y de la federación el 26 de septiembre de 2014. El 9 de octubre del mismo año se llevó a cabo una reunión con los representantes de los órganos garantes en las instalaciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales donde se detalló la

---

Constitucional Mexicano de CIMTRA; el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios de ARegional; y el Índice de Información Presupuestal Estatal 2014 elaborado por el IMCO.

metodología. A partir de esta fecha, se acordó abrir un periodo de validación en el cual los sujetos obligados tuvieron oportunidad de revisar los resultados preliminares, las bases de datos, y elaborar las observaciones que consideraron pertinentes. Dichos comentarios permitieron corregir imprecisiones en las bases de datos, pero nunca representaron ajustes a la valoración que se había realizado con base en la metodología establecida.

El informe está organizado en cinco capítulos. En ellos, se sustentan y documentan los hallazgos principales. Cada capítulo analiza una dimensión; se establecen consideraciones iniciales, se describe la metodología utilizada para la construcción del índice correspondiente y se realiza un análisis minucioso de los datos recabados. Finalmente, los capítulos culminan con recomendaciones puntuales.

La realización de la Métrica 2014 implicó un gran esfuerzo y un arduo trabajo por parte del CIDE y la COMAIP. El apoyo y el acompañamiento de muchas personas e instituciones hicieron posible su consecución. El equipo de investigación agradece, en primer lugar, a todos los órganos garantes del país. Su contribución –con la provisión de información, la respuesta de cuestionarios y la coordinación de entrevistas con los sujetos obligados, entre muchas otras acciones– fue fundamental para concretar la evaluación. También damos gracias a los servidores públicos responsables de las unidades de transparencia y de los archivos que, amablemente y con mucho profesionalismo, respondieron a todas las preguntas de las entrevistas a profundidad. Gracias a estas conversaciones fue posible conocer a detalle avances, obstáculos y retos en la gestión de la información y de las responsabilidades de transparencia.

El equipo de investigación también agradece al Proyecto de Gobernanza Democrática del CIDE, financiado por The William and Flora Hewlett Foundation, así como al apoyo de la propia institución y sus autoridades – Dr. Sergio López Ayllón (Director General del CIDE), Dr. Guillermo Cejudo (Secretario Académico), Dr. Juan Manuel Torres (Secretario General) y Dr. David Arellano (Director de la División de Administración Pública)– por el respaldo, la asesoría y la atención prestadas en todo momento para llevar este proyecto a buen término.

## **Principales hallazgos**

### **Dimensión de normatividad**

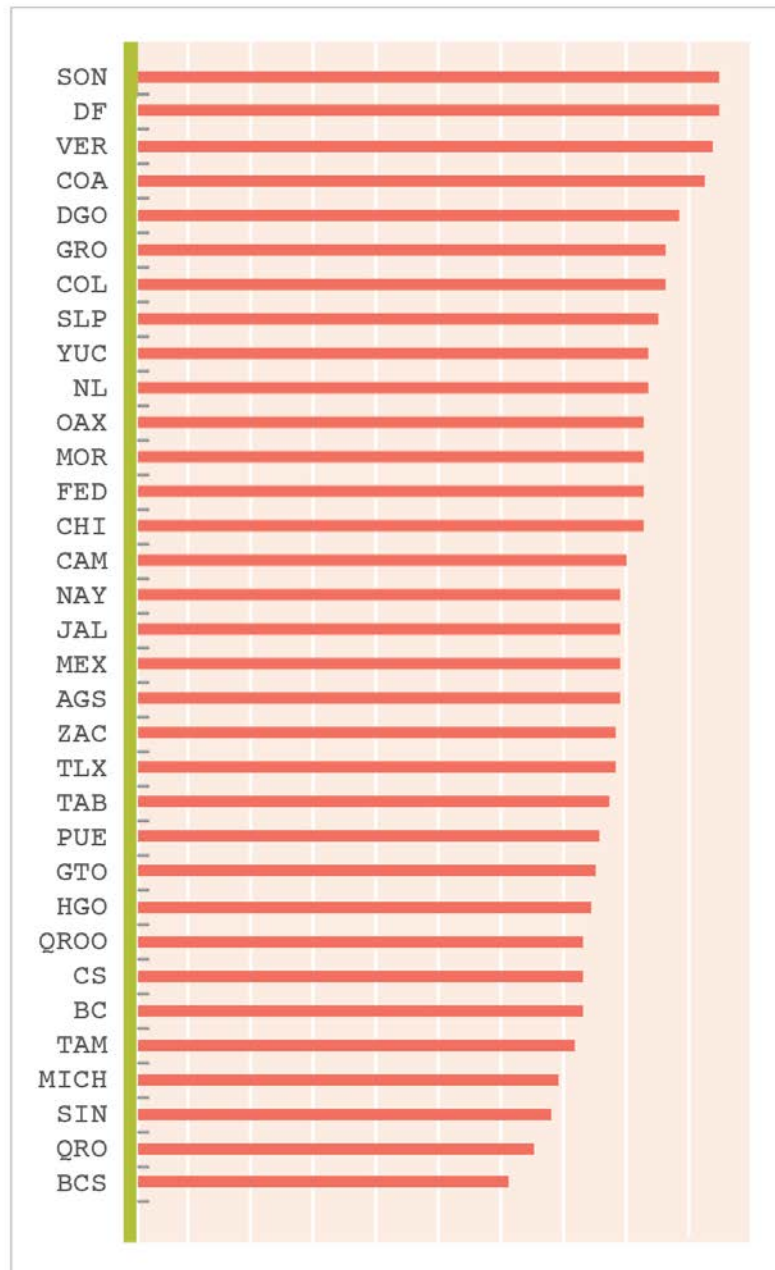
El análisis de la dimensión normativa encontró cierta dispersión en las leyes y en los ordenamientos que regulan la política de transparencia y de acceso a la información pública. En general, se observa una multiplicidad de ordenamientos que aumentan los costos de acceso para los ciudadanos.

Esta diversidad puede aletargar los procesos de acceso y prevenir que la publicidad de la información pública sea máxima. Por otra parte, existe un bajo reconocimiento del mandato de los sujetos obligados para documentar todos y cada uno de sus actos de autoridad. Este hallazgo puede tener alto impacto para los sistemas de transparencia; mientras los sujetos obligados no cumplan a cabalidad con esta obligación no se podrá garantizar el derecho constitucional en esta materia.

Del estudio de las variables normativas también se desprende que, en varias entidades, la obligación de publicar la lista de documentos clasificados como información pública de oficio es inexistente. Esto es una limitante seria para el acceso a la información pública, pues el ciudadano, al no conocer dicha lista, no puede exigir el cumplimiento de su derecho. Asimismo, se encontró un uso incremental de categorías generales y absolutas de información reservada. Las causas de reserva deben encontrarse previstas y explicitadas en ley; sin embargo, no deben suponer la reserva de un conjunto general de documentos, como lo efectúa la reserva de toda averiguación previa. Finalmente, en varios casos se identificó una confusión conceptual legislativa entre la información reservada y la información confidencial. También se observó debilidad regulatoria en materia de archivos en buena parte de las entidades federativas.



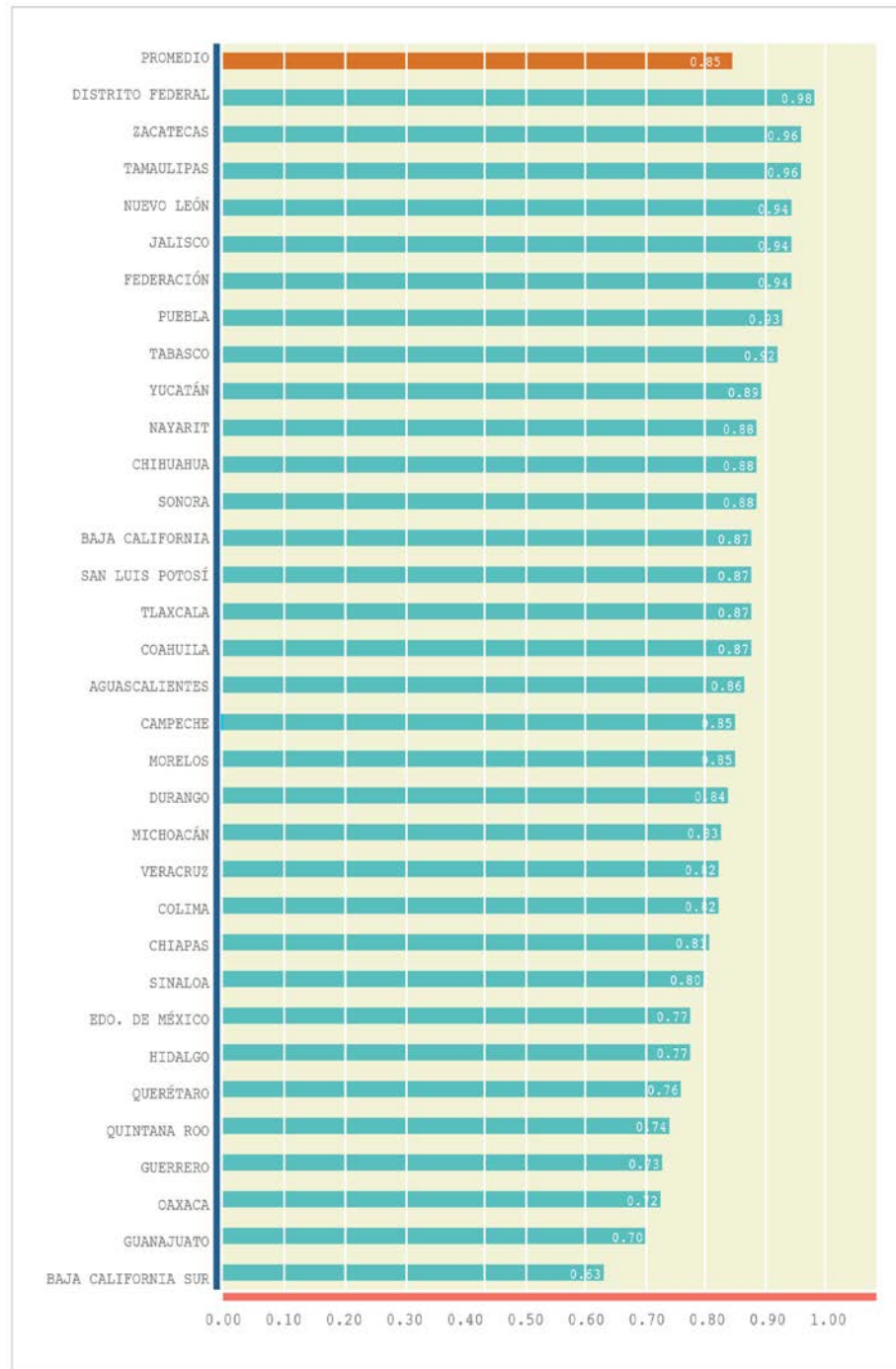
Gráfica 1: Subíndice normatividad



## Dimensión de información pública de oficio

El estudio de la dimensión de información pública de oficio arrojó que el promedio nacional del cumplimiento normativo fue alto: 0.85. Esto indica que muchos sujetos obligados se han apegado a los ordenamientos legales. En esta dimensión, también se encontró un avance en la publicación de información relacionada con indicadores: 22 entidades los reportan como información pública de oficio (IPO). Sin embargo, es preciso señalar que los contenidos de los indicadores varían de manera considerable. Otro hallazgo destacable es la gran heterogeneidad de la IPO. Mientras que, en la Métrica 2010, se identificaron 13 variables comunes a todos los sujetos obligados, en el caso de la Métrica 2014, sólo se hallaron cinco. Por otra parte, existen discrepancias entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial con respecto a la IPO que generan. Esta variación produce que los sujetos obligados empleen excesivamente la leyenda "No Aplica", práctica que genera opacidad. Finalmente, la calidad de la información aún presenta áreas de oportunidad importantes en términos de accesibilidad ciudadana y de uso de formatos abiertos.

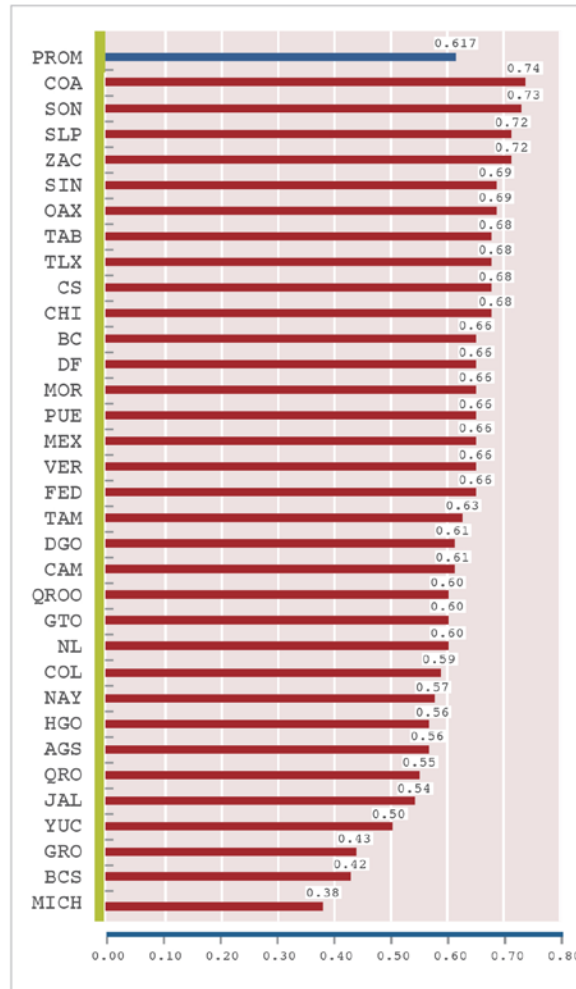
**Gráfica 2: Subíndice portales**



## **Dimensión de usuario simulado**

El análisis de esta dimensión ratificó el hecho de que, en materia de acceso a la información pública, existe un sistema de funcionamiento a nivel nacional que proporciona un acceso razonable a la información gubernamental. Entre los hallazgos más relevantes, está que la gran mayoría de los sujetos obligados analizados cuenta con un sistema de presentación y de respuesta de solicitudes en línea (Infomex o un desarrollo propio) que facilita el requerimiento de solicitudes. Sin embargo, la heterogeneidad de estos sistemas incrementa la curva de aprendizaje para el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información entre sujetos obligados y/o entidades. Con relación a los tiempos de respuesta, la mayoría de las solicitudes de información se respondieron dentro de los plazos legales aplicables. De los dos componentes evaluados por esta dimensión, las variables de proceso reportan mejores resultados; en cambio, hay áreas de oportunidad importantes con respecto a la compleción y a otros aspectos de la calidad de las respuestas evaluadas. Por último, se señala que el sistema aún presenta grandes asimetrías entre los sujetos obligados y entre las entidades. Esto impacta en la profundidad con que el ciudadano puede ejercer su derecho constitucional de acceso a la información pública.

**Gráfica 3: Subíndice usuario simulado**



### Dimensión de capacidades institucionales de los órganos garantes

Esta dimensión estudia las capacidades y las condiciones de los órganos garantes (OG), pero no se presentan indicadores de su desempeño. El objetivo de este análisis es proveer información sistematizada que permita identificar fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad de los OG. Entre los hallazgos más relevantes, se resalta que los OG cuentan con autonomía y con garantías reconocidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, es fundamental responder a estas garantías con mecanismos efectivos de rendición de cuentas que vayan más allá de la presentación de informes a los Congresos locales y federal. En términos de remuneración a los comisionados, los datos indican que el nivel de salarios percibido obliga a estos funcionarios a desempeñar sus responsabilidades de tiempo completo. Los resultados del estudio también

revelan que los comisionados cuentan con una amplia experiencia en el sector público. Esto puede considerarse buena noticia, pues se trata de personas que conocen el funcionamiento de la administración pública. Este conocimiento podría ayudar a generar lineamientos y precedentes que hagan más propicias y precisas diversas acciones para consolidar un sistema efectivo de transparencia.

Asimismo, los datos de esta dimensión señalan que existe una mejora considerable en la creación de manuales de operación y de procedimientos con respecto al ejercicio de 2010. Por otra parte, el estudio muestra que, en general, los OG no disponen de los recursos suficientes para hacer viable su operación. Solventar esta debilidad es indispensable para atraer personal calificado, para adquirir tecnología de punta, para capacitar a los sujetos obligados y para realizar campañas de difusión, entre otras acciones. Finalmente, un punto de atención de los poderes estatales es el escaso poder de incidencia que tienen los OG sobre los sujetos obligados; 40 % de estos organismos no poseen facultades para emitir sanciones.

**Gráfica 4: Subíndice capacidades institucionales de los órganos garantes**



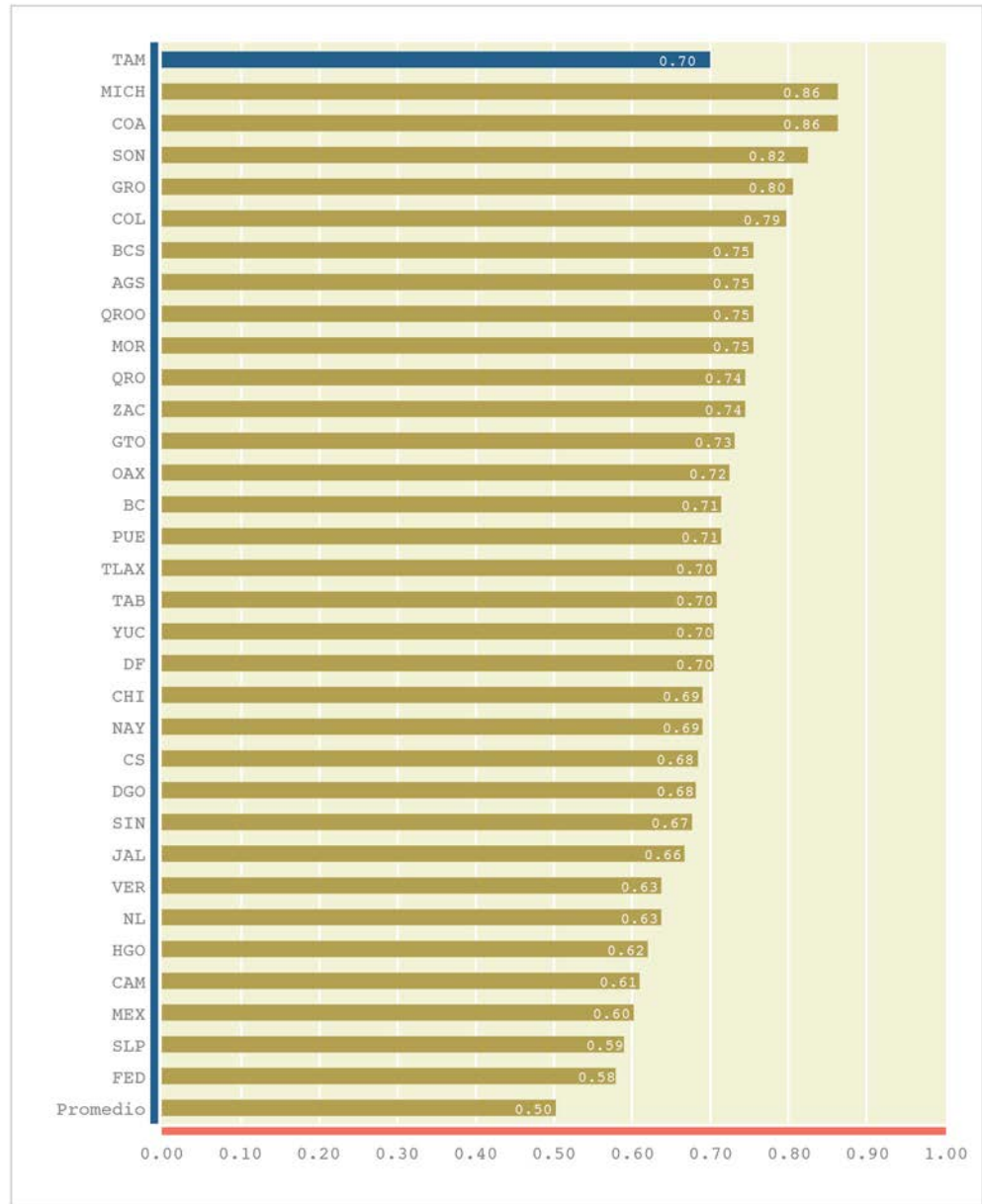
### Dimensión de sujeto obligado

Finalmente, la dimensión que estudia a los sujetos obligados produjo información sistemática sobre la operación cotidiana de la transparencia, que se instrumenta por medio de las Unidades de Acceso (UA). Los resultados de esta dimensión son fundamentales para orientar de mejor manera a la normatividad, a las regulaciones y también a las expectativas de la política de transparencia. Entre los hallazgos más relevantes que reporta este informe, está que existen varias modalidades de UA en el país. Esta evidencia sugiere que, independientemente de la modalidad, es recomendable contar con una coordinación que permita homologar los

criterios y los procesos. Sin dicha coordinación, el ciudadano no podrá obtener la información que requiera fácil y oportunamente. Asimismo, el análisis reveló que la transparencia implica un costo claro y evidente para los sujetos obligados. Las UA tienen el potencial de ser piezas clave para el fortalecimiento de la transparencia proactiva y focalizada. No obstante, es imperativo señalar que estas instancias tienen poca participación en las decisiones de la organización o en aportar planes estratégicos de comunicación institucional. Por último, se identificó que gran parte de las UA no cuentan con suficientes recursos institucionales para ejercer sus funciones. Es indispensable atender este rubro. De otra forma, las UA corren el riesgo de quedar relegadas dentro de las instituciones y, en consecuencia, no contribuirán a garantizar el derecho de acceso a la información pública.



**Gráfica 5: Subíndice sujeto obligado**

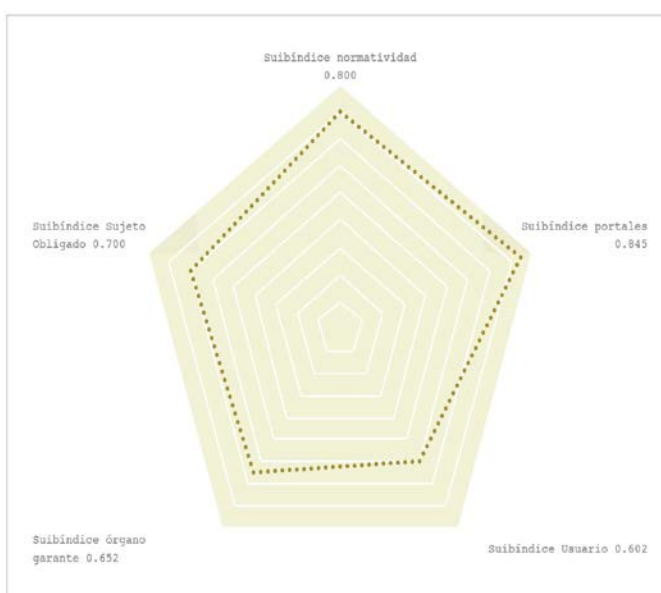


## La transparencia en México: una mirada general

La gráfica 6 presenta un comparativo de los cinco subíndices. De esta imagen, lo primero que destaca es el alto valor que recibió el subíndice de portales que refiere a la información pública de oficio que es presentada por todos los sujetos obligados a través de las páginas institucionales

electrónicas. Este resultado sugiere que los sujetos obligados han logrado consolidar mecanismos de difusión electrónica y han conseguido publicar información relevante. Sin embargo, este subíndice debe leerse con cuidado puesto que refiere al cumplimiento de los sujetos obligados con su norma y no necesariamente, con un ideal sobre la información que debería estar presente. En otras palabras, el subíndice captura –primordialmente- el cumplimiento del sujeto obligado con su norma y aunque la mayoría de los sujetos obligados han incorporado más información a sus plataformas electrónicas, ésta no es común u homogénea entre entidades e incluso al interior de la misma entidad.

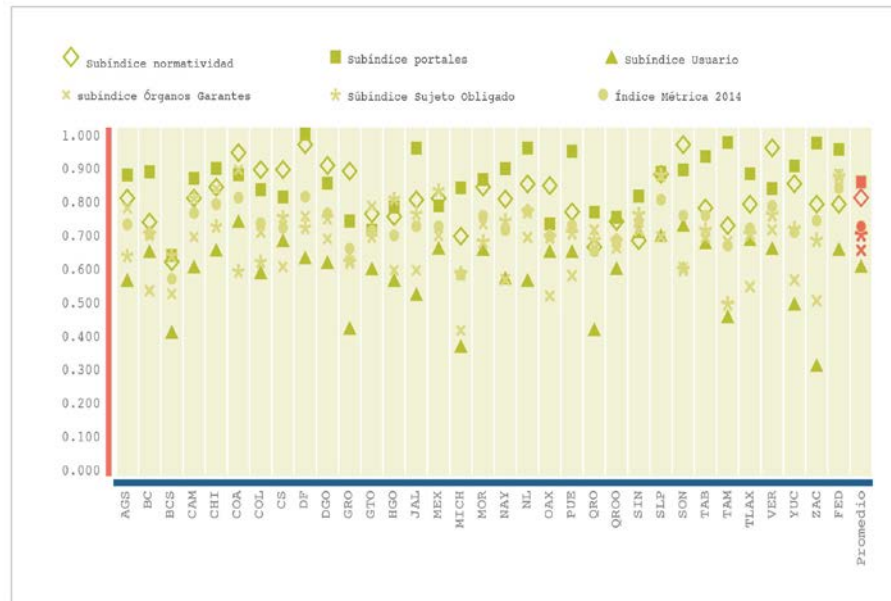
**Gráfica 6: Subíndices Métrica de la Transparencia 2014**



Destaca también el valor del subíndice de usuario simulado. El análisis de esta dimensión y el seguimiento y evaluación de más de 2,900 solicitudes de información indican que los sujetos obligados del país han resuelto problemas –en su mayoría- básicos de proceso, pero adolecen en características sobre el contenido de las respuestas. Este indicador está particularmente afectado por la disponibilidad de información y por el uso estratégico de los plazos por parte de los sujetos obligados.

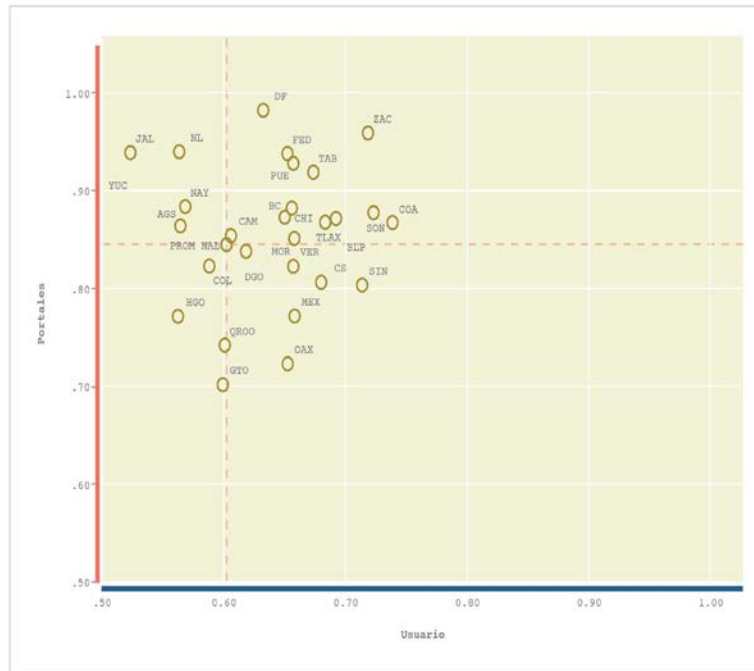
Cuando se observa el valor de los subíndices por entidad, lo que se observa es una amplia dispersión. La gráfica 7 refleja esta distribución y, al ser índices de rango 0 – 1, la situación ideal es que todos los puntos se agrupen en una única línea superior. Esta gráfica indica, en una fotografía instantánea, cuál es la dimensión de análisis en la que cada entidad enfrenta mayores retos y aquella donde residen sus principales fortalezas.

**Gráfica 7: Dispersión subíndices**



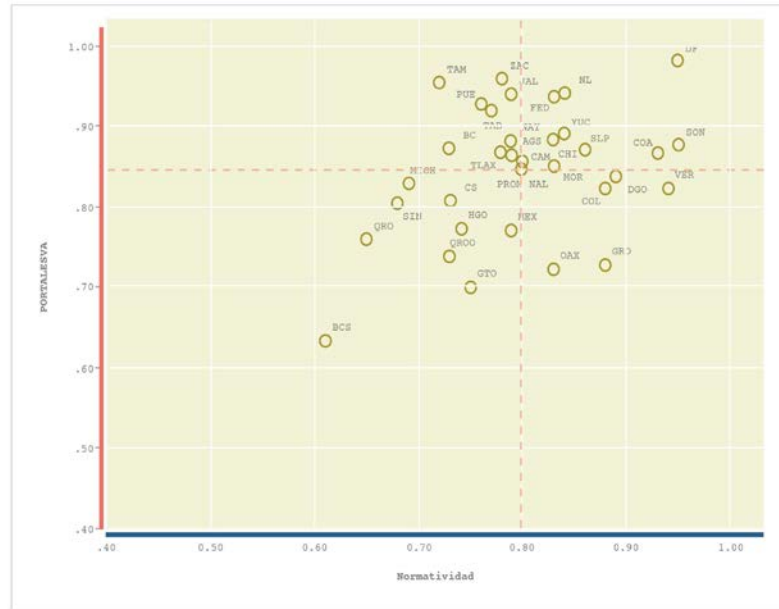
En este punto es importante destacar que existe una relación positiva entre los resultados del subíndice de usuario simulado y el subíndice de portales (gráfica 8). Esto es, las entidades que menor efectividad presentaron en la resolución de las solicitudes de acceso tienden a tener una calificación también deficiente en la publicación de información en los portales electrónicos. Estas entidades deben realizar un mayor y mejor esfuerzo, pues los dos canales de interacción con la ciudadanía presentan deficiencias que deben solventarse. Existen también situaciones como Jalisco, Yucatán o Aguascalientes que presentan un notable manejo de la información en portales (con respecto al promedio), pero deficiencias evidente en lo que concierne a la respuesta de solicitudes. En el extremo contrario están entidades como Oaxaca cuyo patrón es exactamente inverso. La transparencia efectiva implica un fortalecimiento homogéneo de ambas herramientas, pues se trata de instrumentos complementarios para el ciudadano y no sustitutivos.

**Gráfica 8: Subíndice usuario simulado y subíndice portales**

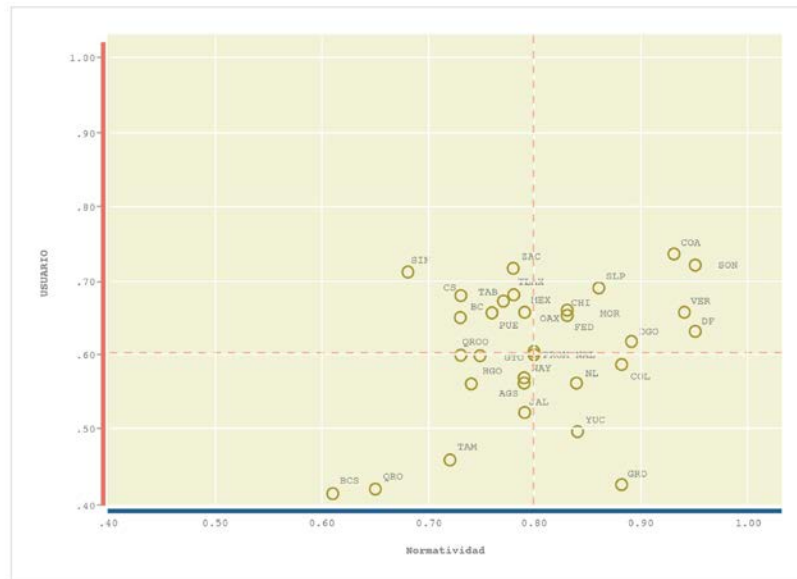


Una mirada distinta al sistema de transparencia es observar las interacciones entre la oferta de transparencia y su desempeño. Las gráficas 9 y 10 muestran la interacción entre la normatividad que estructura el quehacer de los sujetos obligados y su respectivo desempeño en la resolución de solicitudes y la publicación electrónica de información. Estas imágenes sugieren que una puntuación mayor en la dimensión normativa incrementa la probabilidad de encontrar un mayor cumplimiento en la resolución de solicitudes y en la publicación electrónica de información. Al respecto se apunta que si bien una buena legislación no conlleva necesariamente a la resolución de solicitudes y publicación electrónica de información óptimas, la legislación dota de las herramientas necesarias a los operadores del sistema para llevar a cabo de mejor forma sus obligaciones. En el presente caso se observa que los operadores que cuentan con una mejor normatividad cumplen, en términos generales, de mejor forma sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

**Gráfica 9: Subíndice normatividad y subíndice portales**



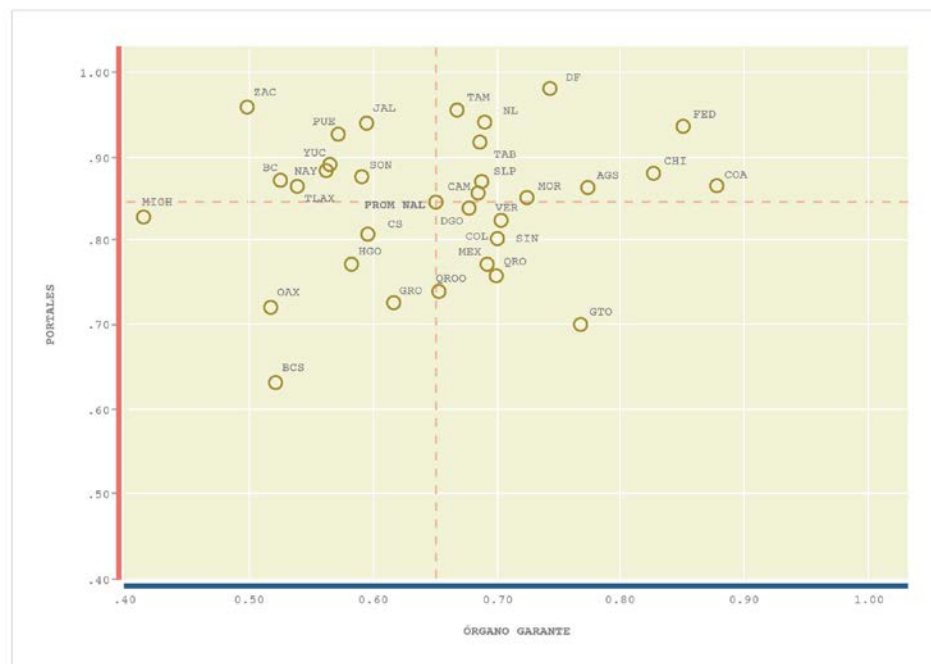
**Gráfica 10: Subíndice normatividad y subíndice usuario**



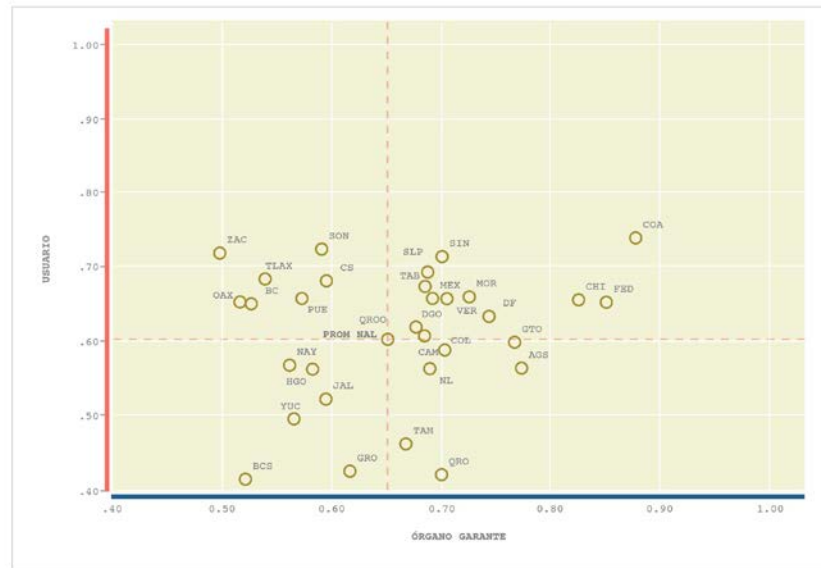
Dos interacciones finales son los resultados de los indicadores de desempeño (usuario y portales) con la calificación de los actores relevantes del sistema: el sujeto obligado de la norma y el garante del derecho. Con respecto al segundo, las gráficas 11 y 12 sugieren una mayor influencia de

la intervención del órgano garante en la efectividad de la información que debe ser pública a través de los portales de internet; y una menor influencia en la calidad de las solicitudes de información. Seguramente esto se debe a que en no pocas entidades una labor sustantiva (y muy amplia) de los órganos garantes constituye la evaluación periódica de los portales de transparencia, así como el establecimiento de criterios homogéneos de publicación de acuerdo con la normatividad aplicable en cada entidad. Esto es, los datos indican que los órganos garantes muestran efectividad en la supervisión de la información pública de oficio, pero no de manera tan evidente en la resolución de solicitudes de información. Los órganos garantes no pueden esperar a que se activen las alarmas a partir de recursos de revisión. Es importante implementar estrategias de acompañamiento y vigilancia a los sujetos obligados que trasciendan la publicación electrónica de información.

**Gráfica 11: Subíndice capacidades institucionales del órgano garante y subíndice portales**

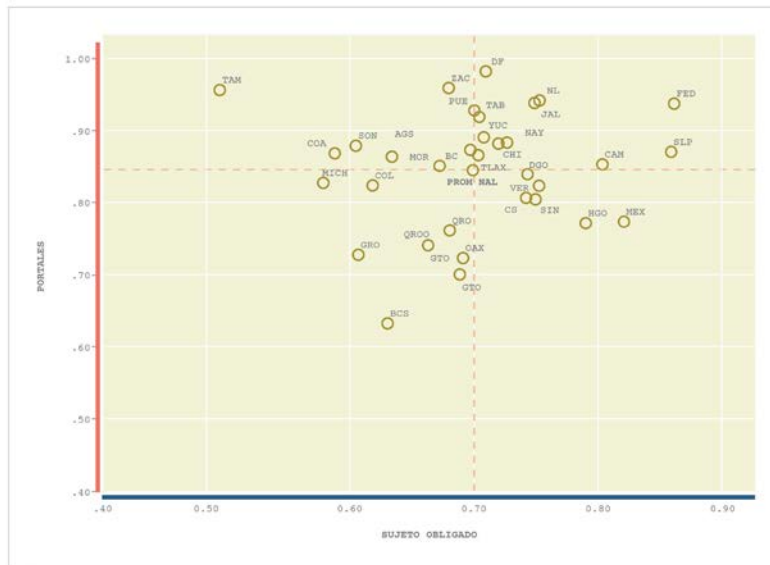


**Gráfica 12: Subíndice capacidades institucionales del órgano garante y subíndice usuario simulado**

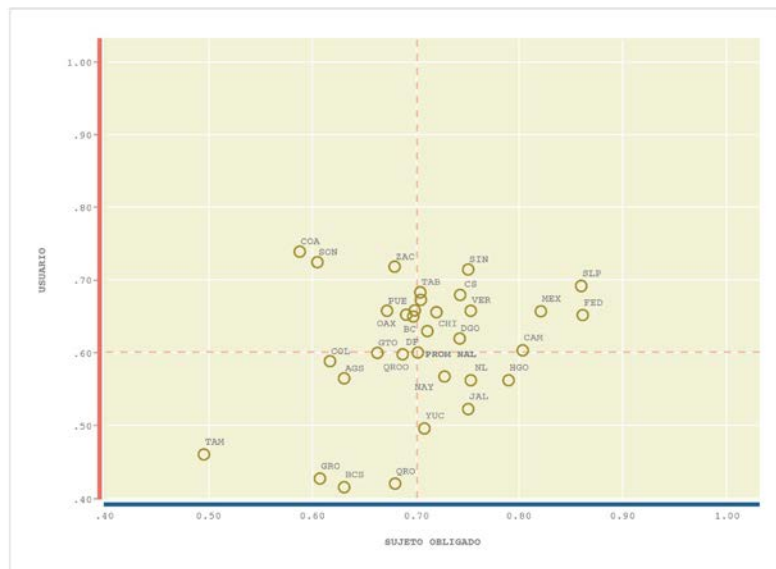


Al observar los mismos indicadores con respecto a la evaluación de los sujetos obligados, la tendencia es similar, pero con excepciones notables: Tamaulipas tiene un desempeño por encima del promedio en portales y usuario, aunque la evaluación en la dimensión de sujeto obligado es precaria. Este ejemplo, permite ponderar el peso relativo de los dos actores más relevantes de la oferta de transparencia, pues la valoración del órgano garante tamaulipeco está por encima del promedio. Una situación similar sucede en Coahuila o Guanajuato. Las gráficas también muestran ejemplos de situaciones inversas. La conclusión es evidente: los resultados del desempeño de los sistemas de transparencia no descansan solamente en el órgano garante, pues interviene de manera importante la solidez de la gestión de los sujetos obligados. El mejor de los mundos es tener al actor y al vigilante unidos en un objetivo común y en correspondencia en cuanto a capacidades. Fortalecer a uno olvidando al otro generará resultados mixtos y, tal vez, poco satisfactorios. La política de transparencia es afectada no sólo por la seriedad con que cada uno de estos actores asume la responsabilidad del mandato constitucional que detenta, sino también por su interacción.

**Gráficas 13: Subíndice sujeto obligado y subíndice portales**



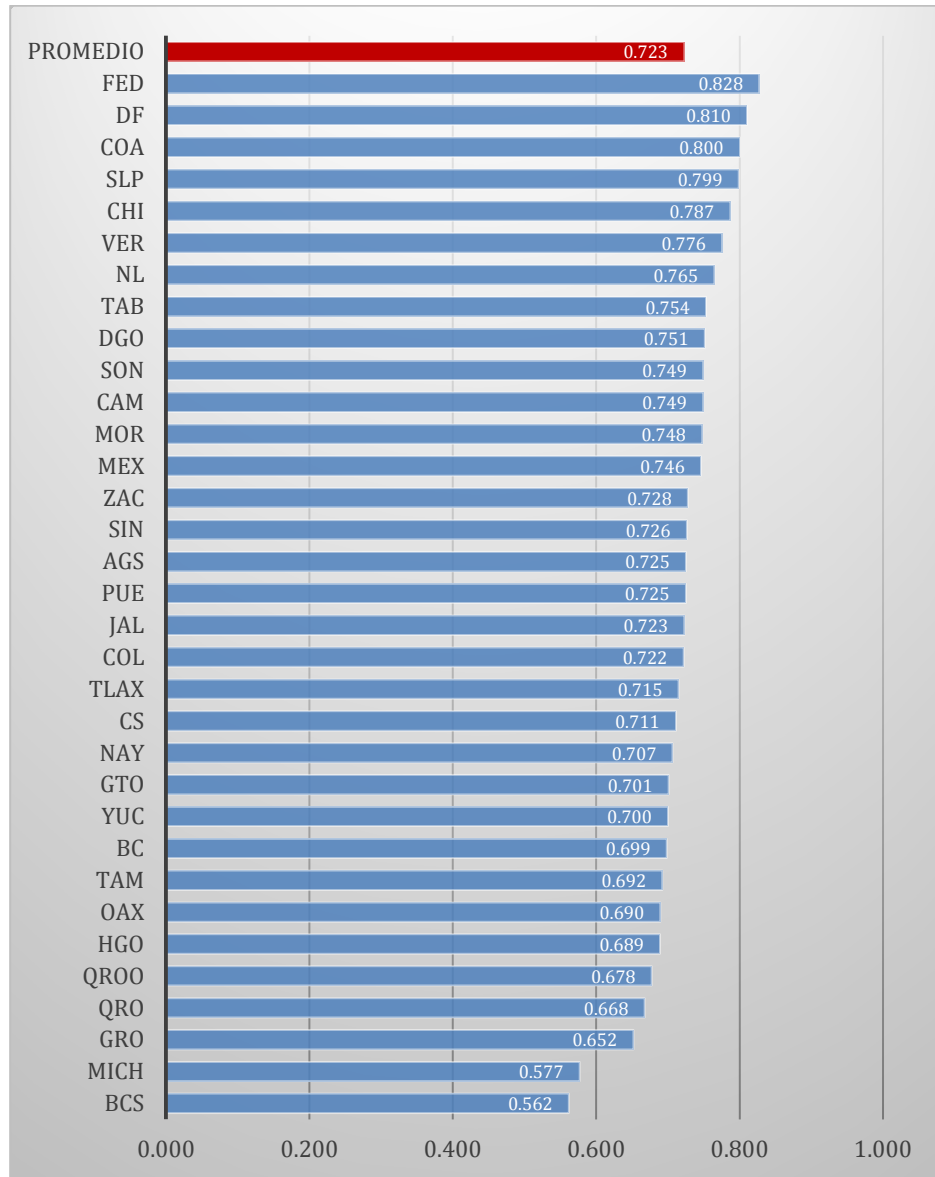
**Gráfica 14: Subíndice sujeto obligado y subíndice usuario simulado**



Finalmente, la gráfica 15 presenta el resultado agregado de los subíndices con la intención de generar una fotografía aún más agregada. Sin embargo, la relevancia de los datos se encuentra no en el índice global, sino en el cúmulo de datos que encierra.



**Gráfica 15: Índice Métrica de la Transparencia 2014**



# Dimensión normativa



Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México

# 1. Normatividad

## Introducción

La dimensión normativa de la Métrica de la Transparencia 2014 se ocupa del análisis de la calidad del diseño legislativo en materia de derecho de acceso a la información en México. Este análisis supone la revisión de los ordenamientos de carácter federal y local a la luz de los estándares nacionales e internacionales de una legislación de calidad en la materia. La importancia de esta dimensión radica en que un diseño normativo adecuado genera los espacios necesarios para el éxito en su implementación. Si bien es cierto que la mera consecución de estos estándares normativos no supone necesariamente su implementación, ni su ejercicio y ni su ejecución; también es cierto que, a través de la dimensión normativa, se fijan las bases, las guías y los límites de este derecho. Sin estas condiciones, es imposible una implementación exitosa.

En cuanto a la regulación de la materia, desde el ejercicio de Métrica de la Transparencia que se realizó en 2010, se observaron diferencias en materia normativa a nivel estatal y a nivel federal. En una primera etapa, estas distinciones se basaron en la generación de la legislación o en la creación del órgano encargado de su implementación. Una vez incorporada la materia en todas y cada una de las entidades federativas y creados los entes encargados de su implementación, la segunda etapa supuso el análisis de la legislación en la materia a la luz de los estándares establecidos en el segundo párrafo del artículo 6o. de la CPEUM en 2007. Ahora, en una tercera etapa, las diferencias entre las distintas regulaciones en los ámbitos estatal y federal dan lugar al establecimiento de nuevos estándares y nuevas metas. La interacción entre jurisdicciones ocurre en varios sentidos, pues existen estados muy avanzados en la materia y superan no solamente a otros estados sino, en varios aspectos, al ámbito federal y viceversa.

Como reflejo de los avances en materia de acceso a la información, se reforzó este derecho a través de dos reformas constitucionales importantes. La primera, a través de la incorporación en 2011 al artículo 1o. de la CPEUM de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los que México sea parte. La segunda, mediante la reforma constitucional al artículo 6o. de la CPEUM realizada en 2014. Es así que el presente documento, por una parte, replica el minucioso análisis de la legislación en la materia que se realizó en la Métrica de la Transparencia 2010. Por otra parte, incorpora nuevas variables a la medición de la dimensión normativa con base en las mejores prácticas internacionales y

en las mejoras de la legislación estatal y federal. Por último, cabe resaltar que, con el objetivo de brindar un panorama más amplio en la materia, se incorporan al análisis las normas en materia de transparencia y de acceso a la información pública establecidas en los lineamientos.

## Marco de referencia

La legislación en materia de acceso a la información pública sufrió varios cambios a lo largo del tiempo. Dentro de los cambios más importantes se encuentran, por un lado, la reforma al artículo 1o. constitucional. Con ésta, se incorporaron a nuestra carta magna los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que México es parte. Por otro lado, está la reforma al artículo 6o. constitucional, que se ocupa precisamente de regular el derecho de acceso a la información. Las implicaciones de una y otra reforma difieren en grados y en extensión. Por este motivo, su análisis se divide en las siguientes dos secciones.

### El derecho de acceso a la información pública como derecho humano<sup>1</sup>

De conformidad con el artículo 1o. de la CPEUM, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Este país es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento que reconoce el derecho de acceso a la información como derecho humano. De conformidad con el artículo 13 de este ordenamiento, toda persona tiene derecho a las libertades de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende las libertades de buscar, de recibir y de difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente,

---

<sup>1</sup> La siguiente sección resulta del análisis de los siguientes instrumentos: Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión (2009), El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas: Estándares Interamericanos y Comparación de Marcos Legales (2012), Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (2010), Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (2010), Entrenching RTI: An Analysis of Constitutional Protections of the Right to Information (2012), y Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008).

por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento que se elija.<sup>2</sup> El ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a censura previa sino a responsabilidades ulteriores, que deben estar fijadas expresamente por la ley. También deben ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o a la protección de la seguridad nacional, del orden, de la salud o de la moral públicos. El contenido y el alcance de este derecho supone asegurar la garantía para todas las personas, sin discriminación y sin necesidad de manifestar interés alguno. Esto se traduce en la posibilidad de hacer solicitudes anónimas, que no requieran de justificación y que respeten el derecho de divulgación de dicha información. Asimismo, el derecho requiere que todos los órganos estatales de todas las ramas del poder y de todos los niveles de gobierno se encuentren obligados, incluidos quienes presten servicios públicos o ejecuten recursos públicos, los sindicatos y los

---

<sup>2</sup> “77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a "buscar" y a "recibir" "informaciones", protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el *acceso* a la *información* bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha *información* y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener *acceso* a conocer esa *información* o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el *acceso* a la misma para el caso concreto. Dicha *información* debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de *acceso* a la *información* bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.” (Corte IDH 2006, párrafo 77) “197. El Tribunal también ha establecido que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el *acceso* a la *información* bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha *información* y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener *acceso* y conocer esa *información* o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el *acceso* a la misma para el caso concreto. Dicha *información* debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que la *información* circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de *acceso* a la *información* bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.” (Corte IDH 2010b, párrafo 197)

partidos políticos. El objeto del derecho debe regularse de forma tal que no existan exclusiones arbitrarias o desproporcionadas. Asimismo, debe incluir toda la información significativa, cuya definición debe ser amplia (es preciso abarcar toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio).

A su vez, el artículo 2o. de la Convención Americana establece la obligación de los Estados a adecuar su ordenamiento jurídico a los mandatos convencionales. Específicamente, el artículo 33 de dicho instrumento indica que los Estados son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana). En consecuencia, la doctrina y la jurisprudencia que se desprende de sus decisiones definen el alcance y el contenido de las disposiciones que, según el artículo 2o., deben incorporarse al derecho interno de los Estados partes de la Convención Americana.<sup>3</sup> A este respecto, dichas doctrina y jurisprudencia comprenden los siguientes puntos.

En primer lugar, se privilegia el principio de máxima publicidad. Éste supone el derecho a buscar, a recibir y a difundir informaciones. Cualquier información en manos de instituciones públicas debe ser completa, oportuna y accesible. Asimismo, está sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, mismas que deberán estar definidas por ley y ser, además, legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.<sup>4</sup> El respeto a este principio supone el establecimiento de la figura de la positiva ficta en caso de que la autoridad no responda.. Además requiere que se establezca textualmente que, ante la duda o el vacío, prima el acceso a la información, y que la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre otra legislación.

---

<sup>3</sup> Organización de los Estados Americanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión (2009), visible en:  
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%2009%201%20ESP.pdf>.

<sup>4</sup> “230. Asimismo, para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena fe y de máxima divulgación, de modo que toda la *información* en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones. Igualmente, toda denegatoria de *información* debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la *información*, y ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de *acceso* a la *información*. Por otro lado, la Corte recuerda lo indicado sobre la obligación de las autoridades estatales de no ampararse en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la *información* en casos de violaciones de derechos humanos (*supra* párr. 202).” (Corte IDH 2010b, párrafo 230)

En segundo lugar, se establece el principio de buena fe. Éste obliga a interpretar la ley de la materia de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso. Esto supone asegurar la aplicación estricta del derecho, brindar los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promover una cultura de transparencia, coadyuvar a transparentar la gestión pública, y actuar con diligencia, con profesionalidad y con lealtad institucional. En cuanto a la regulación de este principio, se detectó que una buena práctica es establecer como obligación de toda persona encargada de la interpretación de la ley, adoptar aquella interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información.

De conformidad con la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, dentro de las obligaciones específicamente impuestas a los Estados por el derecho de acceso a la información se encuentran las siguientes:

- Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que se formulen. Esta obligación abarca el establecimiento de respuestas fictas en caso de silencio administrativo. Asimismo, conlleva crear un recurso sencillo y de fácil acceso para todas las personas, de bajo costo, con plazos claros y razonables; proveer asistencia para aquél que solicite la información; asegurar el acceso gratuito o con un precio que no exceda el costo de la reproducción de los documentos; e imponer que los órganos públicos justifiquen los rechazos a las solicitudes de acceso (deben exponer las razones específicas de la negativa).
- Obligación de contar con un recurso administrativo que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información. Este recurso debe ser sencillo y de fácil acceso para todas las personas. Sólo puede exigir el cumplimiento de requisitos básicos, tales como la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado. Asimismo, debe ser gratuito o de bajo costo, debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información solicitada. Es preciso que permita que las solicitudes se hagan de forma oral para los casos en que no puedan realizarse por escrito. Una buena práctica identificada en este rubro es establecer procedimientos para casos urgentes y para las situaciones en que el solicitante no sepa leer y escribir, o hable otra lengua.<sup>5</sup> El recurso aquí previsto también debe

---

<sup>5</sup> “201. La Corte consideró probado que la señora Fernández Ortega no contó con un intérprete provisto por el Estado a fin de presentar su denuncia y tampoco recibió en su idioma *información* sobre las actuaciones derivadas de su denuncia. Para poder poner en conocimiento de las autoridades el delito que la había afectado y acceder a *información* debió recurrir a una persona conocida que hablaba español. Por otra parte, en ocasiones

establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud. Esto incluye informar sobre la autoridad facultada por la ley para responder a la solicitud e, incluso, acompañar al solicitante hasta que la propia autoridad haga la correspondiente remisión e informe del trámite a la autoridad correspondiente. Por último, este recurso debe establecer la obligación de que las respuestas negativas tengan motivos explícitos y la posibilidad de que puedan ser impugnadas ante un órgano superior o autónomo, y posteriormente cuestionadas en la vía judicial.<sup>6</sup>

- Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información. La revisión a través de este recurso debe ser sencilla, efectiva, expedita y no onerosa. Debe permitir controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe resolver de fondo la controversia para determinar si se vulneró el derecho de acceso. En caso de encontrar vulneración, debe ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información.<sup>7</sup>

---

posteriores que convocó a la víctima, el Estado dispuso la presencia de un intérprete y además informó que se encontraba implementando un programa de formación de intérpretes indígenas en Guerrero. La Corte valora positivamente ambas medidas adoptadas por México. Sin embargo, la imposibilidad de denunciar y recibir *información* en su idioma en los momentos iniciales implicó, en el presente caso, un trato que no tomó en cuenta la situación de vulnerabilidad de la señora Fernández Ortega, basada en su idioma y etnicidad, implicando un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia. Con base en lo anterior, la Corte considera que el Estado incumplió su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de *acceso* a la justicia en los términos de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación el artículo 1.1 del mismo instrumento.” (Corte IDH 2010a, párrafo 201)

<sup>6</sup> “137. El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de *información* bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de *información* y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la *información*. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la *información* es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.” (Corte IDH 2006, párrafo 137)

<sup>7</sup> “231 Igualmente, la Corte destaca la obligación de garantizar la efectividad de un procedimiento adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de *información*, que fije plazos para resolver y entregar la *información*, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados. Finalmente, ante la denegación de *acceso* a determinada *información* bajo su control, el Estado debe garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho de *acceso* a la *información* y, en su



- Obligación de transparencia activa. Las dependencias gubernamentales deben, de forma oficiosa, publicar la estructura, las funciones, el presupuesto de operación y de inversión del Estado; divulgar la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos como los sociales, los de pensión, los de salud o los de educación; difundir la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; publicar el procedimiento para interponer quejas o consultas; y difundir las políticas, las oportunidades de consultas, las actividades que afectan al público, los presupuestos, los subsidios, los beneficios y los contratos. Por último, las autoridades públicas tienen la obligación de difundir de forma dinámica, incluso en ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público, y establecer sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a divulgación.
- Obligación de producir o capturar información. Cuando el Estado tiene la obligación de conservar una información, o de producirla o capturarla y, sin embargo, considera que la misma no existe, debe exponer todas las gestiones que adelantó para intentar recuperar o reconstruir la información perdida o ilegalmente sustraída. Esta obligación incluye a toda la información que el Estado necesita para el cumplimiento de sus deberes, y requiere que la información sea debidamente desagregada. Por último, es una obligación estatal producir bases de información que permitan la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social.
- Obligación de generar una cultura de transparencia.
- Obligación de implementación adecuada. La implementación comprende la elaboración de un plan estratégico, la asignación del presupuesto necesario, la adopción de normas políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información (gestión de archivos). Además, incluye el entrenamiento y la capacitación en materia de acceso a la información para los servidores públicos.

Asimismo, de este principio se deriva la excepcionalidad de las limitaciones al derecho de acceso a la información. Este régimen limitado de excepciones, interpretado de manera restrictiva, debe obedecer a una verdadera excepcionalidad; debe encontrarse consagrado en la ley de forma clara y precisa; debe obedecer a objetivos legítimos; debe ser necesaria; debe ser proporcional; debe establecer un plazo razonable para

---

caso, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la misma.” (Corte IDH 2010b, párrafo 231)

el secreto; y debe suponer la obligación de las autoridades a realizar el ejercicio de probar el daño. Es decir, toda decisión negativa debe motivarse, pues corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada.<sup>8</sup> Entre varias opciones, se deberá escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido. Esta limitación debe propiciar el logro de su objetivo, ser proporcional al interés que la justifica e interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho. La regulación de las salvedades también supone la existencia de una lista cerrada de límites al acceso, de una lista de índice de expedientes clasificados como reservados y del reporte de la clasificación para el Comité de Información de la entidad para que decida si la mantiene, la modifica o la revoca.

Con respecto estas excepciones, se debe establecer que no puede invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.<sup>9</sup>

Acerca de la reserva de información, uno de los temas más debatidos es hasta dónde llega el supuesto de reserva de ley en lo que se refiere a la seguridad nacional. Como respuesta internacional a esta interrogante surgieron los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información, conocidos como los Principios de Tshwane.<sup>10</sup> Establecen

---

<sup>8</sup> “229. Con todo, el derecho de acceder a la *información* pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley -en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la *información*.” (Corte IDH 2010b, párrafo 229)

<sup>9</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, Párrafo 158: “En caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o de seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendiente”.

<sup>10</sup> AFRICA FREEDOM OF INFORMATION CENTRE (KAMPALA/AFRICA), et al., THE GLOBAL PRINCIPLES ON NATIONAL SECURITY AND THE RIGHT TO INFORMATION (Open Society Foundations, 2013).

supuestos específicos para invocar esta causal y generan criterios de interpretación para su uso debido.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Los principios establecen lo siguiente. Principio 1: establece el derecho a la información. Principio 2: establece la aplicación de los Principios. Principio 3: establece los requisitos para restringir el derecho a la información por razones de seguridad nacional. Principio 4: obliga a la autoridad pública a establecer la legitimidad de las restricciones. Principio 5: establece la obligación de no aplicar excepciones para autoridades públicas. Principio 6: establece el acceso a la información por parte de organismos supervisores. Principio 7: establece los recursos que deben existir. Principio 8: establece los estados de emergencia. Principio 9: establece la información que puede ser clasificada de forma legítima. Principio 10: establece las categorías de información sobre las cuales existe una fuerte presunción o un interés preponderante a favor de su divulgación. Principio 11: establece la obligación de exponer las razones para clasificar información. Principio 12: establece la obligación de dar acceso público a las normas sobre clasificación. Principio 13: establece quién cuenta con potestad para clasificar información. Principio 14: establece la obligación de facilitar la impugnación interna de la clasificación de información. Principio 15: establece la obligación de archivar, gestionar y conservar adecuadamente información y documentos sobre seguridad nacional. Principio 16: establece la obligatoriedad de una limitación temporal al período de clasificación. Principio 17: establece procedimientos de desclasificación. Principio 18: establece la obligación de considerar las solicitudes incluso si la información tiene carácter clasificado. Principio 19: establece la obligación de confirmar o negar. Principio 20: establece la obligación de expresar los motivos de la negativa por escrito. Principio 21: establece la obligación de recuperar o reconstruir la información faltante. Principio 22: establece la obligación de divulgar partes de documentos. Principio 23: establece la obligación de identificar la información reservada. Principio 24: establece la obligación de proporcionar información en formatos disponibles. Principio 25: establece plazos para responder solicitudes de información. Principio 26: establece el derecho para recurrir a las decisiones relativas a la clasificación de información. Principio 27: establece el principio general de control judicial. Principio 28: establece el acceso público a procesos judiciales cuando se trata de temas de seguridad nacional. Principio 29: establece el acceso de las partes a información en los procesos penales. Principio 30: establece el acceso de las partes a información en los procesos civiles. Principio 31: establece la obligación de existencia de organismos de supervisión independientes. Principio 32: establece el acceso irrestricto a información necesaria para el desempeño de la función. Principio 33: establece las facultades, recursos y procedimientos necesarios para asegurar el acceso a información. Principio 34: establece la obligación de transparencia de los organismos de supervisión independientes. Principio 35: establece las medidas para la protección de información manejada por organismos de supervisión del sector de seguridad. Principio 36: establece la potestad del poder legislativo de difundir información. Principio 37: establece los tipos de irregularidades. Principio 38: Establece los aspectos, motivación y pruebas para la difusión de información que evidencia una irregularidad. Principio 39: establece los procedimientos para efectuar y responder divulgaciones protegidas en el ámbito interno o a organismos de supervisión. Principio 40: establece la protección de las divulgaciones públicas. Principio 41: establece la protección frente a represalias por efectuar divulgaciones de información que evidencien irregularidades. Principio 42: establece la obligación de fomentar y facilitar las divulgaciones protegidas. Principio 43: establece la defensa de interés público para el personal público. Principio 44: establece la protección contra sanciones a divulgaciones razonables efectuadas de buena fe por funcionarios que manejan información. Principio 45: establece las sanciones para el supuesto de destrucción o negativa a difundir información. Principio 46: establece las

De acuerdo con estos principios, sólo las autoridades públicas cuyas responsabilidades específicas incluyan la protección de la seguridad nacional podrán hacer valer la seguridad nacional como fundamento para clasificar información (Principio 1. b). El gobierno, y sólo el gobierno, es responsable de la seguridad nacional en última instancia. Por lo tanto, sólo él podrá determinar que cierta información no se publique si pudiera redundar en perjuicio de la seguridad nacional (Principio 1. e). No podrán aplicarse restricciones al derecho a la información invocando razones de seguridad nacional a menos que el gobierno demuestre que: (1) la restricción (a) está establecida en una ley y (b) resulta necesaria en una sociedad democrática (c) para proteger un interés legítimo de seguridad nacional; y (2) la ley establece garantías adecuadas contra la posibilidad de abuso. Entre éstas, se encuentra el escrutinio oportuno, pleno, accesible y efectivo de la validez de las restricciones realizado por una autoridad supervisora independiente, y la revisión exhaustiva por los tribunales (Principio 3). Asimismo, de acuerdo con el Principio 3, al ponderar el riesgo de perjuicio y el interés público en la divulgación, debería considerarse la posibilidad de mitigar los perjuicios causados por la difusión, incluso a través de medios que requieran una erogación razonable de fondos. Dentro de los factores que favorecen la divulgación se encuentran: que sea razonablemente esperable que la divulgación (a) fomente la discusión abierta de asuntos públicos, (b) incremente la rendición de cuentas por parte del gobierno, (c) contribuya al debate positivo e informado sobre cuestiones importantes o asuntos de interés relevante, (d) promueva el control efectivo de los recursos públicos, (e) permita revelar los motivos de una decisión gubernamental, (f) contribuya a la protección del medioambiente, (g) exponga amenazas a la salud o seguridad públicas, o (h) exponga o favorezca la rendición de cuentas respecto a violaciones de derechos humanos o derecho internacional humanitario. Por el contrario, dentro de los factores que favorecen que no se divulgue información se encuentra que la divulgación pueda causar un riesgo de perjuicio real e identificable para un interés legítimo de seguridad nacional.

Finalmente, de acuerdo con el Principio número 9, las autoridades públicas podrán restringir el derecho del público a acceder a información cuando existan razones de seguridad nacional. Sin embargo, únicamente podrán realizarlo cuando tales restricciones cumplan todas las demás

---

limitaciones en las sanciones penales por la divulgación de información realizada por personal público. Principio 47: establece la protección contra las sanciones por la posesión y diseminación de información clasificada por parte de personas que no trabajen en organismos públicos. Principio 48: establece la obligación de protección de las fuentes. Principio 49: establece la prohibición de la restricción previa. Principio 50: establece la relación de estos Principios con otras normas.

disposiciones establecidas en estos principios, cuando la información obre en poder de una autoridad pública y cuando la información esté comprendida en una de las siguientes categorías: (i) información sobre planes de defensa en curso, operaciones y cuestiones sobre capacidad durante el período en que la información resulte de utilidad operativa; (ii) información sobre la producción, capacidades, o uso de los sistemas de armamentos y otros sistemas militares, incluidos los sistemas de comunicaciones; (iii) información sobre medidas específicas destinadas a resguardar el territorio del Estado, como infraestructura crítica o instituciones nacionales fundamentales contra amenazas, uso de la fuerza o sabotaje (su efectividad debe depender de su confidencialidad); (iv) información perteneciente a, o derivada de, las operaciones, las fuentes y los métodos de los servicios de inteligencia, siempre que conciernan a asuntos relativos a la seguridad nacional; (v) información relativa a asuntos de seguridad nacional suministrada por un Estado extranjero u organismo intergubernamental con una expectativa expresa de confidencialidad; y (vi) otras comunicaciones diplomáticas en tanto tengan que ver con asuntos relativos a la seguridad nacional.

Como puede observarse, estos principios cubren con detalle la regulación en materia de reserva de información por causas de seguridad nacional. Si bien es cierto que dichos principios no resultan obligatorios para el Estado Mexicano, también lo es que resultan guías útiles para el diseño normativo nacional.

Por último, se señala que, de acuerdo al recientemente publicado Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, actualmente no existen sistemas de indicadores que midan el impacto general sobre el goce y el ejercicio de los derechos humanos. Por ello, se sugiere la implementación de metodologías de indicadores internacionales como el Índice de Integridad Física de CIRI *Human Rights Data Project*.<sup>12</sup> Éste sugiere la publicación de dichos indicadores relacionados con derechos humanos.

## **El derecho de acceso a la información pública en la Constitución Mexicana**

El artículo 6o. constitucional establece los límites, los principios y las garantías relacionados con el derecho de acceso a la información pública en todo el país. Desde 2007, estableció los elementos esenciales del respeto y garantía del derecho de acceso a la información con apego a los estándares internacionales arriba señalados. Sin embargo, dicho artículo se

---

<sup>12</sup> Véase

[http://www.humanrightsdata.org/documentation/ciri\\_variables\\_short\\_descriptions.pdf](http://www.humanrightsdata.org/documentation/ciri_variables_short_descriptions.pdf).

reformó el pasado siete de febrero de 2014 con el objetivo de mejorar esta garantía. Como resultado de esta modificación, se identifican los siguientes aspectos:

- Ampliación del universo de sujetos obligados. A través de la reforma constitucional, se obliga a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. Así, se incorporan como sujetos obligados a sindicatos, personas que reciban fondos públicos (incluidas las personas morales) y órganos autónomos.
- Obligación constitucional de documentar todo acto que derive del ejercicio de las facultades, de las competencias o de las funciones de los entes públicos.
- Obligación de determinar los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.
- Obligación de publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.
- Facultad del organismo garante federal de revisión de las decisiones emitidas por los órganos garantes locales. Esta facultad supone diversas modificaciones, sobre todo a nivel federal. En su caso, las entidades federativas deberán establecer a nivel normativo la procedencia del recurso ante el órgano garante federal en casos de reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.
- Facultad de atracción del organismo federal garante de recursos “de importancia y trascendencia”.
- Reiteración de que la ley deberá fijar los supuestos de información reservada y confidencial.
- Facultad del Congreso de expedir las Leyes Generales reglamentarias que desarrollen los principios y las bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
- Facultad del Congreso para expedir la ley general que establezca la organización y la administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, que determine las bases de organización y de funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

- Facultad del organismo garante federal para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de órganos autónomos, de partidos políticos, de fideicomisos y de fondos públicos, de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal. La excepción son aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Facultad del organismo garante federal para conocer los recursos que interpongan los particulares con respecto a las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal.
- Facultades de los órganos garantes para interponer acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales o, en el caso del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa.
- Responsabilidad de los comisionados a través de juicio político por violaciones graves a la CPEUM y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y de recursos federales. En este último caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.
- Obligación de establecer, a través de las Constituciones de los Estados, organismos autónomos en materia de transparencia y de acceso a la información pública que garanticen el derecho a la información y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. Lo anterior está conforme con los principios y las bases que se establecen en el artículo 6o. de la Constitución y en la ley general en la materia. Ésta deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, los principios generales y los procedimientos del ejercicio de este derecho.
- Por último se adicionan facultades específicas de la Asamblea del Distrito Federal.

De un análisis integral de lo aquí expuesto se desprende que, desde el ejercicio anterior de Métrica de la Transparencia 2010, las variables contempladas recogían casi en su totalidad los estándares aquí descritos tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Esto resulta del hecho de que se basaron no solamente en lo dispuesto en el artículo 6o. constitucional sino también en el Código de Buenas Prácticas (CBP).

(CIDE *et al.* 2007) Este último establece los estándares y los criterios para la consecución de una normatividad de calidad en materia de acceso a la información que va más allá de lo establecido en la normatividad nacional e internacional en la materia. Es así que, con base en las mejores prácticas tanto internacionales como nacionales, las únicas variables que se incorporan a la Metodología de Métrica 2014 son las siguientes:

1. En cuanto a los sujetos obligados, se incorporaron los sindicatos y las personas físicas y morales que reciben recursos públicos. Estas variables se incluyeron a la legislación del Distrito Federal desde el año 2011.<sup>13</sup>
2. Con relación a la información pública de oficio, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 302.13 y 302.21 del Código de Buenas Prácticas, se añadieron las siguientes variables:
  - a. Lista de índice de expedientes clasificados como reservados.
  - b. Obligaciones de transparencia presupuestal de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
  - c. El procedimiento para interponer quejas o consultas (apartado adicional al de leyes).
  - d. La relación del número y la especificación de las recomendaciones emitidas por el órgano garante y por organizaciones de derechos humanos (como la Comisión de Derechos Humanos de la entidad, la Comisión Federal de Derechos Humanos o la Comisión o Corte Interamericana de Derechos Humanos y seguimiento respectivo).
3. Con relación a la información reservada, se incorporó la excepción a la reserva en casos de violaciones graves de derechos humanos establecida en el derecho internacional. (Corte IDH 2010b, párrafo 495)<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada el 29 de agosto de 2011.

<sup>14</sup> Véase también TEDH, Caso Al Nashiri vs. Poland, párrafo 495. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), El derecho a la verdad, 8 de febrero de 2006 (A/HRC/5/7), párrafo 55. Véase también Resolución de la Organización de Estados Americanos AG/Res. 2267 (XXXVII-O/07) del Derecho a la Verdad, 5 junio 2007. Véase también la Ley Modelo Interamericana, supra nota 8, art. 44. Véase también Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no. 27806 de 2002 (Perú), Art. 15. Ley de Acceso a la Información Pública, adoptada mediante Decreto 57-2008 de 2008 (Guatemala), Art. 24. Ley no 12.527 de 2011 (Brasil), Art. 21. Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública no 18.381 de 2008 (Uruguay), Art. 12. 64, entre otros.



4. En el indicador de datos personales, se incluyeron a las variables la verificación del derecho de oposición y de la independencia en el ejercicio de los derechos de acceso, de rectificación, de cancelación y de oposición (ARCO). La razón es que no puede entenderse que el ejercicio de alguno de ellos sea requisito previo o que impida el ejercicio de otro. Asimismo se añadió la variable de existencia de un procedimiento de ejercicio de los derechos ARCO.
5. A la luz de lo dispuesto en la, recientemente publicada, Ley Federal de Archivos, el indicador de archivos se adiciona con las siguientes variables:
  - a. Se establece un perfil de las personas encargadas del sistema de gestión de archivos.
  - b. Se establecen procedimientos de control de préstamo.
  - c. Se establecen procedimientos para la realización de transferencias.
  - d. Se establecen procedimientos de baja documental.
  - e. Se establece procedimiento para la administración de expedientes.
  - f. Obligación de capacitar al personal en materia de archivos.
6. En cuanto al órgano garante, se incorporó la verificación de la autonomía del mismo.
7. En cuanto al procedimiento de acceso, de acuerdo con las prácticas internacionales arriba descritas, se adicionaron las siguientes variables:
  - a. Obligación de orientar en casos de incompetencia.
  - b. Previsión de mecanismos de no discriminación para personas que no puedan o sepan leer y escribir.
  - c. Previsión de procedimientos expeditos para casos urgentes.

## Nota metodológica

La metodología de la Métrica de la Transparencia 2014 se basa nuevamente en el Índice de Evaluación de la Normatividad en Materia de Transparencia 2010. Sin embargo, incorpora las variables descritas al final del apartado anterior de este documento y supone adicionalmente la revisión de ordenamientos distintos a las leyes, como son los reglamentos y los lineamientos. Este índice toma como punto de partida para la evaluación de la normatividad en materia de transparencia a los principios que, tanto a nivel constitucional como en el CBP, se consideran rectores de

las políticas de acceso a la información y de transparencia.<sup>15</sup> La valoración del cumplimiento de los estándares propuestos se hace a través de una matriz que consta de doce rubros. Éstos se encuentran organizados en tres niveles de importancia con valores de 10, 8 y 6 respectivamente. La tabla 1 de este documento detalla esta información.

**Tabla 1. Nivel de importancia de las categorías de la dimensión normativa.**

Nivel de importancia	Justificación	Valor
1	Los rubros dentro del primer nivel se consideran los más importantes, dado que son los elementos constitutivos del derecho a la información y la transparencia, así como las herramientas que garantizan su debido ejercicio y protección.	10
2	La mayoría de los rubros dentro del segundo nivel se refieren a la organización de la información a fin de facilitar el acceso. Constituyen la base mínima del deber de transparencia de los sujetos obligados.	8
3	Estos rubros se consideran el tercer nivel de importancia porque la mayoría de ellos se encuentran expresamente previstos en la Constitución, por lo que su mención en la Ley, si bien importante, no resulta indispensable.	6

<sup>15</sup> Los principios constitucionales conforman instrumentos de interpretación que permiten evaluar el grado de adecuación de las normas inferiores o de los actos de autoridad para los fines establecidos por el constituyente al momento de emitir la reforma constitucional (Ferrajoli 2000). Tanto la doctrina como la jurisprudencia de la SCJN han recalcado la importancia de los principios como rectores del actuar de la autoridad. Así, Santiago Nieto Castillo señala que los principios consagrados en la Constitución son elementos esenciales del estado de derecho, pues son orientadores de la aplicación de las normas (Nieto 2003, 895). Por su parte, la SCJN ha señalado que estos principios buscan que el actuar de los servidores públicos sea probo e íntegro desde el punto de vista jurídico, material y ético (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Octava Época. Segunda Sala. Tesis 2ª./J. 19/93, tomo LXXII, diciembre de 1993, p. 19). De ahí que a lo largo de la evaluación se dote de importancia a los principios que regulan la transparencia y el acceso a la información, en particular, el principio de máxima publicidad. Este principio debe entenderse como que toda la información en manos de una autoridad es pública y debe ser de acceso libre, por lo que, en caso de duda razonable sobre la clasificación de información como reservada, deberá optarse por su publicidad. Asimismo, siempre que sea posible deberán prepararse versiones públicas de los documentos clasificados (López- Ayllón 2007, 22).

A su vez, los rubros se ponderan en función de la importancia que la norma particular posea dentro de la legislación. La tabla 2 del presente documento detalla las categorías verificadas y su importancia en función del índice.

**Tabla 2. Categorías en función de su importancia.**

1. Principios rectores del derecho de acceso a la información	6
2. Sujetos obligados	6
3. Información pública de oficio	10
4. Información reservada	8
5. Información confidencial	8
6. Datos personales	8
7. Disposiciones en materia de archivos administrativos	8
8. Regulación del órgano garante u organismo especializado e imparcial encargado de verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información	10
9. Diseño institucional de las áreas de transparencia de los sujetos obligados	8
10. El procedimiento de acceso	10
11. Recurso de revisión	10
12. Responsabilidades y sanciones	8

En cuanto al índice, se determinaron igualmente las siguientes variables:

I = índice

C = criterio (el subíndice indica a cuál de los doce rubros se refiere)

La evaluación total del índice se establece con la siguiente fórmula:

$$I = \sum_{i=1}^{12} C_i = C_1 + C_2 + \dots + C_{12}$$

Con esta fórmula, se obtiene la calificación promedio de la normatividad particular analizada. A diferencia de la Métrica de la Transparencia 2010,

la presente metodología otorga, en general, un peso igual a cada rubro comprendido en las subcategorías o en las categorías, en caso de no existir subcategorías. Por esta razón, todas quedan comprendidas dentro de la fórmula general del rubro indicado. El Anexo 1-I de este documento detalla las respectivas ponderaciones.

Por último, cabe resaltar que se revisaron los ordenamientos jurídicos descritos en el Anexo 1-II de este documento en cada una de las jurisdicciones analizadas. Se revisaron hasta el 31 de enero del año 2014. Por esta razón, cualquier reforma posterior a esa fecha no se encontrará reflejada en los resultados del presente estudio.

Los detalles de la metodología aquí planteada se encuentran descritos en el Anexo 1-I de este documento.

## **Análisis de resultados generales**

En cuanto al análisis de la normatividad vigente en cada jurisdicción al 31 de enero de 2014, se señala que el mismo incluye tanto la verificación de las variables planteadas en la Metodología de Métrica 2010, como la verificación de las variables planteadas en la Metodología Métrica 2014 (la cual también incluye la revisión de ordenamientos distintos a las leyes, como los lineamientos). El análisis de todas las variables se encuentra en la base de datos titulada Base de Datos Dimensión Normativa Métrica 2014. En ésta, se señala la normatividad analizada por cada estado, la ponderación y la calificación de cada variable y el señalamiento de si la variable se encuentra prevista en leyes y/o en lineamientos. Los resultados individuales por jurisdicción se encuentran en el Anexo 1-III de este documento. En dicho anexo, se apuntan aquellas áreas de mejora de cada una de las legislaciones analizadas. Asimismo, cabe mencionar que todas las jurisdicciones analizadas aquí plantearon sus observaciones y sus comentarios a dicha base de datos. El equipo de investigación analizó las observaciones y se presenta una explicación en la base de datos de aclaraciones.

La tabla 3 muestra los resultados obtenidos en la Métrica de la Transparencia 2010, y los obtenidos a la luz de la metodología de la Métrica de la Transparencia 2014.

**Tabla 3. Resultados generales dimensión normativa**

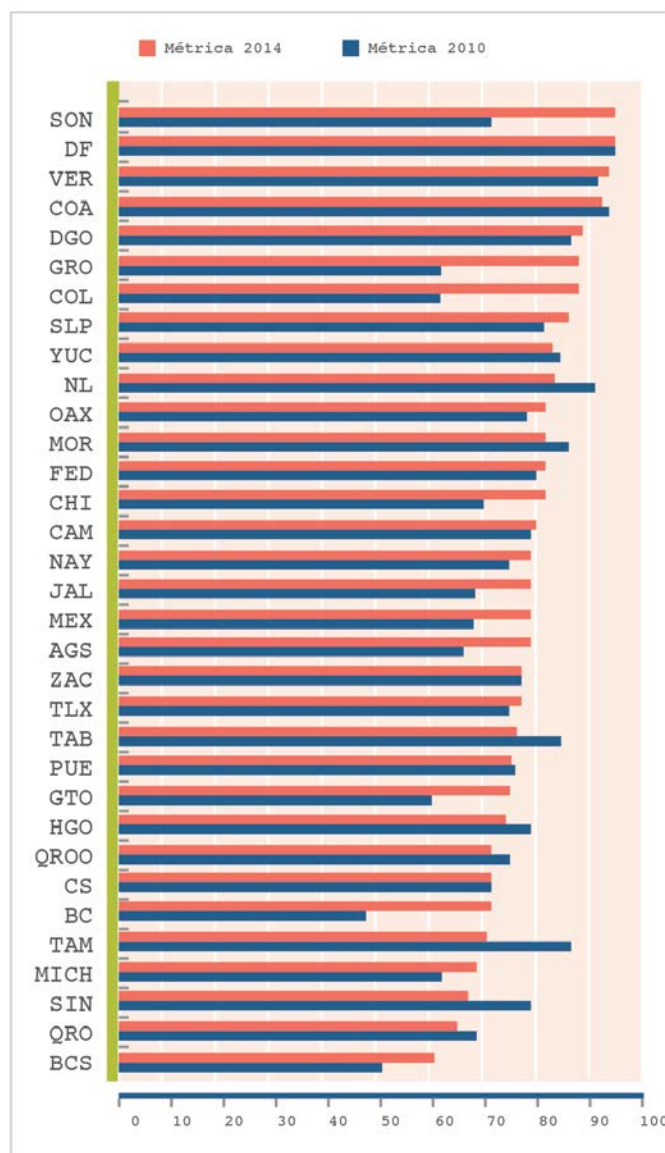
Estado	Métrica 2010	Métrica 2014	Diferencia
Baja California Sur	51.81	60.79	8.98
Querétaro	68.99	65.04	-3.95
Sinaloa	78.96	68.30	-10.66
Michoacán	62.98	68.82	5.84
Tamaulipas	85.67	71.77	-13.90
Baja California	48.42	73.16	24.74
Chiapas	72.53	73.10	0.57
Quintana Roo	75.94	73.21	-2.73
Hidalgo	79.50	73.56	-5.93
Guanajuato	60.35	75.36	15.01
Puebla	76.81	76.23	-0.57
Tabasco	83.67	77.34	-6.33
Tlaxcala	74.71	78.21	3.50
Zacatecas	78.06	78.40	0.34
Aguascalientes	66.51	79.07	12.57
Estado de México	68.79	78.67	9.88
Jalisco	69.01	78.77	9.76
Nayarit	74.51	79.19	4.68
Campeche	79.37	79.72	0.35
Chihuahua	70.26	83.15	12.89
Federación	80.47	83.29	2.82
Morelos	85.84	82.90	-2.94
Oaxaca	77.62	83.10	5.48
Nuevo León	91.49	84.23	-7.25
Yucatán	86.71	83.87	-2.84
San Luis Potosí	81.96	85.51	3.55
Colima	63.00	87.80	24.81
Guerrero	62.80	88.25	25.46
Durango	86.71	88.61	1.90
Coahuila	93.61	93.32	-0.29
Veracruz	92.27	94.19	1.92
Distrito Federal	94.71	95.35	0.64
Sonora	72.24	94.77	22.53
Promedio	75.64	79.91	4.27

Como puede observarse, el promedio nacional subió de 76 puntos a 79. Esto indica que, en términos generales, se observa una mejora en el diseño legislativo a nivel nacional. Desde 2010 a la fecha, tanto las legislaturas

locales como la federal reformaron la legislación en materia de transparencia. Con esto, se lograron mejoras a nivel nacional. Con respecto a los resultados obtenidos a partir de la metodología 2014, resulta comprensible que la calificación sea inferior a la reflejada con la metodología 2010, pues los cambios constitucionales en materia de derechos humanos y de transparencia son muy recientes y no se ven aún reflejados en las distintas legislaciones aquí analizadas.

En cuanto a la tendencia observada en cada estado, en el Distrito Federal y en la federación, la gráfica 1 muestra los avances o los retrocesos de cada una de las jurisdicciones analizadas.

**Gráfica 1. Comparativo Métrica de la Transparencia 2010- Métrica de la Transparencia 2014**



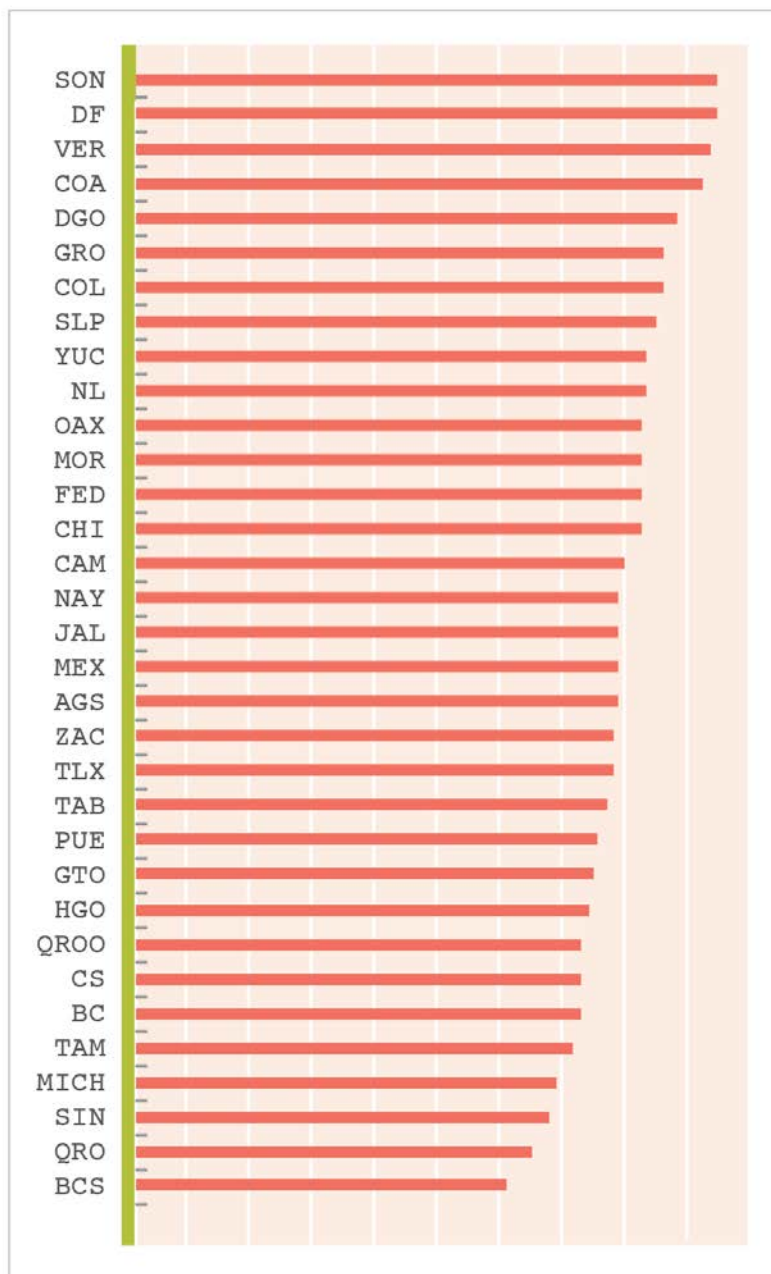
Llama la atención que aún cuando el promedio nacional aumentó de 2010 a 2014, algunos estados mostraron un retroceso en su diseño normativo. Al respecto, conviene realizar un análisis detallado de las variables que cambiaron de un año a otro para cuestionar debidamente las decisiones legislativas tomadas. A continuación, la tabla 4 muestra el comparativo por categoría.

**Tabla 4. Categorías que mejoraron o empeoraron de Métrica 2010 a Métrica 2014**

Categoría	Métrica 2010	Métrica 2014	Diferencia
Principios	0.97	1	0.03
Sujetos Obligados	0.77	0.83	0.06
Información pública de oficio	0.65	0.74	0.09
Información reservada	0.88	0.93	0.05
Información confidencial	0.52	0.55	0.03
Datos personales	0.7	0.86	0.16
Archivos	0.58	0.69	0.11
Órgano garante	0.85	0.92	0.07
Diseño Institucional sujetos obligados	0.75	0.81	0.06
Procedimiento de acceso	0.88	0.86	-0.02
Recurso de revisión	0.62	0.7	0.08
Responsabilidades y sanciones	0.97	0.87	-0.1
Promedio nacional	0.76	0.81	0.05

Una vez expuestos los resultados comparados, se procederá al análisis de los resultados a la luz de la metodología planteada en la Métrica de la Transparencia 2014. La gráfica 2 muestra los resultados. Como ya se apuntó, esta metodología se construyó con la observancia de los nuevos retos en materia de transparencia: las reformas constitucionales a los artículos 1o. y 6o. Asimismo, se analizaron todos los instrumentos normativos emitidos por las legislaturas (locales y federal), por los órganos garantes y por los sujetos obligados.

**Gráfica 2. Resultados Métrica de la Transparencia con metodología Métrica 2014.**

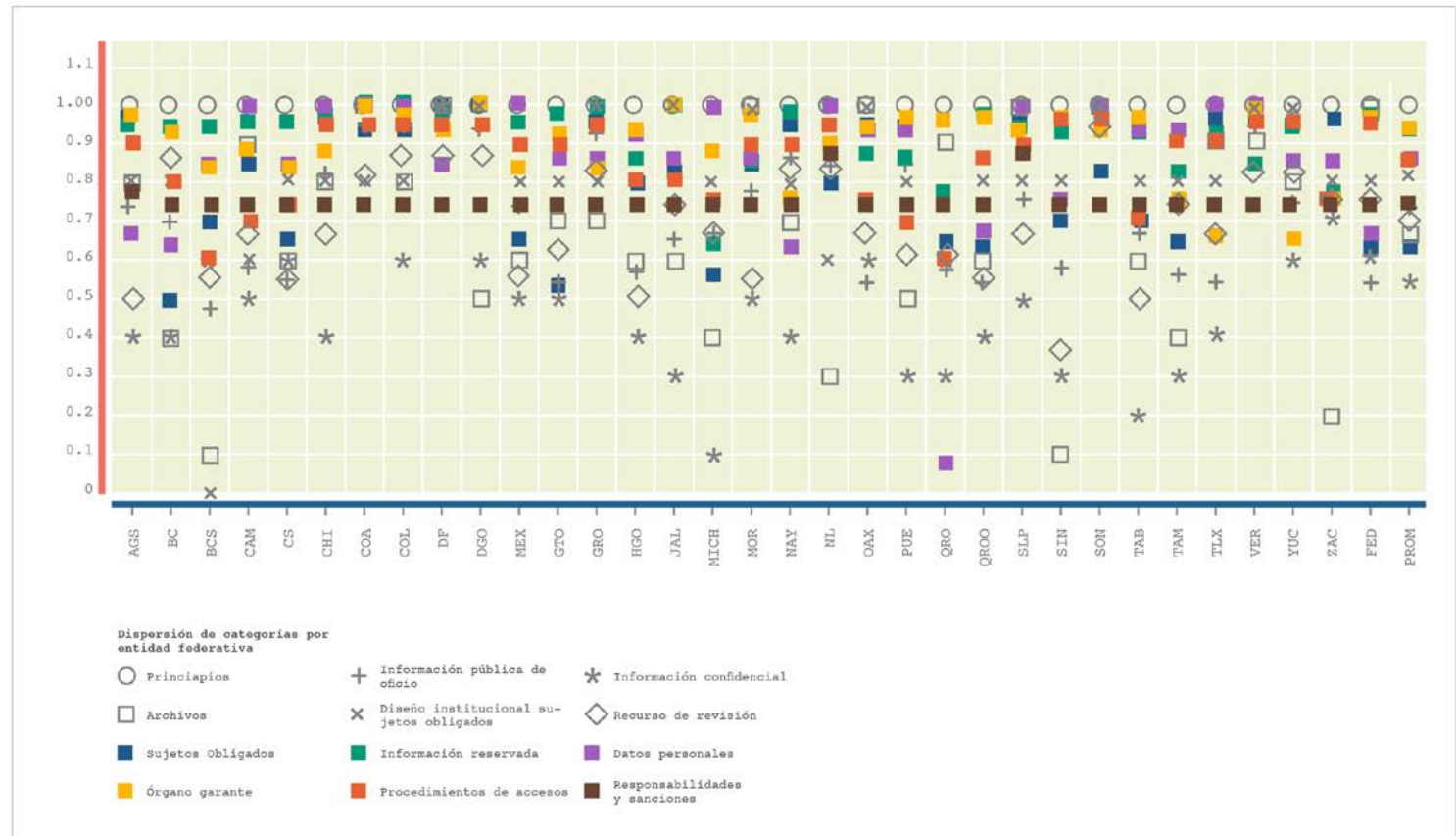


A diferencia de Métrica de la Transparencia 2010, ninguna jurisdicción mostró una calificación menor a 0.6 (el máximo es 1). Esto indica que toda la legislación analizada aquí cuenta con, al menos, 60 % de las variables requeridas por la metodología planteada en Métrica de la Transparencia 2014. Esto supone que, a nivel nacional, se cuenta con los estándares normativos mínimos requeridos en materia de transparencia.



Ahora bien, estos resultados reflejan el agregado de todas las categorías aquí analizadas. Sin embargo, como se expondrá a continuación, existen algunas categorías mejor calificadas que otras. La gráfica 3 muestra la dispersión por categorías y por jurisdicción analizada.

**Gráfica 3. Dispersión por categoría y jurisdicción**



Como puede observarse, las categorías que, por lo general, tienen peores puntajes son las de información confidencial y de archivos. La tabla 5 describe con detalle la calificación obtenida en cada categoría por estado.

**Tabla 5. Calificación por categoría por estado**

Entidad	Principios	Sujetos obligados	Información pública de oficio	Información reservada	Información confidencial	Datos personales	Archivos	Órgano garante	Diseño Institucional sujetos obligados	Procedimiento de acceso	Recurso de revisión	Responsabilidades y sanciones
Aguascalientes	1	0.98	0.73	0.94	0.4	0.69	0.8	0.99	0.8	0.9	0.5	1
Baja California	1	0.49	0.7	0.93	0.4	0.62	0.4	0.93	0.8	0.8	0.88	0.75
Baja California Sur	1	0.7	0.49	0.93	0.6	0.85	0.1	0.83	0	0.6	0.56	0.5
Campeche	1	0.98	0.6	0.96	0.5	1	1	0.89	0.6	0.7	0.75	0.75
Chiapas	1	0.66	0.54	0.96	0.6	0.85	0.6	0.82	0.8	0.75	0.56	0.75
Chihuahua	1	0.98	0.81	0.99	0.4	1	0.8	0.89	0.8	0.95	0.69	0.75
Coahuila	1	0.96	0.96	1	1	1	1	1	0.8	0.95	0.81	0.75
Colima	1	0.96	0.96	1	0.6	0.85	0.8	0.99	0.8	0.95	0.88	1
Distrito Federal	1	1	0.98	0.99	1	1	1	0.94	1	0.95	0.88	0.75
Durango	1	1	0.96	1	0.6	1	0.5	1	1	0.95	0.88	1
Estado de México	1	0.8	0.74	0.94	0.5	1	0.6	0.92	0.8	0.9	0.56	1
Guanajuato	1	0.63	0.72	0.99	0.6	0.77	1	1	0.8	0.95	0.75	0.75
Guerrero	1	0.52	0.52	0.98	0.5	0.85	0.7	0.93	0.8	0.9	0.63	1
Hidalgo	1	0.96	0.91	1	1	0.85	0.7	0.9	0.8	0.95	0.81	0.75
Jalisco	1	0.8	0.59	0.85	0.4	0.92	0.6	0.93	0.8	0.8	0.5	0.75
Michoacán	1	0.82	0.64	1	0.3	0.85	0.6	1	1	0.8	0.75	1
Morelos	1	0.58	0.67	0.63	0.1	1	0.4	0.89	0.8	0.75	0.69	1
Nayarit	1	0.82	0.79	0.85	0.5	0.85	1	0.99	1	0.9	0.56	1
Nuevo León	1	0.96	0.87	0.98	0.4	0.62	0.7	0.77	0.8	0.9	0.81	1
Oaxaca	1	0.8	0.86	1	1	1	0.3	0.9	0.6	0.95	0.81	1
Puebla	1	0.96	0.64	0.88	0.6	0.92	1	0.94	1	0.75	0.69	0.75
Querétaro	1	0.94	0.84	0.86	0.3	0.92	0.5	0.99	0.8	0.7	0.63	0.75
Quintana Roo	1	0.66	0.59	0.79	0.3	0.08	0.9	0.97	0.6	0.6	0.63	1
San Luis Potosí	1	0.63	0.56	0.99	0.4	0.69	0.6	0.99	0.8	0.85	0.56	0.75
Sinaloa	1	0.98	0.75	0.95	0.5	1	1	0.93	0.8	0.9	0.69	1
Sonora	1	0.7	0.59	0.91	0.3	0.77	0.1	0.99	0.8	0.95	0.38	1
Tabasco	1	0.82	0.98	1	1	1	1	0.92	1	0.95	0.94	1
Tamaulipas	1	0.7	0.73	0.93	0.4	0.92	0.7	0.99	0.8	0.9	0.5	1
Tlaxcala	1	0.66	0.58	0.81	0.3	0.92	0.4	0.77	0.8	0.9	0.75	0.75
Veracruz	1	0.98	0.56	0.91	0.4	1	0.9	0.68	0.8	0.9	0.69	0.75
Yucatán	1	0.98	0.98	0.86	1	1	1	1	1	0.95	0.81	1
Zacatecas	1	0.96	0.74	0.94	0.6	0.85	0.8	0.76	1	0.95	0.81	1
Federación	1	0.98	0.77	0.93	0.8	0.85	0.2	0.93	0.8	0.75	0.75	0.75
Promedio	1	0.83	0.74	0.93	0.55	0.86	0.69	0.92	0.81	0.86	0.7	0.87

Del análisis de la tabla 5, se desprende que, en efecto, dentro de las categorías con menores puntajes se encuentran las categorías de información confidencial y de archivos.

Ahora bien, en cuanto a las variables que conforman cada categoría, la tabla 6 muestra aquellas variables con menor cumplimiento a nivel nacional (menor a 60 %), de acuerdo con la metodología de Métrica de la Transparencia 2014.

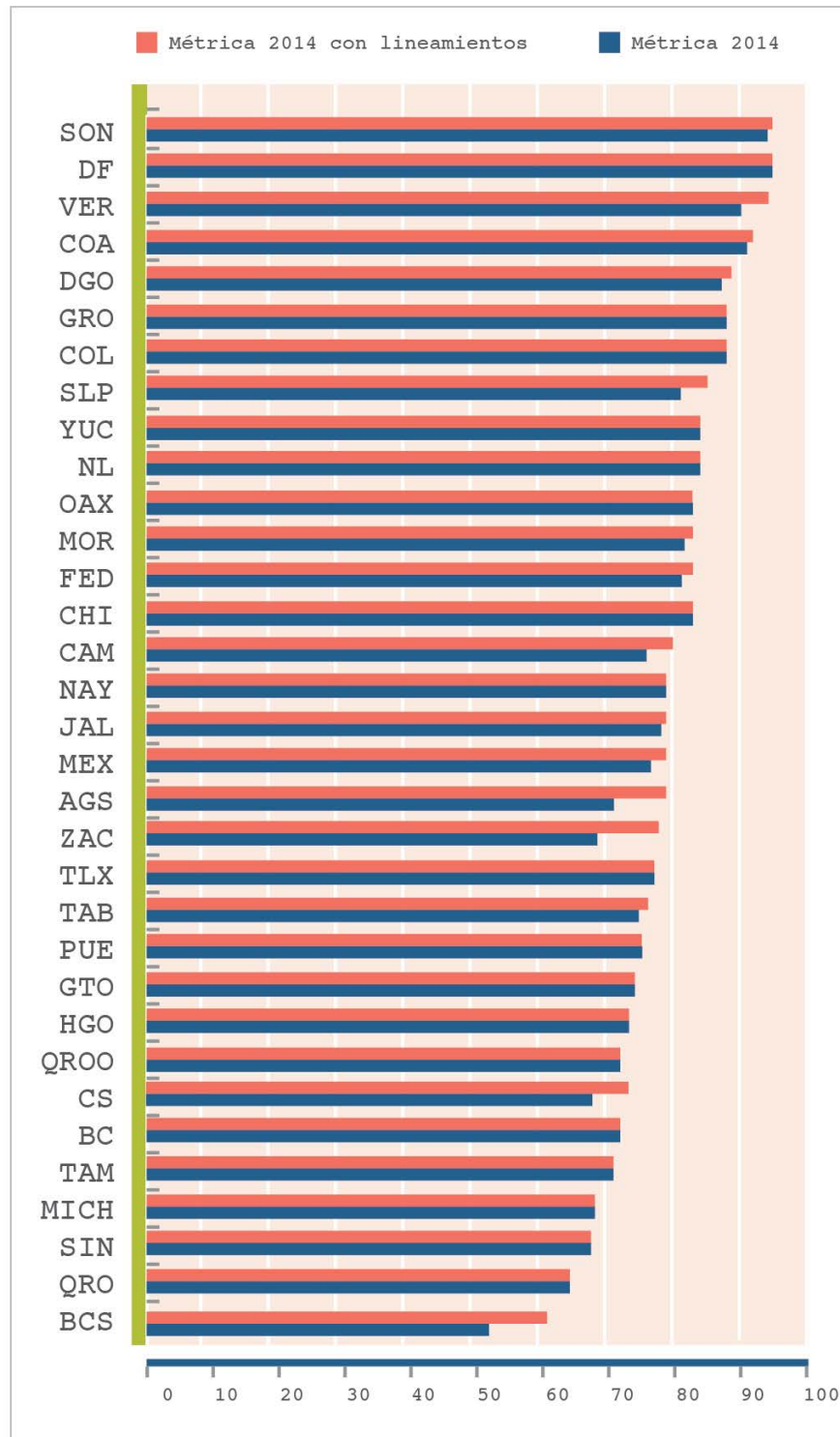
**Tabla 6. Variables con menor cumplimiento**

2. Sujetos Obligados	2.1 Listado de sujetos obligados	2.1.11	Particulares que ejercen actos de autoridad	46.70%
	2.2 Obligaciones genéricas de los sujetos obligados	2.2.1	Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones	50.00%
3. Información pública de oficio	3.1 Información pública de oficio mínima general	3.1.12	Archivos administrativos	41.70%
		3.1.16	Relación de los servidores públicos comisionados por cualquier causa	41.70%
		3.1.18	Lista de índice de expedientes clasificados como reservados	41.70%
		3.1.21	El procedimiento para interponer quejas o consultas (apartado adicional al de leyes)	41.70%
		3.1.6	Lista con el importe de viáticos o equivalentes: por ejemplo, gastos de representación, transportación, consultorías y alimentación erogados.	41.70%
		3.1.7	Perfil de los puestos de los servidores públicos	41.70%
		3.1.9	Calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias o sesiones de trabajo	41.70%
	3.2 Obligaciones de información pública de oficio específicas	3.2.10	Obligaciones de información específica para Partidos Políticos	50.00%
		3.2.5	Obligaciones de información específica en materia de Seguridad Pública	50.00%
		3.2.6	Obligaciones de información específica en materia de Procuración de Justicia	50.00%
		3.2.8	Obligaciones de información específica para la Comisión de Derechos Humanos	50.00%
		3.2.9	Obligaciones de información específica para Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior	50.00%
	3.3 Criterios para la calidad de la información	3.3.2	Existencia de buscadores temáticos	50.00%
		3.3.3	Obligación de indicar la fecha de última actualización en la página de Internet	50.00%
	5. Información confidencial	5.3		No aplica el secreto bancario para entidades públicas
5.4			No aplica el secreto fiduciario para entidades públicas	20.00%
6. Datos personales	6.11		No sujeta el ejercicio de un derecho ARCO a otro	52.00%
7. Archivos	7.5		Se establece un perfil de las personas encargadas del sistema de gestión de archivos	50.00%
	7.6		Se establecen procedimientos de control de préstamo	50.00%
	7.9		Se establece procedimiento para la administración de expedientes	50.00%
8. Órgano garante	8	8.1	Sistema de servicio profesional de carrera para los demás servidores públicos del órgano garante	50.00%
	8.11 Atribuciones para el órgano garante (8%)	8.11.7	En materia de supletoriedad de los municipios	0.00%
9. Diseño institucional sujetos obligados	9.4		Mecanismos específicos para la subsidiaridad de los municipios en materia de acceso a la información	25.00%
11. Recurso de revisión	11.11		Posibilidad de una audiencia de conciliación	32.00%
11. Recurso de revisión	11.12		Procedimiento para el caso del silencio de la autoridad, ya sea a) positiva ficta	48.00%
12. Responsabilidades y sanciones	11.13		Si el Órgano Garante no resuelve el recurso de revisión en el plazo establecido por la ley, la decisión recurrida se entiende confirmada	16.00%
	11.16		Cuando se determine que no existe la información solicitada, el Comité de información o equivalente podrá ordenar que ésta se genere, cuando sea posible	16.00%
	12.2		Órgano calificado para sancionar, ya sea: a) faculta al órgano garante	56.00%

Como puede observarse, todavía existen diversas variables que cuentan con un muy bajo cumplimiento. Es importante analizar cada una por separado, con el objetivo de que se incluyan en los ordenamientos normativos en el futuro.

Por último, cabe resaltar el esfuerzo de varios órganos garantes y de los sujetos obligados por mejorar sus sistemas normativos a través de la emisión de lineamientos que detallan las obligaciones jurídicas y los procedimientos previstos en la ley. La gráfica 4 muestra estas mejoras.

**Gráfica 4. Comparativo legislación y legislación con lineamientos Métrica 2014**



## Solicitud de acceso a la información pública y recursos ante órganos garantes

Igual que en el estudio que se realizó en la Métrica de la Transparencia 2010, se efectuó el examen de los procedimientos administrativos relacionados con la garantía del derecho al acceso a la información pública ante los sujetos obligados y los órganos garantes, desde la perspectiva de la ingeniería de procesos. Al igual que los resultados obtenidos con la Métrica de la Transparencia 2010, se encontró que los procesos establecidos normativamente comparten una estructura básica común en las diferentes entidades federativas, en la Federación y en el Distrito Federal. Esto se aplica tanto para el trámite y la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública ante los sujetos obligados, como para aquéllos previstos para la interposición, la sustanciación y la resolución de los recursos ante los órganos garantes. Dicha estructura básica, en el caso de la solicitud de acceso a la información pública, consta de las etapas de presentación, de recepción y de registro de la solicitud; de prevención o de requerimiento al solicitante para subsanar o complementar la solicitud; de los trámites y las gestiones internas para localizar y entregar la información solicitada; de la resolución o respuesta a la solicitud de información; del pago de los costos de reproducción y de envío de la información solicitada; y, finalmente, de la entrega de la información solicitada. Sin embargo, se encontraron diversas tipologías en cada una de estas etapas de acuerdo con la jurisdicción analizada.

Con relación al proceso de gestión de los recursos ante los órganos garantes, también se identificó la existencia de una estructura básica. Las etapas de la estructura básica en el proceso de gestión de los recursos son la presentación, la recepción y el registro del recurso; la admisión o el desechamiento del recurso; la notificación y el traslado del recurso al sujeto obligado al que se atribuye el acto o la resolución controvertidos; la presentación del informe justificado por el sujeto obligado; y la resolución del recurso. Como en el caso del procedimiento de solicitud de acceso, se encontraron también algunas variantes de acuerdo con la jurisdicción analizada. Así, algunas jurisdicciones incluyen las etapas de prevención o requerimiento al recurrente para subsanar o para complementar el recurso; de celebración de audiencias con las partes para el desahogo de pruebas y la presentación de alegatos; y de cumplimiento de la resolución. A continuación, se detallan los hallazgos del análisis de ambos procedimientos.

## Procedimiento de acceso

En cuanto al procedimiento de solicitud de información, se encontró que 100 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con claridad sobre los medios y las formas previstas para la presentación de las solicitudes de acceso a la información, y poseen la posibilidad de hacerlo a través de medios electrónicos (ver Diagrama 1).<sup>16</sup> Asimismo, en todas las jurisdicciones se contempla la obligación, para los sujetos obligados, de ofrecer asesoría y orientación a los solicitantes para la presentación de solicitudes de acceso a la información (ver Diagrama 2), a través de unidades de enlace o de unidades de acceso a la información. 91 % de las jurisdicciones tiene la obligación de orientar al solicitante en casos de incompetencia (ver Diagrama 3). Incluso existen situaciones donde la legislación contempla el deber de ofrecer la orientación mencionada y, además, de remitir la solicitud al organismo competente (ver Diagrama 4). Finalmente, en cuanto a la etapa de presentación, recepción y registro de la solicitud, en 55 % de los casos se contempla la posibilidad de presentar solicitudes verbales o telefónicas (ver Diagrama 5). A continuación, se ejemplifican estas etapas a través de diagramas referidos a distintas jurisdicciones.

Una vez presentada la solicitud, ésta puede atenderse o no atenderse. Algunas legislaciones y sus disposiciones reglamentarias contemplan la posibilidad de no atender el trámite correspondiente en aquellos casos donde las solicitudes de acceso a la información presentadas se formulen en términos ofensivos o se presenten en idioma diferente al español; cuando se entregue información sustancialmente idéntica en respuesta a una solicitud anterior de la misma persona; cuando no se indique el nombre del solicitante, el domicilio o el correo electrónico para recibir notificaciones; o cuando la solicitud verse sobre información disponible públicamente (ver Diagrama 6). En caso de que se atienda la solicitud, existen varios tipos de trámites internos para localizar y entregar la información solicitada (ver Diagramas 7, 8 y 9). En cuanto a los tiempos de respuestas, se encontró una diversidad de rangos. La tabla 7 detalla el plazo en cada jurisdicción.

---

<sup>16</sup> Todos los diagramas se encuentran en el Anexo 1-IV.



Estado	Artículo de la Ley de Transparencia del Estado	Plazo
Aguascalientes	Artículo 39 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más;
Baja California	Artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más;
Baja California Sur	Artículo 19 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	Resolución 15 días naturales; Prórroga 15 días hábiles más
Campeche	Artículos 44 y 46 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Resolución 20 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Chiapas	Artículo 20 de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas	Resolución 20 días hábiles; Prórroga 20 días hábiles más
Chihuahua	Artículo 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 5 días hábiles más
Coahuila	Artículo 108 de la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila	Resolución 20 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Colima	Artículo 93 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	Resolución 8 días hábiles; Prórroga 8 días hábiles más
Distrito Federal	Artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Durango	Artículo 56 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	Resolución 15 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más;
Estado de México	Artículos 44 y 46 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios	Resolución 15 días hábiles; Prórroga 7 días hábiles más
Guanejuato	Artículos 40 y 43 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato	Resolución 5 días hábiles; Prórroga 5 días hábiles más
Guerrero	Artículo 116 de la Ley Número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Resolución 15 días naturales; Prórroga 15 días hábiles más
Hidalgo	Artículo 67 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo	Resolución 15 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Jalisco	Artículo 84 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios	Resolución 5 días hábiles
Michoacán	Artículo 37 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Morelos	Artículo 82 de la Ley de Información Pública, Estadística y protección de Datos Personales del Estado de Morelos	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Nayarit	Artículo 59 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	Resolución 15 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Nuevo León	Artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Oaxaca	Artículo 44 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca	Resolución 15 días hábiles; Prórroga 15 días hábiles más
Puebla	Artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Querétaro	Artículo 23 de la Ley de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro	Resolución 15 días naturales; Prórroga 15 días hábiles más
Quintana Roo	Artículo 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
San Luis Potosí	Artículo 73 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Sinaloa	Artículo 31 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 5 días hábiles más
Sonora	Artículo 42 de la Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales del Estado de Sonora	Resolución 15 días hábiles
Tabasco	Artículo 48 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	Resolución 20 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Tamaulipas	Artículo 46 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas	Resolución 20 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Tlaxcala	Artículo 41 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala	Resolución 15 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más

Veracruz	Artículo 59 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Yucatán	Artículo 42 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 15 días hábiles más; Excepcionalmente 120 días hábiles más
Zacatecas	Artículo 79 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	Resolución 10 días hábiles; Prórroga 10 días hábiles más
Federación	Artículos 40 y 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Resolución 20 días hábiles; Prórroga 20 días hábiles más

Tabla 7

Como puede observarse, los plazos más cortos fueron detectados en Guanajuato y Jalisco. A este respecto, resulta interesante el caso del este último, donde se prevé un procedimiento expedito en casos urgentes. De acuerdo con el artículo 84.2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, cuando la solicitud de información pública sea relativa a expedientes médicos o a los datos sobre la salud del solicitante, debe resolverse y notificarse al solicitante dentro de los dos días hábiles siguientes a la admisión de la solicitud. Por su parte, los plazos más largos se detectaron en Yucatán de forma excepcional, en la Federación y en Chiapas.

Una vez atendida la solicitud y realizados los trámites internos, la solicitud puede ser negada o aprobada. En caso de negativa, ésta se realiza por medio de una variedad de procedimientos (ver Diagramas 10 y 11). En general, se prevé que la negativa de acceso a la información debe encontrarse debidamente fundada y motivada. En cuanto a los medios de impugnación, sólo en las legislaciones de algunos estados se establece que, en caso de negativa de acceso a la información o de respuesta desfavorable o insuficiente a juicio del solicitante, se deberá indicar o advertir la

posibilidad y el plazo para interponer recursos ante los respectivos órganos garantes.

En algunos casos donde se aprueba la entrega de información al solicitante, la información requerida puede ser pública de oficio. Algunas de las normas analizadas establecen el deber del sujeto obligado a indicar la fuente, el lugar y la forma en que el solicitante podrá acceder a la información (ver Diagrama 12). En cambio, en otras se prevé la obligación de reproducir y de entregar la información solicitada en todos los casos (ver Diagrama 13).

Si la información solicitada no corresponde a información pública de oficio, el sujeto obligado entrega la información correspondiente. Puede hacerlo vía electrónica (ver Diagrama 14) o puede suponer costos de reproducción y de envío (ver Diagrama 15). En cuanto a los plazos para realizar los pagos correspondientes (ver Diagrama 16) o para recoger la información (ver Diagrama 17), también se encontraron distintos tipos de procedimientos. Incluso, existe el supuesto de reintegro del dinero pagado por el solicitante si la información no se entrega en el plazo legalmente establecido para tal efecto (ver Diagrama 18).

Ahora bien, existe también la posibilidad de falta de respuesta del sujeto obligado a la solicitud de acceso realizada. En caso de silencio de la autoridad, pueden configurarse (i) la afirmativa o la positiva ficta (ver Diagrama 19), salvo en el caso de información reservada o confidencial; (ii) la negativa ficta (ver Diagrama 20); o (iii) la responsabilidad del sujeto obligado (ver Diagrama 21). Excepcionalmente, se prevé un caso en el que el sujeto obligado no disponga de la información solicitada, y no responda oportunamente al solicitante. Frente a esta situación, deberá obtener la información solicitada de la entidad competente y entregarla al interesado, sin costo para este último (ver Diagrama 22).

## **Recurso ante el órgano garante**

Con relación a los recursos previstos en las jurisdicciones analizadas, 100 % de los casos suponen la posibilidad de procedencia en casos tanto de negativa de acceso total o parcial como de información incompleta. Sin embargo, únicamente 70 % de las jurisdicciones prevén la posibilidad de recurrir en caso de que la información sea entregada en un formato distinto al solicitado o de información inexistente. En 85 % de los casos, el recurso de revisión puede interponerse por medios electrónicos o de manera directa, y en 94 % de los casos, el procedimiento de revisión no excede los cuatro meses.

En la mayoría de los casos, los únicos recursos previstos son el de revisión, el de inconformidad o el de queja (ver Diagramas 23, 24 y 25). Sin embargo, algunas jurisdicciones permiten la interposición de recurso ante el propio sujeto obligado (ver Diagrama 26). En casos de falta de respuesta, también puede interponerse el recurso correspondiente (ver Diagrama 27). Chiapas es un caso interesante debido a que el recurso se remite al recurso de revisión establecido en la correspondiente Ley de Procedimiento Administrativo (ver Diagrama 28).

Como parte del procedimiento de resolución del recurso, 36 % de las jurisdicciones analizadas prevén una audiencia de conciliación (ver Diagrama 29). En cuanto a la no resolución en tiempo del recurso de revisión, 9 % de las jurisdicciones analizadas prevé la positiva ficta (Ver Diagrama 30). Con relación a la ejecución, 61 % de las jurisdicciones analizadas prevén un procedimiento de ejecución en caso de incumplimiento de una resolución de recurso de revisión (ver Diagrama 31). Adicionalmente, 9 % de las jurisdicciones establece, en su propio ordenamiento, un procedimiento de responsabilidad para aquellos sujetos obligados que infrinjan alguna disposición en materia de acceso a la información (ver Diagrama 32).

Por último, se señala que algunos órganos garantes emiten criterios generales con base en las resoluciones a los recursos de revisión. A través de estos criterios, se difunden las diversas interpretaciones legales que realizan los órganos garantes. La tabla 8 resume esta información.

**Tabla 8. Criterios emitidos por órganos garantes**

Jurisdicción	Órgano garante	Criterios	Publicados en página web	Link	Número total de criterios
Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	No	No	<a href="http://www.itea.org.mx/">http://www.itea.org.mx/</a>	
Baja California	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California	Si	Si	<a href="http://www.itaipbc.org.mx/index.php/transparencia">http://www.itaipbc.org.mx/index.php/transparencia</a>	6
Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	No	No	<a href="http://itai.org.mx/sitio/">http://itai.org.mx/sitio/</a>	
Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Si	Si	<a href="http://www.cotaiepc.org.mx/">http://www.cotaiepc.org.mx/</a>	8
Chiapas	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas	No	No	<a href="http://www.iaipchiapas.org.mx/">http://www.iaipchiapas.org.mx/</a>	
Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	No	No	<a href="http://www.ichitaip.org.mx/#">http://www.ichitaip.org.mx/#</a>	
Colima	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima	Si	Si	<a href="http://infocol.org.mx/index/">http://infocol.org.mx/index/</a>	12
Distrito Federal	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal	Si	Si	<a href="http://www.infodf.org.mx/web/comsoc/campana/2012/cap.pdf">http://www.infodf.org.mx/web/comsoc/campana/2012/cap.pdf</a>	184
Durango	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Si	Si	<a href="http://www.idaip.org.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=23:criterios-sustentados-en-las-resoluciones-administrativas-emitidas-por-el-pleno-de-la-comision&amp;catid=11:pleno-del-idaip-&amp;Itemid=119">http://www.idaip.org.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=23:criterios-sustentados-en-las-resoluciones-administrativas-emitidas-por-el-pleno-de-la-comision&amp;catid=11:pleno-del-idaip-&amp;Itemid=119</a>	2
Estado de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios	Si	Si	<a href="http://www.infoem.org.mx/src/htm/resolucionesRelevantes.html">http://www.infoem.org.mx/src/htm/resolucionesRelevantes.html</a>	55
Federación	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Si	Si	<a href="http://inicio.ifai.org.mx/_catalogo/masterpage/Criterios-emitidos-por-el-IPAI.aspx">http://inicio.ifai.org.mx/_catalogo/masterpage/Criterios-emitidos-por-el-IPAI.aspx</a>	71
Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato	No	No	<a href="http://www.iaip-gto.org/wa/transparencia/informacion-publica-de-oficio/informacion-publica-de-oficio.htm">http://www.iaip-gto.org/wa/transparencia/informacion-publica-de-oficio/informacion-publica-de-oficio.htm</a>	
Guerrero	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Si	Si	<a href="http://www.itaig.org.mx/pdf/criterios.pdf">http://www.itaig.org.mx/pdf/criterios.pdf</a>	2
Hidalgo	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo	No	No	<a href="http://www.iaipgh.org.mx/fracciones/FRACCION%20XVII.html">http://www.iaipgh.org.mx/fracciones/FRACCION%20XVII.html</a>	

Jalisco	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	Si	Si	<a href="http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=normatividad&amp;subseccion=criterios">http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=normatividad&amp;subseccion=criterios</a>	40
Michoacán	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	v	No	<a href="http://itaimioh.org.mx/pdf/normatividad/lineamientos_oficio.pdf">http://itaimioh.org.mx/pdf/normatividad/lineamientos_oficio.pdf</a>	
Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	Si	Si	<a href="http://www.imipe.org.mx/index.php?opc=inicio&amp;sec=oja02">http://www.imipe.org.mx/index.php?opc=inicio&amp;sec=oja02</a>	
Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	No	No	<a href="http://www.itainayarit.org/index.php/tutorials/cumplimiento-articulo-10-itaipen">http://www.itainayarit.org/index.php/tutorials/cumplimiento-articulo-10-itaipen</a>	
Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	Si	Si	<a href="http://www.ctainl.org.mx/mapa.asp">http://www.ctainl.org.mx/mapa.asp</a>	
Oaxaca	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca	Si	Si	<a href="http://octaipo.org.mx/index.php/inicio/transparencia_iaaip/articulo_9/fraccionii_criterios/">http://octaipo.org.mx/index.php/inicio/transparencia_iaaip/articulo_9/fraccionii_criterios/</a>	22
Querétaro	Comisión Estatal de Información Gubernamental	Si	Si	<a href="http://www.ceigqro.org.mx/new/actas.html">http://www.ceigqro.org.mx/new/actas.html</a>	28
Quintana Roo	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Quintana Roo	No	No	<a href="http://www.itaipqroo.org.mx/index.php?option=com_content&amp;view=frontpage&amp;Itemid=7">http://www.itaipqroo.org.mx/index.php?option=com_content&amp;view=frontpage&amp;Itemid=7</a>	
San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública San Luis Potosí	Si	Si	<a href="http://www.cegaipslp.org.mx/cegaip/index.php/18-transparencia/normativa/111-criterios">http://www.cegaipslp.org.mx/cegaip/index.php/18-transparencia/normativa/111-criterios</a>	9
Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	No	No	<a href="http://www.ceaipes.org.mx/transparencia">http://www.ceaipes.org.mx/transparencia</a>	
Sonora	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora	No	No	<a href="http://transparenciasonora.org.mx/index.php">http://transparenciasonora.org.mx/index.php</a>	
Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	No	No	<a href="http://www.itaip.org.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=79&amp;Itemid=68">http://www.itaip.org.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=79&amp;Itemid=68</a>	
Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas	Si	Si	<a href="http://www.itaip.org.mx/sesiones/criterios.asp">http://www.itaip.org.mx/sesiones/criterios.asp</a>	3
Tlaxcala	Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	Si	Si	<a href="http://www.caip-tlax.org.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=68:marco-normativo&amp;catid=49:mc-marco-normativo&amp;Itemid=67">http://www.caip-tlax.org.mx/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=68:marco-normativo&amp;catid=49:mc-marco-normativo&amp;Itemid=67</a>	4
Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información	Si	Si	<a href="http://www.lvai.org.mx/?page_id=16">http://www.lvai.org.mx/?page_id=16</a>	15
Yucatán	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública	Si	Si	<a href="http://www.inaipyucatan.org.mx/transparencia/Transparencia.aspx">http://www.inaipyucatan.org.mx/transparencia/Transparencia.aspx</a>	57
Zacatecas	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública	Si	Si	<a href="http://www.ceaip-zac.org/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=68&amp;Itemid=486">http://www.ceaip-zac.org/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=68&amp;Itemid=486</a>	14

Tabla 8

## Conclusiones y recomendaciones

Las reformas constitucionales recientes imponen nuevos retos en materia de legislación del acceso a la información. Dentro de las principales implicaciones de estas reformas se encuentra la facultad del Congreso federal de expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y las bases en materias de transparencia gubernamental, de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de las autoridades, de las entidades, de los órganos y de los organismos gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Específicamente, en materia de archivos, el Congreso cuenta ahora con la facultad de expedir una ley general que establezca la organización y la administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, y que determine las bases de organización y de funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

Adicionalmente, a través de esta reforma se amplía el universo de sujetos obligados, que ahora incluye a los sindicatos y a las personas físicas y morales que reciban fondos públicos. Se elevaron a rango constitucional las obligaciones de documentar todo acto que derive del ejercicio de las facultades, de las competencias o de las funciones de los entes públicos; las obligaciones de determinar los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información; y la obligación de publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la documentación completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Asimismo, se establece la obligación de instituir, a través de las Constituciones de los Estados, organismos autónomos en materia de transparencia y de acceso a la información pública que garanticen los derechos a la información y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y a las bases establecidos por el artículo 6o. de la CPEUM y en la ley general en la materia. Esta última deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión y establecer las bases, los principios generales y los procedimientos del ejercicio de este derecho.

Como resultado de estas atribuciones legislativas federales, las jurisdicciones locales deberán adecuar sus ordenamientos a las bases planteadas en estas leyes generales. Estas últimas, a su vez, deberán obedecer a los estándares internacionales relacionados con el derecho de acceso a la información. Por estas razones, la metodología de la Métrica de la Transparencia 2014 incorpora estos lineamientos a través del CBP (CIDE *et al.* 2007) y de las diferentes interpretaciones de la CIDH como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación al derecho

de acceso a la información. Con esto, las variables en las que se basa el análisis de la dimensión normativa sirven de estándares generales que, en el futuro, pueden ayudar a la implementación de la reforma constitucional mencionada.

A continuación, se detallan algunas de las principales recomendaciones derivadas del análisis de la dimensión normativa.

### 1. Técnica legislativa

En muchos casos, se observa dispersión normativa en múltiples lineamientos. Al respecto, si bien se apuntó que tanto los sujetos obligados como los órganos garantes han hecho un buen uso de instrumentos normativos (como los lineamientos) para suplir algunas deficiencias legislativas, también es cierto que la multiplicidad de ordenamientos aumenta los costos de acceso de los ciudadanos. Por esta razón, se recomienda una simplificación normativa. Específicamente, en aquellos casos donde existen varios lineamientos, se recomienda su incorporación a la ley de la materia o su inclusión en un sólo instrumento jurídico.

### 2. Sujetos obligados

En cuanto a los sujetos obligados, se observa que casi 100 % de las jurisdicciones incorporan a la mayor parte de los sujetos obligados. Los sujetos que no se contemplan en varias de las jurisdicciones analizadas son los partidos políticos (79 %), los particulares que ejercen actos de autoridad (39 %), los sindicatos (12 %) y las personas físicas y morales que reciban fondos públicos (76 %). Por ello, se recomienda que estos sujetos se añadan a la legislación correspondiente.

### 3. Obligaciones genéricas

Con relación a las obligaciones genéricas de los sujetos obligados, se recomienda incorporar a la legislación, de forma expresa, la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de las facultades, de las competencias o de las funciones de los sujetos obligados. Dicha obligación ya cuenta con rango constitucional y solamente 52 % de las jurisdicciones la prevén en sus ordenamientos jurídicos. Esta obligación supone el establecimiento de la presunción de existencia de la información cuando se trata del ejercicio de facultades, de competencias o de funciones del sujeto



obligado. A su vez, conlleva la obligación y la facultad de generar información inexistente en aquellos casos donde sea posible.

#### 4. Información pública de oficio

Con respecto a la información pública de oficio, se observa un aumento en sus rubros en términos generales. Esta práctica es afortunada, pues refleja una actitud proactiva en cuanto a la publicidad de la información gubernamental. Como ejemplo de buenas prácticas, llama la atención el artículo 17 Bis. E. fracción I de la Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales del Estado de Sonora. Éste incorpora, como información pública de oficio de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, las recomendaciones enviadas, su destinatario y el estado que guarda su atención.

Sin embargo, existen aún algunas oportunidades de mejora. Específicamente, se recomienda incluir la siguiente información:

- Perfil de los puestos de los servidores públicos (únicamente 30 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro).
- Calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias o sesiones de trabajo (únicamente 52 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro).
- Archivos administrativos (únicamente 52 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro).
- Relación de los servidores públicos comisionados por cualquier causa (únicamente 30 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro).
- Lista de índice de expedientes clasificados como reservados (únicamente 55 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro).
- Procedimiento para interponer quejas o consultas (únicamente 45 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro).
- Relación del número, especificación y seguimiento respectivo de las recomendaciones de cualquier tipo hechas al sujeto obligado (incluidas las del órgano garante y de organizaciones de derechos humanos tales como la Comisión de Derechos Humanos de la entidad, la Comisión Federal de Derechos Humanos o la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por

ejemplo). Al respecto se señala que únicamente 18 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro.

Asimismo, se recomienda incluir obligaciones de información específica en materia de seguridad pública, de procuración de justicia, de obligaciones para las comisiones de derechos humanos y para las universidades e instituciones públicas de educación superior.

Por último, con respecto a la calidad de la información pública de oficio, se recomienda la previsión de buscadores temáticos, así como la obligación de indicar la fecha de la última actualización en la página de Internet.

## 5. Información reservada y confidencial

Aunque existen aún áreas de oportunidad, se detectaron algunas buenas prácticas en esta categoría. Una de ellas es con relación a la excepción de reserva de la información. Se refiere al énfasis del carácter público de la información referida a violaciones graves de derechos humanos, pues incorpora principios de carácter internacional en materia de acceso a la información (79 % de las jurisdicciones analizadas lo explicitan).

Por el contrario, en cuanto a las causales de reserva previstas en las leyes analizadas, se observa un uso creciente de los rubros generales de información reservada. Aquí resulta conveniente apuntar que, aunque las causas de reserva deben encontrarse previstas y explicitadas en ley, no deben suponer la reserva de un conjunto general de documentos. En otras palabras, cualquiera debe ser público, incluso si se trata de información que generalmente involucre supuestos de reserva y el análisis de “prueba de daño” muestra que no se pone en riesgo de forma alguna al estado, al particular o a un tercero.

Por estas razones, se recomienda explicitar la obligación de realizar la “prueba de daño” en todos y cada uno de los casos. Dicha prueba consiste en la obligación de la autoridad de ponderar y de valorar, mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionar o no la información. La reserva debe “...vincularse con la prueba de daño, de una manera objetiva, en tanto que la divulgación de la información ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios a que pudieran llegarse con contar o difundir una información.”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Amparo en revisión 173/2012, párrafo 207. Ponente: Ministro José Ramón Cossío.

Específicamente, el caso de averiguaciones previas sugiere un análisis de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que la restricción absoluta al acceso a la información es inconstitucional.<sup>18</sup> “Así, el hecho de establecer que toda la información contenida en la averiguación previa, absolutamente toda, con independencia de sus elementos, sea considerada reservada, trae las siguientes consecuencias: a) no se realiza la restricción al derecho humano por el medio menos gravoso; b) se genera una condición absoluta de reserva como regla general, que impide cualquier modalización por parte del órgano que tiene a su cargo la indagatoria; y c) se impide el ejercicio del derecho de acceso a la información pues se incumple el principio de máxima publicidad que lo rige, sin que pueda seguirse dicho principio para articular una respuesta completa a la solicitud respectiva.”<sup>19</sup>

Con respecto al tema de reserva de información, otro de los puntos más debatidos es hasta dónde llega el supuesto de reserva de ley referido a la seguridad nacional. Como respuesta internacional a esta interrogante surgen los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información, conocidos como los Principios de Tshwane (Africa Freedom of Information Centre 2013). Estos principios establecen supuestos específicos para invocar esta causal y generan criterios de interpretación para su debido uso. De acuerdo con el Principio número 9, las autoridades públicas podrán restringir el derecho del público a acceder a la información cuando existan razones de seguridad nacional, pero únicamente cuando tales restricciones cumplan todas las demás disposiciones establecidas en estos principios, cuando la información obre en poder de una autoridad pública y cuando la información esté comprendida en una de las siguientes categorías: (i) información sobre planes de defensa en curso, operaciones y cuestiones sobre capacidad durante el período en que la información resulte de utilidad operativa; (ii) información sobre la producción, las capacidades, o el uso de los sistemas de armamentos y otros sistemas militares, incluidos los sistemas de comunicaciones; (iii) información sobre medidas específicas destinadas a resguardar el territorio del Estado, sobre la infraestructura crítica o las instituciones nacionales fundamentales contra amenazas, uso de la fuerza o sabotaje, y cuya efectividad dependa de su confidencialidad; (iv) información perteneciente a, o derivada de, operaciones, de fuentes y de métodos de los servicios de inteligencia, siempre que conciernan a asuntos

---

<sup>18</sup> Véase Tesis CCXVII/2013 de la Primera Sala, de Julio de 2013: acceso a la averiguación previa. El artículo 16, párrafos segundo, tercero y sexto, del código federal de procedimientos penales, transgrede el derecho humano de acceso a la información. Véase también Tesis CCXVI/2013, de la Primera Sala, de Julio de 2013: averiguación previa. La restricción a su acceso prevista en el artículo 16, párrafos segundo, tercero y sexto, del código federal de procedimientos penales, es desproporcional.

<sup>19</sup> Amparo en revisión 173/2012, párrafo 205, Ponente: Ministro José Ramón Cossío.

relativos a la seguridad nacional; e (v) información relativa a asuntos de seguridad nacional suministrada por un Estado extranjero u organismo intergubernamental con una expectativa expresa de confidencialidad; y (vii) otras comunicaciones diplomáticas en tanto tengan que ver con asuntos relativos a la seguridad nacional.

Por otra parte, se vuelve a observar una confusión conceptual entre información reservada e información confidencial. Para efectos de la calificación de las variables no se tomó en cuenta si el supuesto requerido era clasificado como información reservada o como información confidencial. Sin embargo, se reitera la necesidad de un catálogo correcto de los supuestos.

Con relación a la desclasificación de la información, es importante apuntar que si bien la mayor parte de los ordenamientos prevén la posibilidad de desclasificación de la información como reservada una vez que cesen las circunstancias que la originaron, dicha desclasificación debe ser obligatoria y no optativa. Si las circunstancias que motivaron la clasificación reservada de la información dejan de concurrir, no sólo puede sino que *debe* desclasificarse dicha información.

Por último, se recomienda prohibir la aplicación del secreto bancario o fiduciario a entidades públicas.

## 6. Datos personales

Con relación a los datos personales, se observó una mejora con respecto a la medición anterior. Esto sucedió con relación a la previsión de mecanismos para asegurar la identidad del solicitante de datos personales y en los procedimientos para ejercer los derechos ARCO. Sin embargo, se recomienda la explicitación de la independencia de los derechos ARCO, ya que únicamente 58 % de las jurisdicciones analizadas no sujeta el ejercicio de un derecho ARCO a otro.

## 7. Disposiciones en materia de archivos

La categoría de archivos resulta una de las más débiles a nivel normativo. Al respecto, se reitera la importancia de la materia a la luz de las reformas al artículo 6o. constitucional y su importancia como prerequisite para contar con un acceso a la información efectivo. Los archivos se transforman en las bases sin las cuales es imposible dar un verdadero acceso a los particulares, pues dotan de organización, de infraestructura y de orden a los sujetos obligados. Por ello, se recomienda que se establezcan:

- Perfiles de las personas encargadas del sistema de gestión de archivos (únicamente 52 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro).
- Procedimientos de control de préstamo (únicamente 42 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro).
- Procedimientos para la administración de expedientes (únicamente 45 % de las jurisdicciones analizadas cuentan con este rubro).

## 8. Órgano garante

Con respecto al diseño institucional de los órganos garantes, se reitera el énfasis de la reforma constitucional en cuanto a la autonomía de éstos. Se observa que en 94 % de los casos, el órgano garante cuenta con autonomía operativa, presupuestal, de gestión y de decisión. Sin embargo, únicamente 64 % de los órganos es autónomo constitucionalmente. Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas son las entidades que no cuentan con la autonomía prevista en este nivel.

Aún más, con relación a las nuevas facultades del órgano garante federal, se recomienda a las jurisdicciones locales el establecimiento, a nivel normativo, de la procedencia del recurso ante el órgano garante federal en casos de reserva, de confidencialidad, de inexistencia o de negativa de la información.

En cuanto a las facultades del órgano garante, se recomienda que en caso de determinarse que no existe la información solicitada, se pueda ordenar que ésta se genere cuando sea posible, pues únicamente el 18 % de las jurisdicciones cuenta con esta facultad. Asimismo, se recomienda el uso del sistema de servicio profesional de carrera para los servidores públicos del órgano garante y establecer en la legislación los mecanismos específicos para la subsidiaridad de los municipios en materia de acceso a la información.

## 9. Procesos de solicitud de acceso a la información pública y recursos ante órganos garantes

En cuanto a los procedimientos de acceso, se recomienda reproducir la buena práctica detectada en algunas de las jurisdicciones en cuanto a la previsión de mecanismos de no discriminación a personas que no puedan o sepan leer y/o escribir. Asimismo, se recomienda la réplica de la buena práctica de previsión de procedimientos expeditos en casos urgentes, como

la prevista en el artículo 84.2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios. Ésta establece que, cuando la solicitud de información pública sea relativa a expedientes médicos o datos sobre la salud del solicitante, debe resolverse y notificarse al solicitante dentro de los dos días hábiles siguientes a la admisión de aquélla. En cuanto al recurso ante los órganos garantes, se recomienda incluir como objeto del recurso a todos los posibles supuestos, como son la inexistencia de información y la entrega en formato distinto al solicitado.

Asimismo, se recomienda hacer énfasis en la existencia de procedimientos de ejecución de las resoluciones de los órganos garantes que sean eficientes y efectivos para el particular.

Por último, se recomienda la previsión de audiencias de conciliación como parte del procedimiento del recurso y de sanciones (ya sea positiva o negativa ficta) para la inactividad del órgano garante.

# Dimensión portales



Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México

## 2. Dimensión información pública de oficio (portales)

### Introducción

Desde el comienzo del siglo XXI, la transparencia se ha convertido en uno de los elementos clave de la democracia mexicana. El Acuerdo por el Gobierno Abierto, del que México es parte desde 2011 (en 2014, lo preside), es un elemento transformador de la manera en que se usa y se comparte la información gubernamental para la mejor toma de decisiones.<sup>1</sup> Además, esta alianza presenta el reto de lograr un acceso a la información pública que no esté limitado por las fronteras de las naciones, sino con alcances globales. Con ello, se busca reforzar la idea de que la información pública es una herramienta esencial para una buena toma de decisiones públicas, para la colaboración interinstitucional y para la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, la alianza también conlleva importantes desafíos sobre la estandarización de la manera en que se presenta la información y sobre el rigor de las metodologías con las que se recaba y se preserva.

El gobierno abierto se concibe como una forma de reorganización gubernamental que busca acercar, en la toma de decisiones, a todos los agentes mediante la generación y el uso de información compartida. De tal manera que el derecho de acceso a la información pública se convierte en el primer paso del derecho a la participación en la toma de decisiones y del consecuente fortalecimiento de la democracia. De ahí se desprende que, actualmente, los portales de transparencia de los sujetos obligados se conforman como una ventana que permite la comunicación y la colaboración entre gobernantes y gobernados para lograr esta toma de decisiones compartidas.

Dentro de esta visión, las tecnologías de la información en general y, sobre todo, las políticas de transparencia proactiva mediante el uso de Internet (con recursos como wikis, blogs, portales y redes sociales) constituyen sus herramientas principales. La reforma constitucional al artículo 6o. de 2014

---

<sup>1</sup> Véase [www.opengovpartnership.org/es](http://www.opengovpartnership.org/es).



enfaticó estos elementos proactivos al establecer que la obligación de documentar el actuar de los sujetos obligados incluye hacerlo en medios electrónicos. En esta misma línea, el borrador de la Ley General de Transparencia presentado por el Senado,<sup>2</sup> ya incorpora la obligación de transparencia activa. Esto sigue a la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública. Asimismo, esta iniciativa establece obligaciones con respecto a la calidad de la información pública para garantizar su acceso en formatos abiertos y la posibilidad de reutilizarla.

Como señala Albert Meijer, las políticas de transparencia proactiva tienen dos objetivos principales: dar visión y voz al ciudadano (Meijer 2001). Por esta razón, deben tender siempre a poner la información pública a disposición de todas las personas de la manera más sencilla, clara y oportuna. Así, el ciudadano puede tener los elementos necesarios para participar en la toma de decisiones públicas y para exigir cuentas a las autoridades. Actualmente, la Información Pública de Oficio (IPO), presentada en los portales de transparencia de los sujetos obligados, debe cumplir ambos cometidos.

En virtud de lo anterior, este capítulo evalúa principalmente el cumplimiento normativo de los portales de transparencia de los sujetos obligados. Es decir, contrasta la IPO contenida en el portal con las obligaciones establecidas por la Ley de Transparencia aplicable a cada sujeto obligado, y hace hincapié en aquellas prácticas que dificultan el acceso. Además, la Métrica de la Transparencia 2014 llevó al cabo un análisis de la calidad de la información a partir de tres elementos principales: accesibilidad, si cuenta con un formato de datos abiertos, y si tiene restricciones técnicas o legales. Eso lo realizó con atención a las prácticas del Gobierno Abierto y en aras de aportar información que apoye a los sujetos obligados a cumplir con las nuevas obligaciones en materia de IPO y de transparencia proactiva que propondrá la Ley General de Transparencia. Aunque esta evaluación no forma parte de la calificación obtenida por el sujeto obligado, pues no se trata de una obligación legal, sí hace diferencia con respecto a la experiencia del ciudadano en el uso de los portales de transparencia y en la utilidad de la información que obtiene a través de ellos. De ahí proviene la importancia de remarcar las áreas de oportunidad que, en este rubro, tienen actualmente los portales de transparencia.

---

<sup>2</sup> Véase [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

## Metodología IPO

### Metodología del componente cumplimiento normativo

Esta dimensión busca medir el grado de cumplimiento de los portales de transparencia de los sujetos obligados con respecto a la ley de transparencia aplicable en cada entidad federativa. Además, el análisis establece su grado de avance (el punto de comparación es la Métrica de la Transparencia 2010). La desventaja a la que se enfrenta el estudio del cumplimiento normativo es la dificultad en la comparabilidad de los resultados. Cada ley explicita catálogos propios que, aunque tienen elementos comunes, presentan diferencias importantes. Éstas se dan con respecto a la cantidad de información que se estima pública de oficio, y a las características de publicación que la ley ordena (plazos, nomenclaturas o formatos).<sup>3</sup>

Para la evaluación de los elementos dentro de cada portal revisado, se asigna una calificación de uno (1) si la información y su contenido están completos. En caso de no encontrarse adecuadamente detallada o incompleta, obtiene medio punto (0.5); y si la información no se encuentra disponible, está listada pero no contiene información o contiene un vínculo roto, se penaliza con un puntaje de cero (0).

De tal forma, cada elemento evaluado puede dividirse en una de tres categorías:

- Información completa = 1
- Información incompleta = 0.5
- información no disponible = 0

El índice correspondiente a la dimensión de IPO resulta del promedio de los resultados obtenidos en las tres visitas a los portales de transparencia de cada uno de los sujetos obligados de la muestra.

Al igual que en la Métrica de la Transparencia 2010, el análisis de la información publicada por las instituciones se realizó a través de una

---

<sup>3</sup> Como lo reportan los resultados de la dimensión normativa en 2014, hubo un aumento importante en este rubro.

muestra conformada por 624 portales de transparencia. El total se obtuvo a partir de esta segmentación:

- Ámbito federal: 16 portales.
- Ámbito estatal y Distrito Federal: 15 portales por entidad federativa. El total fue de 512 portales.
- Ámbito municipal: 3 municipios por estado y 3 delegaciones para el Distrito Federal. El total fue de 96 portales.

Las variables correspondientes a cada entidad federativa resultan de la información pública de oficio que su ley establece como obligatoria. El listado se validó por cada uno de los órganos garantes, y se incorporaron los comentarios que procedieron o, en su defecto, se justificó la decisión de no incluirlos.

Cada uno de los portales evaluados se revisado en tres fechas diferentes entre los meses de marzo y agosto de 2014. En total, fueron 1,872 visitas a los portales. Los sujetos obligados verificaron los resultados de la evaluación. Tuvieron la oportunidad de enviar las aclaraciones pertinentes al equipo de la Métrica de la Transparencia. Se atendió 87% de éstas.

## **Metodología del componente calidad de la información**

Los portales constituyen una de las herramientas más sólidas para que los sujetos obligados implementen una política de transparencia que no se limite a reaccionar ante las solicitudes de acceso a la información. Con ellos, ponen a disposición de la sociedad información clara, oportuna y útil. De esta manera, los ciudadanos no sólo pueden conocer actuar de la autoridad, sino también opinar y participar en la toma de decisiones. La Métrica de la Transparencia 2014 incluyó una medición adicional que permite evaluar los esfuerzos de transparencia gubernamental proactiva. Esta valoración se efectuó a la luz de los compromisos del Gobierno Abierto<sup>4</sup> y con miras a las nuevas obligaciones, generadas por la reforma en 2014 al artículo 6o. constitucional y por la probable aprobación de la Ley General de Transparencia.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Véase [www.opengovpartnership.org/es](http://www.opengovpartnership.org/es).

<sup>5</sup> En particular, se consideraron las obligaciones de calidad de información y transparencia proactiva propuestas en el borrador de la Ley General de Transparencia presentado en el Senado de la República.

Para el análisis de calidad de la información se visitaron los 624 portales de transparencia en una ocasión. Se empleó la misma segmentación que para la evaluación del cumplimiento normativo. Ámbito federal: 16 portales; ámbito estatal y Distrito Federal: 15 portales por entidad federativa (512 portales en total); ámbito municipal: 3 municipios por estado y 3 delegaciones para el Distrito Federal. El total fue de 96 portales.

Los rubros de la información analizada fueron los siguientes:

- Resultado de auditorías
- Presupuesto
- Informe de actividades
- Programas operativos

Dentro de estos temas, se evaluaron los siguientes indicadores:

- Público ciudadano
- Trámite o servicio
- Quejas y sugerencias
- Tiempo de descarga
- Indexable por los motores de búsqueda
- Reporte de fallas
- Ruta de navegación
- Derechos de autor o propiedad del contenido
- Legibilidad
- Contenidos en distintas lenguas
- Compatibilidad de navegadores
- *Plugins* adicionales
- Motor de búsqueda
- Mapa de sitio

- Enlaces rotos<sup>6</sup>
- Uso de enlaces únicos
- Datos abiertos
- Restricción de acceso a datos

De nueva cuenta, la evaluación se dividió en tres categorías:

- Información completa y cumple con las condiciones = 1
- Información incompleta o cumple parcialmente con las características propias del indicador = 0.5
- Información no existente o sin las características y condiciones necesarias = 0

Los detalles de la evaluación de cada uno de los indicadores se pueden consultar en el manual de medición de indicadores de calidad de la información.

La experiencia de uso de un portal, así como su acceso a contenidos, se merma cuando existen enlaces rotos que evitan que un usuario acceda al contenido que desea. Por este motivo, es importante conocer cuántos enlaces rotos tiene un portal. Este indicador se evaluó con los siguientes parámetros, de acuerdo con la práctica internacional:

- Excelente (0% de enlaces rotos en el portal) = 1
- Aceptable (hasta 5% de enlaces rotos) = 0.5
- Malo (de 6% en adelante de enlaces rotos) = 0

El tiempo que tarda el sitio para que el usuario pueda navegar completamente también influye de manera importante en la experiencia ciudadana de acceso a la IPO. Para realizar el levantamiento de la prueba de tiempo de descarga, es necesario tener un parámetro sobre la velocidad. Con este fin, se llevó a cabo un examen de descarga<sup>7</sup> y se evaluó de la siguiente forma:

---

<sup>6</sup> Un *enlace roto* se refiere a que el vínculo electrónico no arroja la información que debería ofrecer. Las razones son que el contenido ya no está disponible o que la ruta electrónica está desactualizada.

<sup>7</sup> Se llevó a cabo con la herramienta <http://www.speedtest.net/es/>.

- Óptimo (menos de 30 segundos) = 1
- Bueno (entre 31 y 59 segundos) = 0.5
- Malo (más de 1 minuto) = 0

Las pruebas de enlaces rotos y de velocidad de descarga para cada sujeto obligado están en los reportes por entidad federativa que se anexan a este documento.

El reporte completo de la dimensión IPO se conforma por los documentos siguientes:<sup>8</sup>

- Base de datos sobre el levantamiento de visitas para evaluación de cumplimiento normativo.
- Base de datos sobre evaluación de calidad de la IPO.
- Manual de medición de indicadores de calidad de la IPO (ver Anexo 2-I).
- Reportes por entidad federativa sobre el cumplimiento normativo y la calidad de la información. Se incluyen los exámenes de velocidad y de enlaces rotos.

## **Análisis de resultados IPO**

### **Resultados del componente de cumplimiento normativo**

Los resultados por sujeto obligado y por estado se encuentran en la base de datos Dimensión Información Pública de Oficio 2014. Ahí, se señala la IPO analizada de cada uno de los sujetos obligados de la muestra y la calificación obtenida en cada una de las visitas. También se muestra el promedio por sujeto obligado y por Estado. La calificación más alta con respecto al cumplimiento normativo fue de 0.98, obtenida por el Distrito Federal. Lo siguió Zacatecas (0.96). La más baja fue de 0.63 (Baja California Sur). El siguiente cuadro muestra los promedios de las tres visitas por entidad federativa y los resultados por tipo de órgano, a saber:

---

<sup>8</sup> Las bases de datos pueden ser consultadas en la página de Métrica de la Transparencia 2014.

Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Órganos Autónomos, y Municipios o Delegaciones. También expone el promedio nacional.

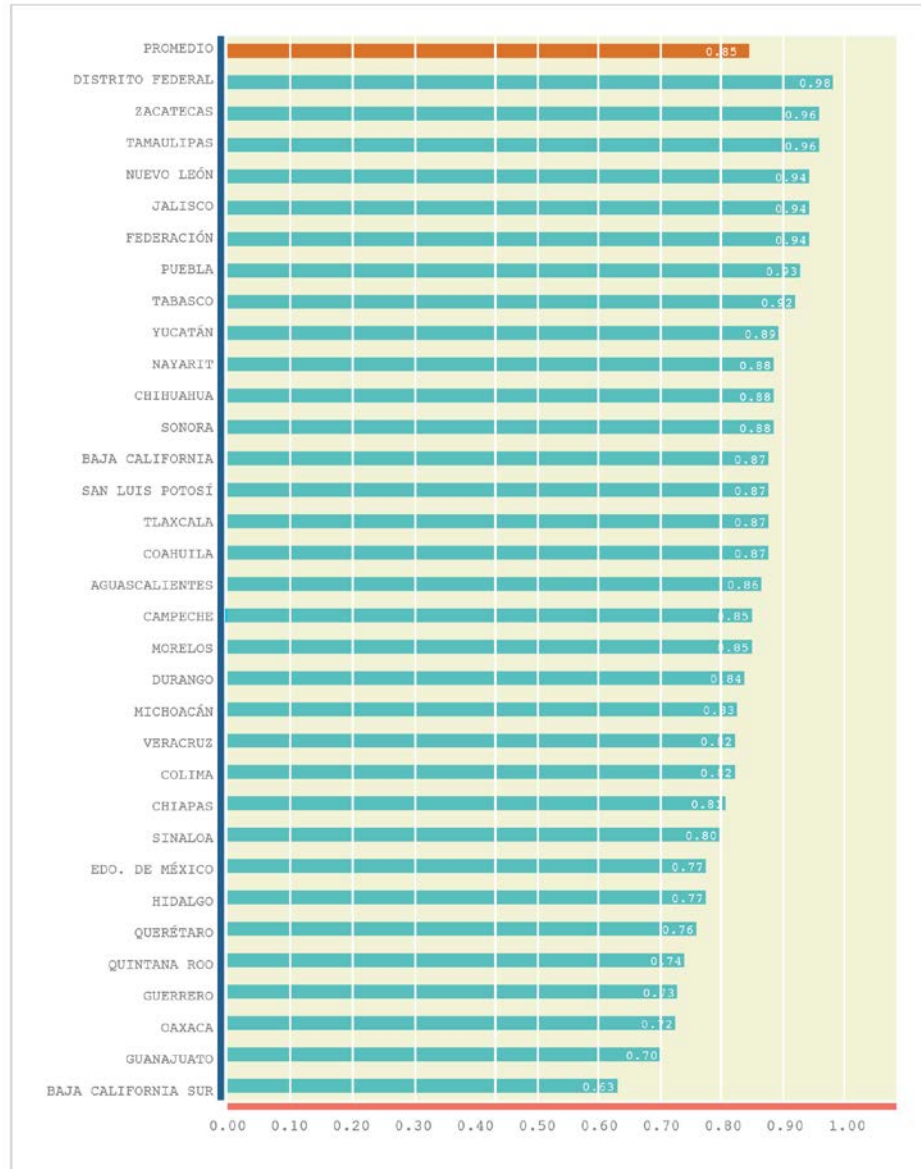
**Tabla 1. Resultados de visitas**

Entidad	Promedio visita 1	Promedio visita 2	Promedio visita 3	Subíndice portales
Aguascalientes	0,80	0,87	0,93	0,86
Baja California	0,77	0,92	0,93	0,87
Baja California Sur	0,49	0,73	0,68	0,63
Campeche	0,85	0,88	0,84	0,85
Chiapas	0,84	0,83	0,76	0,81
Chihuahua	0,83	0,91	0,91	0,88
Coahuila	0,85	0,92	0,83	0,87
Colima	0,78	0,84	0,84	0,82
Distrito Federal	0,98	0,98	0,99	0,98
Durango	0,81	0,87	0,84	0,84
Estado de México	0,76	0,77	0,78	0,77
Federación	0,94	0,94	0,94	0,94
Guanajuato	0,61	0,75	0,74	0,70
Guerrero	0,69	0,75	0,74	0,73
Hidalgo	0,78	0,77	0,77	0,77
Jalisco	0,96	0,93	0,93	0,94
Michoacán	0,83	0,83	0,83	0,83
Morelos	0,86	0,85	0,84	0,85
Nayarit	0,90	0,88	0,87	0,88
Nuevo León	0,95	0,94	0,93	0,94
Oaxaca	0,72	0,71	0,73	0,72
Puebla	0,88	0,95	0,95	0,93
Querétaro	0,75	0,75	0,78	0,76
Quintana Roo	0,78	0,73	0,72	0,74
San Luis Potosí	0,85	0,88	0,88	0,87
Sinaloa	0,83	0,80	0,78	0,80
Sonora	0,90	0,87	0,86	0,88
Tabasco	0,93	0,90	0,93	0,92
Tamaulipas	0,96	0,95	0,95	0,96
Tlaxcala	0,87	0,86	0,87	0,87
Veracruz	0,83	0,82	0,82	0,82
Yucatán	0,89	0,89	0,90	0,89
Zacatecas	0,96	0,96	0,96	0,96
Promedio nacional	0,83	0,86	0,85	0,84



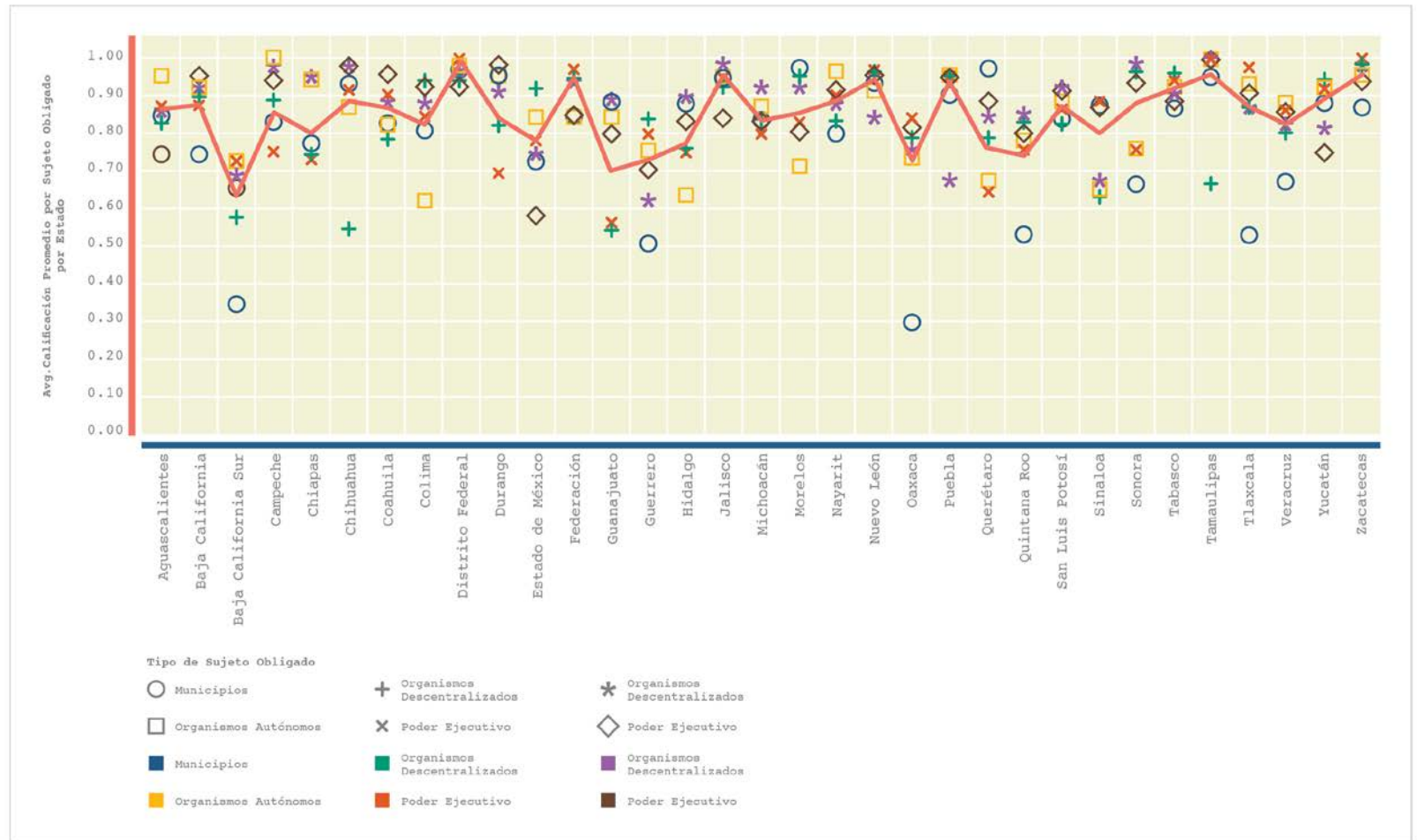


**Grafica 1. Subíndice portales**

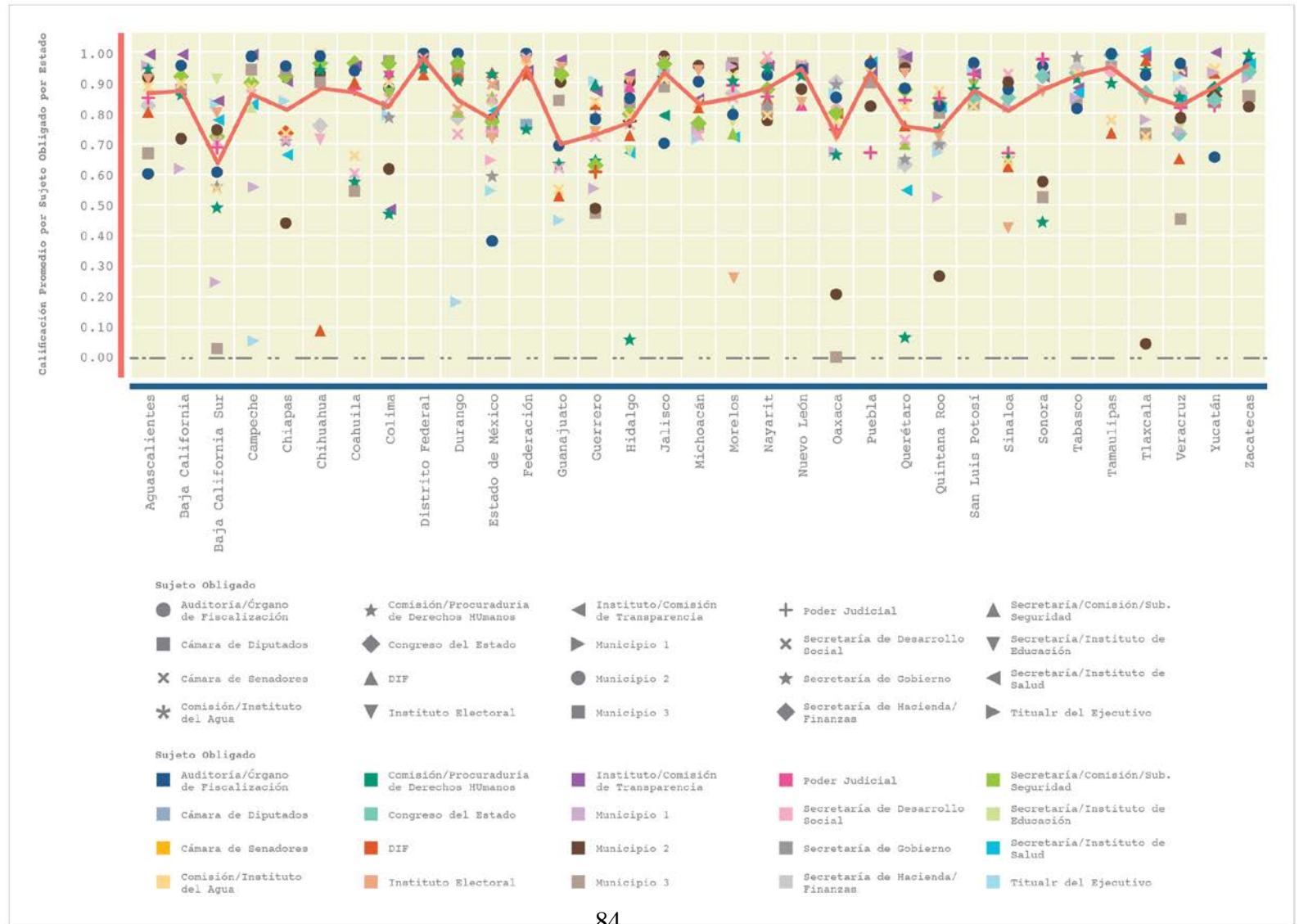


Al igual que en la Métrica de la Transparencia 2010, los resultados de esta medición indican que el grado de cumplimiento normativo de la IPO no está relacionado con el tipo de sujeto obligado ni con el nivel de gobierno, ni con el poder al que pertenece.

Grafica 2. Por poderes



Gráfica 2A. Por sujetos



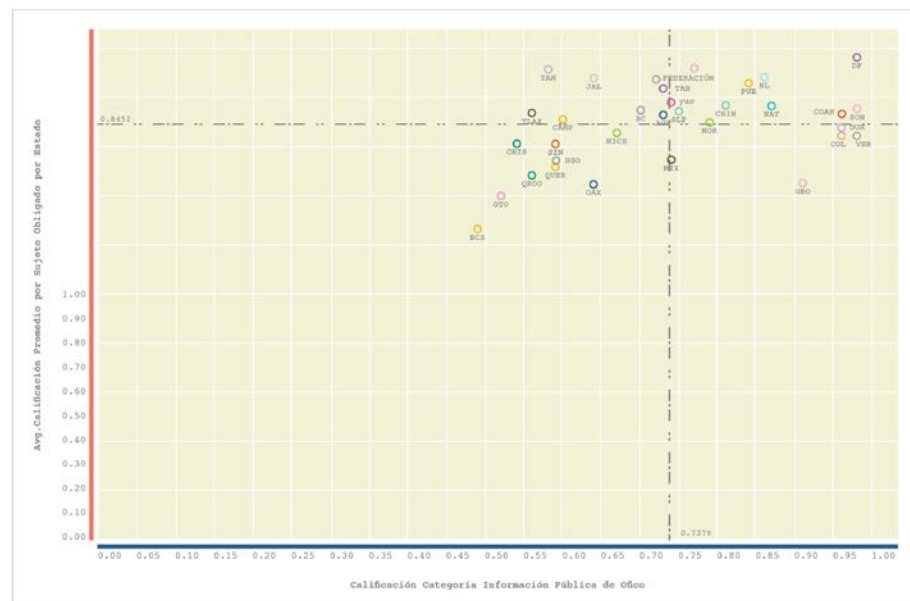
Ahora bien, como lo señala el análisis de la dimensión normativa, en general se percibe un aumento importante en el catálogo de la IPO establecida en las leyes. Sin embargo, este incremento por sí mismo no implica que los portales de transparencia permitan realmente dar conocer más información pública al ciudadano. Es decir, si bien es deseable (de hecho, tener más información mejora la calificación de un portal), no basta para que sea de los mejores portales de transparencia. Se requiere que la información tenga calidad, orden y oportunidad. Además, debe contar con la tecnología necesaria para soportar toda la información y para facilitar su búsqueda. Si no se cumplen estas condiciones, se corre el riesgo de que el ciudadano no encuentre los datos deseados. Éstos son los casos paradigmáticos:

**Tabla 2. Casos paradigmáticos**

Estado	IPO en Ley de Transparencia 2010	IPO en Ley de Transparencia 2014	Calificación de Portales de Transparencia 2010	Calificación Portales de Transparencia 2014
Jalisco	94	165	0.85	0.94
Coahuila	67	104	0.76	0.87
Veracruz	83	102	0.77	0.82

La gráfica siguiente muestra la relación de la IPO en las Leyes de Transparencia vigentes en 2014 con el promedio obtenido por la entidad federativa en el análisis de la IPO en los portales de transparencia:

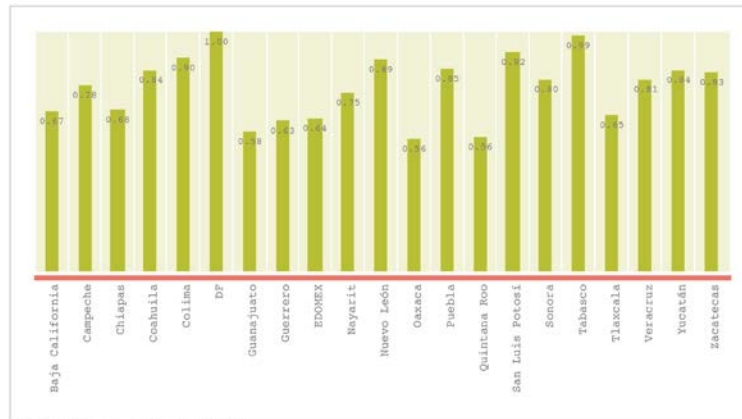
**Gráfica 3. Comparativa IPO en la ley y calificación portales**





En la Métrica de la Transparencia 2010, se reportó que la información sobre indicadores de gestión, indicada por el artículo 6° fracción VI vigente, era prácticamente inexistente. En contraste, la Métrica de la Transparencia 2014 registró que 22 Leyes de Transparencia ya contemplan a los indicadores como IPO. Esto constituye un avance importante. Sin embargo, existe gran heterogeneidad en el modo de reportarla.

**Gráfica 4. Indicadores de gestión IPOL 14**

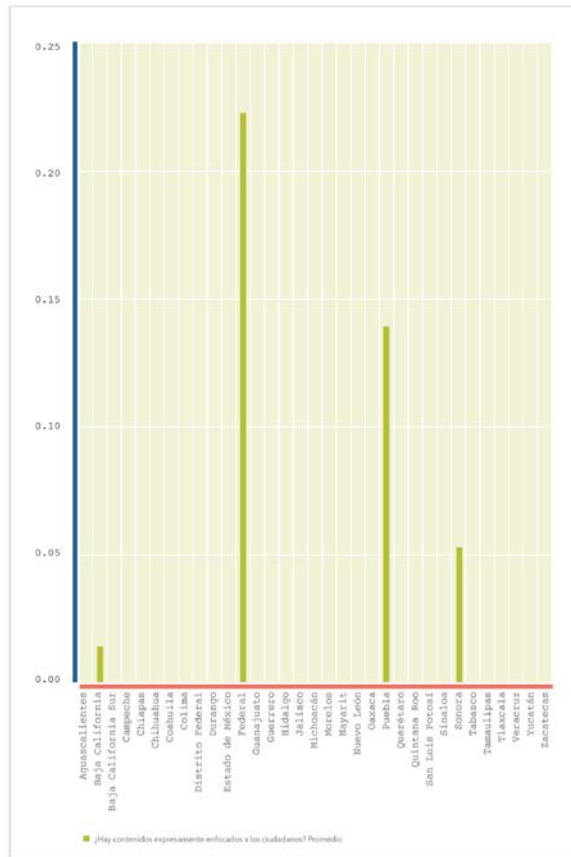


Calificación promedio de IPOL14

## Resultados del componente calidad de la información

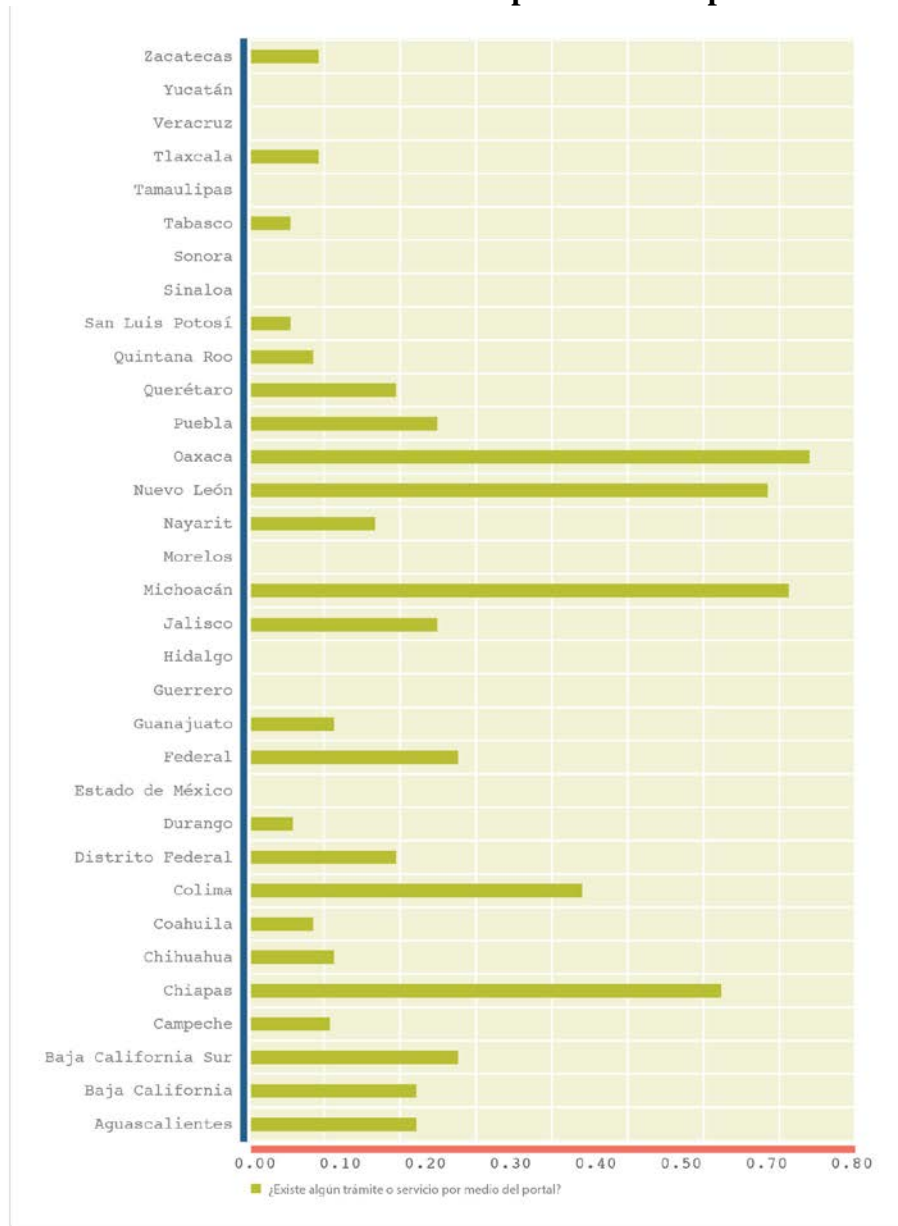
Se destacan cuatro resultados gracias al nuevo componente de la Métrica de la Transparencia 2014 relativo a la calidad de la información (acceso oportuno y fácil a la IPO, y posibilidad de reutilizarla). El primero es que la información en lenguaje ciudadano prácticamente no existe. Sólo cuatro entidades presentan algunos portales con información diferenciada en niveles de complejidad. Es decir, cuentan con información en lenguaje ciudadano y para un público experto.

**Gráfica 5. Contenidos expresamente enfocados a ciudadanos**



El segundo resultado versa sobre los trámites y los servicios que puedan realizarse en línea. En este rubro, se ha avanzado: 23 entidades ya ofrecen algún trámite o servicio a través del portal del sujeto obligado. Sin embargo, aún existe heterogeneidad acerca de qué se entiende por servicios o trámites en línea. En algunos casos, sólo se puede programar la cita para ir a la oficina a realizar los trámites; en otros, es posible realizarlos por completo de manera virtual (sobre todo los pagos de impuestos y derechos).

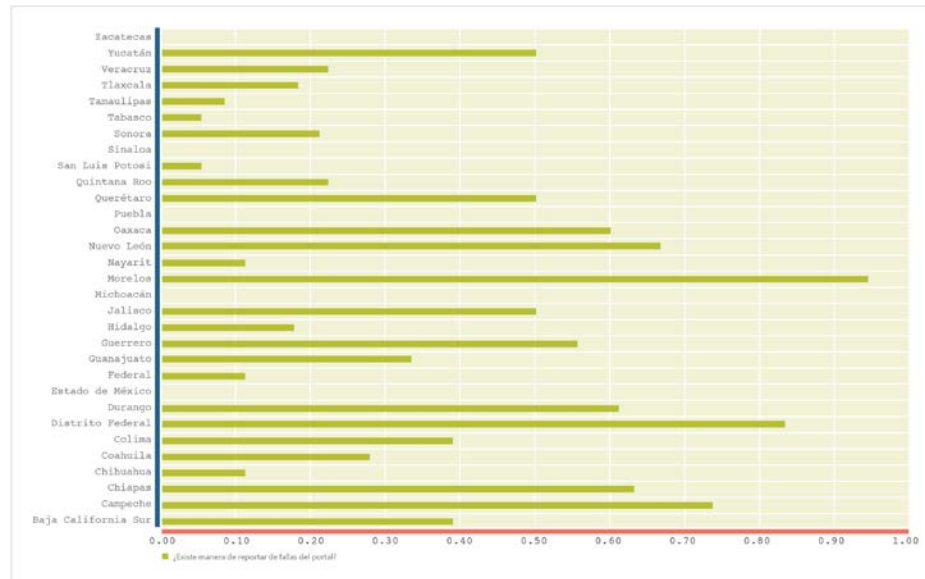
**Grafica 6. Trámites o servicios por medio del portal**



El tercer elemento relevante se relaciona con la calidad de la información: la comunicación entre el ciudadano y el sujeto obligado sobre la calidad de información que se presenta en los portales. El indicador es la existencia de algún mecanismo para reportar las fallas del portal. El promedio nacional es de 0.33, como muestra la gráfica siguiente.

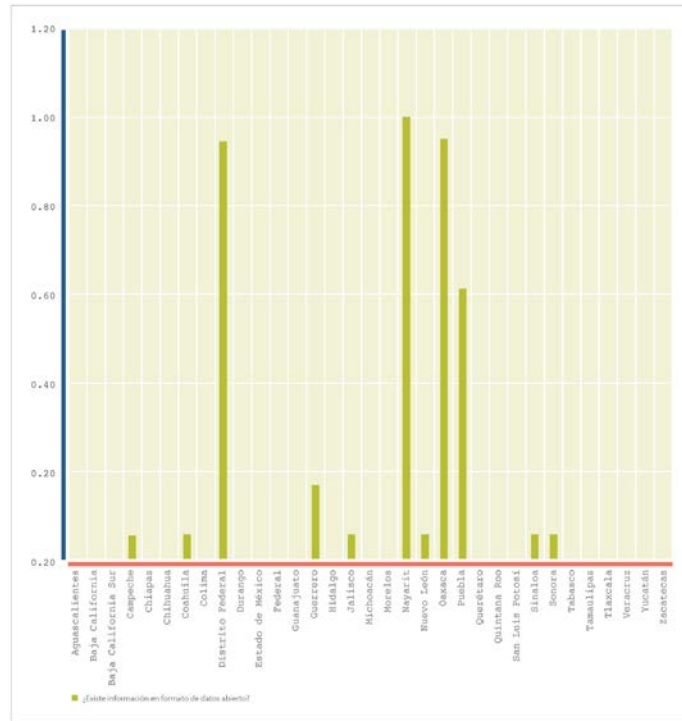


**Grafica 7. Manera de reportar fallas en el portal**

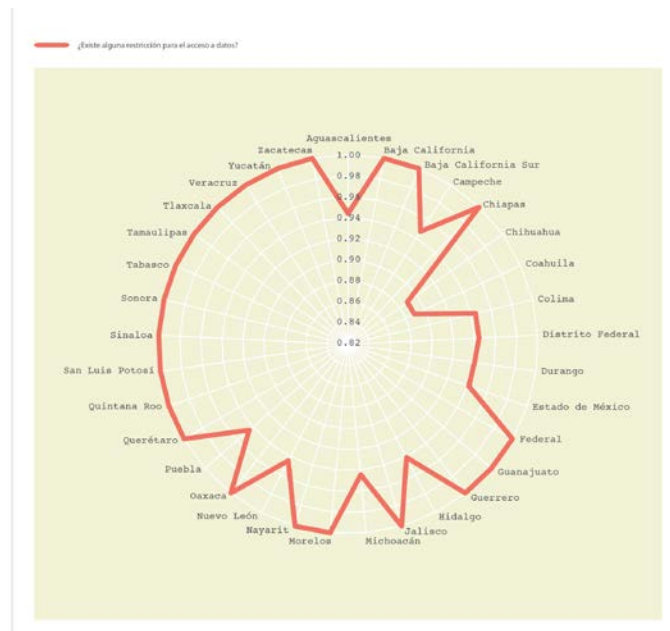


Conforme a las buenas prácticas de gobierno abierto, es importante que la información publicada en los portales de transparencia tenga acceso libre, y que los ciudadanos puedan reutilizarla sin limitación o gratuitamente. A fin de evaluar el avance en este rubro dentro de los portales de transparencia, se buscó información en formatos abiertos sobre los resultados de auditorías, presupuesto, informe de actividades y programas operativos. Los resultados indican que, sólo en 11 entidades, se encontró alguna información en formatos abiertos. De hecho, parece una práctica generalizada que los portales contengan información con alguna restricción para acceder a ella.

**Grafica 8. Información en datos abiertos**



**Grafica 9. Restricciones para acceso de datos**



## Hallazgos IPO

Actualmente, todos los sujetos obligados cuentan con un portal de transparencia y con un mecanismo electrónico para presentar solicitudes de acceso a la información. Además, como lo señalan los resultados de la dimensión normativa, se ha detallado la información pública de oficio mandatada por la ley y reflejada en los portales de transparencia. Sin embargo, el grado de cumplimiento es variable. Asimismo, puede afirmarse que, actualmente, presentar información pública de oficio a través de los portales de transparencia se ha convertido en una labor incorporada a las rutinas de los sujetos obligados.

Sin embargo, al igual que en la Métrica de la Transparencia 2010, prevalece un problema importante de heterogeneidad de la IPO presentada en los portales. De hecho, el aumento del catálogo de la IPO en las leyes de transparencia de las entidades federativas agravó esta disparidad entre los distintos sujetos obligados. También redujo su comparabilidad de forma importante. Por ejemplo, las variables comunes en las legislaciones de todos los Estados que permitían la comparabilidad entre entidades en la Métrica de la Transparencia 2010 eran 13. Debido a los cambios normativos ocurridos en los años posteriores, en la Métrica de la Transparencia 2014 sólo se identificaron cinco variables totalmente transversales, pues las comparten todos los sujetos obligados en todas las legislaciones del país (ver Tabla 2).

**Tabla 3: Comparativo de IPO común 2010 y 2014**

IPO común M2010	IPO común M2014
Marco Normativo	Marco Normativo
Estructura orgánica	Estructura orgánica
Directorio de servidores	Directorio de servidores
Trámites y servicios	Trámites y servicios
Programas operativos	Programas operativos
Datos de la unidad de enlace	
Información presupuestal	
Avance del presupuesto	
Tabulador de remuneraciones	
Contratos	
Informe de Actividades	
Apoyos y subsidios	
Resultado de las auditorias	

Este hallazgo no indica que la información sobre presupuesto, remuneraciones o contratos no exista en algunas leyes. El problema es el modo de desagregación de la información realizado por las normas; así, los sujetos obligados han publicado de maneras diversas. Esto ha dificultado la comparabilidad. Por ejemplo, la variable relativa al avance del presupuesto común a todos en 2010 (en la Métrica de la Transparencia 2014, se identifica como IPOL8) no aparece en la legislación de Chiapas. En esta entidad, existen otras variables que muestran información sobre el uso de los recursos públicos, como IPOLCHIS9. Ésta indica los recursos que se generan por los servicios que prestan los sujetos obligados o que constituyen fondos que se incluyan en su presupuesto (artículo 37, fracción XIV de la ley de

transparencia de Chiapas). También está la variable IPOL20, que aborda la cuenta pública. Como se puede apreciar, este tipo instrumentos no permiten una comparación exacta.

Otro ejemplo de esta problemática es la diversidad de regulación sobre contratos. A continuación, se ilustran algunos ejemplos de la variación en esta materia:

La Ley de transparencia de San Luis Potosí la desagrega en 3 fracciones diferentes:

Artículo 19. Fracción VIII. La información contenida en los documentos y expedientes administrativos, que se produzcan en los procesos para suscribir contratos, realizar licitaciones y todo tipo de actos y decisiones administrativas, relacionadas con la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios.

Artículo 19. Fracción XII. Los contratos de prestación de servicios que establezcan personas físicas o morales con las entidades públicas.

Artículo 19. Fracción XVI. Los resultados de los concursos, licitaciones, adquisiciones, arrendamientos, concesiones y prestación de servicios deberán contener información precisa, acerca del contrato, el monto, el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o jurídica con quien o quienes se haya celebrado el contrato, plazos de cumplimiento y mecanismos de participación e intervención ciudadana

La Ley de transparencia de Tlaxcala señala:

Artículo 8. Los sujetos obligados deberán publicar la información relativa a los procedimientos de adjudicación de contratos de obras, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como para el otorgamiento de concesiones:

I. De licitaciones públicas o por invitación:

- a) La convocatoria o invitación emitida;
- b) Los participantes o invitados;
- c) El nombre del ganador;
- d) El acta de fallo correspondiente;

- e) La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
- f) La fecha del contrato, su monto y plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra licitada;
- g) En su caso, los convenios modificatorios que recaigan a la contratación, precisando en qué consisten y su fecha de firma.

## II. De las adjudicaciones directas:

- a) Los motivos y fundamentos legales aplicados;
- b) En su caso, las cotizaciones considerables;
- c) El nombre de la persona adjudicada, especificando si se trata de persona física o moral;
- d) La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
- e) La fecha del contrato, su monto y plazo de entrega o de ejecución de los servidores u obra licitada;
- f) En su caso, los convenios modificatorios que recaigan a la contratación. Esta difusión deberá incluir el padrón de proveedores y contratistas así como los informes de avance sobre las obras o servicios contratados.

## La Ley de Transparencia de Baja California Sur señala:

Artículo 9.- Tratándose de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y demás actos contemplados en la Ley con contratación directa, que ejecute cualquier órgano público y contenido en los presupuestos de egresos, la información deberá precisar:

- I. El monto, que incluirá conceptos desglosados;
- II. La validación del acto;
- III. El lugar;
- IV. El plazo de ejecución y duración del contrato;
- V. La identificación del órgano público ordenador o responsable de la obra; y
- VI. Mecanismos de vigilancia y / o supervisión de la sociedad civil.

Esta heterogeneidad se agrava porque el catálogo de IPO de las leyes de transparencia se lleva a cabo sin tomar en cuenta la organización de las administraciones públicas de las entidades. Esta omisión produce que los sujetos obligados argumenten que muchas de las fracciones relativas a la IPO no les aplican. Entre las razones aducidas, están que la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad asigna esa función en competencia exclusiva a un sujeto obligado específico, o que es competencia de otro poder. Esto sucede con la IPO relacionada a la deuda pública, a las obras públicas, al padrón de proveedores y a la cuenta pública.

El caso más común es este último. Los sujetos obligados afirman comúnmente que “No Aplica”, a pesar de que las leyes de transparencia en general la definen como una obligación para todos los sujetos obligados. Varias de las aclaraciones realizadas al equipo de la Métrica de la Transparencia 2014 señalan que la IPO de la cuenta pública es competencia de las Entidades de Fiscalización Superior (Auditorías). Si éste es el caso, al menos valdría la pena que la fundamentación y la motivación correspondiente apareciera en el portal. Sin embargo, la legislación estableció a la cuenta pública como IPO para todo sujeto obligado. Con esto, se refiere al reporte de cuenta pública que cada sujeto debe presentar a la Auditoría, y no al resultado del análisis del mismo que corresponde en exclusiva a ella. De cualquier forma, se reitera que si bien la organización interna de cada uno de los poderes y de la administración pública corresponde a cada Estado, también es importante que el ciudadano tenga claridad sobre las razones que impiden que la información deseada esté disponible en el portal.

Esta discrepancia entre las leyes de transparencia y las que organizan a la administración pública –o a los otros poderes– parecen obligar al ciudadano a conocer toda la regulación administrativa del Estado para poder encontrar la información que necesita. Lo cierto es que estas discrepancias al interior del ordenamiento jurídico de la entidad y el abuso de la leyenda “No Aplica” resultan en una opacidad considerable.

En efecto, esta lógica burocrática es una mala práctica, pues limita el acceso a IPO. En algunos casos, incluso se busca justificar prácticamente, o por la estructura orgánica o por el grado de autonomía de cierto sujeto obligado, su exclusión de las obligaciones de transparencia. Tal es el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Salud de Jalisco. En 16 variables que son obligaciones para todos los sujetos conforme a la Ley de Transparencia de Jalisco, afirmó que no aplican con este fundamento:

No aplica este inciso a la Secretaría de Salud Jalisco, por carecer de estructura orgánica, ya que derivado del acuerdo nacional para la descentralización, publicado el día 25 de Septiembre del 1996, se crea el OPD Servicios de Salud Jalisco, mediante decreto 16526 emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, publicado el 10 de abril de 1997, dicho OPD realiza la mayor parte de las atribuciones, conferidas a la Secretaría de Salud, por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en su artículo 16.

A pesar de que esta respuesta se apega a la legalidad, provoca que los ciudadanos sólo encuentren justificaciones basadas en la distribución de competencias, en vez de la información buscada acerca de la protección del derecho a la salud. En todo caso, esta justificación debería aparecer en el portal de transparencia, redactada con lenguaje ciudadano. Además, se debería indicar dónde puede encontrarse la información.

También es preocupante que los sujetos obligados desarrollen justificaciones legales (amparadas en legislaciones diversas) a la ley de transparencia para no otorgar la información. Un ejemplo es el caso de la obligación establecida por la Ley de Transparencia de Jalisco para hacer públicas las declaraciones patrimoniales. A esto, los sujetos obligados respondieron lo siguiente en las aclaraciones que realizaron para este ejercicio de Métrica de la Transparencia 2014:

Los artículos 61 fracción XXVII, 93, 94, 96 y 100 de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, contienen una serie de normas en relación a los funcionarios que deben presentar la Declaración de Situación Patrimonial, ante qué organismo de control se presenta, plazos para presentar la Declaración, contenido general de la Declaración.

La Declaración de Situación Patrimonial contiene varios datos personales que deben ser resguardados, por esta razón el artículo 100 de la Ley de Responsabilidades establece que “la publicitación (sic) de la información relativa a la declaración patrimonial por parte de los entes responsables a los que se refiere el artículo 93 de la presente ley, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.”

Es importante señalar que los órganos depositarios de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores



públicos no han podido realizar la publicación prevista por la Ley de Transparencia en su artículo 8, fracción V inciso y), toda vez que existe un Juicio de Amparo promovido por diversos funcionarios de un Sujeto Obligado desde septiembre del año 2013 ante un Juzgado de Distrito, en contra del citado dispositivo de la Ley de la materia y su aplicación por parte del órgano garante, quien expediría lineamientos para regular la expedición de versiones públicas de dichas declaraciones; sin embargo, el Juez de Distrito ante quien se tramita el Juicio de Garantías concedió la Suspensión Definitiva el pasado 17 de febrero del año en curso, a efectos de que la situación se conserve en el estado en que se encontrase antes de la promulgación de la Ley de Transparencia únicamente por lo que ve a esta obligación, razón por la cual no se ha podido aplicar el mencionado artículo 8, fracción V, inciso y); puesto que si bien el Juzgador federal decretó el sobreseimiento de la controversia el día 14 de mayo último, los Quejosos interpusieron el Recurso de Revisión en contra de dicha resolución, mismo que se encuentra pendiente de resolución, manteniéndose hasta en tanto la medida cautelar concedida.

De nueva cuenta se trata de una respuesta legal. Incluso, se podría cuestionar pues se entiende que sólo algunos servidores públicos promovieron el juicio de amparo. Por ello, los beneficios de la suspensión sólo protegen en realidad a los quejosos y no a todos los servidores públicos que tienen la obligación de presentar y de publicar su declaración patrimonial. Por un lado, es cierto que este es un caso controvertido: la declaración patrimonial contiene datos personales y podría poner en riesgo a los funcionarios y a sus familias. Por otro lado, la mera justificación procesal es insuficiente. Al menos, sería oportuno que los portales de transparencia señalaran esta justificación con un lenguaje claro y sucinto. Así, el ciudadano podría conocer las razones de que una IPO no esté disponible en los portales de transparencia, a pesar del mandato legal de divulgarla.

Otros elementos muy heterogéneos son los plazos de actualización de la información. En general, las leyes de transparencia señalan que debe hacerse trimestralmente. Sin embargo, los órganos garantes han emitido lineamientos que alargan el plazo; por ejemplo, en San Luis Potosí se añadieron 10 días después del plazo mencionado. En otros casos, esto es aún mayor. En Sonora e Hidalgo, el lineamiento otorga hasta 45 días después del trimestre para algunos casos. Esta justificación debería aparecer en el portal de manera que el ciudadano pueda conocer cuándo se actualizará la información.

Un motivo más de confusión son las diferencias que existen entre los plazos de actualización de información o de presentación de informes de las leyes de transparencia y los de otras normatividades. En este aspecto, hay divergencias entre las aquéllas relativas a presupuesto, a cuenta pública, a informes de la Comisión de Derechos Humanos, o a actividades del Gobierno. Estas últimas se rinden sólo anualmente. Una buena práctica es que el portal indique estas diferencias; con esto, el ciudadano puede constatar que la información presentada es la más actualizada sin necesidad de consultar otras leyes.

Cuando se trata de información que se genera esporádicamente (por ejemplo, la relación de fusiones, la creación de áreas que establece la ley de transparencia de Morelos, o la realización de cursos de capacitación, como señala la ley de Nuevo León), sería conveniente que, dentro del portal, se explique por qué la publicación no es periódica y cuándo fue la última ocasión en que se llevó a cabo.

Otra mala práctica se encuentra en la publicación de los perfiles de puestos. Si la ley de transparencia señala que el sujeto obligado debe publicar el perfil de puestos, no basta con que aparezca el listado de los puestos en el portal. El perfil se refiere a las funciones esenciales y a las responsabilidades de cada cargo dentro del sujeto obligado. Su definición se basa en los requisitos y en las cualificaciones personales necesarias (por ejemplo, nivel de estudios o experiencia laboral) para cumplir satisfactoriamente las tareas que correspondan. Todo esto debe estar publicado en los portales.

La revisión de los portales muestra que existen esfuerzos por usar herramientas que faciliten la búsqueda de la información (especialmente, en el caso de los directorios de servidores públicos). No obstante, es importante que estas herramientas no requieran que el ciudadano conozca el nombre exacto del servidor o del cargo para dar la información, pues esto dificulta la exploración de los datos.

Al igual que en la Métrica de la Transparencia 2010, el presente estudio encontró que hay un uso muy amplio de documentos en formato PDF (principalmente, en la información sobre las auditorías y el ejercicio del presupuesto). Este formato limita el acceso a la información e impide que el ciudadano la reutilice. La práctica internacional, promovida por el Acuerdo por el Gobierno Abierto, señala que la información relativa al uso de los recursos públicos debe estar en formatos de datos abiertos, es decir

en bases de datos fácilmente manipulables por el ciudadano. Desafortunadamente, los portales de transparencia mexicanos no lo hacen actualmente.

Una tarea pendiente adicional son los indicadores. La reforma al artículo 6° de 2014 ha dado gran relevancia a este punto; establece que los indicadores deben permitir rendir cuenta de los resultados obtenidos. La situación actual es muy heterogénea, pues aún no hay consenso sobre qué se entiende por indicadores de gestión, ni acerca de quiénes deben reportarlos. Por ejemplo, a pesar de que el artículo 6o. constitucional señala que es obligación de todos los sujetos obligados publicar sus indicadores, la Ley de Transparencia de Tamaulipas establece que es una obligación exclusiva del Poder Ejecutivo. Otro problema que los indicadores generalmente se presentan en formato PDF y no indican la metodología empleada para desarrollarlos.<sup>9</sup>

En general, en la publicación de IPO se ha caído en la trampa del procedimiento que señala Mauricio Merino: los portales están conformados con una lógica de cumplimiento normativo estricto en el que una parte importante de la información no se publica de manera clara ni con formas de acceso rápido, o se publica parcialmente bajo justificaciones legales o procesales. Es cierto que los sujetos obligados pueden encontrar razonamientos legales para justificar que alguna IPO no les aplique. Sin embargo, esto provoca que el derecho al acceso a la información pública se vulnere. Hay muy poco esfuerzo dedicado a hacer la información accesible; se utiliza un lenguaje técnico y legal en la mayor parte de la información; y hay un uso generalizado de formatos que impiden la reutilización de la IPO. Esta lógica estricta de mero cumplimiento normativo denota la falta de una política de transparencia proactiva que permita un uso estratégico y real de la información pública para la cooperación entre órganos, para el fomento de la participación ciudadana en la mejora en la toma de decisiones públicas, y para una mayor rendición de cuentas (Merino 2006).

---

<sup>9</sup> Para consultar un ejemplo, véase <http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/archivos/Reporte-Indicadores-de-Resultados-Componentes-2014-.pdf>.

## Conclusiones

El punto de partida para mejorar la IPO disponible para la ciudadanía tendría que ser definir cuáles son los objetivos de los portales de transparencia. Es necesario preguntarse qué información resulta útil como IPO y en qué formatos debe presentarse si estos sitios web constituirán el vehículo de implementación de una política de transparencia proactiva que fomente la cooperación entre órganos y la participación ciudadana. Aunque el artículo 6o. constitucional señala que toda información que resulte de “documentar todo acto que derive del ejercicio de facultades, competencias o funciones” de los sujetos obligados debe ser accesible, quizás no obligados es viable para todos los sujetos ofrecerlo dentro de los portales de transparencia.

Con esto, parece deseable buscar un equilibrio entre la IPO y el acceso a través de procedimientos de acceso a la información cada vez más simples y rápidos. Además, sería favorable que las respuestas cumplan con las buenas prácticas sobre lenguaje ciudadano, oportunidad, claridad y posibilidades de reutilización de la información. Si el Congreso de la Unión aprueba el borrador de la Ley General de Transparencia ya no será suficiente con tener portales que publiquen IPO con el fin exclusivo de cumplir con la norma. Con esta nueva norma, se establecerá que todos los sujetos obligados deben contar con una política de transparencia proactiva y con estrategias de gobierno abierto. Esto implica adoptar medidas que garanticen la calidad de la información en cuanto a acceso y a utilización por parte del ciudadano. Asimismo, el borrador de dicha ley determina un conjunto de obligaciones para los órganos garantes dedicados a coordinar una política de transparencia proactiva que incorpore las buenas prácticas en materia de gobierno abierto. Tales nuevas disposiciones impondrán retos importantes sobre la regulación en la legislación local y sobre su implementación.

Ahora bien, es importante reconocer que tanto la iniciativa de Ley General de Transparencia presentada por el IFAI, como el borrador de la misma publicado por el Senado, señalan un extenso catálogo de IPO. El artículo 72 establece 48 fracciones de IPO comunes a todos los sujetos obligados. Según el tipo de éstos, los artículos 73 a 88 indican obligaciones adicionales. Como se expuso anteriormente, los catálogos extensos de IPO no conducen necesariamente a portales que permitan mayor acceso a información pública. Por tal motivo, es necesario atender a las particularidades de la entidad federativa y asegurar la calidad de la información. En este sentido, será necesario que las leyes de transparencia

federal y estatales regulen quiénes, cómo y con qué temporalidad presentarán la IPO a partir de su propia organización de competencias.

La regulación local en materia de transparencia deberá reglamentar esta ley con atención a las particularidades de la organización de la administración pública y a las leyes orgánicas de los poderes legislativo y judicial de cada Estado. Con esto, será posible reducir o evitar la práctica de señalar que “No Aplica” alguna obligación de IPO a determinado sujeto obligado en la entidad federativa. En general, las nuevas leyes de transparencia local y federal deben adecuar estas obligaciones de IPO de la Ley General a su ordenamiento jurídico. Esto debe hacerse con atención a las competencias y a las facultades asignadas a cada uno de los sujetos obligados; así, se podrá señalar la IPO que efectivamente le corresponda. Es evidente que los Estados, como gobiernos autónomos y soberanos en el marco de la CPEUM, pueden determinar la organización interna de sus poderes. Sin embargo, será esencial que las leyes de transparencia de cada entidad federativa tengan en cuenta estas particularidades propias de su jurisdicción. De esta manera, serán capaces de asignar, desde el catálogo común presentado en la Ley General de Transparencia, las obligaciones de publicación de IPO a los sujetos que efectivamente tengan las competencias correspondientes.

De igual manera, es importante tomar medidas para que quede debidamente explicada esta situación en el portal, tanto dentro de la Plataforma Nacional de Información Pública (propuesta por el borrador de la Ley General) como en aquellos Estados que tienen la práctica de publicar información única compartida para todos los sujetos obligados o dentro de un solo portal común (por ejemplo, Nuevo León o Nayarit). Por ejemplo, los contratos o los padrones de beneficiarios o proveedores suelen compartirse por varios sujetos obligados, o designarse como competencia exclusiva de alguno de los sujetos obligados, como la Secretaría de Finanzas o la Oficialía Mayor. Esta disposición puede ser una buena práctica, pero será importante que, desde la legislación local en materia de transparencia, así se señale. Esto evitará confusiones al ciudadano cuando, y prevendrá que el portal arroje errores en la obtención de la información solicitada, o que aparezca la leyenda “No Aplica” sin mayor explicación.

Actualmente, el artículo 6o. constitucional señala la obligación, para rendir cuentas, de publicar los indicadores de resultados en los portales de transparencia. El borrador de la Ley General regula de manera detallada esta situación. Por un lado, dentro de las obligaciones del Sistema Nacional del Transparencia, se encuentra la de establecer las metodologías

para la creación de los indicadores. Por otro lado, dentro de la IPO general se regula la publicación de indicadores estratégicos, de gestión y para rendir cuentas de los resultados obtenidos. Aún más, si se trata de programas de subsidios, debe publicarse el nombre, la definición, el método de cálculo, la unidad de medida, la dimensión, la frecuencia de medición y el nombre de las bases de datos utilizadas para su cálculo. Con esta regulación, se busca abatir la heterogeneidad que los indicadores de gestión presentan en la actualidad. Se espera que realmente sea posible comparar los resultados de la gestión de los diversos sujetos obligados, y evaluar el cumplimiento de sus objetivos. Así, se fortalecerán los mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación de resultados.

Cómo se señaló en la sección de análisis de resultados, el rubro relativo a indicadores aún presenta deficiencias importantes. Sin duda, será necesario que los órganos garantes implementen programas de capacitación y de acompañamiento de sus sujetos obligados, a fin de hacer frente a estas nuevas encomiendas. En esta tarea, la experiencia del INEGI (ahora también perteneciente al Sistema Nacional de Transparencia) puede resultar de gran utilidad.

Con respecto a la calidad de la información, el borrador de la Ley General de Transparencia ya adopta las prácticas internacionales, y establece obligaciones importantes con esta base. En particular, el artículo 67 señala: “los lineamientos técnicos que emita el Sistema Nacional establecerán los formatos de publicación de la información para asegurar que la información sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable y se deberá promover que se proporcione el documento en formatos abiertos. Estos lineamientos contemplarán la homologación en la presentación de la información a la que hace referencia este título por parte de los sujetos obligados.” Además, el artículo establece la obligación de que la IPO se presente en formatos que permitan el acceso a grupos vulnerables, como indígenas y personas discapacitadas. También promueve el uso de datos abiertos.

Con base en estas nuevas obligaciones y frente las mejores prácticas internacionales con respecto a la calidad de los portales de transparencia, convendría adoptar las siguientes medidas:

1. La información debe presentarse por niveles de especialización. Es preciso que existan versiones para público no especializado.<sup>10</sup>
2. El portal debe contar con apoyo para personas con capacidades distintas y en lenguas indígenas cuando proceda.<sup>11</sup>
3. Las mejores prácticas sobre datos abiertos (Open Data) se enfocan a la importancia de los formatos que se usan para la entrega de información. Éstos pueden o no habilitar el uso y el análisis de la información de acuerdo con algunas restricciones, como un programa o el formato de los archivos. En general, buscan dar un acceso rápido y fácil a la información de interés para el ciudadano.<sup>12</sup>
4. Los trámites y servicios en línea, que los hacen menos costos para los ciudadanos, se consideran buenas prácticas internacionales. En este rubro sería conveniente que se estableciera la obligación del IFAI, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, de promover e impulsar las capacidades institucionales de todos los sujetos obligados para lograrlo.<sup>13</sup>
5. Mecanismos para que el ciudadano pueda levantar quejas, sugerencias y reportar fallas del portal.<sup>14</sup>
6. Los portales deben ser indexables por motores de búsqueda. Sobre todo, si cada vez aumentará más la cantidad de información en ellos, entonces es indispensable que el ciudadano tenga herramientas que le faciliten la navegación. Además, es deseable que dentro del propio portal se cuente un motor de búsqueda interno con herramientas para facilitar este proceso: filtros por fecha, por palabra clave o por tema, entre otros.<sup>15</sup>
7. El portal debe tener un mapa del sitio que facilite al ciudadano conocer la organización de la información dentro del portal.

---

<sup>10</sup> Para consultar ejemplos, véanse  
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp> y  
[http://cuentame.inegi.org.mx\\_](http://cuentame.inegi.org.mx_)

<sup>11</sup> Véase <http://www.jalisco.gob.mx/politica-de-privacidad-y-confidencialidad>.

<sup>12</sup> Véase <http://consultaviajes.jalisco.gob.mx/>.

<sup>13</sup> Para consultar un ejemplo, véase <http://www.sre.gob.mx/index.php/citas>,  
[www.pjf.gob.mx/firel](http://www.pjf.gob.mx/firel).

<sup>14</sup> Véase <http://www.sre.gob.mx/index.php/citas>.

<sup>15</sup> Para consultar un ejemplo, véase  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados).

8. Los contenidos del portal deben contar con una ruta de navegación que indique la ubicación del espacio que se está navegando.<sup>16</sup>
9. La información del portal debe ser de acceso libre y, preferentemente, sin derechos de autor.
10. Ni la navegación de un portal, ni la descarga de algún archivo deben de requerir que el ciudadano instale programas o *plugins* adicionales en su computadora o en su navegador.
11. Todos los contenidos del portal deben contar con un enlace (URL) único que permita a los usuarios reconocer con facilidad el nombre o la dirección de la página que visita. En algunos desarrollos de portales, las direcciones de los contenidos tienen una URL basada en números y símbolos que los usuarios no pueden identificar.
12. La experiencia de uso de un portal y el acceso a contenidos se merman cuando existen enlaces rotos que evitan que un usuario acceda al contenido que desea. Deben existir mecanismos de monitoreo de la calidad del portal. En este sentido, el borrador de la Ley General de Transparencia otorga al ciudadano el derecho de denunciar las fallas de los portales de transparencia. También establece la obligación del órgano garante de atenderlas y de ordenar que se tomen las medidas necesarias para asegurar el acceso a la IPO. Esto supone la implementación de programas de supervisión por parte del órgano garante para vigilar la existencia de la IPO y la calidad de la información en los portales.

El nuevo marco constitucional y la aprobación próxima de la Ley General de Transparencia abren una oportunidad excelente: transitar desde portales de transparencia limitados al cumplimiento de obligaciones legales, hacia la conformación de una política de transparencia proactiva que permita un acceso a la información pública que fomente realmente la colaboración intergubernamental y la participación ciudadana. Dicha política de transparencia proactiva debe asegurar que los ciudadanos puedan conocer la actuación de todos los sujetos obligados de manera accesible. Asimismo, es preciso que puedan comparar y reutilizar la información. Esto tiene el objetivo de facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la rendición de cuentas para evaluar los resultados

---

<sup>16</sup> Para consultar un ejemplo, véase [http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/15\\_informes](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/15_informes).



de sus gobiernos. Con estas acciones, sin duda, se fortalecerá la democracia.

# Dimensión usuario simulado



## 3. Usuario simulado

### Introducción

Para finales del 2014, se han aprobado 100 leyes de acceso a la información pública en el mundo. La calidad de la normatividad y las garantías que proporcionan al ejercicio efectivo del derecho de acceso presentan un mapa heterogéneo, sin embargo, una característica común en todas estas normatividades es reconocer que los ciudadanos pueden solicitar a las instituciones gubernamentales información específica sobre asuntos particulares. Esta particular característica ha dado lugar a interesantes estudios empíricos sobre el uso de la información para propósitos concretos, como el desarrollo local o el combate a la corrupción. Entre estos análisis también destacan aquellos que exploran el proceso de recepción, atención, y respuesta a solicitudes de información. En estos análisis se ha encontrado inconsistencias en la norma que limitan el ejercicio del derecho (Argentina), inexistencia de un proceso preestablecido que permita la gestión de estas solicitudes (Ríos Cázares y Cejudo, 2013), o complejidades que se insertan al proceso con motivo de la información solicitada o, en respuesta al perfil del solicitante (FUNDAR, 2013a, 2013b, 2014; Roberts 2010).

En este especial aspecto de la política de transparencia, México tiene un lugar destacado en términos comparados. Desde el 2002, año en que entraron en vigor las primeras leyes de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país, el énfasis inicial en cuanto a la implementación de la reforma fue en la creación de un proceso claro para que todos los mexicanos podamos acercarnos a las instancias gubernamentales y solicitar información de manera directa. Así, hubo voces que indicaban que en algunas entidades el acceso era restringido pues las instituciones requerían del solicitante información no necesaria; establecían costos prohibitivos para la culminación del proceso (pagos, por ejemplo); no respondían en el tiempo legal establecido –con lo que se eliminaba el principio de oportunidad de la información–; o bien porque declaraban la inexistencia o reserva de información que debería contar en sus registros o ser pública. La conclusión fue clara: el derecho era único, pero las políticas eran heterogéneas (Merino, 2006) y el resultado fue que organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos comprometidos con la transparencia gubernamental, redoblaron esfuerzos para supervisar y exigir que el derecho de acceso a la información, materializado en el derecho solicitar información a las instituciones gubernamentales, estuviera garantizado no sólo con normas, sino también con procesos.

La Métrica 2010, dio cuenta del resultado de este proceso de construcción de instituciones y procesos al corroborar que “[I]as normas e instituciones

que articulan el sistema de transparencia en México han construido un conjunto de procesos que definen cómo el ciudadano solicita y obtiene información pública de sus gobiernos” (Cejudó y Zavala, 2012). Y esto, en perspectiva comparada no es una cosa menor. Sin embargo, en aquel estudio también se identificaron fallas relevantes que hacían tomar con cautela el haber consolidado la existencia de procesos. Por ejemplo, se destacó la heterogeneidad en el ejercicio del derecho a través de solicitudes en cuanto al proceso (pues los mecanismos de acceso no eran los mismos o no funcionaban con las misma efectividad), los tiempos de respuesta y, sobre todo, la calidad de la respuesta en dos ámbitos que conviene desatacar. Primero, la entrega de la información solicitada en su totalidad o la inclusión en la respuesta de las razones por la cuales no se proporcionaba toda la información solicitada. Esto es, los sujetos obligados entregaban respuestas, pero no atendían en su conjunto la solicitud presentada. Segundo, aún más grave, el análisis dejó en claro que la existencia de procesos no suplía la calidad de la información entregada. En no pocas ocasiones se detectó que las respuestas estaban conformadas por información inexacta o terminantemente equívoca.

¿Qué ha ocurrido en los últimos cuatro? La evidencia sugiere que se ha trabajado en fortalecer elementos del proceso. Por ejemplo, la mayoría de las entidades adoptaron el sistema Infomex como plataforma principal para la gestión de solicitudes de información, con lo que se estandarizó en buena parte del país, el mecanismo inmediato de acceso; y en la mayoría de las entidades se han creado principios de gestión de solicitudes de información al interior de los sujetos obligados (aunque con diversos grados de efectividad). Y la evidencia también sugiere que se ha avanzado poco sobre la calidad de la información proporcionada por las instituciones públicas.<sup>1</sup>

Con esta información en mente, la Métrica 2014 ajustó la metodología empleada cuatro años antes y diseñó un ejercicio de usuario simulado que pretende ser más específico en la evaluación del proceso de recepción, atención y resolución de solicitudes de información y en el análisis de la información provista por las instituciones. Así, el ejercicio de usuario simulado que se presenta en este reporte analiza el proceso y añade al estudio elementos específicos sobre el contenido de la respuesta. Si bien no fue posible (dada la magnitud de la tarea) evaluar la veracidad y calidad de la información presentada, la metodología sí nos permite conocer si la completitud de la respuesta en consideración con el rango de información solicitada.

El ejercicio de usuario simulado de la Métrica 2014 organizó el análisis en dos grandes componentes. Primero, se llevó a cabo un análisis exhaustivo

---

<sup>1</sup> Al respecto, conviene revisar el texto de Fundar, Centro de Análisis e Investigación (Fundar, 2013) **que presenta la experiencia** como solicitante de información en materias específicas, tales como, derecho a la salud, contrataciones, gastos de publicidad, entre otros

del proceso, en el que se incluyó el monitoreo de los mecanismos para solicitar, la gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta; y segundo, se incluyó una valoración de la completitud y ciertos aspectos de la calidad de la respuesta, como por ejemplo, la correspondencia entre la información recibida y lo solicitado y la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta. Los siguientes apartados presentan en detalle la metodología empleada y los principales hallazgos del análisis.

## Análisis

Los datos que se reportan en este capítulo provienen de un ejercicio de usuario simulado, en el que se enviaron cinco solicitudes de acceso a la información a una muestra preseleccionada de 18 sujetos obligados para las entidades federativas y 16 sujetos obligados para la federación (tabla 1). Aquí es importante mencionar que la selección de municipios evaluados para las entidades federativas incluyó a los tres más poblados en la entidad, con la intención de mantener un sesgo sistemático en la muestra, pues los municipios más poblados suelen ser los más sofisticados en términos de infraestructura y gestión. En aquellos casos en los que el municipio capital no formaba parte de este conjunto, se añadió a la muestra. Así, se enviaron un total de 2950 solicitudes de información.<sup>2</sup>

**Tabla 1: muestra de sujetos obligados en el ejercicio de usuario simulado**

Entidades	Federación
Titular del Ejecutivo	Titular del Ejecutivo
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación
Finanzas	SHCP
Desarrollo Social	SEDESOL
SSP	SSP
Salud	Salud
Educación	Educación
Poder Judicial	Poder Judicial
Poder Legislativo	Poder Legislativo
Auditoría Superior	Poder Legislativo-Diputados
Instituto/Comisión de Transparencia	Auditoría Superior

<sup>2</sup> De acuerdo al número de sujetos obligados abarcados en la propuesta técnica de este estudio y al número de solicitudes que para cada uno se propuso presentar se debieron presentar 2,970 solicitudes. Sin embargo, 20 solicitudes de acceso no pudieron presentarse toda vez que en algunas entidades algunos sujetos obligados establecidos en la muestra no existen. Sobre los municipios incorporados, ver Anexo 3-1

Entidades	Federación
Instituto Electoral	Instituto/Comisión de Transparencia
Comisión de Derechos Humanos	Instituto Electoral
Comisión del Agua	Comisión de Derechos Humanos
DIF	Comisión del Agua
Municipios y delegaciones1*	DIF
Municipios y delegaciones2	
Municipios y delegaciones3	

\* El anexo Anexo 3-II, indica los municipios seleccionados

La técnica del “usuario simulado” (en adelante US) es de gran utilidad para el diagnóstico y evaluación de procesos del sector público, pues permite obtener información detallada sobre el funcionamiento *real* de un proceso de atención o gestión. Así, el ejercicio de US es una herramienta que permite analizar el funcionamiento cotidiano del ejercicio del derecho de acceso a la información. Por otra parte, la muestra de sujetos obligados que se incluye en la Métrica 2014 es equivalente a la del ejercicio anterior, con lo cual se sostiene un equilibrio en la inclusión de materias sustantivas del sector público.

El contenido de las solicitudes de información tiene por objetivo evaluar el proceso de respuesta de los sujetos obligados en tres ámbitos. Primero, el acceso a la información que es de carácter transversal y que sólo varía en grado de complejidad. Segundo, el acceso a información que atañe a responsabilidades sustantivas del sujeto obligado; y finalmente, el acceso a información de no obvia publicidad, esto es, información que puede ser sujeta a reserva por criterios de protección de datos personales o bien, porque cumple con las hipótesis de información reservada.

Así, se generaron cinco solicitudes de información: las primeras dos fueron equivalentes para todos los sujetos obligados de la muestra (misma redacción) y aluden a información es transversal y de obvia publicidad. La única distinción entre ellas es el grado de complejidad. La pregunta general sencilla solicitó el cuadro general de clasificación archivística, la guía simple de archivos, así como el catálogo de disposición documental vigentes de la dependencia para 2012 y/o 2013. La pregunta general compleja se dividió en dos apartados y solicitó información y/o documentos que presentaran el tipo de plataforma que utiliza la dependencia para su página web, especificando programa, versión vigente y lenguaje principal en el caso de que sea un desarrollo interno, y se solicitó información sobre el área responsable de la publicación de contenidos en el portal, así como copia de protocolo, manual, oficio o

cualquier documento de regulación interna en donde se establezcan los criterios para definir el contenido del portal, así como los procesos de actualización de información.

La tercera solicitud se redactó tomando en consideración las responsabilidades específicas de cada sujeto obligado (pregunta particular). En esta solicitud, se buscó generar preguntas espejo entre la Federación y las entidades y, en algunas ocasiones, se buscó realizar versiones ajustadas de solicitudes recurrentes.<sup>3</sup> Las solicitudes cuarta y quinta tuvieron una lógica distinta, pues se asumió que la información solicitada no debía entregarse al solicitante por razones de protección de datos personales o porque los datos eran congruentes con causales de reserva. Así, la tercera solicitud que aludía a datos personales solicitó información sobre si el titular de la dependencia contaba con título profesional (licenciatura, ingeniería, maestría y/o doctorado) y de ser el caso, se requirió copia del título y cédula profesional. La quinta pregunta (información de posible reserva) solicitó el número total de personas a cargo de la vigilancia del inmueble en el que se ubicaba el titular de la dependencia, así como los turnos y la descripción del armamento a disposición de este personal.

Como se mencionó, el análisis de las solicitudes se dio en dos perspectivas. Por un lado, se evaluaron variables sobre el proceso de la solicitud de información; y por otro lado, se evaluaron variables vinculadas con la calidad de la respuesta a cada tipo de solicitud. En lo que concierne a proceso, el equipo de investigación capturó para cada uno de los cinco tipos de solicitud, 37 variables distintas que permitieron dar seguimiento puntual a la presentación de la solicitud y la recepción de la respuesta. En lo que respecta a la calidad de la respuesta, se crearon “cédulas de evaluación” con las que se capturaron variables comunes y variables específicas de calidad de la respuesta para cada tipo de solicitud.

## **Metodología del subíndice de usuario simulado**

### **Proceso – análisis general**

El proceso de respuesta, de todos los componentes, se evaluó a partir de cuatro indicadores: Primero, el cumplimiento del plazo legal, en donde se otorgó el valor de 1 si el sujeto obligado cumplió el plazo legal en la respuesta a la solicitud de información. Esta variable tomó en consideración calendarios específicos, prevenciones y prórrogas. Aquí es interesante notar que al solicitar a los órganos garantes los calendarios de

---

<sup>3</sup> El detalle de estas preguntas se encuentra en el Anexo 3-2. Se incluyeron solicitudes sobre información que otras organizaciones sociales han requerido. Esto fue con la explícita intención de conocer si la familiaridad de la solicitud para algunos sujetos obligados, sesgaba de alguna manera la respuesta. El análisis preciso de este sesgo no se incorpora en este reporte.

labores vigentes en el estado para realizar el cálculo de los días laborales, el equipo de investigación recibió alrededor de 60 calendarios distintos. En no pocas ocasiones, los calendarios de labores dentro de una misma entidad variaban de acuerdo con el sujeto obligado del que se tratara, de tal suerte que el conteo de días hábiles para la determinación de los plazos legales se corroboró de manera individual para cada uno de los 592 sujetos obligados que conformaron la muestra de análisis.

El segundo indicador general, denominado “celeridad”, denota la rapidez con la cual fue entregada la respuesta al ciudadano, independientemente de la información recibida; es decir, no constituye una evaluación de la calidad de la información, sino de la velocidad con la que el solicitante recibe respuesta. Esta variable es relevante porque permite afinar la evaluación con la que el solicitante recibe información: responder dentro del plazo legal es una obligación del sujeto obligado, hacerlo con celeridad es un factor positivo que debe considerarse. El cálculo de esta variable incorpora dos datos objetivos del proceso: el plazo legal de respuesta (considerando si se trata de días hábiles o naturales) y el tiempo real de respuesta medido en días hábiles o naturales, según corresponda. La fórmula de cálculo es la siguiente:

$$C=P/TL; P=TL-TR$$

Donde C refiere a celeridad, TL al plazo legal y TR al tiempo real de respuesta.

El cálculo permitió identificar dos situaciones generales:

Si  $P < 0$  la respuesta ocurrió fuera del plazo legal

Si  $P \geq 0$  la respuesta ocurrió dentro del plazo legal

La celeridad de la respuesta sólo se analiza en aquellos casos donde  $P \geq 0$  (es decir, se respondió dentro del plazo legal) y no hubo prórroga. Esto es así porque la prórroga, por definición, elimina el principio de celeridad. El valor resultante indica la proporción del plazo legal que *no* fue empleada por el sujeto obligado para emitir la respuesta. Este cálculo permite mantener consistencia en los valores del índice, en donde el valor mínimo es 0 y el valor máximo e ideal es 1. La interpretación del resultado es como sigue:

Un valor de  $C = 0$  indica que el sujeto obligado respondió en el último día del plazo legal. Esto se considera celeridad nula

Un valor de  $0 < C < 1$  indica un grado de intermedio de celeridad, en donde  $C \rightarrow 0$  indica menor celeridad y  $C \rightarrow 1$  indica mayor celeridad.



Un valor de  $C = 1$  indica que el sujeto obligado respondió el mismo día en el que se acreditó la recepción de la solicitud de información y por lo tanto recibe el valor máximo.

Con este indicador es posible jerarquizar el desempeño de los sujetos obligados, pues el valor es mayor cuando el sujeto obligado responde *antes* de la fecha límite que impone el plazo legal, y éste es superior a una situación en la que el sujeto obligado responde *en el* límite del plazo legal. En tercer lugar estarían situaciones en las que el sujeto obligado responde en el plazo legal, pero solicitó prórroga, y ésta generará un valor superior a aquella en la que el del sujeto obligado responde fuera del límite.

El tercer indicador aplicado a todo tipo de solicitud refiere a la presentación de la respuesta en lenguaje claro. Este es un tema polémico dado que para muchos sujetos obligados se trata del cumplimiento de una disposición normativa que demanda un lenguaje relacionado con la norma. Sin embargo, el estudio comparado de la transparencia es unánime en afirmar que un importante aspecto de la transparencia efectiva es el

compromiso por un lenguaje no arbitrario de tal manera que las palabras y los conceptos sean de fácil entendimiento, la posibilidad de una verificación independiente, y más información y justificación en menor número de documentos (Alt et al., 2002: 235)<sup>4</sup>

Para este indicador, se evaluaron cuatro aspectos: la no duplicación de la pregunta, el uso moderado de jerga legal, el empleo de oraciones sencillas y la ubicación de la respuesta. El dato que se reporta constituye el promedio de estas variables dicotómicas.

Finalmente, el cuarto indicador general corresponde al mecanismo de respuesta, es decir, facilidad en que el sujeto obligado proporciona al ciudadano la información solicitada. Es una variable categórica que valora la entrega de la información por medios electrónicos, siendo la entrega presencial previa identificación, el valor menor.

## **Calidad de la respuesta – evaluación por tipo de solicitud**

### **Componente A: información de obvia publicidad**

Para el primer componente, se incorporó sólo un indicador adicional a los de proceso: la completitud de la respuesta. Para las solicitudes general sencilla, general compleja y pregunta particular se analizó si la respuesta incluyó toda la información solicitada, o bien, si permitió al ciudadano conocer la situación de toda la información solicitada. Para

---

<sup>4</sup> Traducción propia

ello, en la redacción de las solicitudes se requirió siempre un número predeterminado de datos o documentos, de tal manera que en la respuesta se pudiese crear medición porcentual de la información proporcionada. Así, el indicador de completitud constituye el porcentaje de datos presentados en relación con los datos solicitados. El indicador genera un resultado entre 0 y 1, donde 1 indica que se entregó toda la información requerida. Aquí es fundamental tener en consideración que este indicador no evalúa la calidad de la respuesta, sólo la completitud de la misma.

### **Componente B: datos confidenciales**

Para el segundo componente, que refiere a datos confidenciales, se crearon dos indicadores específicos. Primero, un indicador de completitud que, al igual que el indicador anterior, evalúa si la respuesta incluyó la información solicitada, o bien, si permitió al ciudadano conocer la situación de la información solicitada, pero tomando en consideración criterios sobre el manejo de datos personales. El indicador genera un resultado entre 0 y 1 siguiendo la misma lógica.

El segundo indicador evalúa la calidad de la respuesta y no se calculó para aquellas respuestas que declararon la inexistencia de la información. En los casos contrarios (reserva o entrega parcial o total de la información solicitada), el indicador de calidad de la respuesta evalúa la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta, en la consideración de que la información solicitada aludía a datos personales. Para la evaluación, se consideraron cuatro aspectos:

- a. Si se negaba la información por ser dato personal con o sin fundamento, se otorgaba un valor nulo dado que resultaba improcedente la negativa.
- b. Si se mencionaba el consentimiento del titular de la información para su entrega, se otorgaba un punto y en caso contrario la variable toma el valor de cero.
- c. Si se entrega una versión pública de los documentos solicitados, se otorgaba un punto y en caso contrario la variable toma el valor de cero.
- d. Finalmente, se consideró la calidad de las versiones públicas a partir de la inclusión o no de tres elementos: firma, foto y CURP del titular. Si la versión pública incluye la fotografía y firma se otorgó un tercio de punto por cada elemento, y se otorgó un tercio de punto en caso de no incluir la CURP.

Este indicador es un promedio simple de los cuatro elementos arriba descritos, y tiene un rango de 1 a 0.

### **Componente C: información reservada**

El tercer componente refiere a la solicitud que fue redactada con la intención de que la información solicitada fuera considerada dentro de las hipótesis de reserva. Para esta evaluación se generó un indicador adicional que se construyó a partir de un promedio simple de dos variables dicotómicas: fundamentación y motivación. En la variable fundamentación se evaluó si el sujeto obligado incluía en su respuesta el artículo específico de su legislación que norma la información reservada. En caso de que sí se incluyera se otorgaba un punto y en caso contrario un valor nulo. Por su parte, la variable motivación consideró si el texto de la respuesta incorpora argumentos que relacione el caso concreto con el supuesto normativo enunciado en la fundamentación. Para los casos que incorporan mayores argumentos que sólo señalar que se reserva la información por cuestiones de seguridad pública/estatal/nacional, se otorgó un punto, en caso contrario el valor es nulo. En esta evaluación no se incluyeron las respuestas que declararon inexistencia o incompetencia (116 solicitudes en total).

La tabla 2 resume esta información y muestra las variables incorporadas para el cálculo definitivo del subíndice de usuario simulado. Un dato fundamental es que el cálculo se realiza sobre cada una de las solicitudes, razón por la cual, el agregado por entidad es un promedio simple de las calificaciones por sujeto obligado y la calificación por sujeto es un promedio simple del resultado por tipo de solicitud.

**Tabla 2: resumen variables – usuario simulado 2014**

	Componente A	Componente B	Componente C
Tipo de pregunta	Pregunta general sencilla  Pregunta general compleja  Pregunta particular	Pregunta datos confidenciales	Pregunta información reservada
VARIABLES DE PROCESO	1. Cumplimiento de plazo legal  2. Celeridad de respuesta  3. Lenguaje claro  4. Mecanismo de respuesta	1. Cumplimiento de plazo legal  2. Celeridad de respuesta  3. Lenguaje claro  4. Mecanismo de respuesta	1. Cumplimiento de plazo legal  2. Celeridad de respuesta  3. Lenguaje claro  4. Mecanismo de respuesta
VARIABLES ESPECÍFICAS	5. Completitud	6. Completitud DC  7. Calidad de argumentación DC	8. Calidad de argumentación IR
Valores promediados por componente	<b>Promedio simple variables</b>  1+2+3+4+5	<b>Promedio simple variables</b>  1+2+3+4+6+7	<b>Promedio simple variables</b>  1+2+3+4+8
Valor subíndice de usuario simulado por sujeto obligado	Promedio simple de los componentes A, B y C		

## Primera parte: proceso

Dentro del proceso, el primer hallazgo, es que en materia de acceso a la información, el sistema que fue identificado en la Métrica 2010, se mantiene en funcionamiento: se pudo constatar que este sistema está integrado por distintos órganos o áreas responsables, bajo normas jurídicas de distinto alcance, y con plataformas tecnológicas diversas, que permite una razonable confiabilidad en su funcionamiento. Sin embargo, no todo es buena noticia. La Métrica 2014 identificó que si bien la mayoría de los sujetos usan la plataforma de Infomex, que permite al usuario familiarizarse con un sistema específico, los datos solicitados para la presentación de la solicitud no son homogéneos. En algunas ocasiones, se solicitaban datos obligatorios que complicaban de manera importante el proceso de solicitud. Se identificaron hasta 39 campos distintos de datos solicitados. Usando como ejemplo sólo a los titulares del poder ejecutivo y 16 de estos campos, la tabla 3 indica que en la mayoría de las entidades se solicita nombre y apellido del solicitante. De hecho, en Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nuevo

León, Oaxaca y Puebla, para realizar la solicitud es necesario una identificación total del solicitante (nombre, apellido materno y paterno). En la Federación, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Quinta Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Zacatecas se solicitan datos amplios sobre la dirección del solicitante. Incluso hay situaciones donde indicar ocupación (Nuevo León) o sexo (Michoacán y Nuevo León) es campo obligatorio.

**Insertar Tabla 3: campos de información - titular del ejecutivo**

Muestra de campos de información - titular del ejecutivo					
	Obligatorio	Opcional	No se solicita	Con fines estadísticos	Total
<b>Nombre</b>	29	3	1		33
<b>Primer Apellido</b>	25	7	1		33
<b>Segundo Apellido</b>	7	25	1		33
<b>Fecha de nacimiento</b>	0	27	4	2	33
<b>País</b>	9	18	6		33
<b>CP</b>	9	22	2		33
<b>Estado</b>	9	22	2		33
<b>Municipio/Ciudad</b>	9	22	2		33
<b>Colonia</b>	9	22	2		33
<b>Calle</b>	9	22	2		33
<b>Num. ext.</b>	9	22	2		33
<b>Correo electrónico</b>	21	11			32
<b>Sexo</b>	2	2	23	6	33
<b>Nombre de usuario</b>	27	1	5		33
<b>Ocupación</b>	1	2	24	6	33
<b>Razón Social</b>	20	3	10		33

Registrar datos que garanticen la comunicación con el solicitante es importante (como el correo electrónico), pero es aún más relevante evitar la inclusión de campos que disuadan al usuario. Un factor adicional y fundamental es abrir la posibilidad de campos de información que permitan a la institución determinar el perfil del usuario, con el explícito objetivo de perfeccionar la oferta de transparencia, pero para ello, debe ser claro que los datos recabados se usan con fines estadísticos y son enteramente opcionales.

El primer resultado de la Métrica 2014 es que las 2750 solicitudes fueron presentadas por medios electrónicos (sistema Infomex, sistema de gestión propio del sujeto obligado o correo electrónico). En este orden de ideas es oportuno recordar que en la Métrica 2010, el 8% de las solicitudes tuvo que presentarse de forma personal en las oficinas de los sujetos obligados, toda vez que no contaban con mecanismos electrónicos de recepción. De los tres medios utilizados en la presentación de solicitudes, la plataforma Infomex y los sistemas propios (desarrollados por los sujetos obligados) concentran la gran mayoría de las solicitudes presentadas (93.22%), mientras que sólo 6.78% se gestionó mediante correo electrónico. Aquí es importante mencionar que este avance en la facilidad de presentación no fue sin

tropiezos, pues existieron situaciones en las que servidores de correo electrónico bloquean la comunicación cuando ésta proviene de ciertos dominios; por ejemplo, el servidor de correo aol bloquea sistemáticamente cualquier comunicación proveniente del dominio @tamaulipas.gob.mx. Las entidades están obligadas a verificar que sus direcciones de correo electrónico sean aceptadas por todos los servidores, o bien deben advertir explícitamente al usuario sobre el problema. Al final, el reto debe ser sorteado por el obligado de la norma, no por el ciudadano.

Hay tres aspectos relevantes a destacar sobre el uso del sistema Infomex. En entrevistas con titulares de unidades de acceso fue recurrente la queja sobre las limitaciones que imponía el sistema. Por ejemplo, la limitante en términos del peso de los archivos que se podían adjuntar, la poca fiabilidad del sistema en cuanto a su operación continua (en algunas entidades era recurrente la caída del sistema) y la dependencia de terceros para solucionar problemas técnicos, pues el sistema usualmente se administra fuera del ámbito de trabajo del sujeto obligado. De hecho, estas limitaciones han llevado a algunas entidades (y/o sujetos obligados) a generar sistemas paralelos de gestión de solicitudes de información que responden mucho mejor a las necesidades de la entidad (Colima, por ejemplo). Recientemente se presentó una nueva versión de Infomex que, al parecer, incorpora adecuaciones que probablemente solventen estas quejas recurrentes.

De las 2950 solicitudes presentadas, 8.24% (243 solicitudes) no fueron respondidas; 3.69% del total (109 solicitudes) tuvieron prevención como primera respuesta y en 8.34% de los casos (246 solicitudes) el sujeto obligado solicitó prórroga.

En relación con las respuestas recibidas en este ejercicio se recibieron 2,707 respuestas, es decir, 91.78% de las solicitudes recibió algún tipo de contestación por parte de los sujetos obligados. Esto significa una disminución de 2.03% respecto de la Métrica 2010. En aquella ocasión, se presentaron 1,810 solicitudes y se logró un 94% de respuestas.

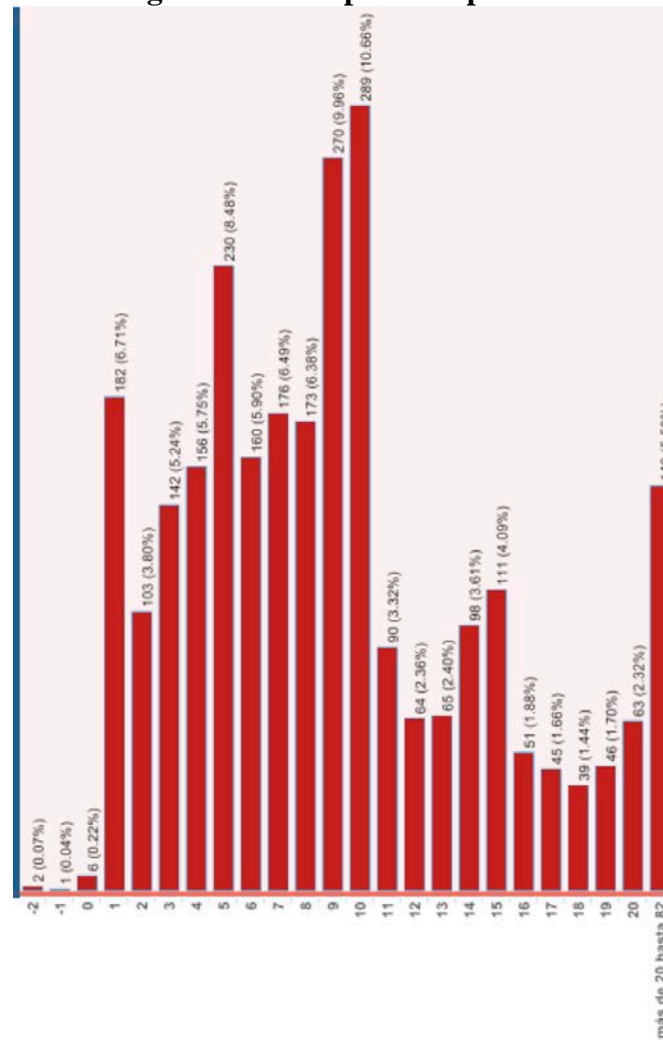
Respecto al requerimiento de pago para la entrega de la información solicitada, destaca que sólo 2.11% de las solicitudes presentó este elemento. Para el cumplimiento de este requerimiento los sujetos obligados se identificaron tres modalidades: pago directo en las oficinas del propio sujeto, en la Tesorería o en alguna institución bancaria. Los rangos de los pagos solicitados abarcan desde \$1.00 hasta \$26,430.00 pesos, y en todos los casos, este pago está relacionado con entrega de información física (impresa) de una hasta 6,585 fojas o por la entrega de un CD que contenga la información solicitada. Llama la atención que 58% de las solicitudes que requirieron pago lo hicieron por cantidades menores a \$20.00 pesos. Y salvo 3 solicitudes, los pagos requeridos no superaron \$500.00 pesos.

En relación con los medios para la entrega de información, casi la totalidad de los sujetos obligados enviaron la información por medios electrónicos y sólo un pequeño porcentaje, poco más del 3%, requirió que el solicitante recogiera físicamente la información. De este porcentaje, resulta necesario señalar que 17 solicitudes de acceso requirieron que el solicitante se presentara personalmente para recoger la información solicitada. Las 66 solicitudes restantes no establecían el requisito al solicitante de acreditar su personalidad para la entrega de la información.

Uno de los principios fundamentales del derecho de acceso a la información no es sólo la disponibilidad de la información, sino la oportunidad con la que el usuario accede a ella. Por esta razón, el cumplimiento del plazo y el número de días que tarda la institución en entregar información son elementos fundamentales sobre la calidad en el ejercicio del derecho. Hay dos maneras de observar la oportunidad de la respuesta. La primera –la más usual– es contabilizar el número de días que empleó el sujeto obligado en proporcionar información al solicitante. En promedio, en México, un usuario debe esperar 9.55 días hábiles para recibir información. Este promedio, sin embargo, disfraza una dispersión interesante, pues existen casos en donde el sujeto obligado tardó más de veinte días en proporcionar respuesta (gráfica 1). Pensando en los rangos de los tiempos de respuesta es interesante señalar que algunas solicitudes fueron contestadas antes del primer día (entendido como aquel en que se considera jurídicamente recibida la solicitud por parte del sujeto obligado, a saber el día hábil siguiente a su presentación), mientras que el periodo máximo de respuesta fue de 82 días hábiles.

Aquí, es también relevante explicar las dos primeras barras de la gráfica 1 que indican valores negativos: en no pocas ocasiones, el equipo de investigación ocupó los fines de semana o bien horas no hábiles para la presentación de la solicitud y acreditó siempre la fecha de presentación y la fecha de aceptación. En estos casos, se registró la fecha en que la solicitud fue enviada y se estipuló su acreditación al inicio del siguiente día hábil. Sin embargo en los tres casos que se muestran, personal de las Unidades de Acceso respondieron antes de que iniciara el siguiente día hábil.

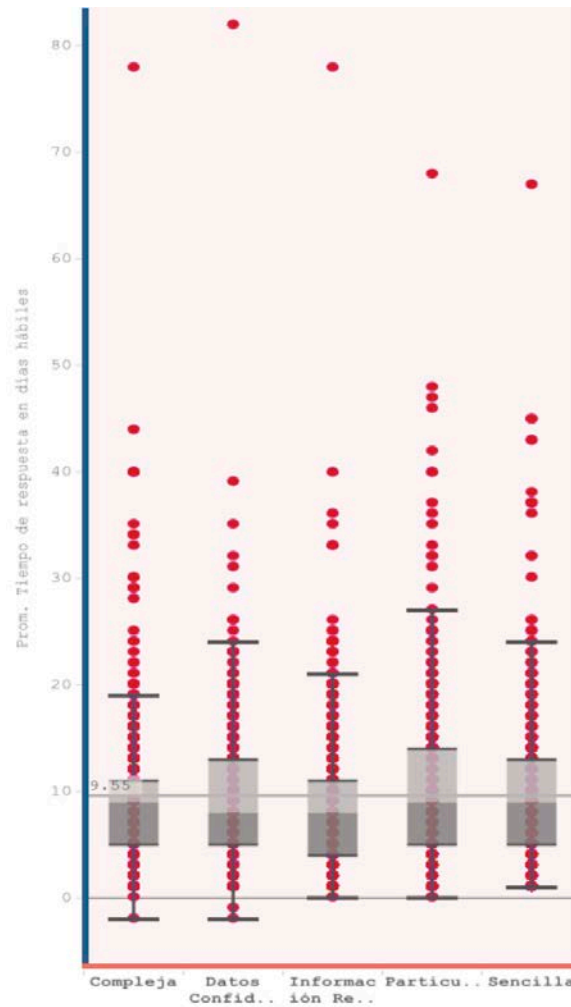
**Gráfica 1: Histograma de tiempo de respuesta en días hábiles**



Una hipótesis sobre esta dispersión en el tiempo de respuesta es que esté motivado por el tipo de solicitud. La hipótesis más obvia es que las preguntas compleja, de datos personales y de información reservada fueran las que más tiempo ocuparan a los sujetos obligados. Sin embargo, como lo muestra la gráfica 2, la variación entre tipo de pregunta no se corresponde con esta hipótesis. El 75% de las respuestas de la pregunta general compleja se recibieron en un plazo de 5 a 11 días y con una dispersión relativamente compacta. En contraste, la pregunta particular que alude a la labor sustantiva del sujeto obligado y que, por esta razón, es dable suponer que el sujeto obligado maneja cotidianamente la información, tuvo un rango de respuesta más amplio: 75% de las solicitudes se resolvieron en un plazo de 5 a 14 días, pero con dispersión menos compacta.



**Gráfica 2: Tiempo de respuesta en días hábiles (dispersión)**

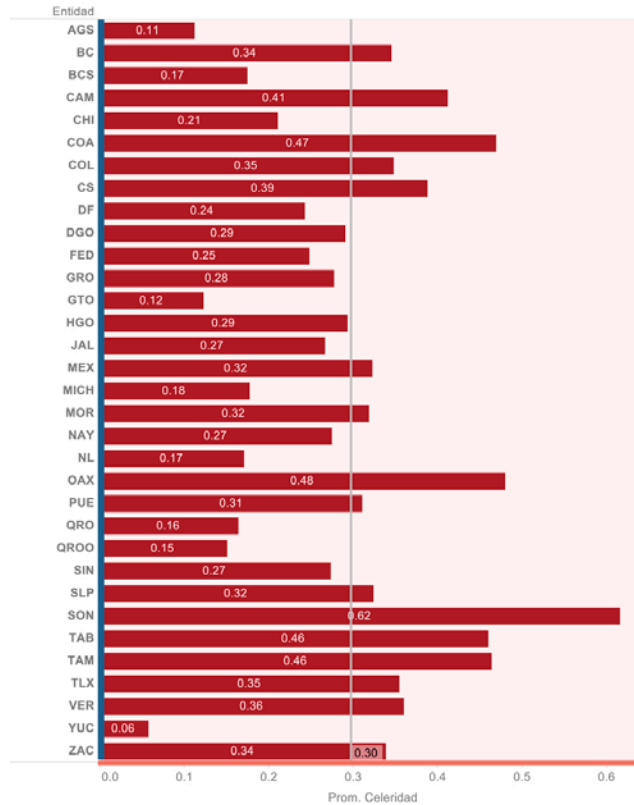


Una mirada distinta a la oportunidad con que el usuario recibe información es evaluando la celeridad de la respuesta. El cálculo que ofrece la Métrica 2014 identifica el porcentaje del plazo legal que no fue empleado por el sujeto obligado. Así, una celeridad igual a 1, implica que el sujeto obligado ocupó un mínimo de tiempo de su plazo legal, otorgando así, celeridad máxima. Estos son los casos en los que la respuesta se recibió el mismo día de su presentación.

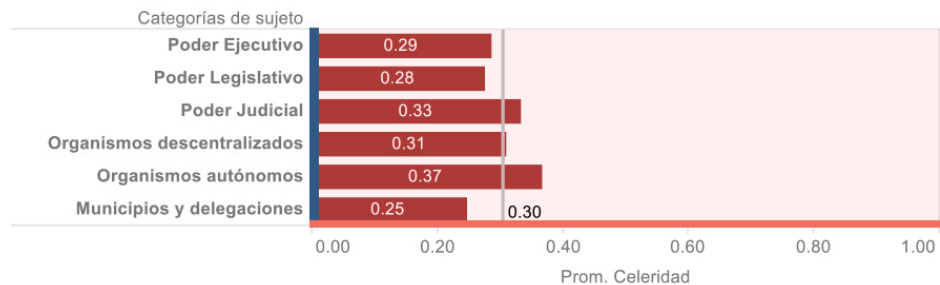
Aquí se presentan dos perspectivas de estos datos. Primero, una mirada por tipo de sujeto y segundo, una revisión por entidad. Los datos indican que en promedio, el sujeto obligado responde con una celeridad de 30%, es decir, ocupa 70% de plazo legal que establece la norma. La variación a nivel nacional es importante (gráfica 3): En Yucatán los sujetos obligados tienden a agotar el plazo legal. En contraste, en Sonora las respuestas fluyen con mayor rapidez. La pregunta relevante es si éstas situaciones se corresponden (o compensan) con la calidad de la

respuesta. Si se observan los datos por tipo de sujeto se tienen los valores más bajos en municipios y poder legislativo (gráfica 4).

**Gráfica 3: celeridad de respuesta – por entidad**



**Gráfica 4: celeridad de respuesta – por tipo de sujeto**

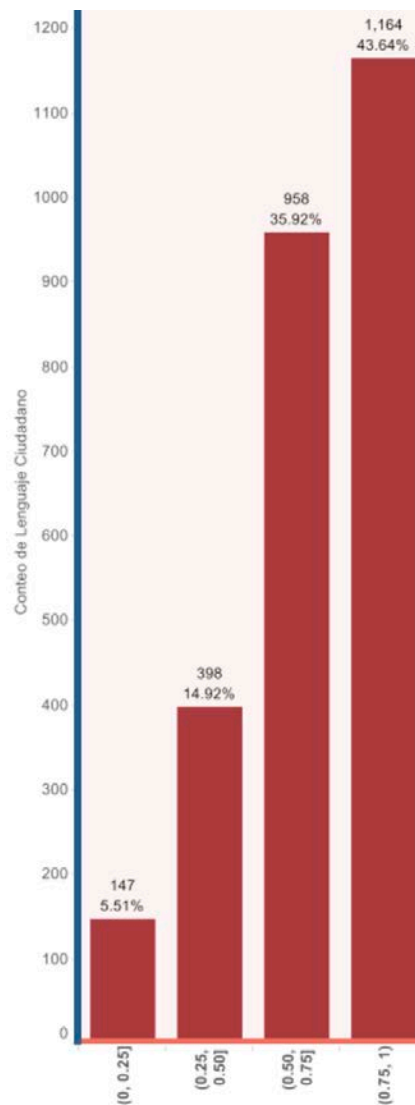


## Segunda parte: calidad de la respuesta

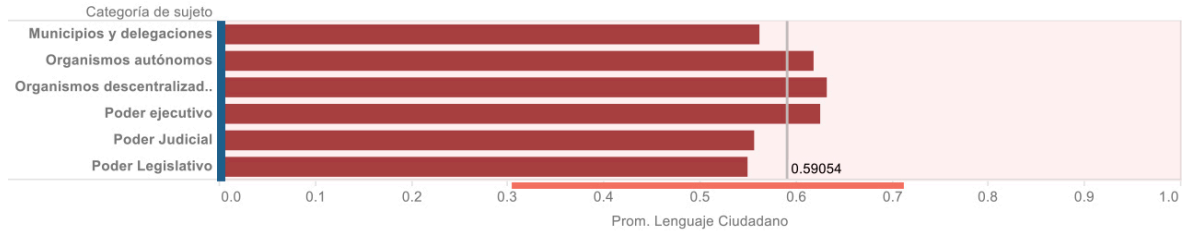
La variable común a todas las preguntas realizadas fue la evaluación de lenguaje claro. La variable es relevante en tanto determina la accesibilidad del ciudadano a los datos proporcionados por el sujeto obligado. En este rubro, 43.64% de las solicitudes alcanzaron un valor

igual o superior a 0.75 (gráfica 5); esto es, casi la mitad de las solicitudes presentadas entregaron información en un lenguaje accesible. Este es un dato prometedor si además se observa la tendencia (79.56% por encima de una evaluación de 0.5). Observar estos datos por tipo de sujeto deja en claro que es en el poder legislativo y el poder judicial en donde resulta primordial trabajar en hacer menos obtusa la información proporcionada al solicitante (gráfica 6)

**Gráfica 5: histograma lenguaje ciudadano (cuartiles)**

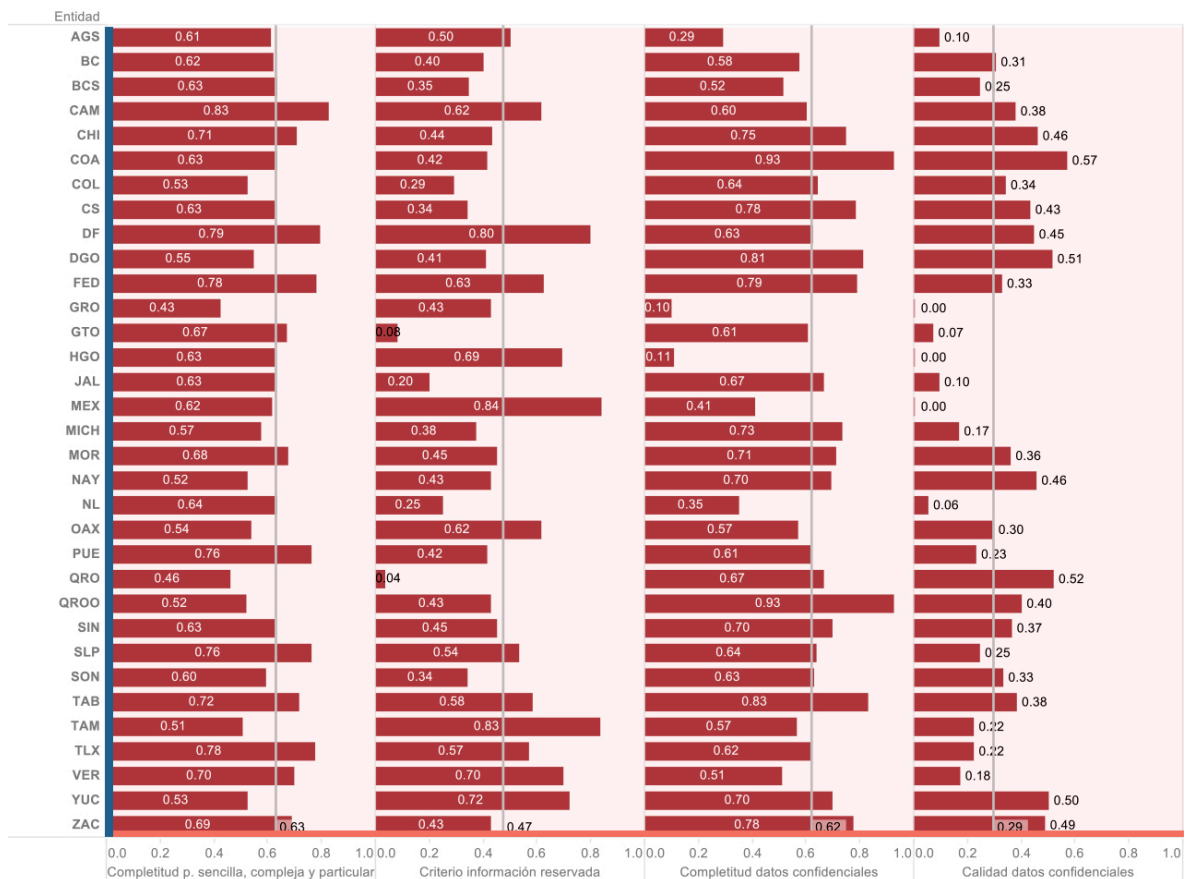


**Gráfica 6: lenguaje ciudadano – por tipo de sujeto**



Como se explicó, el componente 1 de esta evaluación incorpora una variable adicional para las preguntas sencilla, compleja y particular. Esta variable evaluó la completitud de la respuesta. El componente 2, alude a la pregunta de datos confidenciales y agrega la información de dos variables adicionales: completitud de datos confidenciales y calidad de la respuesta. Y finalmente, el componente 3 incorpora una variable que evalúa la calidad de la respuesta en la pregunta de información reservada. Las gráficas 7 y 8 presentan el resultado por entidad y por sujeto obligado respectivamente para cada uno de estos criterios.

**Gráfica 7: criterios de calidad por tipo de solicitud**

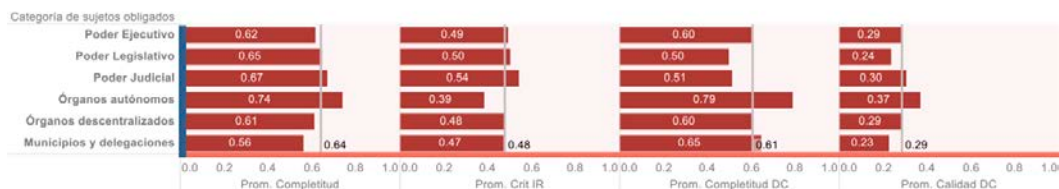


Como se desprende de la gráfica 7 el indicador de completitud de las solicitudes sencillas, compleja y particular es el indicador más alto de los

criterios de calidad, a pesar que solo toma un valor de .63. Esto empieza a visibilizar el problema, ya anunciado en la Métrica 2010, sobre la calidad de respuestas que los solicitantes están recibiendo. Este hallazgo se refuerza al comprobar que criterios menos esenciales que la relación entre lo solicitado y lo entregado (completitud) toman valores más bajando, siendo el de calidad de los datos confidenciales el menor de todos, con un promedio nacional de tan solo .29. El indicador tiene un rango del 0 al .57, es decir, ninguna entidad logró aprobarlo.

Por su parte, los indicadores de calidad agrupados por categoría de sujetos obligados, tampoco ofrecen un panorama alentador. La baja calidad de las respuestas recibidas en este ejercicio es transversal a todos los sujetos evaluados. Como se desprende de los datos contenidos en la gráfica 8, a nivel agregado, no se aprecian variaciones significativas entre los distintos sujetos analizados.

**Gráfica 8: criterios de calidad por categoría de sujetos obligados**



Los datos arriba comentados indican claramente que se debe reforzar los esfuerzos por atender no solo las variables de proceso (mecanismos de presentación y respuesta, tiempos, etc.), sino también el control de calidad del contenido que dicho proceso está generando.

Por último, es importante resaltar tres aspectos que fueron identificados en el análisis de las respuestas recibidas a las preguntas sobre datos confidenciales e información reservada, a saber: falta de congruencia en las respuestas, falta de criterios homologados y falta de motivación.

En ambos tipos de respuesta se observa que los sujetos obligados en muchos casos mantienen divergencia de criterios para clasificar información. Esta falta de congruencia tiene lugar tanto entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal y local, como al interior de un solo poder. Por ejemplo, al determinar si que el titular de una dependencia o institución cuenta con personal de seguridad y, si es el caso, el número de personas dedicadas a esta labor, los turnos que tienen y el tipo de armamento que portan, los sujetos obligados mostraron un alto nivel de discrecionalidad. Al determinar si todos o

sólo algunos elementos de la respuesta eran información clasificada como reservada en términos de la legislación federal o local, en la mayoría de los casos los sujetos obligados se limitaron a citar los artículos relativos a las excepciones al derecho a la información por tratarse de información que atenta contra de la seguridad pública o nacional en la legislación correspondiente. En algunos casos se determinó reservar todos los elementos de la pregunta, en otros el número de las personas a cargo de la vigilancia del inmueble, los turnos y/o el tipo de armamento, sin que se advierta que las dependencias e instituciones de gobierno apliquen el mismo criterio en sus respuestas a la misma pregunta. Cabe destacar que esta situación no se dio en todos los casos. El nivel de discrecionalidad disminuye significativamente en el caso de las entidades en las que se cuenta con una institución o agencia centralizadora de las solicitudes de acceso a la información. En estos casos se observó una mayor congruencia e, incluso, las respuestas provenientes de dependencias del poder ejecutivo se daban en un mismo formato y sentido.

Por otro lado, la falta de criterios homologados en las respuestas a las preguntas de información reservada está fuertemente relacionada con la falta de congruencia en las respuestas. La falta de congruencia en las respuestas de diversas instancias de gobierno o al interior de un mismo poder muestran la falta de criterios homologados. En la mayoría de los casos los sujetos obligados determinan clasificar como reservada o confidencial toda o parte de la información solicitada con base en los preceptos de la ley de acceso a la información respectiva, haciendo una interpretación, ya sea hecha directamente por el sujeto obligado o por el comité de información. En muy pocos casos se observó que para determinar el alcance de las excepciones al derecho de acceso información, se citara algún criterio judicial, del Instituto o comité de información a nivel federal o local, o que al menos se aplicara de forma supletoria un criterio del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

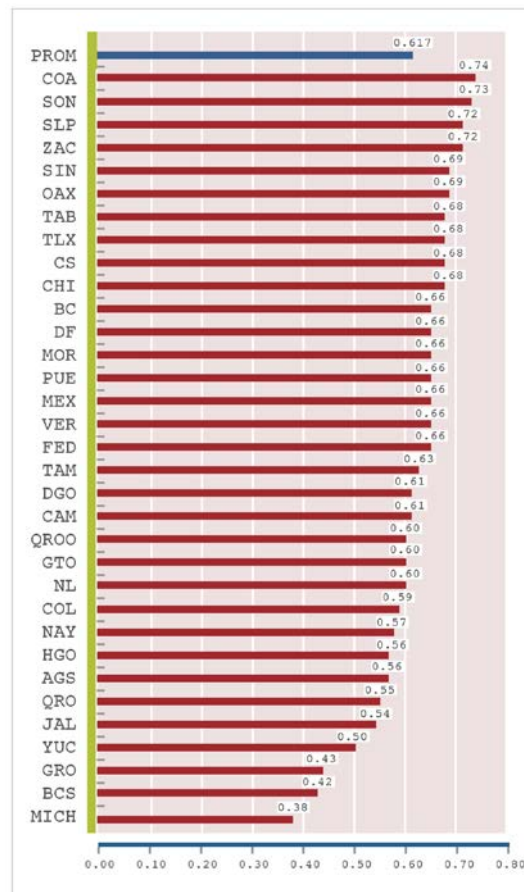
Respecto a la motivación, las respuestas de los sujetos obligados a las preguntas de información reservada y datos confidenciales denotan, en la mayoría de los casos, que la clasificación se realiza de forma fundada pero pocas veces motivada. Las respuestas citan los preceptos que contienen las excepciones al derecho a la información y se limitan a determinar que las preguntas realizadas ponen en riesgo la seguridad o incluyen datos personales. Generalmente, los sujetos obligados transcriben de forma literal los preceptos y el texto de la pregunta afirmando que ésta encuadra en el supuesto normativo aplicado. Los sujetos obligados suelen confundir la fundamentación con la motivación. Son pocos los casos en los que se realiza un análisis en el que se explica de forma clara y sencilla por qué revelar la información encuadra en el precepto normativo señalado.

Por ejemplo, para el caso de información reservada, las respuestas no analizan las razones por las cuales revelar el número de vigilantes a cargo del inmueble en donde se encuentra el titular de la dependencia, de los turnos que tienen y del armamento que portan pone en riesgo la seguridad. Tampoco se advierte que para motivar la clasificación de información se mencionen situaciones o antecedentes que demuestren las razones por las que la información pone en riesgo la seguridad del titular de la dependencia, de su personal, de los ciudadanos que la visitan, o de cualquier otra persona. Esto cobra aún mayor relevancia en el caso de las dependencias y agencias de gobierno que tienen a su cargo actividades directamente relacionadas con la seguridad pública, pues son éstas las que con mayor razón pudieran justificar su respuesta con este tipo de argumentos.

## Subíndice usuario simulado 2014

La gráfica 9 indica el valor final del subíndice de usuario simulado por entidad, calculado a partir del promedio simple de los tres componentes.

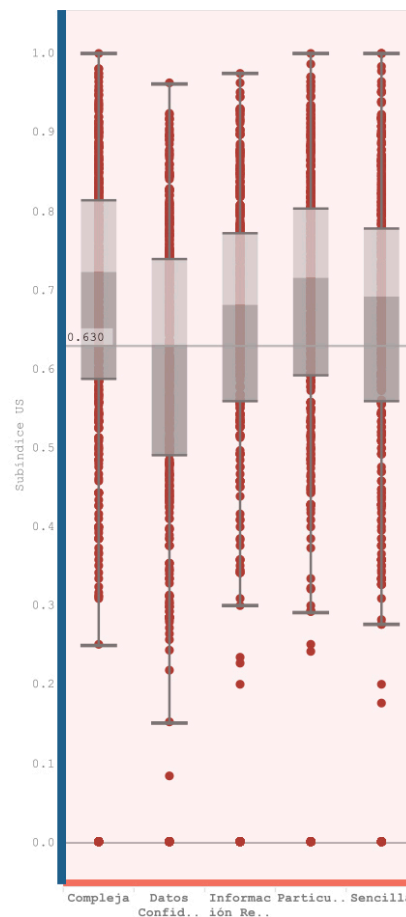
**Gráfica 9: subíndice usuario simulado**



Ésta es la dimensión de análisis que mayor dispersión presenta en los resultados por entidad: existe un rango de variación importante entre el lugar más alto (Coahuila con 0.738) y el más bajo (Michoacán con 0.375). Esto es, en la resolución de solicitudes de información, el país todavía está lejos de ser homogéneo. La estandarización del proceso no garantiza una homogeneidad en el resultado.

Observar el valor final del índice proporciona una imagen inmediata de la situación en el país, sin embargo, es importante observar los resultados desde varias perspectivas. La gráfica 10 indica el comportamiento del subíndice por tipo de pregunta. Las cajas agrupan el 50% de las respuestas y la distancia de los brazos de las mismas indican la dispersión de los resultados. La imagen es elocuente al demostrar que no existió una solicitud consistente, pues en todos los tipos se presenta una dispersión considerable, siendo la pregunta correspondiente a datos confidenciales la que menor valor tuvo en promedio y la que mayor dispersión manifiesta.

**Gráfica 10: comportamiento subíndice usuario simulado por tipo de pregunta**



La gráfica 11 organiza la calificación del subíndice y la presenta en su relación con el tiempo de respuesta. La situación idónea es que el



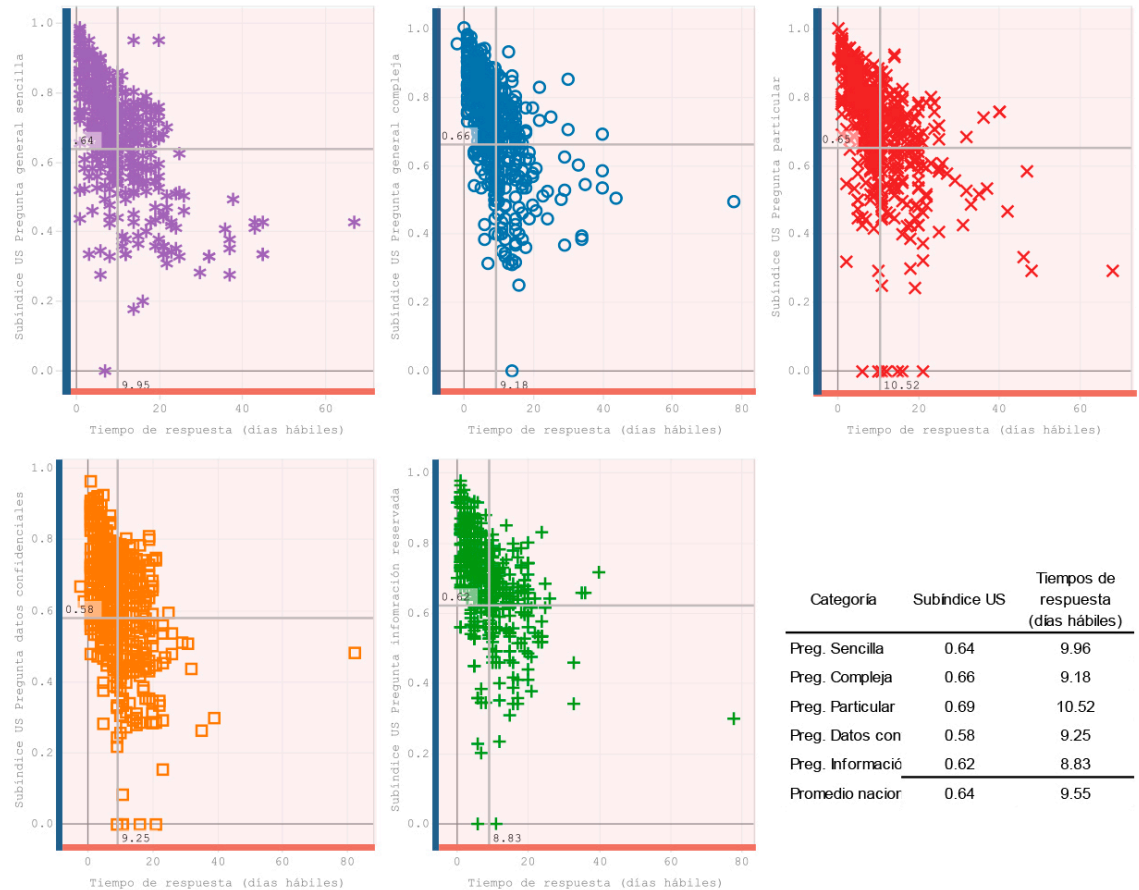
ciudadano reciba una respuesta de calidad con oportunidad (panel superior izquierdo) y la peor situación es que reciba una respuesta de baja calidad y con poca oportunidad (panel inferior derecho). El caso más cercano a la situación idónea es Sonora que se encuentra por debajo del promedio de días de respuesta y por encima del promedio nacional del índice. La situación contraria es Michoacán que presenta un valor muy bajo en el subíndice y su promedio de días hábiles de respuesta está por encima del promedio. La imagen puede orientar a las entidades sobre áreas de oportunidad. Por ejemplo, la federación debe mejorar en el tiempo de respuesta, mientras que Guerrero debe atender la calidad de la respuesta. En otras palabras, todas las entidades deberían aspirar a ocupar un sitio en el extremo superior izquierdo. Ahí es donde la probabilidad de satisfacción ciudadana es mayor.

**Gráfica 11: subíndice usuario simulado – tiempo de respuesta**



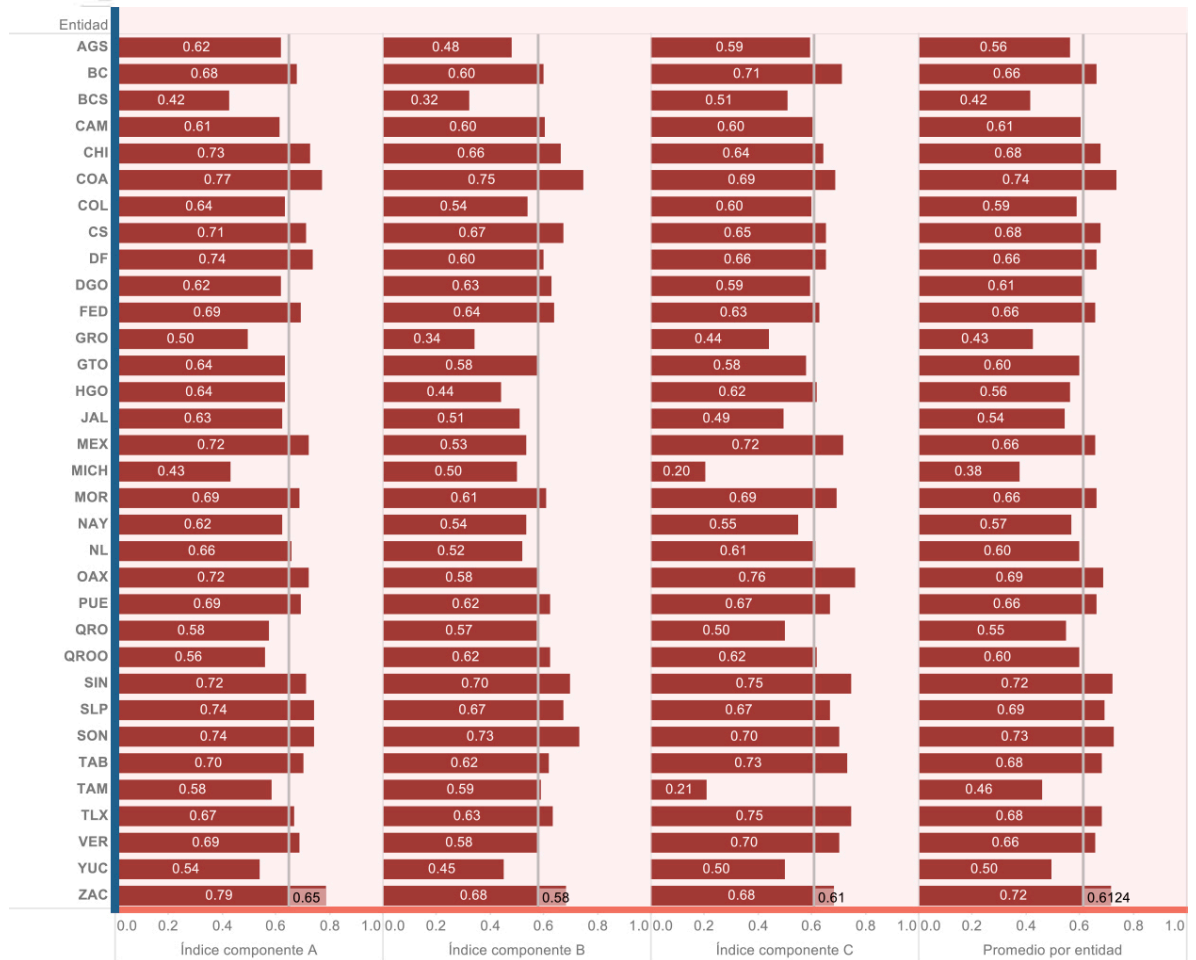
La gráfica 12 desagrega la misma información por tipo de pregunta. En este panel, se presentan los cuadrantes con base al promedio de la pregunta representada. En esta gráfica, lo relevante es la tendencia negativa: menor tiempo de respuesta se asocia con mejor calificación. En otras palabras, ocupar más días en responder, no fue correspondido con mejor calidad de la respuesta. El peor de los mundos para el usuario.

**Gráfica 12: subíndice usuario simulado – tiempo de respuesta – por tipo de pregunta**



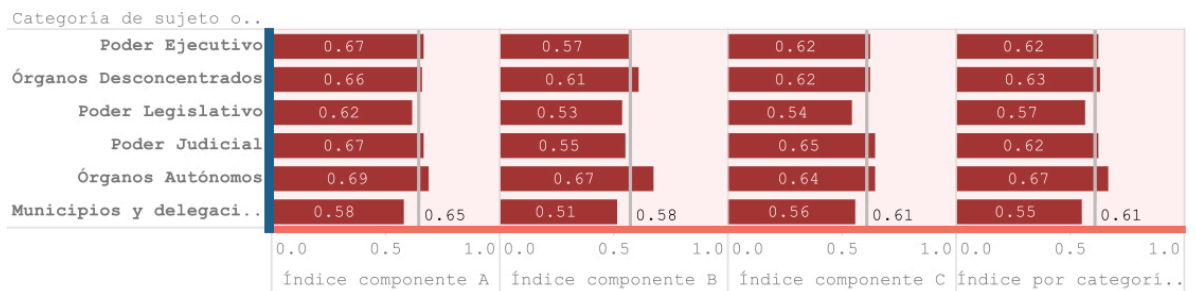
En el agregado por entidad, se tiene que Baja California Sur, Guerrero, Michoacán, Querétaro, Tamaulipas y Michoacán reprobaban en los tres componentes (gráfica 13). Mientras que Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit son entidades en las que el valor de los tres componentes puede ser aprobatorio, pero se encuentra por debajo del promedio nacional. Éstas son las entidades donde mayor atención debe prestarse al proceso de solicitud de información.

**Gráfica 13: calificación por componente y calificación final – por entidad**



La gráfica 14 indica que el poder legislativo es el tipo de sujeto que peor desempeño presenta, mientras que los órganos autónomos destacan por un resultado contrario con respecto al promedio nacional.

**Gráfica 14: calificación por componente y calificación final – por tipo de sujeto obligado**



## Conclusiones

La solicitud de información a sujetos obligados constituye una de las principales herramientas con que cuenta el ciudadano para acceder a datos e información gubernamental. Esto seguirá siendo así, hasta que no se logre consolidar una política de transparencia proactiva. Lo ideal sería que las solicitudes de información fueran una excepción y no la norma. Todavía falta mucho para llegar a ese ideal y por ello, resulta crucial prestar atención a este proceso de interacción entre ciudadanos e instituciones.

Este capítulo presenta cuatro conclusiones centrales que, por cierto, no agota en su totalidad la información que puede desprenderse de estos datos. Primero, se confirma la existencia de procesos para la atención a solicitudes de información, gracias a la adopción del sistema Infomex en la mayoría de las entidades. Sin embargo, aunque este sistema permite al usuario familiarizarse con el proceso y con una plataforma única, en algunos casos limita al sujeto obligado. Considerar mínimos indispensables en el sistema de solicitudes es importante, pero imponer un sistema único a nivel nacional puede limitar a los sujetos obligados al impedir ajustes acordes con el tipo de información solicitada o con el perfil promedio del usuario. Si continúa la tendencia de crear sistemas únicos (y centralizados), se debe considerar que estos permitan la mayor flexibilidad posible. La heterogeneidad no es *per se* un problema, pues permite la adaptación a necesidades concretas, otorga flexibilidad en las opciones de política. Se convierte en problema cuando no existen supervisión efectiva o sanciones por incumplimiento y de aquí la relevancia de órganos garantes efectivos en su labor de supervisión (Dragos et al., 2012).

Segundo, si bien lo anterior constituye un paso adelante en la institucionalización de la transparencia, es importante considerar que este acceso está condicionado por el acceso ciudadano a tecnologías de la información. De acuerdo con datos de INEGI, en México 35.8% de la población cuenta con equipo de cómputo y un poco más de 30% cuenta con acceso a servicios de banda ancha.<sup>5</sup> El avance tecnológico es un pilar del acceso a la información y los sujetos obligados deben moverse a la par de los avances en esta materia, pero en un país como México concentrar el esfuerzo en el desarrollo de tecnologías de la información deja al margen a un porcentaje importante de la población. Así, es fundamental que en todas las entidades la facilidad de acceso también sea una realidad para la población que no cuenta con la capacitación o los instrumentos para realizar una solicitud electrónica. Descuidar este aspecto puede convertir el derecho de acceso a la información en el privilegio de una minoría.

---

<sup>5</sup> Ver *Estadísticas sobre la disponibilidad y uso de tecnología de la información y comunicaciones en los hogares 2013* p.10

Tercero, en los valores de proceso, el ejercicio de usuario indica que los sujetos obligados hacen uso intensivo del plazo legal y, aunque emplean un promedio de 9.55 días hábiles en responder, la calidad de la respuesta (de acuerdo con las variables consideradas en este estudio) no se corresponde. En otras palabras, ocupar más días en responder, no fue correspondido con mejor calidad de la respuesta. El peor de los mundos para un usuario.

Cuarto, la información que se presenta en las solicitudes es autoreportada. Es decir, son los propios sujetos obligados los que se imponen estándares de calidad sobre los datos proporcionados. Si bien no se evaluó de manera sistemática la calidad de la información proporcionada (se evaluó la calidad de la respuesta), fue fácil identificar casos donde la respuesta claramente incluía información equívoca. Las razones de esta situación son sólo dos: dolo o incompetencia. En cualquier caso, el resultado es que la información puede proveerse, pero pocas veces es posible verificarla. Así, el uso de la información provista demanda un acto de confianza del usuario al proveedor.

El ejercicio de usuario simulado que presenta este capítulo muestra una fotografía de la situación que presenta la interacción de los ciudadanos con los sujetos obligados cuando los primeros demandan información específica. Los resultados indican que el país ha logrado cierta estabilidad en la existencia de procesos, pero también deja en claro que el reto más relevante para todo sujeto obligado es garantizar la calidad de la información provista, además de cumplir con la norma. Solventar este problema requiere más y mejor coordinación entre unidades de acceso, así como la implementación de efectivos sistemas de gestión de información. Consolidar el proceso, olvidando la sustancia también es una limitante al derecho de acceso a la información pública del ciudadano.

# Dimensión órganos garantes



Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México

## 4. Capacidades institucionales de los órganos garantes

### Introducción

Unos de los componentes esenciales de los sistemas de transparencia de las entidades federativas y de la federación son los organismos encargados de hacer efectivo el derecho ciudadano al acceso a la información gubernamental. En México, los órganos garantes —a nivel federal y local— siguen el modelo de comisionado de información con poder de mandato (*order-making powers*). Bajo este esquema, existe un tribunal o un comisionado facultado para emitir fallos vinculantes sobre las apelaciones de información recibidas (Neuman, 2009).<sup>1</sup> Asimismo, la gran mayoría de los órganos garantes (en adelante, OG) en el país tienen la responsabilidad de desempeñar otras actividades, como supervisar y regular el proceso de solicitudes de información a los sujetos obligados, garantizar la protección de los datos personales, capacitar a los sujetos obligados, informar sobre los cambios en la normatividad, promover la cultura de la transparencia, expedir lineamientos y criterios de interpretación, y en algunos casos suplir a los municipios en algunas de estas acciones. Asimismo, están legalmente facultados para vigilar que la información pública de oficio se encuentre actualizada en los portales de cada una de las dependencias gubernamentales. El funcionamiento de los OG es complejo ya que depende de diversas facultades legales, atribuciones, normatividad interna, competencias, y recursos financieros y humanos.

---

<sup>1</sup> Los otros dos modelos de organismos de protección y garantía del derecho de acceso a la información pública identificados en la literatura son el *judicial* (donde las cortes o los tribunales pertenecientes al sistema judicial resuelven las apelaciones de negativas a información), y el modelo donde un comisionado desempeña funciones similares a las de un ombudsman de la información pues sólo emite recomendaciones. No tiene facultades para expedir resoluciones vinculantes (Neuman, 2009). Algunos países, como Reino Unido, tienen un sistema que combina dos de los modelos antes mencionados. En el caso británico, por ejemplo, el proceso de apelación se lleva a cabo en dos etapas. En la primera instancia, un comisionado recibe la apelación a la negativa de información y emite una resolución. Posteriormente, un tribunal revisa la apelación y la resolución emitida por el comisionado (Hazell y Worthy, 2010).

En este capítulo, se presenta un conjunto de indicadores sobre la capacidad institucional de los 33 OG del país. Es importante aclarar que estos indicadores permiten comparar la habilidad de los OG para cumplir con sus funciones, pero no constituyen evidencia contundente sobre la eficiencia y la efectividad para llevar a cabo sus actividades. Se trata de indicadores que retratan el potencial de los órganos garantes. Además, permiten vislumbrar situaciones en donde la fortaleza (o debilidad) de la institución genera un ámbito propicio (o adverso) para el avance del derecho de acceso a la información de todos los ciudadanos mexicanos.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. La segunda sección elabora en la distinción analítica y en la justificación teórica de los indicadores que conforman el subíndice de capacidades institucionales de los OG. En la tercera sección, se presentan tres apartados que resumen los resultados del análisis; desagregan por indicadores y variables. En la última sección, se muestra el resultado global del subíndice de capacidades institucionales y las conclusiones orientadas a fortalecer el desempeño de los OG.

## Capacidades institucionales de los órganos garantes: breve interludio teórico

En la ciencia política, mucho se ha estudiado sobre aspectos de diseño institucional y también sobre los efectos que éste tiene en la consecución de objetivos valiosos para la comunidad. Algunos ejemplos son el desarrollo igualitario, el crecimiento económico, la calidad de vida, la celeridad en las decisiones públicas, las características de las propias políticas públicas y un largo etcétera. En este debate, suelen confundirse a las instituciones como *normas de conducta* con las instituciones como *organización*.<sup>2</sup> Esto ha provocado que el estudio de aspectos que enlazan al diseño institucional con sus consecuencias haya quedado al margen. Uno de estos aspectos intermedios es el tema de la capacidad de las instituciones (en tanto jugadores y no como reglas), entendida como la habilidad de las organizaciones para dar cumplimiento cabal a los objetivos que se enmarcan en la normatividad que les da origen. Por ello, la “capacidad [institucional] hace alusión al potencial para cumplir tareas” (Rosas Huerta, 2008: 124), es decir, se refiere a la viabilidad de la organización para cumplir con su mandato institucional. Por ello, esta cualidad es una condición necesaria para el desempeño efectivo de una organización en el contexto de las responsabilidades y las facultades que se le designaron. Sin embargo, no es suficiente.

---

<sup>2</sup> La distinción básica se apunta de manera explícita en el libro clásico de análisis institucional: (North, 1995: 13)



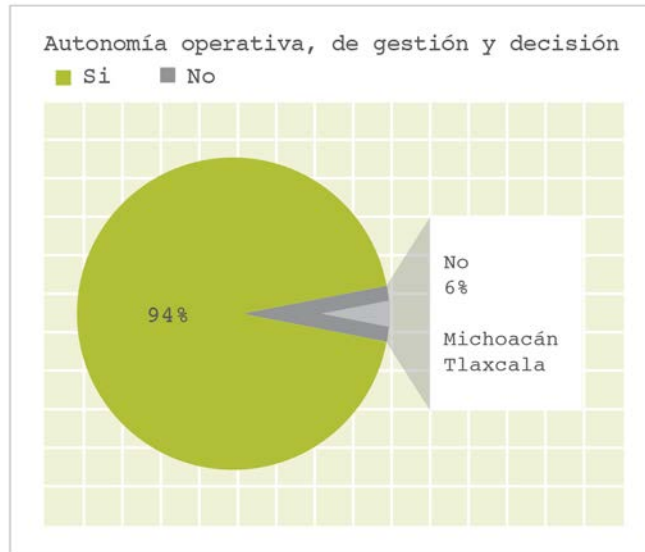
En este apartado, se argumenta que las capacidades institucionales de los OG derivan de la existencia de tres garantías para su actuación: autonomía, suficiencia de recursos e influencia en el comportamiento de los sujetos obligados. Adicional a esto, se considera que un condicionante más es la fortaleza y la capacidad de liderazgo de la organización.

## **Garantía de autonomía**

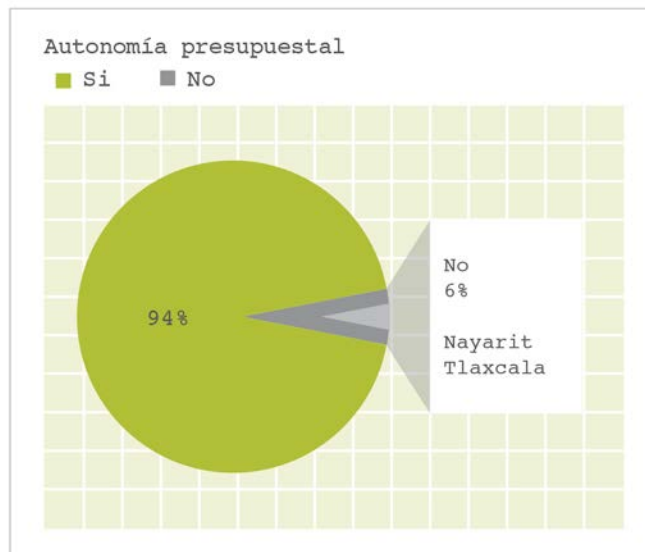
Sin lugar a duda, al constituirse como organismos de control (en tanto responsables del derecho ciudadano de acceso a la información gubernamental frente a los sujetos obligados), uno de los factores más importantes para afianzar el desempeño de los OG es la garantía de autonomía de decisión. Este factor también podría concebirse como la ausencia de presiones externas para determinar “libremente los criterios y alcances de su actuación” (Ríos y Pardinas, 2008). De esta manera, las únicas limitaciones a las acciones del órgano garante son el cumplimiento de la norma y el respeto al estado de derecho.

Hasta 2013 en México, casi todas las constituciones o leyes estatales han otorgado o reconocido algún tipo de autonomía operativa, de gestión y de decisión a los OG. Michoacán y Tlaxcala son excepciones. En el primero, sin embargo, la normatividad estatal otorgó autonomía presupuestal al OG. Esta situación no ocurre en Tlaxcala y tampoco en Nayarit, lo cual debilita la autonomía de gestión. A partir del análisis de normatividad que se ha realizado en este mismo reporte, se sabe que, en 27 entidades y en la Federación, las decisiones del órgano garante son definitivas. Aún más, “tienen fuerza de cosa juzgada y deben ser acatadas por los sujetos obligados [y] contra ellas sólo procede el juicio de amparo si el particular estima que existe una violación constitucional”. Las cinco entidades fuera de este reconocimiento son Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Yucatán (ver Gráficas 1A-C).

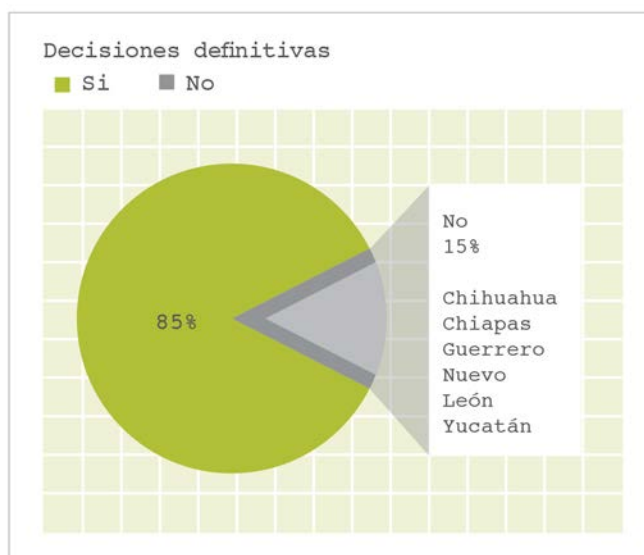
### Gráficas 1A autonomía de los órganos garantes



### Gráfica 1B: Autonomía presupuestal



**Gráfica 1C: Decisiones definitivas**



Estos datos indican que la mayoría de los OG del país cuentan ya con un respaldo normativo para el ejercicio libre de las responsabilidades encomendadas. Sin embargo, es común observar distancias entre las situaciones *de jure* y aquellas *de facto*. Esto es, aunque este reconocimiento constitucional o normativo de autonomía y poder de decisión representa un punto medular para la imparcialidad de los OG, no constituye una garantía. Algunos factores políticos podrían incidir e incluso revertir las autonomías reconocidas.

En este sentido, la teoría es unánime al identificar que uno de los principales condicionantes de la autonomía es la fuente del mandato. Por ello, en regímenes presidenciales, como el mexicano a los niveles federal y estatal, la responsabilidad compartida entre los Poderes del Estado — ejecutivo y legislativo— durante el proceso de nombramiento de los comisionados del OG es una condición fundamental. El supuesto es que, al compartir la responsabilidad del nombramiento, los candidatos electos para el puesto no reconocen a uno de los Poderes como fuente de autoridad, sino a la soberanía representada por ellos. Se asume además que, conforme se incrementan la competencia electoral y, en consecuencia, la pluralidad política, se lleva a cabo una negociación y un compromiso entre los Poderes que limita la creación de vínculos de lealtad desde los comisionados hacia alguna fuerza política (en detrimento del resto). Así, un régimen de separación de poderes, activado por una distinción de propósitos entre ellos, en principio derivará en procesos de nombramiento objetivos. Asimismo, éstos resultarán en órganos garantes impermeables a los vaivenes del juego político; es decir, se conformarán instituciones objetivas e imparciales dedicadas a cumplir con su mandato constitucional.

De acuerdo con la legislación vigente hasta el 31 de enero del 2013, esta situación de concurrencia en la decisión sobre el nombramiento de los comisionados era la norma en todas las entidades. Baja California Sur y Campeche son excepciones.

No obstante, el diseño institucional puede fallar. La separación de poderes puede estar maniatada por la convergencia de intereses entre el ejecutivo y el legislativo. Esto, en ocasiones, es producto de la prevalencia de una sola fuerza política dentro de la oficina del gobernador y del Congreso. La separación efectiva de poderes también desaparece cuando el partido político deja de ser el principio organizador de la política en lo local, y se reemplaza por camarillas cuyos integrantes lo mismo pueden militar en un partido político que en otro. Con esta situación, se disuelve la legítima separación de poderes. Consolidar la autonomía política de los órganos de control requiere una separación efectiva entre el poder ejecutivo y el legislativo que sólo se consigue cuando la independencia de incentivos y motivaciones entre sus miembros es contundente.

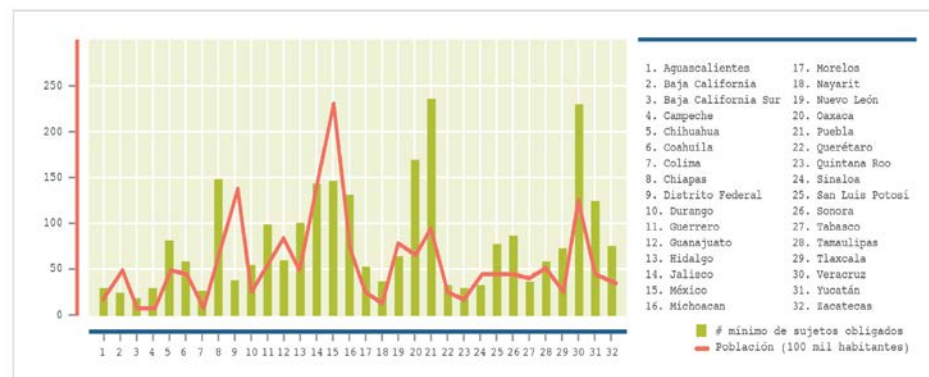
## Garantía de suficiencia de recursos

Las constituciones estatales y federal han creado OG con amplias atribuciones y responsabilidades. A estas instituciones, se les ha asignado las obligaciones de proveer capacitación a los sujetos obligados en materia de transparencia gubernamental; difundir el ejercicio del derecho entre la población; coadyuvar —y en ocasiones suplir— a gobiernos municipales que, por sus características, no son capaces solventar las obligaciones de transparencia; vigilar el cumplimiento de los sujetos obligados en lo que concierne a la publicación de información pública de oficio (que, en ocasiones, es específica para algunos de ellos); emitir fallos vinculantes para garantizar el derecho de acceso a la información de la ciudadanía; supervisar el cumplimiento de la ley para proteger los datos personales, entre otras. Concebidas correctamente, éstas implican dos universos de acción de los OG, que determinan (o deberían orientar) la provisión de los recursos necesarios para operar eficientemente.

El primer universo de acción del OG es la población en general; el segundo lo constituye el conjunto de sujetos obligados que determina la normatividad. En este último, debe destacarse que las leyes estatales distinguen de manera diversa a los sujetos obligados. Por ejemplo, en algunos estados de la República, se reconoce a cada dependencia del poder ejecutivo como sujeto obligado; en otros, se identifica al poder ejecutivo en su conjunto como el sujeto obligado. El resultado es un rango de variación muy amplio que puede ocultar (o ampliar) de manera artificial la magnitud de la tarea. Para ilustrar la variación de estos dos universos, la Gráfica 2 muestra dos indicadores por cada entidad federativa. Por un lado, se presenta el *número mínimo de sujetos obligados* y, por otra parte,

se muestra el total poblacional. El número mínimo es una aproximación del total ya que corresponde con todas las dependencias de la administración pública centralizada (de acuerdo a lo estipulado en la ley orgánica vigente en 2013, se integra por el poder legislativo, por el poder judicial y por los municipios de partido).<sup>3</sup> Este número permite crear una referencia para comparar el ámbito de acción de cada OG.

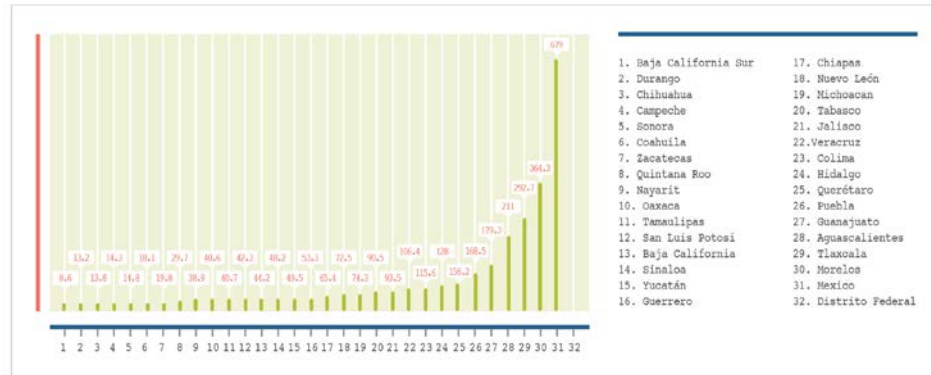
**Gráfica 2: total poblacional y número mínimo de sujetos obligados por entidad federativa**



Una implicación de los datos observados es que los órganos garantes vigilan universos heterogéneos: la Federación tiene un *número mínimo de sujetos obligados* de 17 e incluye toda la población total del país. En el extremo contrario está Puebla con un *número mínimo de sujetos obligados* de 236 y 5.7 millones de habitantes. En términos poblacionales, los rangos son conocidos: Baja California Sur protege el derecho de acceso a la información de 630,000 habitantes, mientras que el Estado de México comprende 15 millones. Debe agregarse a lo anterior un aspecto que impacta de manera importante el funcionamiento de los OG: la dispersión poblacional. Ésta impone considerables costos de operación (ver Gráfica 3).

<sup>3</sup> Este número es relevante porque es el ponderador principal de los apartados siguientes. No se consideraron los municipios de usos y costumbres para el estado de Oaxaca.

**Gráfica 3: densidad de población**



Por este motivo, cumplir con las obligaciones que impone la legislación sobre un universo tan amplio demanda no sólo garantía de autonomía, sino también la suficiencia de recursos. De otra suerte, las legislaciones —y los legisladores— estarían creando mandatos sin fundamento; no otorgarían viabilidad técnica por la provisión insuficiente de recursos.

### Garantía de incidencia

Para supervisar y controlar el actuar de los sujetos obligados, los OG requieren de mecanismos e instrumentos que les permitan influir en su comportamiento. Esto puede ocurrir por dos vertientes: estableciendo normas o lineamientos de acción que orienten el actuar de los sujetos obligados hacia un objetivo común (por ejemplo, lineamientos o precedentes). O bien, puede suceder mediante el uso de instrumentos punitivos que sancionen la desviación de la norma. Ambas vías, deben ser vinculantes para ser efectivas. Otra opción es que el OG cuente con mecanismos que permitan hacer cumplir con sus resoluciones (por ejemplo, la articulación con un área de control interno o externo, etcétera). En este documento, se reportan atribuciones de incidencia que la normatividad estatal reconoce a los OG, así como acciones que las propias instituciones han desarrollado para fortalecer su presencia en el ámbito de la política de transparencia.

Este apartado aborda algunos factores exógenos al OG, pues son producto de las decisiones que los poderes ejecutivo y legislativo toman de manera conjunta, tales como las características y las atribuciones que las leyes confieren a estos organismos. Por otra parte, se examinan las condiciones endógenas al OG, que sólo dependen de las decisiones del pleno de comisionados (o equivalente), y que son decisivas para llevar a buen puerto la tarea que las constituciones les han encomendado. Estas decisiones se refieren a la institucionalización de los procesos y los

procedimientos (incluidas, la selección de personal y la evaluación institucional) que permiten a cualquier organismo crear condiciones de estabilidad y continuidad.

Un último factor relevante para entender la capacidad institucional de los OG se compone de las características del liderazgo de la organización. Esta cualidad no es menor si se considera que uno de los principales objetivos de los OG es incidir en la gestión cotidiana de los sujetos obligados, y busca incorporar una lógica de transparencia en las rutinas diarias. El liderazgo de la organización es un elemento importante de legitimidad y de persuasión que cobra mayor alcance debido a que los OG son instituciones primordialmente técnicas, aunque también son ciudadanas.

## **El análisis**

Para organizar el análisis de las capacidades institucionales de los OG, este reporte agrupa los factores antes mencionados en tres conjuntos de indicadores (ver Figura 1). El primero, al que se ha denominado como *componente de dirección*, muestra características del pleno del consejo (o equivalente) del OG, y alude a la variable general de liderazgo. Se compone de tres indicadores que refieren a la experiencia de los comisionados, a la remuneración que perciben y a la estabilidad de los mismos en el puesto. El segundo es el *componente de organización*, que denota las características de la estructura, de la organización y de las atribuciones del OG. Un punto crucial es que todos sus elementos corresponden a decisiones exclusivas del OG; son, por tanto, factores endógenos. El tercero es el *componente de operación*. En éste, se identifican los factores que determinan la viabilidad del mandato del OG, pero sobre los cuales el propio OG no tiene posibilidad de incidir. Algunos ejemplos son la disponibilidad presupuestal que condiciona el acceso a recursos materiales y humanos, y las características de la normatividad que condicionan y estructuran su margen de acción, es decir, su habilidad de sanción y su universo de atribuciones. Las secciones siguientes presentan y abundan en cada uno de estos componentes.

**Figura 1: análisis de las capacidades institucionales de los órganos garantes**

Componente	Indicadores	Características
Componente dirección	1. Experiencia	Variable independiente
	2. Remuneración	
	3. Estabilidad de mandato	
Componente organización	1. Organización interna	Variables endógenas
	2. Institucionalización	
	3. Profesionalización	
Componente operación	1. Operación (recursos financiero, humanos y tecnológicos)	Variables exógenas
	2. Actividades	
	3. Incidencia	

La información sobre la que elabora este estudio proviene de tres cuestionarios diseñados por el equipo de la Métrica de la transparencia 2014. Todos los OG del país los contestaron en línea. Las respuestas a los cuestionarios se recibieron de manera independiente por el equipo, de tal suerte que los OG no compartieron información. Los dos primeros cuestionarios recopilaron información específica sobre los comisionados: experiencia laboral, escolaridad, remuneración, facultades y atribuciones. El tercero recabó información sobre recursos humanos, financieros y características organizacionales de los OG.<sup>4</sup> Todas las tablas, figuras y gráficas de este capítulo provienen de estos datos. Un aspecto importante de la información que se presenta es que la fuente fueron los propios OG, por lo que su veracidad y precisión es responsabilidad de las propias instituciones.

<sup>4</sup> Los tres cuestionarios estuvieron disponibles en línea para su llenado el 7 de marzo de 2014. Los OG contaron con cinco semanas para contestarlos. Los cuestionarios se pueden consultar en el anexo 4-I de este reporte.



## Análisis Capacidades institucionales

### Componente 1: dirección

El objetivo de este componente es presentar características de los miembros que conforman el pleno del consejo (o equivalente) del OG. A diferencia del ejercicio de la Métrica de transparencia 2010, en esta ocasión, se reportan sólo datos correspondientes a los comisionados. El supuesto detrás de esta actividad es que éstos son los responsables directos de la toma de decisiones al interior del órgano garante.<sup>5</sup> Al igual que en el ejercicio anterior, se incluye esta variable al considerar que, en los comisionados, “descansa la responsabilidad de resolver las controversias que surgen entre los ciudadanos y las autoridades en lo concerniente al ejercicio del derecho de acceso a la información y en no pocas ocasiones, [decidir] sobre sanciones a los sujetos obligados en caso de incumplimiento” (Cejudo y Ríos, 2012: 146).

En la Métrica de transparencia 2010, se argumentó además que “el carácter definitivo de las resoluciones de los OG exige de los comisionados un alto nivel de conocimiento de la materia, así como diligencia para resolver con precisión y rapidez los asuntos que se presentan” (Cejudo y Ríos, 2012: 146). La definitividad de las resoluciones de los OG es una herramienta central para la efectividad de su mandato. Al mismo tiempo, constituye una fuente de responsabilidad importante puesto que esas resoluciones (y lineamientos) afectan el funcionamiento de los sujetos obligados y pueden compeler a la transformación o a la adecuación de rutinas administrativas cotidianas. Para identificar el poder de influencia que los OG pueden tener, basta pensar que en ellos recae no sólo la resolución de recursos de revisión, sino también la emisión de criterios y de lineamientos en materia de gestión de archivos, o bien, considerar las características que debe cumplir la publicación de la información pública de oficio. Para realizar una aproximación que permita comparar el nivel de la dirección de los OG, se han seleccionado tres indicadores: experiencia, estabilidad de mandato y remuneración de los comisionados.

### Experiencia

El ámbito de acción de los OG es el terreno de lo público. Su obligación es vigilar y supervisar que aquellos sujetos con obligación de informar a la ciudadanía respeten y hagan valer el derecho ciudadano de acceso a la información pública. Por ello, contar con experiencia en el funcionamiento del sector público fortalece el funcionamiento de los OG. Esto no

---

<sup>5</sup> Ver Métrica de la Transparencia 2010, capítulo V. Disponible en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf>

contraviene las garantías constitucionales estatales referentes a que los OG deben ser ciudadanos. El factor central de esta disposición es que el pleno no esté constituido por personajes afines a una sola ideología o un partido político en particular. Esta situación puede debilitar la imparcialidad de sus decisiones. Lo central a destacar con este indicador es el conocimiento del funcionamiento del sector público en general por parte de los comisionados. Esto se debe a que ejercer las funciones de control sobre instituciones públicas (o que detentan información de interés público) demanda un conocimiento amplio de su funcionamiento. Para evaluar este apartado se toman en consideración los últimos tres trabajos de los integrantes del pleno y se valora la experiencia y/o el conocimiento en el sector público.<sup>6</sup>

Los datos indican que, en 20 OG, predomina la experiencia en el sector público y, en el resto, prevalece la experiencia en el sector académico (tabla 1). Este dato demuestra que la mayoría de los comisionados del país cuentan con algún tipo de experiencia en el sector público. Esto debilita la idea de que los OG se conforman primordialmente por personas que provienen exclusivamente de áreas ajenas a la labor pública. La gráfica 4 presenta los valores ponderados.

**Tabla 1: experiencia de comisionados**

Sector público	Combinación sector público/ academia/sector privado	Academia	Combinación academia/ sector privado	Sector privado
BCS	CHI	AGS	BC	
GTO	COA	COL	CAM	
JAL	CS	DGO	YUC	
QROO	DF	GRO		
VER	FED	HGO		
	MEX	NAY		
	MICH	OAX		
	MOR	PUE		
	NL	SIN		
	QRO	TAB		
	SLP			
	SON			
	TAM			
	TLX			
	ZAC			

<sup>6</sup> Este indicador no castiga aquellas entidades en donde existen disposiciones que previenen que los miembros del Consejo hayan desempeñado cargos públicos en el empleo inmediato anterior, puesto que valora las tres posiciones previas.

**Gráfica 4: indicador experiencia**



### Estabilidad de mandato

En el análisis del diseño institucional de organismos de control —como los OG— destaca también la necesidad de establecer plazos fijos para la vigencia del mandato. Con esto, los integrantes del pleno obtienen la certeza de que su posición no está sujeta a decisiones coyunturales. Definir un periodo específico para el mandato de los comisionados los protege de presiones políticas. Esta salvaguarda incrementa cuando los mandatos no son concurrentes con los periodos de aquéllos que estuvieron a cargo de realizar sus nombramientos. Nuevamente, el razonamiento es que establecer un mandato fijo y no concurrente proporciona a estas instituciones mayor independencia y autonomía para el ejercicio de sus funciones. Esta disposición se complementa con la incorporación a la norma de que los comisionados no pueden ser removidos de su cargo, salvo por causales explícitamente determinadas en la ley. En México, 28 OG tienen esta garantía. Nayarit, Sonora, Tamaulipas y Yucatán no la poseen.<sup>7</sup>

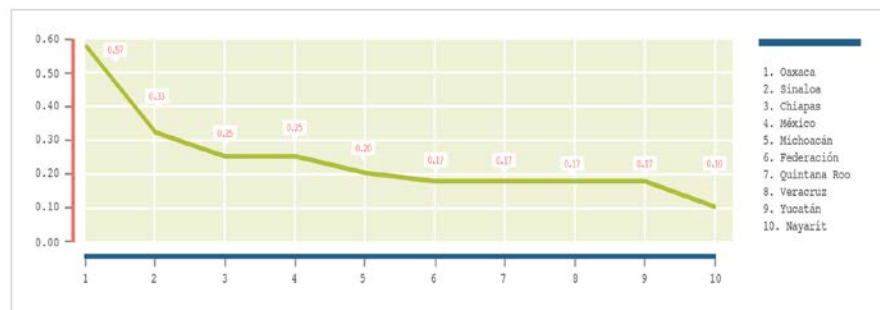
Sin embargo, algunos estudios empíricos demuestran que, en no pocas ocasiones, las disposiciones establecidas en la norma no son garantía de estabilidad en el mandato. No existen estipulaciones expresas que regulen, por ejemplo, la renuncia anticipada de los responsables. Además, existen análisis que evidencian que ésta es una situación común en instituciones clave para el equilibrio de poderes en países en vías de desarrollo (Levitsky y Murillo, 2009). Por ello, se decidió incluir en este estudio un indicador sobre la *estabilidad de mandato de comisionados*. Este indicador resalta aquellos OG que han experimentado renuncias anticipadas de sus comisionados durante el periodo comprendido entre 2010 y 2013. El objetivo es identificar situaciones de inestabilidad. Es importante destacar

<sup>7</sup> Datos provenientes del análisis de normatividad en este mismo reporte.

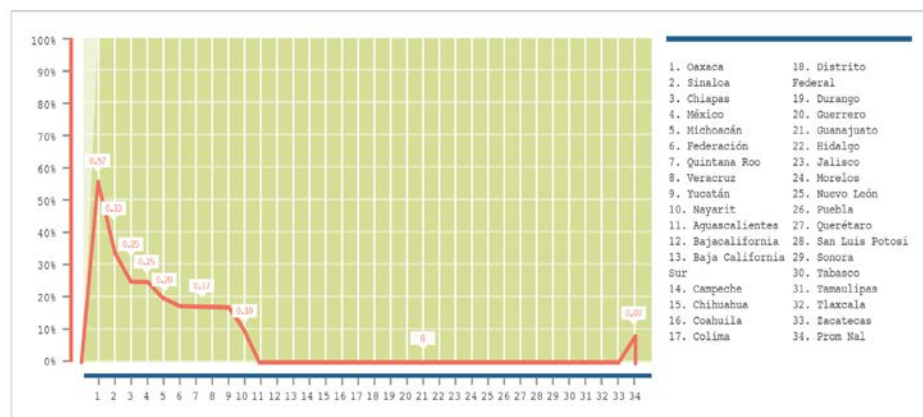
que la interrupción del periodo de los comisionados no estuvo vinculada a procesos de remoción para ninguno de los casos reportados. Todos respondieron a renunciaciones anticipadas.

En el periodo comprendido entre 2010 y 2013, el país tuvo 195 comisionados a cargo de la dirección y del funcionamiento de 33 OG. De éstos, 8 % de los comisionados que debieron mantenerse en el cargo durante el periodo de referencia no concluyó su mandato. La gráfica 5 presenta los casos donde se identificaron situaciones de inestabilidad. El caso más contundente es Oaxaca: 57 % de los comisionados no finalizaron el periodo para el que fueron electos. Le sigue Sinaloa con 33 %, y Chiapas y el Estado de México con 25 %. Es importante considerar que estos porcentajes se calculan con respecto al número total de comisionados que debió permanecer en el cargo durante el periodo de referencia. Por ello, el valor se ponderó con respecto al total de comisionados. Para dar congruencia a la medición, la gráfica 6 presenta el valor inverso: representa el porcentaje de consejeros que cumplió con la obligación de completar el periodo de mandato.

**Gráfica 5: porcentaje de no cumplimiento de mandato**



**Gráfica 6: indicador estabilidad**



## Remuneración

Finalmente, el último indicador de este apartado se refiere a la probabilidad de que los comisionados sean servidores públicos dedicados a la transparencia de tiempo completo. Esto suele conseguirse cuando el costo de oportunidad de ejercer estas responsabilidades es compensado de tal suerte que los comisionados pueden dedicarse exclusivamente a las labores de vigilancia y de promoción del derecho de acceso a la información. El indicador (imperfecto) que se propone en este reporte es la remuneración que perciben los comisionados por el desempeño de sus funciones. El argumento detrás de la inclusión de este indicador es que un salario suficiente aumenta la probabilidad de que las actividades de los comisionados estén enfocadas hacia la conducción correcta del órgano. El supuesto es que comisionados de tiempo completo permiten fortalecer la profesionalización del pleno con las consecuencias positivas que, en teoría, ésta conlleva. “Cuando se trata de una posición remunerada, resulta fundamental que el salario sea lo suficientemente atractivo como para compensar el costo de oportunidad (...) [de] asumir un alto grado de responsabilidad y presencia públicas” (Cejudo y Ríos, 2012: 150).

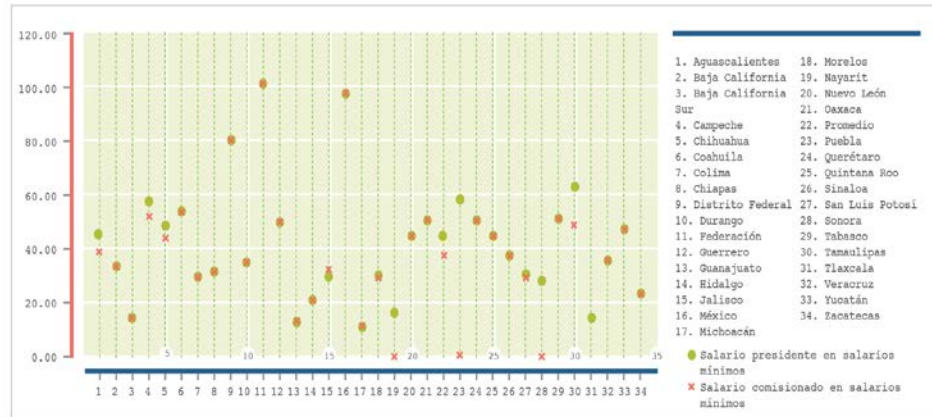
Para el cálculo de este indicador se consideró el salario mensual bruto promedio para los comisionados durante 2013. Para realizar una comparación válida de realidades tan heterogéneas, se empleó el salario mínimo vigente en el mismo año como ponderador para cada entidad de acuerdo con la región correspondiente.<sup>8</sup> El resultado es un indicador que no sólo permite comparar la situación entre entidades, sino también evaluar la posición de los comisionados en su propio contexto.

Los resultados (ver Gráfica 7) indican que, en promedio, los comisionados de los OG de las entidades del país recibieron en 2013 un salario mensual de 38.55 salarios mínimos; los comisionados presidentes obtuvieron 43.06. Con base en estos datos, se determina que reciben un promedio de 40.8 salarios mínimos. En diez entidades, el comisionado presidente recibió un ingreso mayor al del resto de los comisionados (gráfica 8). Los casos más notables son Puebla y Tamaulipas (en Nayarit y Sonora, los comisionados fueron honorarios durante 2013). Si se ponderan estos valores por el valor más amplio del rango (IFAI), se observa que 15 entidades superan el valor promedio nacional. Con esto, Michoacán y Nayarit se quedan muy lejos.

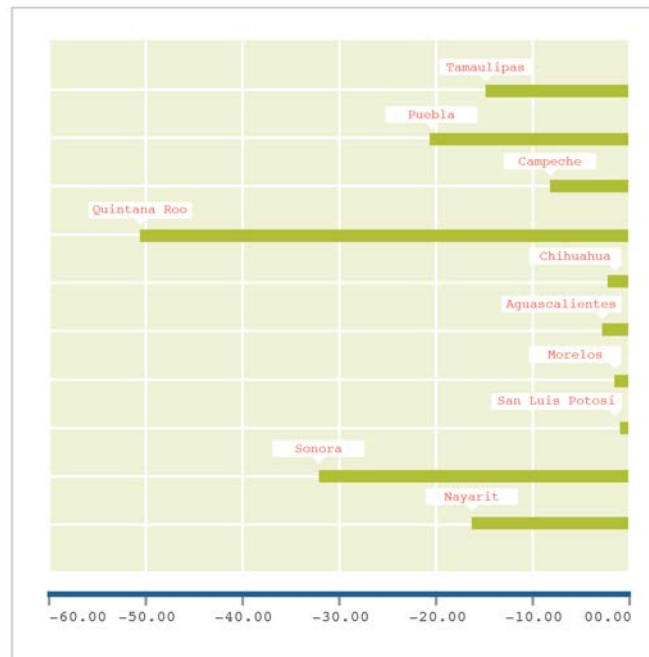
---

<sup>8</sup> Una alternativa de ponderación era evaluar la remuneración de los comisionados con otras posiciones similares (comisionado de derechos humanos, por ejemplo). No obstante, esta ponderación indicaría la situación de los comisionados con respecto a sus pares en la administración pública y no con respecto al contexto de la entidad.

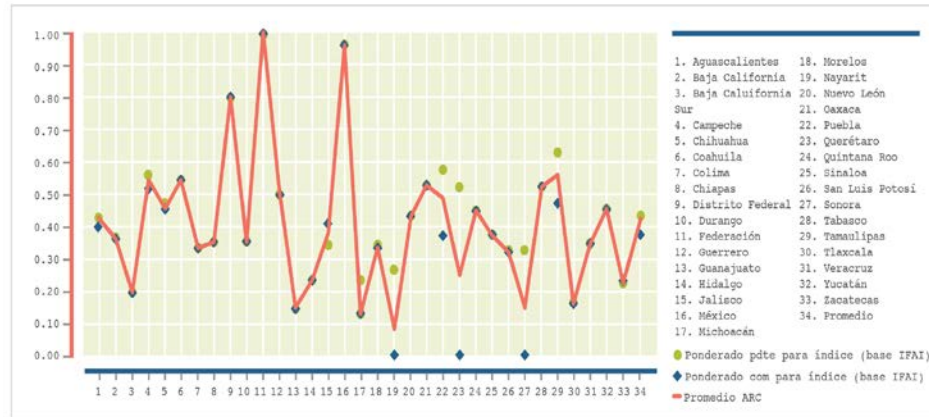
**Gráfica 7: salario mensual comisionados**



**Gráfica 8: diferencias salariales comisionado presidente- comisionado**



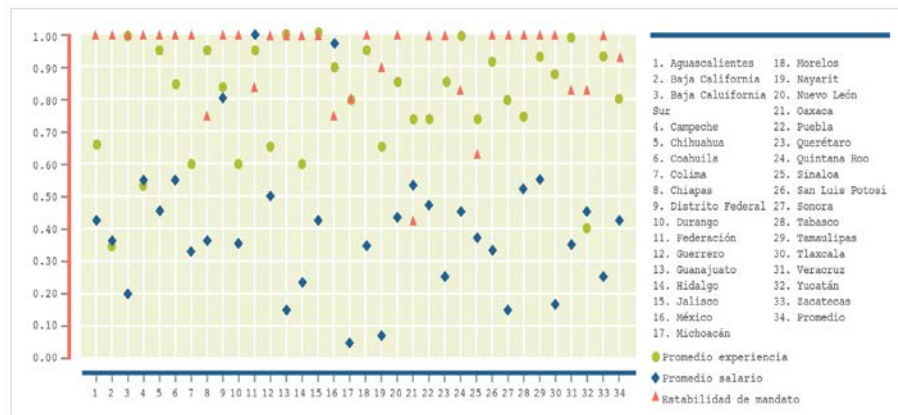
**Gráfica 9: indicador salario**



## Resultado

El componente 1 se calculó a partir del promedio simple de los tres indicadores mencionados al inicio de esta sección: experiencia, remuneración y estabilidad. La gráfica 10 indica el comparativo final de cada indicador. En estas gráficas, lo importante no es el dato mismo, sino la dispersión de los valores. Lo ideal sería que todas las entidades pudieran consolidarse en un único punto sobre el valor 1. Sólo la Federación se acerca a esta situación. Se destacan la amplia estabilidad de mandato y el promedio relativamente alto en el indicador de experiencia en todos los OG.

**Gráfica 10: componente 1**



## Componente 2: organización

El objetivo de este componente es identificar las atribuciones comunes a los OG, y las características de su estructura, de su organización y de su gestión interna. En este componente, el supuesto central del análisis es que la creación de procesos y procedimientos estables, y la incorporación de criterios meritocráticos en el reclutamiento del personal amplían la probabilidad de que una organización cumpla efectivamente con su responsabilidad. Esto es particularmente cierto cuando el mandato de la institución es específico y tiene un sesgo técnico. En el caso de los OG, el mandato al que deben responder es específico; éste se orienta por el adelanto del derecho de acceso a la información pública y demanda una pericia técnica sobre el conocimiento y la interpretación de la normatividad local y de la legislación internacional relevante. De manera adicional, el OG debe intervenir en cuestiones de gestión pública; su labor es fomentar y encauzar la política de transparencia de los sujetos obligados. Esta actividad también demanda conocimiento específico sobre administración pública y sobre gestión de información. Finalmente, los OG deben implementar actividades de promoción del derecho entre la ciudadanía. Esta tarea demanda la creación de estrategias de información y de persuasión que también requieren de conocimiento especializado.

En este componente se presentan tres indicadores. El primero refleja características de la organización interna del OG. Se asume que un OG con una estructura interna (por ejemplo, su organigrama) que concuerde con sus atribuciones tendrá una mayor probabilidad de cumplir sus funciones. El segundo indicador (institucionalización) es una aproximación de la estabilidad de la gestión al interior del órgano garante. Busca reflejar si la serie de rutinas y procesos que dan cauce a las actividades cotidianas del OG están efectivamente establecidas. De ser así, se asume que habrá certidumbre sobre los procesos. Finalmente, se considera un tercer indicador: profesionalización. Éste pretende identificar si los OG incorporan una lógica meritocrática en su organización.

Un punto fundamental sobre este segundo componente de análisis es que, a diferencia de los otros dos, *todos sus indicadores se refieren a factores que dependen exclusivamente de las decisiones de pleno de los OG*. Es decir, el valor de este componente es un indicador aproximado de las acciones que los OG han emprendido para fortalecerse como institución. Se trata de variables endógenas que pueden afectarse por factores externos (por ejemplo, disposición presupuestal), pero que no están completamente determinadas éstos.

El análisis que se presenta en esta sección toma como punto de referencia a las atribuciones y a las actividades que los OG reconocen dentro de su universo de responsabilidades. Para este ejercicio, se preguntó a los OG si cumplían con alguna de nueve atribuciones: resolver sobre recursos de revisión; capacitación; actividades de difusión; creación y seguimiento de



estadísticas; gestión de sistema de revisión de solicitudes de información; gestión de sistema de revisión de recursos de revisión; centro de atención telefónica; creación, aplicación y vigilancia de lineamientos en materias de archivos y de supletoriedad de municipios en responsabilidades de transparencia.

Como lo indica la tabla 2, todos los OG del país cumplen con las primeras tres actividades. Con excepción de San Luis Potosí y Yucatán, todos tienen como actividades a la creación y al seguimiento de estadísticas. Éstas constituyen una de las fuentes más relevantes de información para hacer de la transparencia un instrumento estratégico de gestión. Contrario a lo esperado, sólo 76 % de los OG tienen a su cargo la gestión de un sistema de revisión y de seguimiento de solicitudes de información y/o un sistema de seguimiento de recursos de revisión.

En un país con una penetración de internet y computadoras limitada,<sup>9</sup> una herramienta relevante para fortalecer el acceso a la información gubernamental es la creación de estrategias alternas al uso de internet. Un instrumento que ha destacado por su efectividad y su alcance son los centros de información telefónica, que existen como responsabilidad del OG en 73 % de los casos.

Como mucho, se ha argumentado que el acceso a la información presupone la existencia de información sistematizada de acuerdo con criterios homogéneos, de tal suerte que la ausencia de una política efectiva de archivos en casi todas las entidades federativas<sup>10</sup> hace muy relevante el papel del OG como creador de criterios mínimos de gestión documental. Sólo 52 % de los OG tiene esta atribución.

Finalmente, en 30 % de los casos, el OG debe cumplir con funciones de supletoriedad a municipios en materia de responsabilidades de transparencia. Es importante destacar que los diez OG que asumen esta responsabilidad tienen a su cargo desde 33 municipios en Morelos hasta 217 en Veracruz. De hecho, es notable que los OG de las cuatro entidades

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI), 35.8 % de la población cuenta con equipo de cómputo, y un poco más de 30 % cuenta con acceso a servicios de banda ancha. De acuerdo al propio Instituto

[...] poco menos de un tercio de los hogares cuenta con acceso a la supercarretera de la información, mientras que en comparación, el promedio de los países de la OCDE es de siete de cada diez.

Un comportamiento semejante guarda la disponibilidad de computadora: el 75 por ciento de los hogares en países desarrollados dispone de equipo [...], mientras que en el nuestro la proporción es del 35.8 por ciento.

Ver *Estadísticas sobre la disponibilidad y uso de tecnología de la información y comunicaciones en los hogares 2013*, INEGI, p.10

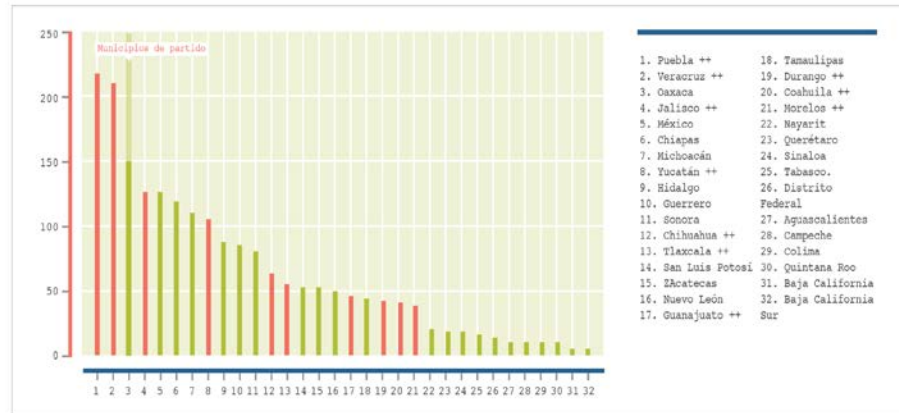
<sup>10</sup> Ver capítulo de sujetos obligados para mayor detalle.

con más municipios en México tienen esta responsabilidad de supletoriedad. El reto no es menor (ver Gráfica 11).

**Tabla 2: actividades de los órganos garantes**

Entidad	Resolver de recursos de revisión	Capacitación	Actividades de difusión	Creación y seguimiento de estadísticas	Gestión de sistema de revisión de solicitudes de Información	Gestión de sistema de revisión de recursos de revisión	Centro de atención telefónica	Creación, aplicación y vigilancia de lineamientos en materia de archivos	Supletoriedad de municipios en responsabilidades de transparencia	% Actividades
COA										100.0
DGO										100.0
GTO										100.0
AGS										88.9
CHIH										88.9
FED										88.9
MOR										88.9
NAY										88.9
OAX										88.9
TAM										88.9
TLX										88.9
VER										88.9
BC										77.8
BCS										77.8
CAM										77.8
COL										77.8
CS										77.8
DF										77.8
HGO										77.8
JAL										77.8
MEX										77.8
MICH										77.8
NL										77.8
SIN										77.8
TAB										77.8
PUE										66.7
GRO										55.6
QRO										55.6
QROO										55.6
SLP										55.6
SON										55.6
YUC										55.6
ZAC										55.6
%	100	100	100	93.94	75.76	75.76	72.73	51.52	30.30	

**Gráfica 11: supletoriedad municipal y número de municipios**



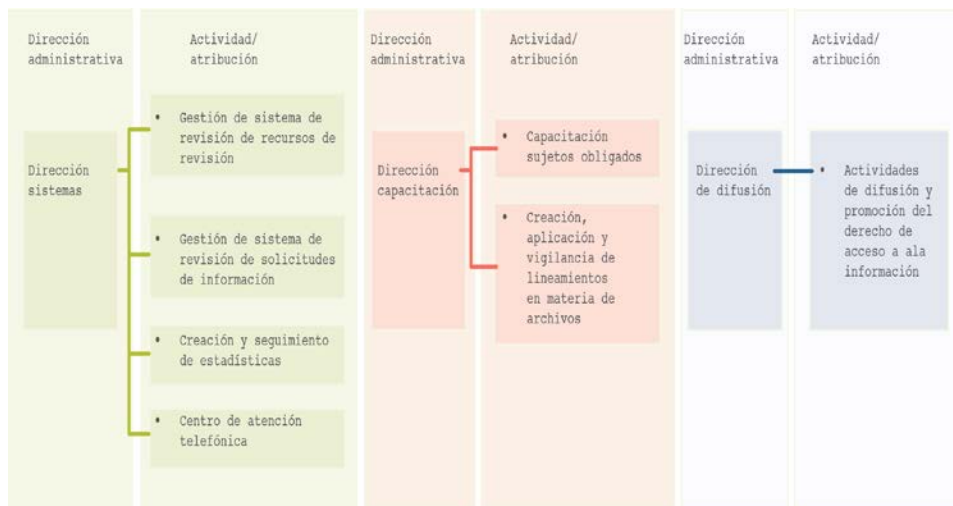
### Organización interna

Para evaluar si la estructura de los OG es acorde con las atribuciones que se reconocen, se llevó a cabo un ejercicio de congruencia entre éstas y la organización administrativa del órgano. Se usó como indicador (imperfecto) a las direcciones administrativas con que cuenta y a la correspondencia entre ambos conjuntos (ver Figura 2).<sup>11</sup> En este ejercicio, se consideró la existencia de direcciones de sistemas, de capacitación y de difusión (también se contemplaron las actividades y/o las atribuciones de capacitación, de creación, de aplicación y de vigilancia de lineamientos en materias de archivos); de sistema de revisión de solicitudes de información, de gestión de sistema para recursos de revisión, de centro de atención telefónica, de creación y seguimiento de estadísticas, y de actividades de difusión.<sup>12</sup> Las tablas 3, 4 y 5 presentan el desagregado de este ejercicio, mientras que la gráfica 12 muestra el resultado (promedio final).

<sup>11</sup> La información que se presenta proviene de preguntas cerradas a los órganos garantes.

<sup>12</sup> Es importante considerar que este indicador no incluye la magnitud de la carga de trabajo (si ésta se mide de acuerdo con el número de sujetos obligados) y tampoco presenta el número de empleados en cada dirección o área. Este número puede oscilar desde una persona hasta más de diez. Una aproximación a estas correlaciones se presentan en el apartado siguiente

**Figura 2: congruencia entre estructura y actividades**



**Tabla 3: sistemas**

	Cumple todas las actividades	No cuenta con sistema de revisión de solicitudes de información	No cuenta con sistema de revisión de recursos de revisión	No cuenta con centro de atención telefónica	No cuenta crea ni da seguimiento de estadísticas	Relación final
<b>Cuenta con dirección de sistemas</b>	AGS	GRO	JAL	BCS	SLP	1
	CHIH	JAL	PUE	CAM	YUC	1
	COA	PUE	QRO	MOR		1
	COL	QRO	SLP	QROO		1
	CS	QROO	SON	SON		1
	DF	SLP	YUC	TLX		1
	DGO	SON		VER		1
	FED	ZAC		YUC		1
	GTO					1
	HGO					1
	MEX					1
	NL					1
	OAX					1
	SIN					1
	TAB					1
	TAM					1
<b>No cuenta con dirección de sistemas</b>	BC*					0
	MICH					0
	NAY					0

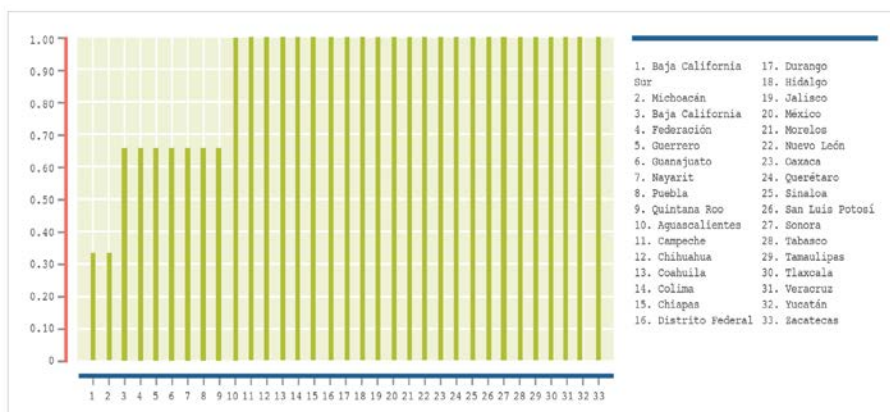
**Tabla 4: capacitación**

	Cumple todas las actividades	No tienen responsabilidad de capacitar sujetos obligados	No tienen responsabilidad en materia de lineamientos de archivo	Relación final
Cuenta con dirección de capacitación	AGS		BC	1
	CAM		CHIH	1
	COA		COL	1
	DGO		CS	1
	FED		DF	1
	GTO		HGO	1
	JAL		MEX	1
	MOR		MICH	1
	NAY		NL	1
	OAX		PUE	1
	SLP		QRO	1
	SON		QROO	1
	TAM		SIN	1
	TLX		TAB	1
	VER		YUC	1
		ZAC	1	
No cuenta con dirección de capacitación	BCS			0
	GRO*			0

**Tabla 5: difusión**

	Actividades de difusión	Relación final
<b>Cuenta con dirección de difusión</b>	AGS	1
	BC	1
	CAM	1
	CHIH	1
	COA	1
	COL	1
	CS	1
	DF	1
	DGO	1
	GRO	1
	HGO	1
	JAL	1
	MEX	1
	MOR	1
	NAY	1
	NL	1
	OAX	1
	QRO	1
	SIN	1
	SLP	1
SON	1	
TAB	1	
TAM	1	
TLX	1	
VER	1	
YUC	1	
ZAC	1	
<b>No cuenta con dirección de difusión</b>	BCS	0
	FED	0
	GTO	0
	MICH	0
	PUE*	0
	QROO	0

**Gráfica 12: congruencia estructura – actividades**



### Institucionalización y profesionalización

Los dos indicadores adicionales de este componente son institucionalización y profesionalización. Con el primero, el objetivo es crear un aproximación para la “existencia de directrices claras que disminuyan la discrecionalidad en la toma de decisiones” (Cejudó y Ríos, 2012: 159). Para evaluar este aspecto, se tomó en consideración la existencia de manuales de operación y de procedimientos, y de indicadores de desempeño institucional, de área y de personal. Es importante recordar que los manuales determinan entre otros puntos, las atribuciones y responsabilidades del personal del OG [...]. Si bien la existencia de manuales no garantiza la regularidad de los criterios de decisión, sí son evidencia de una preocupación por la institucionalización de las rutinas y los procesos. El caso contrario (no manuales) sólo aumenta la probabilidad de que las decisiones del OG dependan de las características (o idiosincrasia) de quien los dirige. Si bien esto puede, en la práctica, resultar positivo (por una buena disposición del personal directivo), en los hechos, la ausencia absoluta de directrices preestablecidas apunta a mayor fragilidad del OG debido a la poca institucionalización de las rutinas que afecta de manera directa la certeza de los criterios de decisión (Cejudó y Ríos, 2012: 160).

En lo que concierne al indicador de profesionalización, se tomó en cuenta la existencia del servicio profesional de carrera, de los perfiles de puesto, de las reglas para el reclutamiento y para la emisión de convocatorias públicas.

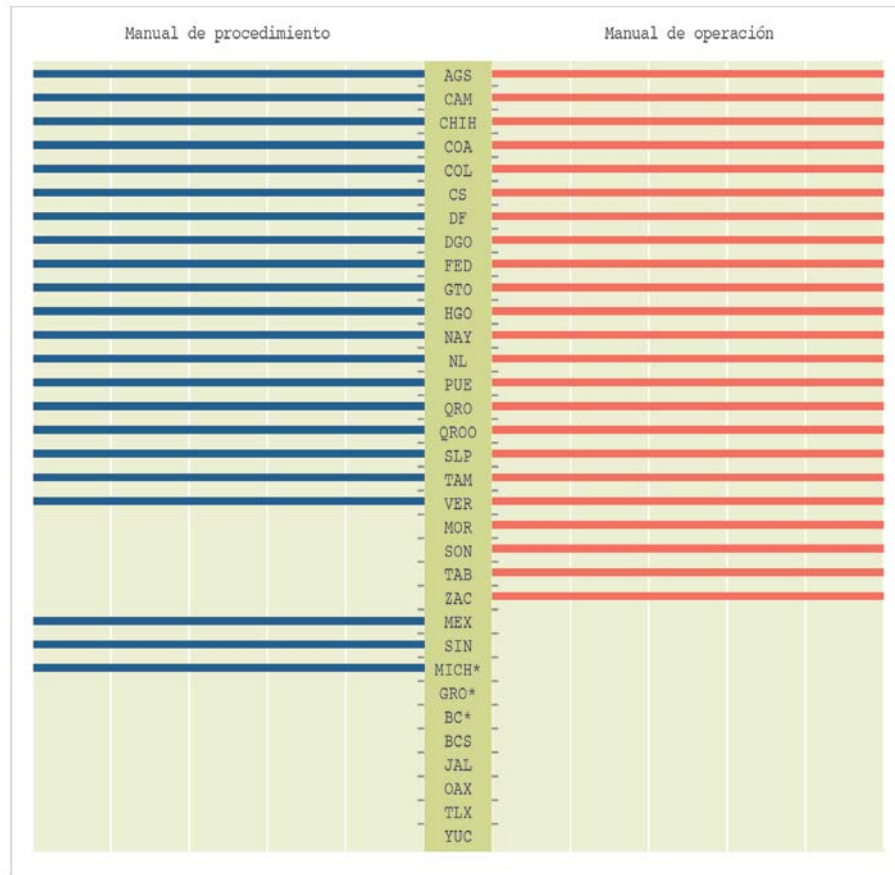
De los resultados, es interesante notar que 19 entidades cuentan con manuales de procedimientos y de operación. Siete no reportaron la existencia de alguno (tabla 6 y gráfica 13).

**Tabla 6: manuales**

		Manual de procedimientos	
		Si	No
Manual de operación	Si	AGS	MEX
		CAM	SIN
		CHIH	MICH*
		COA	
		COL	
		CS	
		DF	
		DGO	
		FED	
		GTO	
		HGO	
		NAY	
		NL	
		PUE	
		QRO	
		QROO	
		SLP	
	TAM		
	VER		
	No	MOR	GRO*
		SON	BC*
		TAB	BCS
		ZAC	JAL
			OAX
			TLX
		YUC	



**Gráfica 13: manuales**



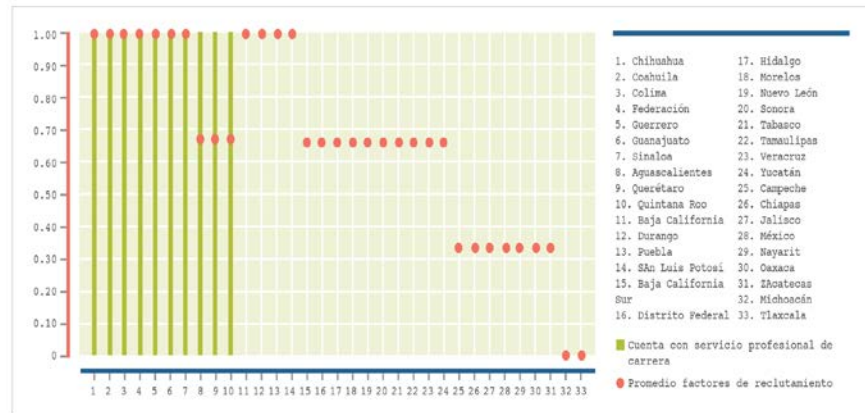
Con respecto a profesionalización, es importante resaltar que, en 19 entidades, la constitución o la ley establecen la obligación de crear un servicio profesional. Sin embargo, en diez OG que, por normatividad, deberían contar con servicio profesional, éste no se reconoce (ver Tabla 7). El caso contrario es Guanajuato, que cuenta con servicio profesional aunque la ley no lo obliga a incorporar esquemas meritocráticos y de profesionalización.

**Tabla 7: servicio profesional**

		Establecido en Constitución o Ley	
		Si	No
Servicio profesional de carrera	Si	AGS	GTO
		CHIH	
		COA	
		COL	
		FED	
		GRO	
		QRO	
		QROO	
		SIN	
		No	CAM
	DGO		BCS
	JAL		CS
	MICH		DF
	MOR		HGO
	NL		MEX
	PUE		NAY
	SON		OAX
	TAB		SLP
	VER		TAM
		TLX	
	YUC		
	ZAC		

Cuando se agrega a este indicador el promedio de la existencia de criterios objetivos para el reclutamiento de personal (tales como perfiles de puesto, reglas para el reclutamiento y existencia de convocatorias públicas) (ver Gráfica 14), el resultado es que sólo siete entidades cumplen con un estándar normativo idóneo (Chihuahua, Coahuila, Colima, Guerrero, Guanajuato, Sinaloa y la Federación). En sentido inverso, tenemos a Michoacán y Tlaxcala.

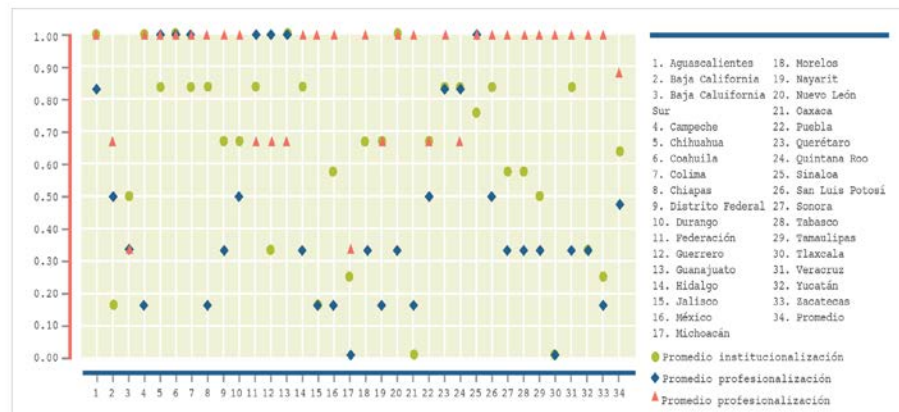
**Gráfica 14: servicio profesional y criterios de reclutamiento de personal**



## Resultado

El componente 2 se calculó como el promedio simple de los tres indicadores mencionados al inicio de esta sección: organización interna, institucionalización y profesionalización. La gráfica 15 muestra el comparativo final de cada indicador. Nuevamente, es importante considerar que lo relevante en esta gráfica es ubicar aquellas entidades que se separan de lo idóneo, es decir, se busca que todos los indicadores pudieran consolidarse en un único punto sobre el valor uno. Éste sólo es el caso de Coahuila. En el resto de las entidades, las fortalezas del OG se dispersan bajo los principios exclusivos de este apartado. Sin embargo, es interesante notar que los OG han logrado avances en la institucionalización de los procesos (promedio 0.63 de 1). A pesar de esto, se ha hecho poco consolidar un esquema de reclutamiento y profesionalización del personal (promedio 0.48 de 1). Esto es, sin lugar a duda, una asignatura pendiente.

**Gráfica 15: componente 2**



### **Componente 3: Operación**

Como se estableció con anterioridad, la capacidad de operación se desarrolla y se ejerce por los OG, pero es determinada por instancias distintas a éstos. Es decir, instituciones externas –generalmente los Congresos locales y la Cámara de Diputados en el caso de la Federación– son facultan y dotan a los organismos encargados de proteger el derecho de acceso a la información pública con autoridad legal, atribuciones, responsabilidades y recursos para llevar a cabo sus funciones. Por lo general, estas facultades se establecen en las leyes que rigen a los OG y se habilitan mediante el uso del presupuesto asignado a estos organismos. Dado que los OG están imposibilitados para estipular por sí mismos estas capacidades -pues no tienen autorización para aprobar la legislación que los regula ni para aprobar el presupuesto que ejercen- éstos dependen en gran medida de las facultades y de los recursos otorgados por otras instancias para desempeñar sus funciones. Por ese motivo, los elementos que integran este componente se consideran como exógenos. Este último componente se compone por tres indicadores que resumen información sobre recursos humanos, recursos financieros, actividades y probabilidad de incidencia de los OG.

El funcionamiento eficiente de los OG no sólo requiere de una normatividad que establezca mecanismos de protección al acceso a la información pública, de comisionados con amplia experiencia en el sector público y comprometidos para cumplir su mandato, o de una organización interna que facilite el cumplimiento de las funciones. El desempeño de los OG también depende de la disposición de los recursos financieros, tecnológicos y humanos. La utilización eficiente de éstos permite implementar acciones, procesos y rutinas encaminadas a cumplir con el mandato de los OG. La organización interna de la institución se encarga de esto. Para evaluar la capacidad operativa de los OG, se tomaron en cuenta la disponibilidad de los recursos financieros, los recursos humanos y el acceso a tecnologías de la información.

#### **Recursos financieros**

Aunque el desempeño de las instituciones depende de varios factores, habilidades y contextos, es innegable la relevancia de los recursos financieros. En el caso de los OG, éstos utilizan el presupuesto asignado por los Congresos locales y federal para desempeñar las diversas acciones orientadas a garantizar la transparencia y el acceso ciudadano a la información pública. Un presupuesto insuficiente –o mal ejercido– para los OG puede afectar el desempeño de los sistemas de transparencia, ya que los organismos encargados de vigilar su funcionamiento no contarán con todos los mecanismos y las herramientas necesarias para supervisar la

observancia de las diversas disposiciones en la materia. Por ejemplo, si los OG no disponen de los recursos financieros necesarios, no podrán ofrecer salarios bien remunerados para atraer perfiles competentes, ni tendrán posibilidad de instrumentar acciones de capacitación o de difusión que promuevan la transparencia y el ejercicio pleno del acceso a la información pública. Dado que los OG no pueden autorizar por sí mismos los recursos financieros que empleará, se considera que el presupuesto asignado a estos órganos es un indicador del interés y del compromiso de los gobiernos estatales y federal con la transparencia y el acceso a la información pública. Lo anterior se deriva de que los poderes ejecutivo y legislativo determinan los márgenes de acción.

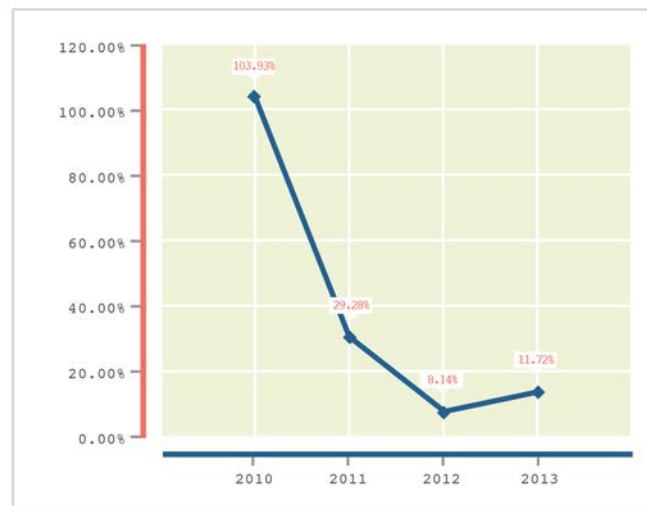
La Métrica de la transparencia 2010 documentó incrementos notables en el presupuesto asignado a los OG de las entidades federativas entre los años 2004 y 2009 (Cejudo y Ríos Cázares 2012: 162-163). Este crecimiento respondió en gran medida a que estos organismos se encontraban en una etapa de construcción institucional. Para este proceso, requirieron una inyección inicial de recursos que les permitiera iniciar actividades. En contraste, el presupuesto asignado al IFAI durante este periodo tuvo fluctuaciones menores. El estudio del 2010 mostró que, a partir de que los OG empezaron a desempeñar sus funciones, los incrementos anuales al presupuesto de estos organismos disminuyeron considerablemente.

La Métrica de la transparencia 2014 replicó este análisis para el periodo comprendido entre 2010 y 2013. Encontró que, con excepción del IFAI, el incremento del presupuesto asignado a los OG tal periodo no fue tan significativo como durante los primeros años de institucionalización de estos organismos. Como se puede apreciar en la gráfica 16, los recursos destinados a los OG de todas las entidades federativas pasó de 579.8 a 658.1 millones de pesos (precios constantes del 2010). El IFAI muestra el caso contrario: estuvo cerca de duplicar el presupuesto con el que contó para el mismo periodo. En cuanto al aumento porcentual anual de los OG, la gráfica 17 expone que, a partir del 2011, los recursos destinados a estos organismos disminuyeron considerablemente.

**Gráfica 16: presupuesto de los OG y el IFAI (precios constantes 2010)**



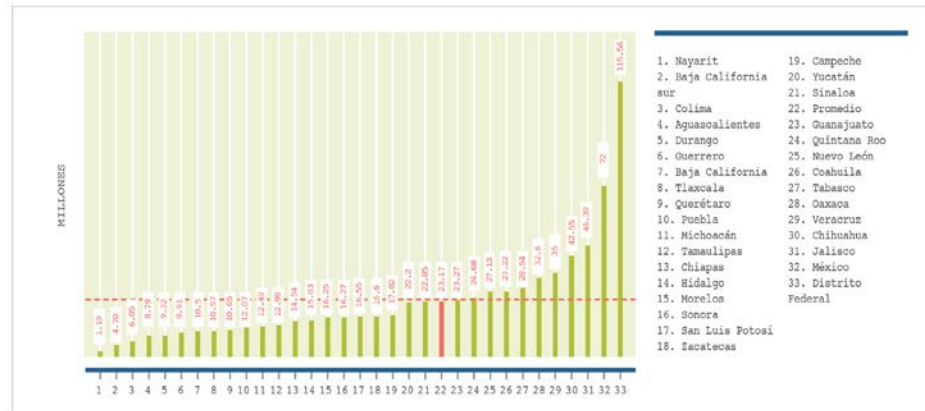
**Gráfica 17: variación porcentual anual del presupuesto aprobado OG**



Con respecto al presupuesto que se asigna a cada uno de los OG, existe gran variación. Como se ilustra en la gráfica 18, el presupuesto aprobado por entidad federativa en el 2013 fluctuó entre poco más de 1.2 millones (Nayarit) a los 115.5 millones de pesos (Distrito Federal). El promedio de los recursos asignados fue aproximadamente 22.9 millones. Como puede esperarse, el OG del Distrito Federal y el IFAI fueron los que contaron con

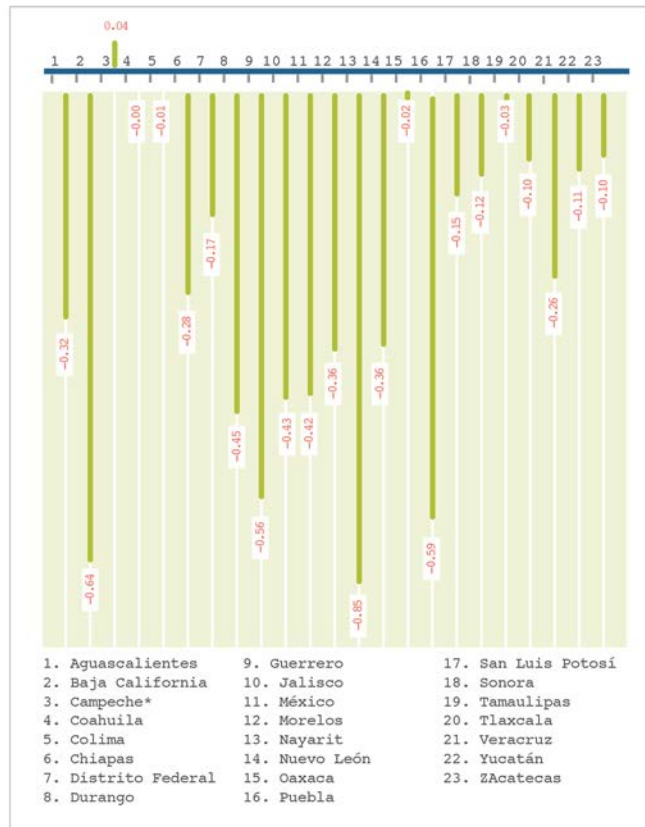
mayores recursos durante este año. El presupuesto de este último para 2013 fue de 570 millones de pesos.

**Gráfica 18: presupuesto aprobado de los OG estatales 2013**



Como se mencionó con anterioridad, el presupuesto que asignan los Congresos a los OG son un indicador del compromiso que tienen éstos mismos con el fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de transparencia. Por esta razón, es relevante observar las diferencias existentes entre los recursos solicitados y los finalmente aprobados. Como es sabido, antes de que finalice el año fiscal, cada OG elabora una propuesta de presupuesto a ejercer para el año siguiente. Ésta se somete a consideración de los Congresos locales y federal. Como se muestra en la Gráfica 19, sólo en los casos de Baja California Sur, la Federación, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo y Sinaloa, la cantidad aprobada fue igual a la solicitada. Cabe mencionar que únicamente en dos entidades (Campeche y Guanajuato) los OG recibieron más recursos de los solicitados. En el resto de los estados los recursos asignados estuvieron por debajo de la cifra requerida. En algunos casos, como Baja California, Guerrero, Nayarit y Puebla, los recursos autorizados fueron significativamente menores a lo solicitado. La tabla 9 indica los detalles.

**Gráfica 19: variaciones entre el presupuesto solicitado y el presupuesto aprobado**



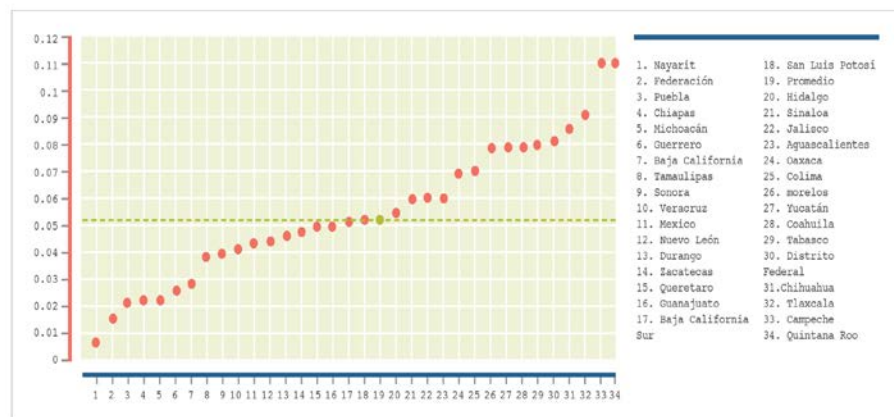


**Tabla 8: presupuesto solicitado vs presupuesto aprobado**

Entidad	Presupuesto solicitado por los OG	Presupuesto aprobado	Diferencia
Aguascalientes	\$ 13,000,000.00	\$ 8,796,000.00	4,204,000 -32%
Baja California	\$ 29,348,483.00	\$ 10,500,000.00	18,848,483 -64%
Baja California Sur	\$ 4,700,000.00	\$ 4,700,000.00	0
Campeche	\$ 16,445,465.00	\$ 17,027,029.00	-581,564 (-3.53%)
Chihuahua	\$ 42,557,919.50	\$ 42,557,902.00	17.53 -4.11%
Coahuila	\$ 27,493,000.00	\$ 27,224,000.00	269,000 -0.97%
Colima	\$ 6,109,583.82	\$ 6,055,883.00	53,700.82 -0.87%
Chiapas	\$ 20,325,782.60	\$ 14,548,996.50	5,776,786.07 -28.42%
Distrito Federal	\$ 139,564,322.00	\$ 115,561,917.00	24,002,405 -17.19%
Durango	\$ 16,808,937.50	\$ 9,323,606.00	7,485,331.50 -44.53%
Federación	\$ 570,079,976.00	\$ 570,079,976.00	0
Guerrero	\$ 22,335,000.00	\$ 9,910,110.00	12,424,890 -56%
Guanajuato	\$ 23,245,154.00	\$ 23,272,153.00	-26,998.99 (-1.1%)
Hidalgo	\$ 15,035,035.00	\$ 15,035,035.00	0
Jalisco	\$ 80,721,900.00	\$ 46,399,646.00	34,322,254 -42.51%
Estado de México	\$ 123,220,571.00	\$ 72,000,000.00	51,220,571 -41.56%
Michoacán	ND	\$ 12,493,573.00	ND
Morelos	\$ 25,304,774.00	\$ 16,250,000.00	9,054,774 -35.78%
Nayarit	\$ 8,033,725.00	\$ 1,191,708.60	6,842,016.40 -85.16%
Nuevo León	\$ 42,000,000.00	\$ 27,136,296.00	14,863,704 -35.38%
Oaxaca	\$ 33,357,187.20	\$ 32,801,448.00	555,739.23 -1.66%
Puebla	\$ 29,145,624.80	\$ 12,071,731.90	17,073,892.90 -58.58%
Querétaro	\$ 10,651,074.00	\$ 10,651,074.00	0
Quintana Roo	\$ 24,686,000.00	\$ 24,686,000.00	0
Sinaloa	\$ 22,854,070.00	\$ 22,854,070.00	0
San Luis Potosí	\$ 19,372,147.00	\$ 16,555,763.00	2,816,384 -14.53%
Sonora	\$ 18,512,597.00	\$ 16,274,332.00	2,238,265 -12.09%
Tabasco	\$ 28,546,577.00	\$ 28,546,577.00	0
Tamaulipas	\$ 13,363,648.00	\$ 12,987,536.00	376,112 -2.81%
Tlaxcala	\$ 11,742,000.00	\$ 10,576,995.40	1,165,004.62 -9.92%
Veracruz	\$ 47,600,000.00	\$ 35,000,000.00	12,600,000 -26.47%
Yucatán	\$ 25,069,142.00	\$ 22,200,000.00	2,869,142 -11.44%
Zacatecas	\$ 11,735,426.00	\$ 10,606,525.00	1,128,901 -9.61%

Otra manera de analizar el presupuesto asignado a los OG es compararlo con el presupuesto total de la entidad (o la federación, en el caso del IFAI) para un año fiscal (ver Gráfica 20). Se observa que en el 2013, la entidad que destinó menos recursos en relación a su presupuesto total fue Nayarit (0.007); la siguió la federación (0.014). En cambio, los presupuestos de los OG de Campeche y de Quintana Roo fueron los más altos: 0.10 y 0.011 respectivamente. En promedio, el presupuesto de los OG del país como porcentaje del presupuesto total de las entidades fue de .054.

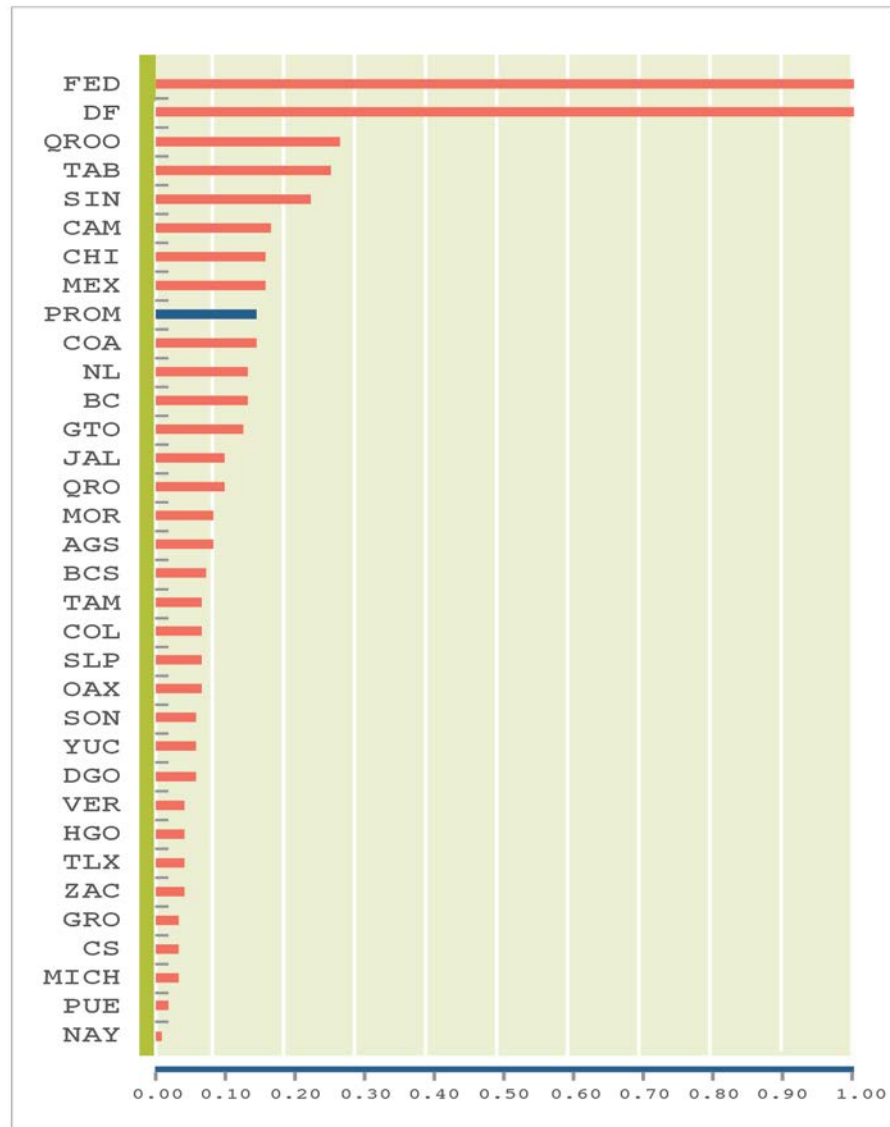
**Gráfica 20: presupuesto de los OG como porcentaje del presupuesto total**



Aunque examinar el presupuesto con relación al gasto público estatal ofrece una idea del compromiso de las autoridades con la política de transparencia y el acceso a la información pública, este indicador tiene limitaciones. Con él, es difícil conocer si los recursos asignados a los OG van acorde al reto que deben enfrentar para desempeñar sus funciones. Una manera de comparar la suficiencia del presupuesto es usar un ponderador. En este apartado se emplea el número mínimo de sujetos obligados, calculado de acuerdo con lo que se precisó en la sección anterior. De manera adicional, se normalizaron los datos con el Distrito Federal como base. Este cálculo permite organizar las entidades en una escala de 0 a 1 y esto, a su vez, permite comparar los presupuestos de todos los OG y examinar los recursos de estos organismos en su propio contexto.

La gráfica 21 indica que los OG de la Federación, del DF, de Quintana Roo, de Tabasco y de Sinaloa cuentan con más recursos financieros para desarrollar sus funciones. Este indicador sugiere que no existe una correspondencia entre lo establecido en la normatividad acerca del universo de sujetos obligados a quienes los OG deben supervisar y los recursos aprobados para realizar estas labores.

**Gráfica 21: presupuesto de los OG ponderado por mínimo de sujetos obligados para cada entidad**



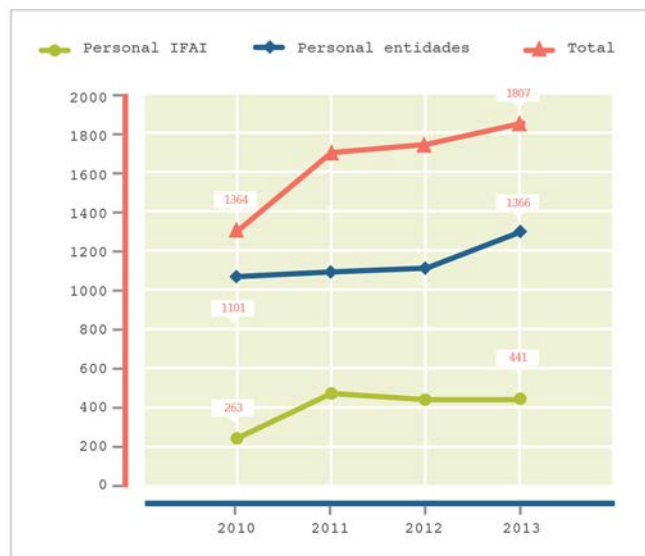
### Recursos humanos

Los recursos financieros siempre son insuficientes para obtener un desempeño eficiente de los OG si no se acompañan por personal calificado que tenga la capacidad operativa para utilizarlos. Por tal motivo, la cantidad y calidad del personal es determinante para el funcionamiento de los OG y, por consecuencia, también lo es para el desempeño de los sistemas de transparencia existentes en el país. Comúnmente, se considera que el funcionamiento de los OG recae únicamente en los funcionarios de alto nivel de estos organismos (miembros del Pleno del OG y secretario

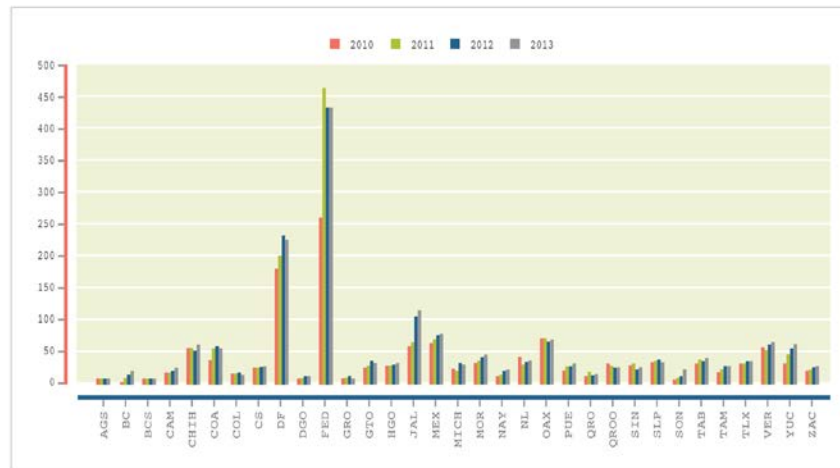
ejecutivo o equivalente) ya que éstos toman las decisiones más importantes en las materias de transparencia y de acceso a la información. Sin embargo, todo el personal opera las actividades, las atribuciones y las responsabilidades. Por esta razón, es fundamental que estas instituciones tengan el número suficiente de funcionarios para realizar las diversas tareas, y que tengan los perfiles adecuados, estén capacitados, y cuenten con conocimiento y experiencia para llevar a cabo sus obligaciones.

La gráfica 22 muestra el crecimiento del personal de todos los OG entre 2010 y 2013. Como puede apreciarse, en la gran mayoría de los estados no hubo cambios significativos. Por ejemplo, el número de trabajadores de los OG de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Zacatecas fue prácticamente el mismo en estos años. Por el contrario, en algunas entidades sí se observó un incremento importante (en algunos casos en más del doble): Jalisco, Sonora, el Distrito Federal y la Federación. Si se excluye al OG federal, el cual supera varias veces el número de empleados en las entidades, el promedio de funcionarios por OG en estos años fue casi 39. En cuanto al número total de personas encargadas de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, se observa un incremento considerable. Mientras que en 2010 el número total de funcionarios fue de 1,364, tres años más tarde llegó a 1,807. Es decir, hubo un incremento de casi 33 % (ver Gráfica 23).

**Gráfica 22: personal de los OG y el IFAI 2013**

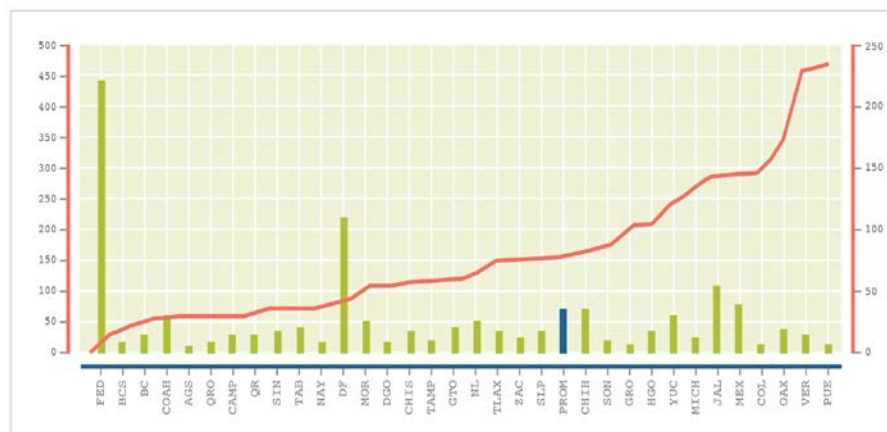


**Gráfica 23: personal de los OG 2010-2013**



Existe una amplia variación en el personal que labora en cada uno de los OG. La gráfica 24 evidencia cómo el número de empleados varía entre las entidades de manera significativa. Así, mientras que en el OG de Baja California laboraron únicamente 11 servidores públicos, el OG del estado de Jalisco tuvo 10 veces más (118). Esta variación no tiene una explicación obvia, pues no está correlacionada con el número mínimo de sujetos obligados o con los niveles de desarrollo. Por otra parte, se resalta que 75 % de los OG desempeñan sus funciones con menos de 50 funcionarios. El promedio de personal de los OG, sin contabilizar al personal del OG del Distrito Federal y del IFAI, fue de casi 37 trabajadores.

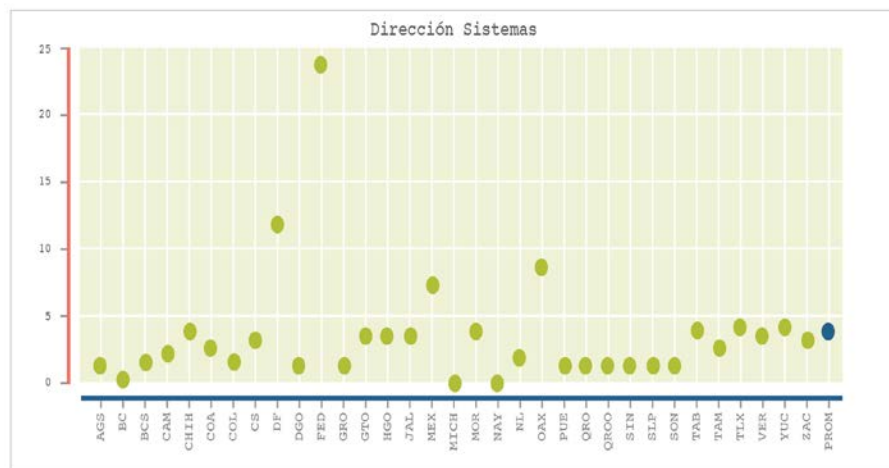
**Gráfica 24: personal de los OG 2013**



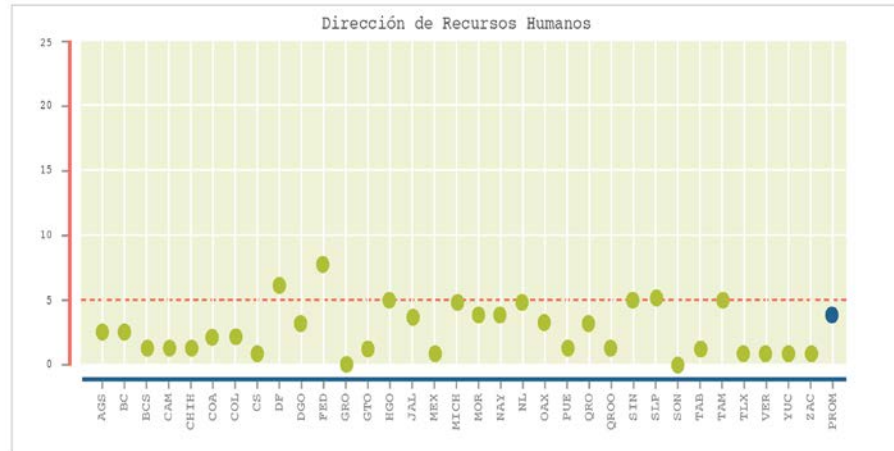
El número absoluto de funcionarios de los OG oculta cómo están distribuidos dentro de las organizaciones, y si tal asignación del personal les facilita cumplir con sus tareas sustantivas. La gráfica 25 ilustra el número de funcionarios en cuatro direcciones sustantivas de los OG en el 2013: sistemas, recursos humanos, capacitación y difusión. En promedio, la dirección a la que se asignan más trabajadores es a la de capacitación (4.72); la sigue la de sistemas (3.18); luego está difusión (2.54); y, finalmente, recursos humanos (2.21). No es una sorpresa que los OG destinen más recursos humanos a la capacitación que en otras actividades, ya que esta atribución es una de las más importantes para estos institutos. No obstante, algunos estados, como Aguascalientes, Colima, Chiapas, Guanajuato, Nayarit y Puebla, sólo dedican una o dos personas a esta función a pesar de deben capacitar un número importante de sujetos obligados.

Por otra parte, algunas entidades asignan funcionarios a capacitación de manera desproporcionada en relación con las otras direcciones. Una explicación probable de este fenómeno es la extensión geográfica de dichas entidades: es necesario más personal para territorios extensos y con población dispersa (ver Gráfica 3). Por ejemplo, Coahuila y Oaxaca tienen 14 funcionarios (cada uno) dedicados a la tarea de capacitación. Con respecto a las direcciones encargadas de difundir la importancia de la transparencia y del acceso a la información, seis estados no reportaron contar con personal dedicado a esta función. Sólo diez entidades tienen cuatro o más empleados encargados para esta actividad.

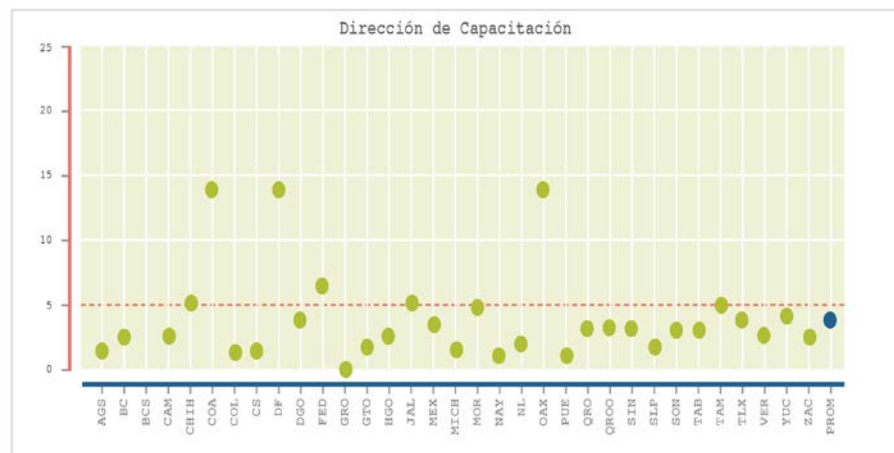
**Gráfica 25 A: Sistemas**



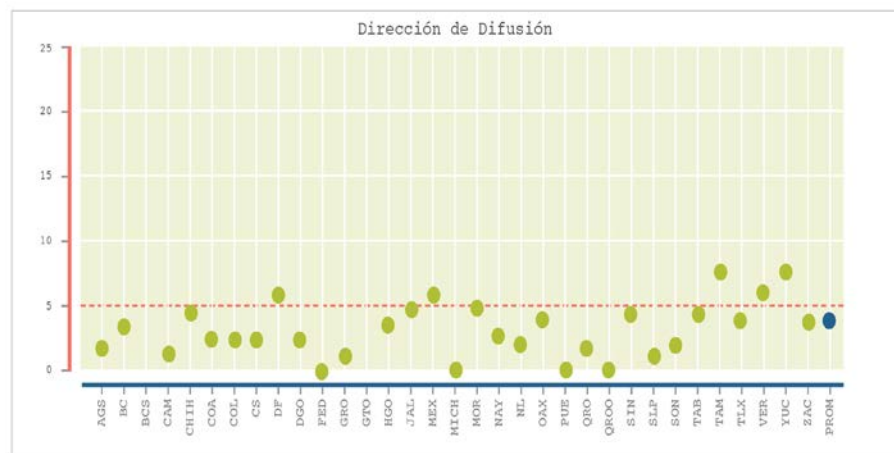
**Gráfica 25 B: Recursos Humanos**



**Gráfica 25 C: capacitación**

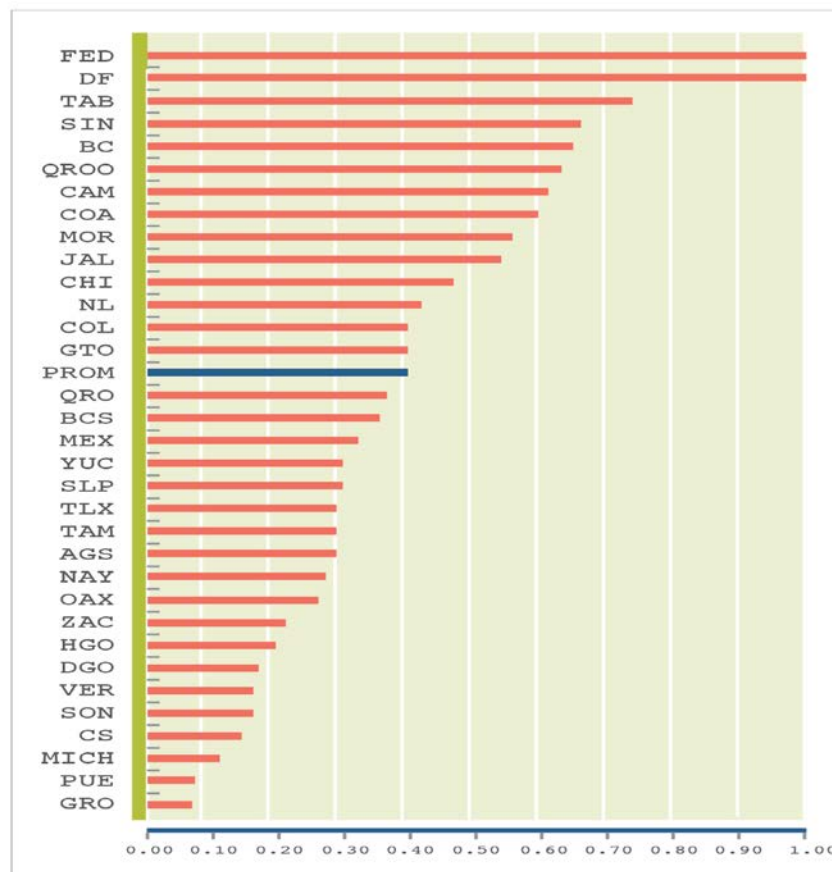


**Gráfica 25 D: Difusión**



A pesar de que las gráficas anteriores ofrecen una noción de las diferencias que existen en materia de recursos humanos entre los OG del país, no permiten identificar si el personal de cada organismo es el apropiado para llevar a cabo sus responsabilidades. Con el objetivo de hacer una comparación homogénea que considere el reto de cada OG en materia de transparencia y de acceso a la información, se generó un indicador que pondera el número de funcionarios entre el mínimo de sujetos obligados.<sup>13</sup> El resultado de este cálculo se muestra en la gráfica 26. En contraste con el indicador ponderado de recursos financieros, en los cuales existía una gran distancia entre las entidades federativas y el DF y la Federación, en este indicador se observa que algunos estados –como Tabasco, Sinaloa, Baja California y Quintana Roo– convergen. En cambio, Durango, Veracruz, Sonora, Chiapas, Michoacán, Puebla y Guerrero son ejemplos de estados que se ubican en el extremo inferior.

**Gráfica 26: Recursos humanos ponderados por mínimo de sujetos obligados**



<sup>13</sup> Se normalizó. La base fue la media de los recursos humanos y se descartaron los valores extremos.



## Tecnologías de Información

Otro componente indispensable para la operación de los OG son las tecnologías de información. Éstas son herramientas y equipos para almacenar, procesar, organizar e integrar datos, y para hacer más eficientes los distintos procesos comprendidos en las acciones de los OG. Así, las tecnologías de información permiten el cumplimiento de los objetivos y proveen insumos para la toma de decisiones. En el caso concreto de los OG, las tecnologías de información facilitan el acceso ciudadano a la información pública. Para realizar esto, habilitan sistemas de recepción de solicitudes de información, de recursos de revisión y centros de atención telefónica. A través de estos instrumentos, los ciudadanos pueden requerir información pública con mayor facilidad. Por otra parte, los sistemas de recepción de recursos de revisión, el almacenamiento de datos en línea, la existencia de redes, entre otros instrumentos, permiten a los OG desempeñarse de mejor manera, tomar decisiones e implementar acciones en materia de transparencia y de acceso a la información pública.

Algunas de las tecnologías de información, como el sistema de recepción de solicitudes vía electrónica, se han convertido en mecanismos indispensables para garantizar la transparencia y el acceso ciudadano a la información pública. Por tal motivo, es necesario que los OG inviertan, utilicen y exploten las tecnologías de información disponibles. Asimismo, es de suma importancia que los OG vigilen que estén actualizadas y funcionando plenamente. Al igual que en el caso de los recursos humanos, la disponibilidad y el aprovechamiento de las tecnologías de información no dependen exclusivamente de las decisiones de los OG. También están sujetas a que agentes externos que provean de recursos financieros suficientes para la adquisición de estos instrumentos y de personal calificado con conocimiento técnico para operarlos. Por este motivo, a las tecnologías de información se les considera como un componente exógeno que afecta el funcionamiento de los OG.

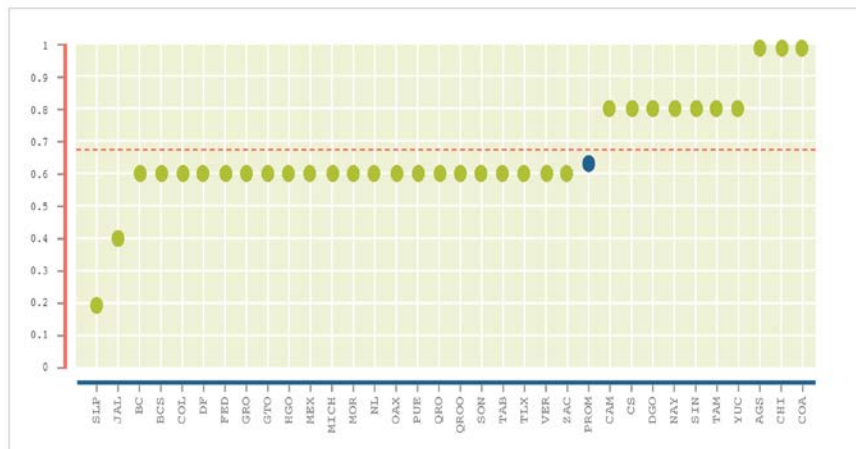
Para el análisis, se consideraron cinco tecnologías de información que son indispensables para el desempeño eficiente de los OG: sistema de recepción de solicitudes de información, sistema de recepción de recursos de revisión, red interna, almacenamiento de datos en línea (nube) y red interconectada con otras redes de información estatales o nacionales (ver Tabla 9). En promedio, los OG cuentan con 3.3 tecnologías de información: todas las entidades poseen un sistema de recepción de solicitudes (en donde influye de manera determinante el sistema INFOMEX que se considera propio). Con excepción de San Luis Potosí, todos los estados utilizan un sistema de recepción de recursos de revisión. Asimismo, la gran mayoría tiene una red interna; sólo diez estados resguardan su información en línea. Asimismo, tres entidades tienen una red interconectada con otras redes estatales o nacionales. Cabe resaltar que los OG de Aguascalientes, de Chihuahua y de Coahuila son los únicos que

cuentan con los cinco instrumentos. La gráfica 27 presenta el promedio de las tecnologías de información que cada entidad y la Federación reportaron.

**Tabla 9: tecnologías de información**

	Sistema de recepción de solicitudes de información	Sistema de recepción de recursos de revisión	Red Interna	Almacenamiento de datos en línea (nube)	Red interconectada con otras redes de información estatales o nacionales	Total
AGS						5
CHIH						5
COA						5
CAM						4
CS						4
DGO						4
NAY						4
SIN						4
TAM						4
YUC						4
BC						3
BCS						3
COL						3
DF						3
FED						3
GRO						3
GTO						3
HGO						3
MEX						3
MICH						3
MOR						3
NL						3
OAX						3
PUE						3
QRO						3
QROO						3
SON						3
TAB						3
TLX						3
VER						3
ZAC						3
JAL						2
SLP						1
		Si				
		No				

**Gráfica 27: tecnologías de información**



### Acciones de los Órganos Garantes

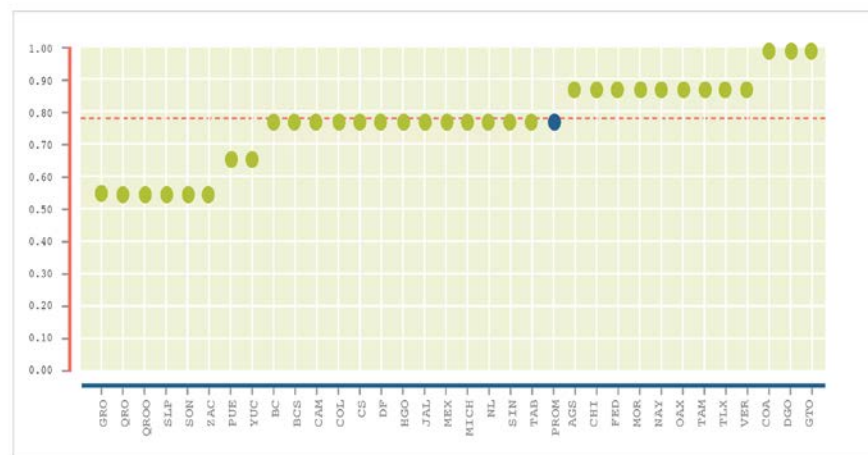
Como se estableció en apartados anteriores, los OG realizan diversas actividades sustantivas en materia de transparencia y de acceso a la información pública. En principio, contribuyen a fortalecer los sistemas de transparencia desde distintas aristas. Por ejemplo, la capacitación que realizan los OG a los sujetos obligados es de suma importancia pues, gracias ella, los funcionarios públicos de las diversas dependencias conocen la normatividad en la materia, aprenden cómo implementarla, y comprenden el valor de la transparencia y el acceso a la información pública.

Las acciones de los OG se consideran componentes exógenos, ya que están generalmente estipuladas en las leyes de transparencia y de acceso a la información de las entidades y la Federación. Por ello, los legisladores son quienes determinan en última instancia cuáles son estas actividades y su alcance. En consecuencia, los OG tienen la obligación legal de llevar a cabo estas acciones.

Por medio del cuestionario entregado a los OG, la Métrica de la Transparencia 2014 registró las nueve acciones más importantes que estos organismos realizan. Éstas se han reportado en apartados anteriores (ver Tabla 2). Aquí, se indica una perspectiva distinta de estas actividades al clasificarlas en dos categorías. En la primera, están aquellas acciones enfocadas en difundir la importancia de la transparencia y del acceso a la información pública, así como aquellas que tienen la finalidad de orientar al ciudadano para que ejerza su derecho constitucional en la misma materia. Las actividades de difusión y la utilización del centro de atención telefónica forman parte de esta categoría. En la segunda, se encuentran las acciones que garantizan y protegen la máxima publicidad y el acceso

ciudadano a la información gubernamental: resolución de recursos de revisión; capacitación; supletoriedad de municipios en responsabilidades de transparencia; creación, aplicación y vigilancia de lineamientos en materia de archivos; gestión de sistema de revisión y de recursos de revisión; y creación y seguimiento de estadísticas. En promedio, los OG desempeñan siete de las actividades mencionadas. Tres entidades, Coahuila, Durango y Guanajuato, tienen la obligación de realizar todas las actividades mencionadas.<sup>14</sup> En el extremo opuesto están los estados de Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Zacatecas. Éstos sólo están obligados por ley a instrumentar cinco de estas acciones. La gráfica 28 presenta el promedio de estos valores.

**Gráfica 28: actividades de los OG**



## Incidencia

Toda institución que tiene el mandato de garantizar un derecho requiere de herramientas para hacerlo valer y respetar. La inexistencia de estos mecanismos dificulta la protección de tales derechos, e impide que las instituciones cumplan con los objetivos para los cuales se crearon. Uno de los instrumentos más importantes para proteger los derechos establecidos en la Constitución son aquéllos que tienen la capacidad de incidir sobre el comportamiento de los actores o las instituciones que se desvían de lo estipulado en las leyes.

La capacidad de incidencia es de suma importancia para los OG. Mediante ésta, los organismos pueden alertar, corregir o sancionar incumplimientos o desviaciones a la normatividad por parte de los sujetos obligados. Un

<sup>14</sup> El IFAI está legalmente facultado para llevar todas las actividades señaladas, excepto la supletoriedad de municipios en responsabilidades de transparencia. Ésta, por ser un órgano federal, no le compete.

OG que cuenta con suficientes recursos financieros y humanos, con tecnologías de información eficaces y con distintas acciones claramente definidas, pero que no tiene capacidad para hacer valer sus decisiones, tendrá un impacto limitado para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. A pesar que los OG son los encargados de proteger los ámbitos mencionados, sólo pueden ejecutar las facultades de incidencia definidas en las leyes. Por lo tanto, este componente también cumple con la característica exógena de los factores anteriores. Esto se debe a que estas instituciones no determinan el tipo y el número de instrumentos que poseen los OG para incidir sobre los sujetos obligados; las legislaturas correspondientes ejecutan esta labor.

Para examinar la capacidad de incidencia de los OG, se tomaron en consideración cinco elementos: la facultad de sanción (compuesta por las sanciones amonestación, apercibimiento, suspensión, multa, rescisión laboral, extrañamiento, destitución e inhabilitación), la facultad de dar vista al ministerio público para iniciar procedimientos de investigación penal, la facultad de dar vista al órgano interno de control para iniciar procedimientos disciplinarios, la facultad del órgano garante para crear precedentes para la resolución de recursos de revisión, y la facultad de regulación en materia de archivos.

En cuanto a las facultades de sanción, la tabla 10 muestra las entidades que están legalmente posibilitadas para determinar al menos un tipo de sanción. En promedio, estos OG pueden ejercer tres sanciones. Las más frecuentes son la multa, la amonestación, el apercibimiento y la suspensión. En contraste, muy pocas entidades pueden establecer sanciones severas a funcionarios de los sujetos obligados, como la inhabilitación, la destitución y la rescisión de contratos. Es preciso señalar que los OG de 13 entidades no están facultados legalmente para implementar algún tipo de sanción.

**Tabla 10: tipo de sanciones**

	Tabla 10. Tipo de sanciones								
	Multa	Amonestación	Apercibimiento	Suspensión	Destitución	Inhabilitación	Extrañamiento	Rescisión laboral	Total
CHIH									6
COA									5
MOR									5
AGS									4
GTO									4
MEX									4
TAB									4
GRO									3
JAL									3
NICH									3
NAY									3
SLP									3
YUC									3
ZAC									3
BC									2
COL									1
DGO									1
NL									1
SIN									1
VER									1
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	
		Si							
		No							

Con respecto a los otros factores de incidencia considerados, la tabla 11 evidencia que la gran mayoría de los OG tienen la facultad de dar conocimiento al órgano de control para iniciar procedimientos disciplinarios a aquellos sujetos obligados que no hayan cumplido con la normatividad.<sup>15</sup> En cuanto a la facultad de los OG para crear precedentes para la resolución de recursos de revisión, únicamente 20 estados la tienen. En otras palabras, 13 OG no generan ningún tipo de instrumento (al menos, no formalmente) que les sirva de antecedente y les facilite la resolución de las negativas de información. Por otra parte, poco menos de la mitad de las entidades pueden dar vista al ministerio público para iniciar procedimientos de investigación penal, y para regular a los sujetos obligados en materia de archivos. En términos de la comparación de facultades entre entidades, existe gran variación. Mientras que los OG de Coahuila, de Morelos, de San Luis Potosí y de Veracruz poseen todos los instrumentos de incidencia establecidos, el OG de Zacatecas no cuenta con ninguno.

<sup>15</sup> Chihuahua, Guerrero y Jalisco omitieron responder si cuentan con esta facultad. Zacatecas no la tiene.

**Tabla 11: facultades de sanción**

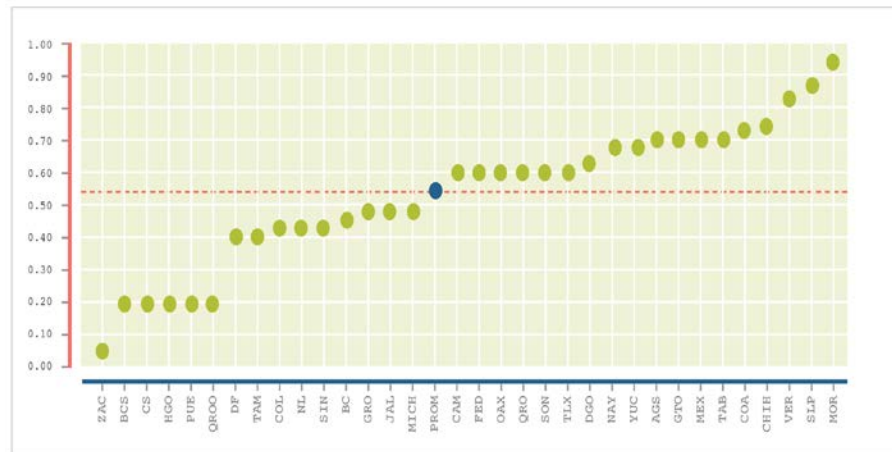
Entidad	Facultades de dar vista al órgano interno de control para iniciar procedimientos disciplinarios con base en la resolución de recursos de revisión	Órgano garante crea precedentes para la resolución de recursos de revisión	Facultades de dar vista al Ministerio Público para iniciar procedimientos de investigación penal con base en la resolución de recursos de revisión	Órgano garante cuenta con facultades de regulación en materia de archivos	Total
AGS					3
BC					2
BCS					1
CAM					3
CHIH	SD				3
COA					4
COL					2
CS					1
DF					2
DGO					3
FED					3
GRO	SD			SD	2
GTO					3
HGO					1
JAL	SD				2
MEX					3
MICH					2
MOR					4
NAY					3
NL					2
OAX					3
PUE					1
QRO					3
QROO					1
SIN					2
SLP					4
SON					3
TAB					3
TAM					2
TLX					3
VER					4
YUC					3
ZAC					0
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	

Para calcular la capacidad de incidencia, se promediaron las cinco facultades arriba mencionadas (ver Gráfica 29).<sup>16</sup> Como se aprecia, los OG de Morelos, San Luis Potosí y Veracruz son los que cuentan con más instrumentos para influir en el comportamiento de los sujetos obligados.

<sup>16</sup> En el caso de la facultad de sanción, se promediaron los nueve tipos de sanciones posibles. El resultado se promedió con el resto de las facultades.

Por su parte, Quintana Roo, Puebla, Hidalgo, Chiapas, Baja California Sur y Zacatecas son las entidades con menos poder para sancionar los incumplimientos en materia de transparencia y de acceso a la información pública.<sup>17</sup> La implicación de este resultado es que los OG de estas entidades tienen facultades débiles para vigilar el cumplimiento de la normatividad.

**Gráfica 29: poder de sanción de los órganos garantes**



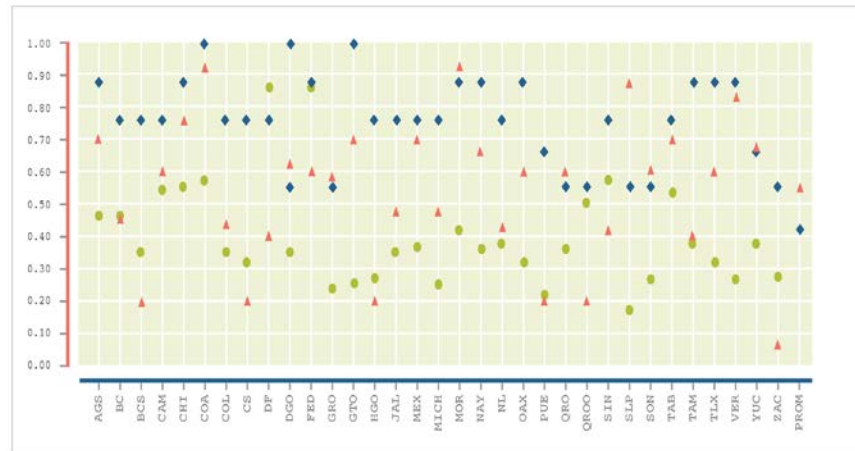
## Resultado

El componente 3 se calculó como el promedio simple de los indicadores que se presentaron en este apartado. Éstos se agruparon en tres elementos: operación (presupuesto, recursos humanos y tecnologías de la información), actividades e incidencia. La gráfica 30 indica el comparativo final de cada indicador. Debe recordarse que la variable a observar es la dispersión de los valores. Es relevante que, salvo el Distrito Federal y la Federación, el indicador de operación fue relativamente bajo en todos los OG.

<sup>17</sup> Es importante señalar que esta medición sólo revela la facultad legal de los OG para incidir en los sujetos obligados y no su desempeño real.



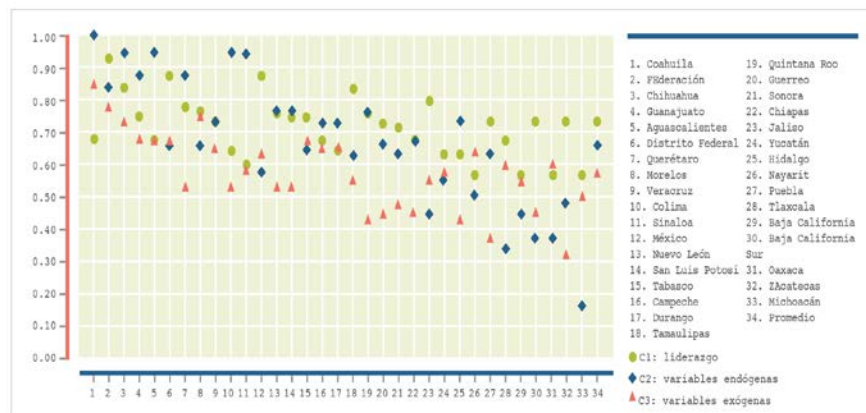
**Gráfica 30: componente 3**



## Sub índice Capacidades Institucionales 2014

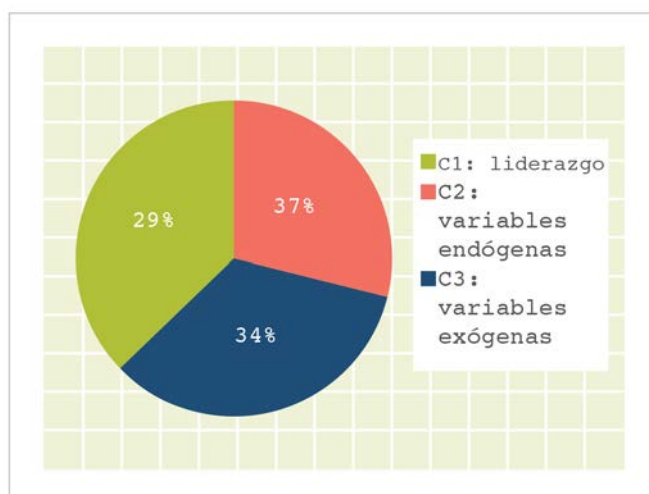
El subíndice de capacidades de los OG se calculó con el promedio de los tres indicadores (dirección, organización y operación) que conforman los tres componentes explicados en este capítulo: liderazgo, variables endógenas y variables exógenas. La gráfica 31 muestra los valores de los componentes para cada OG (se ordenan de acuerdo con el resultado final del subíndice), y deja patente la variación de estos resultados. Se puede observar claramente que el valor promedio de liderazgo es el más relevante, seguido de las variables endógenas y, finalmente, las variables exógenas.

**Gráfica 31: calificación por componente**



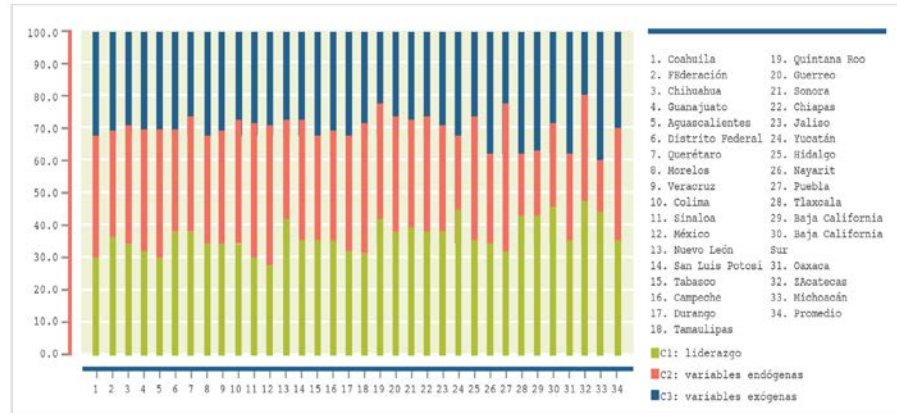
Una manera distinta de observar estos resultados es mediante el cálculo del peso relativo que cada componente tuvo en la calificación final. A nivel nacional, 37 % de la calificación final corresponde a liderazgo, 34 % a variables endógenas y 29 % a variables exógenas (ver Gráfica 32).

**Gráfica 32: peso relativo de los componentes en el resultado final**



La gráfica 33 presenta el peso relativo que tuvo cada uno de los componentes por entidad. El peso del componente de liderazgo es menor para Sinaloa (28 % de su calificación depende de esto). Sin embargo, este mismo es fundamental para Zacatecas, donde casi la mitad de su calificación se obtuvo en este apartado (48 %). El componente dos fue relevante para Colima, pero poco notable para Michoacán. Finalmente, el componente tres, que tuvo poca dispersión, fue importante para Michoacán y no tanto para Zacatecas.

**Gráfica 33: peso relativo de los componentes en el resultado final por entidad**

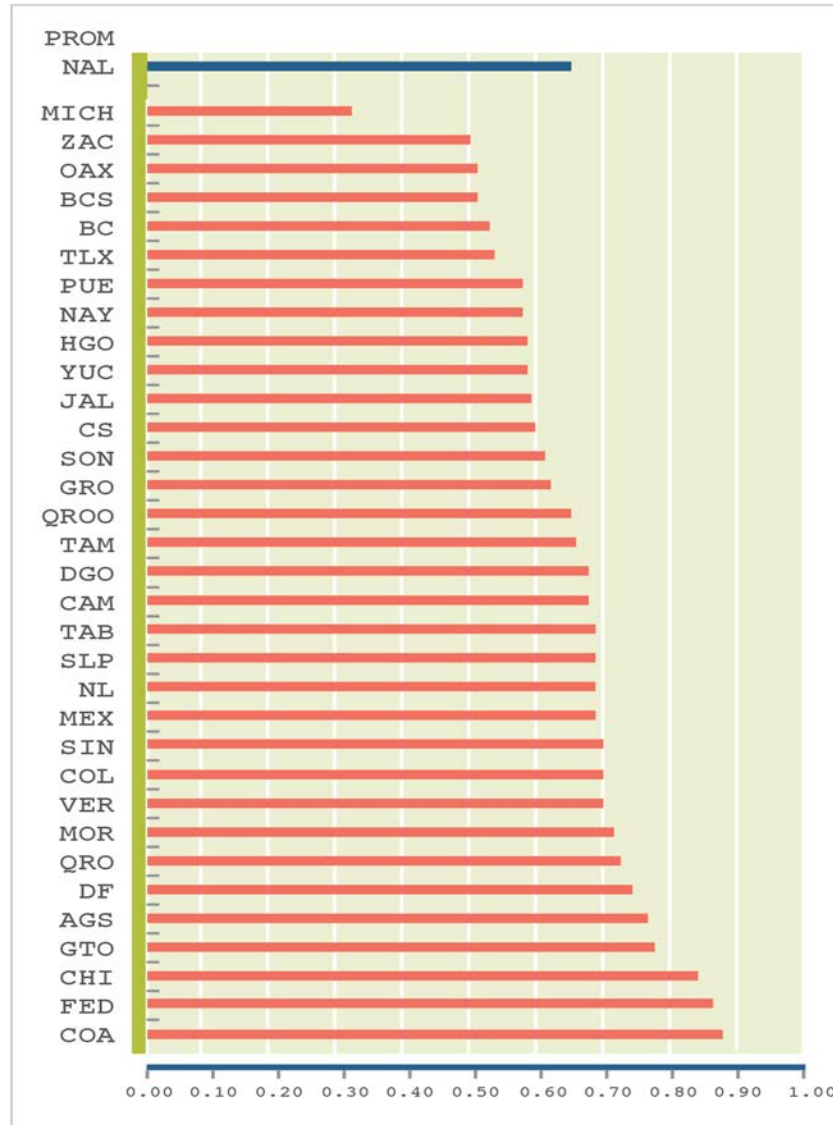


Los resultados finales del subíndice de capacidades institucionales se presentan en la tabla 12. Los resultados ordenados se encuentran en la gráfica 34: subíndice de capacidades institucionales de los órganos garantes.

**Tabla 12: subíndice de capacidades institucionales de los órganos garantes**

	Subíndice capacidades institucionales		Subíndice capacidades institucionales
AGS	0.77	MOR	0.72
BC	0.53	NAY	0.57
BCS	0.52	NL	0.69
CAM	0.68	OAX	0.52
CHI	0.84	PUE	0.57
COA	0.88	QRO	0.73
COL	0.7	QROO	0.65
CS	0.6	SIN	0.7
DF	0.74	SLP	0.69
DGO	0.68	SON	0.61
FED	0.85	TAB	0.69
GRO	0.62	TAM	0.66
GTO	0.78	TLX	0.54
HGO	0.58	VER	0.7
JAL	0.59	YUC	0.58
MEX	0.69	ZAC	0.5
MICH	0.42	<b>Promedio</b>	<b>0.65</b>

**Gráfica 34: subíndice de capacidades institucionales de los órganos garantes**



## Conclusiones

Este capítulo se sustenta en la propuesta de que las capacidades institucionales de los OG derivan de la existencia de tres garantías: autonomía, suficiencia de recursos e influencia en el comportamiento de los sujetos obligados. Como se demostró en el análisis empírico, el desarrollo y la implementación de estas garantías depende de múltiples factores y algunos están fuera de la esfera de influencia de estos organismos. En consecuencia, el funcionamiento eficiente de éstos es una labor compleja que requiere de la voluntad política de agentes externos, de liderazgo, de recursos financieros, de instrumentos tecnológicos, de estructuras administrativas, de acciones, de procedimientos y de mecanismos institucionales.

Conviene resaltar siete aspectos de este estudio. Primero, en este capítulo *no* se analizan los condicionantes de la autonomía política de los OG. Esto último es una empresa que trasciende las posibilidades del estudio. Sin embargo, es importante destacar que el incremento de la competencia electoral y el aumento de la pluralidad no han sido salvaguarda de los supuestos de autonomía. Muchas voces señalan que los cambios políticos en las entidades no han derivado en instituciones (normas y organizaciones) estables y/o efectivas, y agregan que la prevalencia de actos de corrupción, de nepotismo, de opacidad y de abuso de autoridad son evidencia de que aún falta mucho para consolidar los mecanismos de control político. Así, en México, existe una situación paradójica: mientras se amplía y se reconoce *de jure* la autonomía de los OG, hay dudas legítimas sobre si esta autonomía no está restringida *de facto* por la lógica del intercambio político.

Segundo, en este capítulo se estudian las condiciones de los órganos garantes, pero no se presentan indicadores de su desempeño. Es decir, se ofrece un análisis descriptivo que permite informar a los estudios causales. El objetivo es presentar a la ciudadanía información sistematizada que permita estructurar preguntas con base en evidencia empírica: si un OG posee altas capacidades institucionales, ¿éstas corresponden a su desempeño? Si esto no es así, la respuesta se encuentra en áreas distintas a las de recursos institucionales. Por el contrario, si un OG refleja una debilidad importante en cuanto a capacidades institucionales, la pregunta a realizarse es si esta incapacidad es producto de factores endógenos o exógenos.

Tercero, los OG del país cuentan ya con autonomía y con garantías reconocidas en la normatividad; de hecho, a partir de la reforma constitucional, esta garantía de autonomía está salvaguardada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). No obstante, es fundamental responder a estas garantías con mecanismos efectivos de rendición de cuentas que trasciendan la presentación de

informes ante el Congreso del estado.<sup>18</sup> Por ejemplo, en todas las entidades, se establece un mandato fijo para los comisionados. A pesar de esto, es preocupante observar casos donde los comisionados, por renunciaciones anticipadas, no concluyen el periodo para el cual fueron electos. Se entiende la aparición de imponderables que hacen imposible continuar en el cargo, pero se debe evitar que estas renunciaciones sean producto de presiones externas. Los datos indican que la remuneración que reciben los comisionados los obliga a desempeñar este cargo de tiempo completo. Así, los integrantes del pleno de los OG deben rendir cuentas de su actuar, y un principio fundamental es hacer valer y respetar el mandato que se les confirió.

Cuarto, los resultados del estudio indican que los comisionados en México cuentan con una amplia experiencia en el sector público. Esto puede ser una buena noticia, pues se trata de personas que conocen el funcionamiento de la administración pública. Con base en ese conocimiento, pueden generar lineamientos y precedentes que hagan más propicias y precisas a las acciones para consolidar un sistema efectivo de transparencia. Sin embargo, puede ser una mala noticia si esa experiencia implica el mantenimiento de vínculos de lealtad que mermen la imparcialidad que requiere su labor. Ser un órgano ciudadano implica ser impermeable a los vaivenes políticos.

Quinto, los datos señalan que, con respecto al ejercicio de 2010, existe una mejora notable en la creación de manuales de operación y de procedimientos que disminuyen la incertidumbre. El punto crucial está en responder al mandato –en ocasiones legal– de conformar un servicio profesional efectivo, pues resulta irónico institucionalizar procesos sin garantía de estabilidad y sin la profesionalización del personal que los debe implementar. El lastre del patronazgo y de la rotación que tanto daña la gestión pública en las entidades no puede reproducirse en los OG. Los organismos de control deben ser impecables en lo técnico, y meritocráticos en el reclutamiento. Sólo con acciones así se justificaría la lucha por una provisión de recursos más amplia. También eso es rendir cuentas.

Sexto, lo anterior no exime a los gobiernos estatales de proveer a los OG de recursos suficientes para hacer viable su operación. Como se mencionó en el apartado correspondiente, no es posible atraer personal calificado, ni adquirir instrumentos tecnológicos de punta, ni capacitar periódicamente a los sujetos obligados, ni realizar campañas con amplia cobertura de difusión, entre otras acciones, si el presupuesto es escaso. En otras palabras, la transparencia y el derecho al acceso ciudadano a la información pública no estarán plenamente garantizados mientras las

---

<sup>18</sup> Es interesante destacar que, con excepción de Tamaulipas, todos los OG están obligados a presentar este informe.

legislaturas no destinen los recursos suficientes para que los OG cumplan con sus atribuciones y enfrenten los retos que deben superar.

Los gobiernos estatales (poder ejecutivo y poder legislativo) deben ofrecer una justificación razonada de las asignaciones presupuestarias, y establecer compromisos concretos que permitan fortalecer el sistema de transparencia. Áreas de oportunidad abundan: fortalecer la gestión de información y la administración de archivos, fortalecer a las unidades de transparencia (o equivalentes) dentro de la administración pública, implementar estrategias proactivas de difusión de información, etc. Los OG son sólo una pieza más del sistema de transparencia; son los garantes del derecho, pero no son los únicos responsables de que los ciudadanos mexicanos puedan acceder a información de interés público.

Séptimo, un punto de atención de los poderes estatales es el escaso poder de incidencia que tienen los OG sobre los sujetos obligados. Los datos señalaron que alrededor de 40 % de estos organismos no está facultado para sancionar cuando existen desviaciones a la norma. No se busca hacer de los OG instituciones de sanción, pero es importante reflexionar sobre los mecanismos de incidencia a su alcance. Así, se evitará que se propaguen los incentivos para no respetar las diversas disposiciones normativas, dado el bajo o nulo costo de infringirlas.

El país vive una importante transición en materia de derecho a la información con la reciente reforma constitucional que obliga al Congreso de la Unión a presentar una Ley General de Transparencia. En esta reforma, se especificó, además, quiénes son los sujetos obligados a proporcionar acceso a la información que generan. Se mandató la creación de un sistema nacional de transparencia y se buscó establecer mínimos sobre el alcance y la calidad de la información que debe ser pública de oficio. Si bien, la reforma también otorgó autonomía a los OG (que, de cualquier manera, casi todos ya la ostentaban), lo cierto es que impondrá desafíos insoslayables. Los poderes de gobierno de la Federación y las entidades federativas deben estar a la altura de este reto y proporcionar sustento para la ampliación del universo de acción de los OG y para las responsabilidades que recaerán sobre ellos. Del mismo modo, estos últimos tienen la obligación inaplazable de realizar ajustes en su organización interna que permitan potenciar la institucionalización de sus procesos con la profesionalización de su personal, y apuntalar la calidad de sus decisiones al asumir el compromiso de ser órganos imparciales ajenos a la influencia de intereses coyunturales. El análisis de este capítulo permite, a cada órgano garante, identificar las fortalezas y las debilidades con las que cuenta y, sobre todo, los obliga a realizar acciones concretas para solventar los puntos más frágiles.

# Dimensión sujeto obligado





## 5. Sujeto obligado

### Introducción

En el análisis de la política de transparencia, la atención usualmente se concentra en las características de la legislación, o bien, en indicadores sobre cómo los distintos sujetos obligados responden a las obligaciones de la normatividad. Gracias a estos ejercicios, se posee información importante sobre los condicionantes del actuar de los sujetos obligados (la normatividad) y sobre su desempeño (los resultados). Aunque estos datos son relevantes para conocer las entradas y las salidas del sistema, no revelan mucho sobre los factores que conectan ambos extremos. Es decir, no abundan acerca del conjunto de procesos de gestión de información al interior de los sujetos obligados, cerca de los ajustes a sus rutinas que resultan de esto, y acerca de las características del personal involucrado en atender la demanda de información.

Se destaca la escasa atención que ha recibido este tema. La razón es que la tarea de garantizar el acceso a la información pública gubernamental y de fomentar la transparencia no depende solamente de la legislación, de los recursos presupuestales y de las capacidades institucionales de los Órganos Garantes. También está ligada a las prácticas de gestión de información de los sujetos obligados, y a los procesos internos que han desarrollado para asumir las responsabilidades que implica una política efectiva de transparencia. Incorporar al análisis a los sujetos obligados permite completar el estudio de los condicionantes institucionales de la oferta de transparencia: el vigilante de la norma (los órganos garantes) y el obligado por ella.

Es importante considerar que las reformas en las materias de acceso a la información pública y de transparencia en el país se han creado bajo el supuesto de la opacidad como principio de acción de los servidores públicos (Arellano y Lepore 2011). Esto no es sorprendente; desde Max Weber, el control de la información se reconocía como un instrumento de poder. Por ello, el marco normativo ha buscado establecer mínimos de cumplimiento para que los sujetos obligados aminoren su celo por la información que es de la ciudadanía. Así, la legislación de todas las entidades y de la Federación mandata presentar, sin petición mediante, un mínimo de información que se concibe como fundamental para que los ciudadanos tomen decisiones. También obliga a crear canales de comunicación para responder a solicitudes específicas. Además, conmina a las instituciones a buscar alternativas que expandan la información disponible a través de acciones proactivas de diseminación de información y de datos. En otras palabras, la normatividad que protege el derecho de

acceso a la información pública de la ciudadanía es también una normatividad regulatoria de todo aquél que posea información de interés público. Se habla, incluso, de las reformas en transparencia como “una tercera ola de innovación regulatoria” (Fung *et al.* 2004, 6). Si esto es así, las normas en materia de acceso a la información buscan transformar el actuar de los sujetos obligados y, por ello, es pertinente preguntarse cómo ha ocurrido el ajuste, y si éste ha propiciado la internalización de la transparencia como valor organizacional. Es importante recordar que la transparencia es un concepto que no

“[i]ngresa en el consciente colectivo organizacional (y menos en una lógica política como las de las organizaciones gubernamentales) como un simple instrumento que es de inmediato incorporado al *hardware* organizativo. Pasa por ser interpretado, constituido en el engranaje de relaciones entre los grupos y los individuos, racionalizado y hecho razonablemente en conjunto de valores y de normas de la acción organizativa. Además, es interpretado políticamente y ajustado a las tramas políticas de los grupos y sus redes” (Arellano 2007, 37)

En México, la implementación de todas las acciones que responden al mandato de la norma dependen de lo que aquí se denominarán unidades de acceso (en adelante, UA). Éstas “son el ‘vínculo’ al interior de la estructura administrativa de los sujetos obligados que asume el seguimiento y respuesta a las solicitudes de información” y, muy comúnmente, realizan la publicación de la información que debe ser obligatoriamente pública (Ríos y Zavala 2012: 189-190). El nombre de estas unidades no es homogéneo. En algunas entidades se conocen como unidades de transparencia, oficinas de información pública, unidades de acceso, entre otras nomenclaturas. Sin embargo, un factor común de estas oficinas es que son responsables de gestionar las obligaciones de transparencia del sujeto obligado.

Se sabe poco de estas UA en nuestro país. En la Métrica de la Transparencia 2010, se llevaron a cabo 127 entrevistas semiestructuradas a titulares de UA. Fue posible conseguir información sobre su modelo de operación y sobre las características de su operación. Los resultados de ese ejercicio indicaron tres conclusiones generales:

- Primero, los servidores públicos a cargo de las UA enfrentaban una importante carga de trabajo (ya sea por la demanda de información o porque ejercían la titularidad de la UA como una responsabilidad adicional a sus funciones cotidianas). Esto solía impactar en la celeridad y en la precisión con que se respondía a las solicitudes de información (Ríos y Zavala 2012).
- Segundo, los sujetos obligados no respondían de manera homogénea al mandato de la ley. Se identificaron “distintas modalidades de organización y de operación (por ejemplo, la

existencia de normatividad para reclutar personal o para determinar los procedimientos de respuesta) [que impactaban] la eficiencia de la procuración de información pública al ciudadano” (Ríos y Zavala 2012, 202).

- Tercero, los titulares de las UA enfrentaban dificultad continuamente para “responder solicitudes de información ante la ausencia de la misma” (Ríos y Zavala, 2012: 203).

El ajuste hacia la transparencia institucional de los sujetos obligados dependía de decisiones concretas de los niveles directivos de cada gobierno y dependencia (Ríos y Zavala 2012). Es decir, era necesaria la internalización de la norma, no sólo por los encargados de las UA, sino también por el resto de la institución (en particular, los mandos directivos).

El estudio sugirió además que las UA constituyen un valioso instrumento para el fortalecimiento de la gestión cotidiana de las instituciones, pues se conformaban como unidades capaces de “proporcionar información estratégica para la toma de decisiones, la identificación de problemas recurrentes de procedimiento, [detección] de áreas problemáticas o la perfección del sistema de archivos” (Ríos y Zavala 2012, 203).

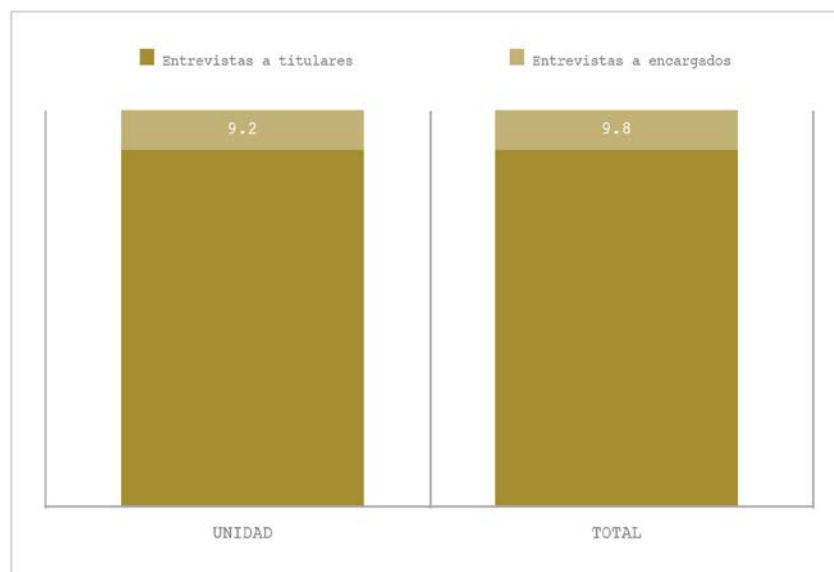
Con estos resultados, la Métrica de la Transparencia 2014 incluyó una quinta dimensión de análisis. Su objetivo central es presentar un panorama de la situación de los sujetos obligados para cumplir con las obligaciones de transparencia. Este análisis incorpora información sobre las características de las UA, sobre el perfil del personal encargado de estas unidades, sobre la presencia de procesos de gestión de información y sobre la apropiación institucional de la transparencia.

## Análisis

Los datos que se reportan en este capítulo provienen de entrevistas semiestructuradas que se realizaron *in situ* por tres miembros titulares del equipo de investigación. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 45 minutos. Se realizaron a los titulares de las UA del poder ejecutivo, del poder legislativo, del poder judicial y del municipio capital de cada entidad federativa. Con respecto al poder ejecutivo, se entrevistó a servidores públicos de su UA (cuando así se identificaba) o al titular de la UA de la Secretaría de gobierno o gobernación. Como equivalente al municipio capital, en el Distrito Federal se entrevistó a la Delegación Iztapalapa, por ser la más grande en términos poblacionales. Es importante mencionar que, en algunas ocasiones, fue imposible entrevistar al *titular* de la UA. Por esta razón, la conversación se sostuvo con el *encargado* de la unidad, que tendía a ser el responsable operativo de la gestión de transparencia institucional. En total, se llevaron a cabo 131 entrevistas, que constituyen el total del universo considerado. De ellas, 90.8 % fueron conversaciones con los titulares (ver Gráfica 1). Esta información permitió

conocer las características sobre la conformación y el funcionamiento cotidiano de las UA.<sup>1</sup>

**Gráfica 1: entrevistas realizadas**



Para asegurar veracidad en la información, se buscó que los cuestionarios se realizaran entre el investigador y el titular de la UA exclusivamente. Además, se confirmó a los entrevistados el carácter confidencial de los datos proporcionados. Por esta razón, la información que se presenta en este capítulo se agregó por entidad (o la federación) y por tipo de sujeto. A pesar de que las variables que se incorporan en esta evaluación no agotan la información obtenida durante las conversaciones, sí representan indicadores que permiten comparar el mínimo de condiciones para una efectiva gestión de las obligaciones de transparencia gubernamental: gestión de información, procesos de respuesta a solicitudes de información y procesos de actualización de información pública de oficio (IPO). Así, el subíndice de sujeto obligado se construyó con cinco variables, que se denominaron “componentes”: unidades de acceso, titular de la unidad de acceso, estructura institucional para la transparencia, institucionalización de la transparencia, e incidencia.

Cada uno de estos componentes se conformó por los indicadores que se detallan en las secciones siguientes. Un dato importante es que se capturó la información para crear variables categóricas. Éstas se normalizaron para generar indicadores de rango 0 - 1 (cero es el valor mínimo). El cálculo final del índice corresponde al promedio simple del resultado por

<sup>1</sup> Los cuestionarios empleados se presentan en el Anexo 5-I.

componente. A menos que se indique lo contrario, todas las tablas, figuras, figuras y gráficas de este capítulo provienen de las entrevistas.

## Las Unidades de Acceso en México

En México, es posible reconocer dos modalidades de organización de la UA. Esta distinción es de suma relevancia para el análisis que sigue. La primera modalidad se refiere a una UA única que coordina y gestiona las responsabilidades de transparencia para el poder ejecutivo, para el poder legislativo, para el poder judicial o para el municipio en su totalidad. Estas UA únicas suelen apoyarse en una estructura conformada por enlaces ubicados en cada oficina administrativa de la organización. La segunda se refiere a UA diferenciadas, es decir, existe más de una unidad de acceso en el municipio y en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Para el poder ejecutivo y para los municipios, esta modalidad se manifiesta en la existencia una unidad de acceso por dependencia gubernamental que puede estar (aunque no necesariamente) sujeta a una coordinación general. Para el poder legislativo, se manifiesta con una UA para el Congreso estatal y otra adicional para la entidad de fiscalización superior. Para el poder judicial, esta modalidad ocurre cuando se distingue una UA para tribunal superior de justicia, que es distinta e independiente del consejo de la judicatura (o equivalente) y/o de los tribunales especializados (ver Figura 1).

**Figura 1: modalidades de operación de la UA**

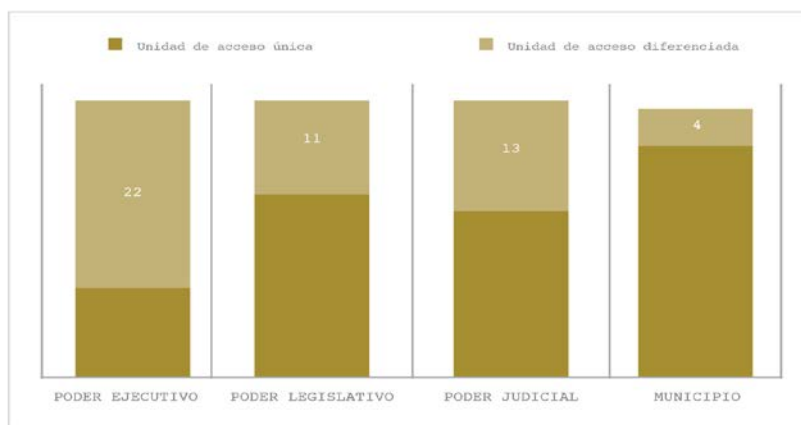


Figura 1: Modalidades de operación de la UA

La primera modalidad es preponderante en los municipios entrevistados (ver Gráfica 2). Sólo en Aguascalientes, en Nuevo León, en Puebla y en Sonora, el municipio capital cuenta con una UA en cada dependencia u oficina municipal. En contraste, la segunda modalidad (UA diferenciadas) es más frecuente en el poder ejecutivo.

Como se mencionó, cuando la modalidad es de UA diferenciadas, suelen existir una coordinación conformada por personal específico para esta tarea o una oficina gubernamental (usualmente vinculada con la secretaría de gobierno, con la contraloría o su equivalente y, en menor medida, con la secretaría de finanzas) que coordina el actuar de las UA. En más de una ocasión, el entrevistado destacó la relevancia de esta unidad, pues permite realizar evaluaciones sobre el desempeño del conjunto de sujetos obligados (entendidos como dependencias) sobre la IPO o sobre los tiempos de respuesta de las solicitudes de información. En ocasiones, estas coordinaciones (formales o informales) asumen la responsabilidad de capacitar a los servidores públicos en el uso de herramientas como Infomex. En otros casos, buscan homogeneizar criterios de actuación, por ejemplo, con la creación de formatos únicos. El reto más importante se presenta cuando esta coordinación se da de manera informal (es decir, su existencia, no está contemplada en la normatividad). En esas circunstancias, sus sugerencias no tienen la fuerza de mandato y pueden enfrentar resistencias en las dependencias sobre las que no tienen jurisdicción.

**Gráfica 2: tipo de unidad – por sujeto obligado**



Gráfica 2: tipo de unidad – por sujeto obligado

Un dato relevante es que no existe homogeneidad sobre las características de la UA al interior de cada entidad. Como se puede apreciar en la Gráfica 3, esta situación sólo sucede en los casos de Durango, de Guanajuato y de Hidalgo. Éstos cuentan con una UA única en los cinco ámbitos de análisis.

**Gráfica 3: tipo de unidad – por entidad**

Sujeto obligado	Poder ejecutivo		Poder Legislativo		Poder Judicial		Municipio	
	Única	Diferenciada	Única	Diferenciada	Única	Diferenciada	Única	Diferenciada
AGS								
BC								
BCS								
CAM								
CHI								
COA								
COL								
CS								
DF								
DGO								
GRO								
GTO								
HGO								
JAL								
MEX								
MICH								
MOR								
NAY								
NL								
OAX								
PUE								
QRO								
QROO								
SIN								
SLP								
SON								
TAB								
TAM								
TLAX								
VER								
YUC								
ZAC								
FED								

Gráfica 3: Tipo de unidad general

Las evaluaciones y las ponderaciones siguientes toman en cuenta la modalidad de la UA, por lo que el análisis se ajusta a la realidad de cada

sujeto obligado. Con esto, se fortalece la comparabilidad y no se pierde el objetivo del estudio.

## Componente 1: unidades de acceso

El primer componente del subíndice de sujeto obligado parte de la siguiente propuesta teórica: la transparencia es una política pública transversal a la gestión pública. Por ello, es relevante que el encargado de cumplir con las obligaciones que impone la norma cuente con recursos político-institucionales. Es decir, la UA debe tener una ubicación central y estratégica dentro de la estructura institucional para garantizar el libre acceso a los principales actores en la toma de decisiones. Asimismo, las UA deben tener poder de influencia para incidir en los procesos de gestión institucional al igual que otras organizaciones de mandato transversal (Ríos Cázares s.f.). En otras palabras, independientemente de la modalidad, la habilidad de realizar transformaciones importantes en los procesos vinculados con la implementación y con seguimiento de una política efectiva de transparencia institucional depende de la capacidad de la UA para determinar lineamientos de observancia general y obligatoria para las dependencias o para las áreas administrativas. De acuerdo con esto, lo idóneo es que la UA cuente con una adscripción que le proporcione un mandato contundente dentro del área gubernamental que se le ha designado como responsabilidad.

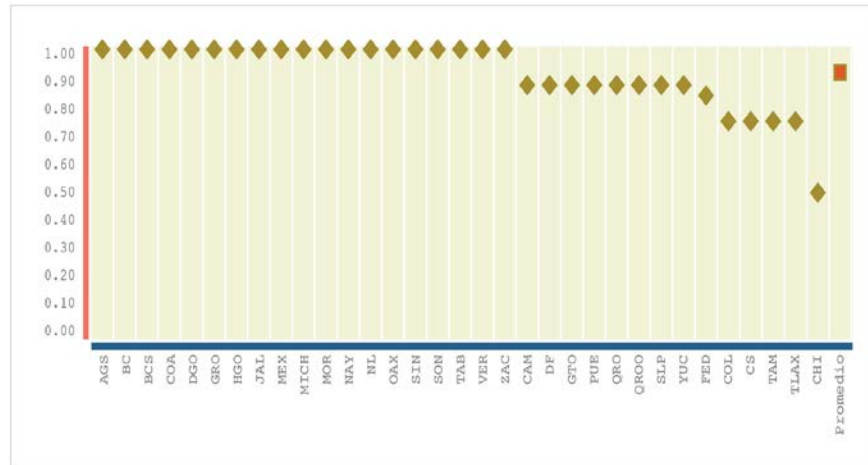
A partir de la modalidad de organización de la UA, se evalúan dos indicadores en este componente. El primero corresponde al proceso de nombramiento del titular. Aquí, se privilegian situaciones donde recae en el presidente municipal o en las cabezas de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, en el entendido de que este tipo de nombramiento acerca al titular a los principales actores en la toma de decisiones dentro de la organización. De este modo, si se trata de una UA única se otorga el valor de 1 si el nombramiento del titular de la unidad de acceso recae en el presidente municipal o en los titulares de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. Se da el valor de 0.5 si el nombramiento del titular de la UA está a cargo de la oficina de adscripción.<sup>2</sup> El valor nulo se asigna en cualquier otro caso. Si se trata de unidades de acceso diferenciadas, se otorga el valor de 1 si el nombramiento del titular de la UA descansa en el titular de la oficina o del sujeto obligado correspondiente. Se da un valor nulo en cualquier otro caso. Los datos indican que, en la mayoría de las entidades, este nombramiento es responsabilidad del titular principal. La excepción es Chihuahua donde esta situación se reportó como poco frecuente (ver Gráfica 4).

---

<sup>2</sup> Se otorga el valor de 1 cuando la oficina de adscripción es del titular.



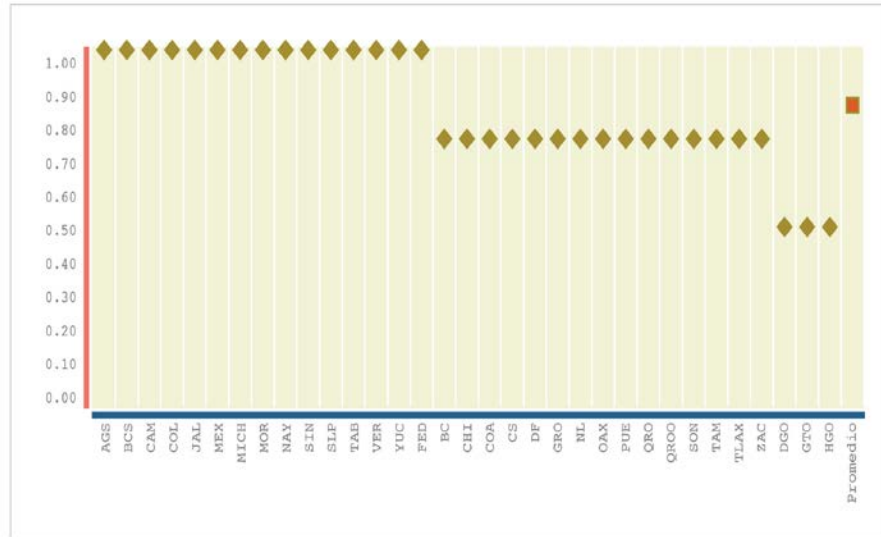
**Gráfica 4: nombramiento del titular de la UA - promedio por entidad**



Gráfica 4: nombramiento del titular de la UA - promedio entidad

El segundo indicador evalúa la adscripción de la UA y, como se mencionó anteriormente, en esta evaluación se considera como un atributo positivo que la UA esté directamente adscrita a la oficina de los mandos directivos. Se asume que esta adscripción permite, al titular de la UA, recibir mayor apoyo institucional para crear lineamientos de observancia común. Así, si se trata de una unidad de acceso única, se otorga el valor de 1 si la adscripción es directamente a la oficina presidente municipal o de los titulares de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. Se asigna valor nulo en cualquier otro caso. Cuando la UA es diferenciada, se otorga el valor de 1 si la adscripción de la unidad es directamente a la oficina del titular de la oficina o sujeto obligado correspondiente. El valor es nulo en cualquier otro caso. La Gráfica 5 muestra estos promedios por entidad.

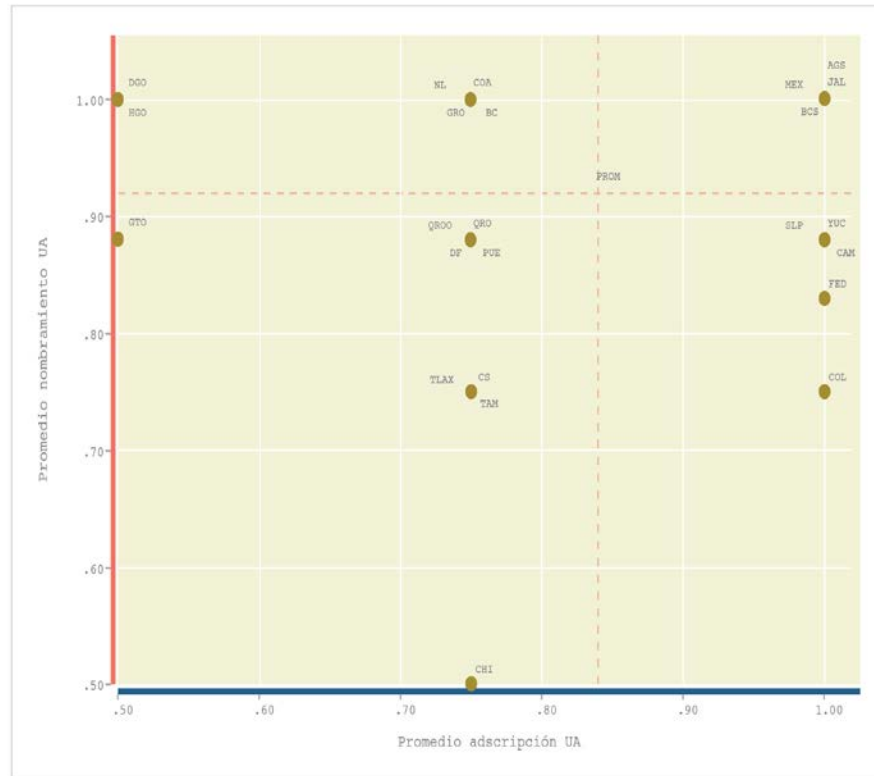
**Gráfica 5: adscripción de la UA – promedio por entidad**



Gráfica 5: adscripción de la UA - promedio entidad

Al cruzar ambos indicadores por entidad, se observa que, en la mayoría de las entidades, la UA no cuenta con los recursos político institucionales a los que se hace mención en este componente (ver Gráfica 6). Aguascalientes, Baja California Sur, Estado de México y Jalisco son las entidades donde los titulares de las UA se encuentran mejor posicionados. En entidades como Chihuahua o Guanajuato, los titulares de la UA carecen de la legitimidad y de la autoridad. Esto puede derivarse del nombramiento indirecto; o bien, no se encuentran en una posición institucional estratégica que pueda apoyar la difusión de mandatos transversales a la organización.

**Gráfica 6: nombramiento y adscripción de las UA – promedio por entidad**

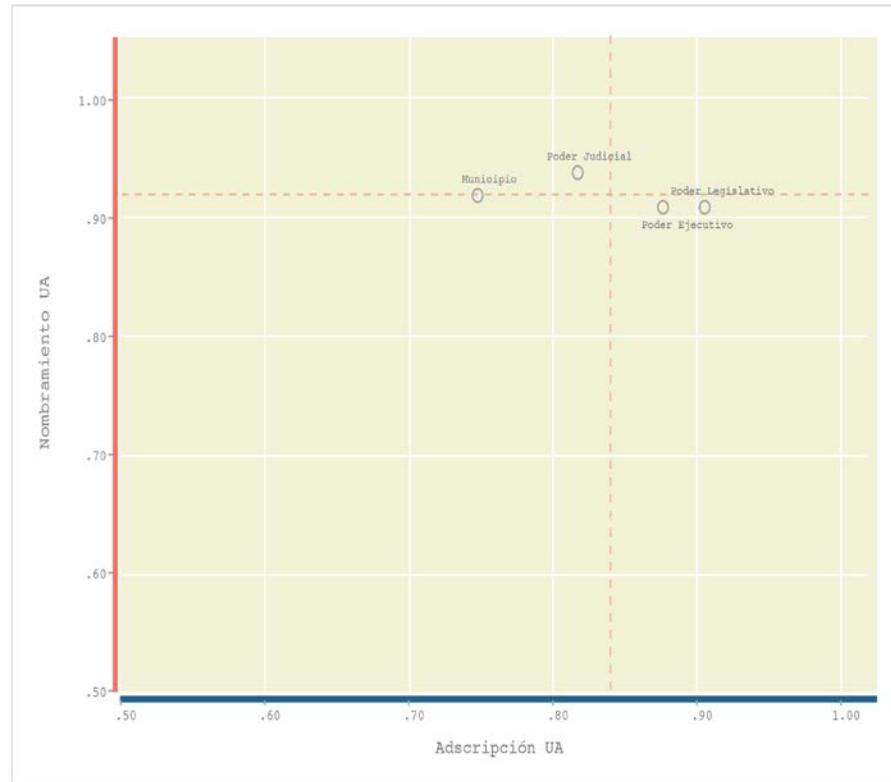


Gráfica 6: nombramiento y adscripción de las UA – promedio por entidad

Una mirada distinta a los mismos datos (reorganizados por el promedio de acuerdo con el tipo de sujeto obligado) muestra cierta uniformidad (ver Gráfica 7). Sin embargo, se destaca que, en los municipios, la adscripción de la UA tiende a estar desvinculada de la presidencia municipal. Los poderes ejecutivo y legislativo se mantienen en el promedio con respecto al indicador de nombramiento y, en estos casos, la UA suele estar vinculada a la oficina del titular. En el caso del poder legislativo, ésta es la presidencia de la mesa directiva o de la junta política. Una situación común que puede ayudar a entender esta característica es el proceso de organización del poder legislativo. Durante éste, las direcciones tienden a signarse con base en la conformación partidista del congreso. Esto obliga a

que las decisiones más relevantes sobre transparencia descansen en el órgano colegiado con mayor poder dentro de la institución.

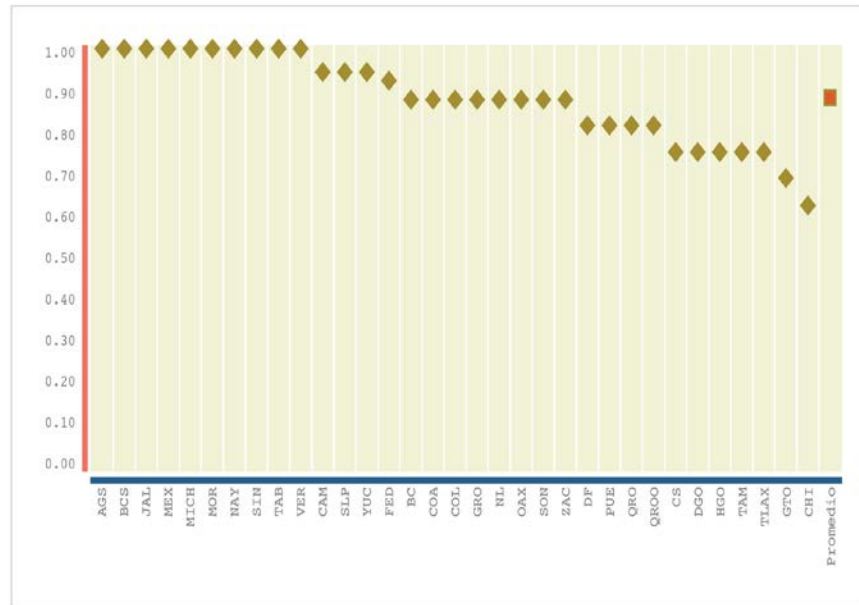
**Gráfica 7: nombramiento y adscripción de las UA – promedio por tipo de sujeto**



Gráfica 7: nombramiento y adscripción de las UA – promedio por tipo de sujeto

El promedio simple de estos indicadores genera el valor definitivo del componente 1 (ver Gráfica 8). Los resultados indican que, para 22 entidades, el componente está por encima o es equivalente al promedio (0.88). Es decir, la mayoría de las UA de la muestra cuenta con alguna herramienta política o institucional (o con ambas), ya sea porque el nombramiento descansa directamente en el titular, o bien porque la UA está vinculada directamente a la oficina del directivo más alto. En los casos de Chihuahua y Guanajuato (donde predomina la modalidad de UA única por sujeto obligado), los resultados sugieren que el nombramiento y la adscripción del titular se alejan de una posición estratégica, como se definió en este apartado. La Gráfica 9 presenta el valor definitivo del componente por tipo de sujeto.

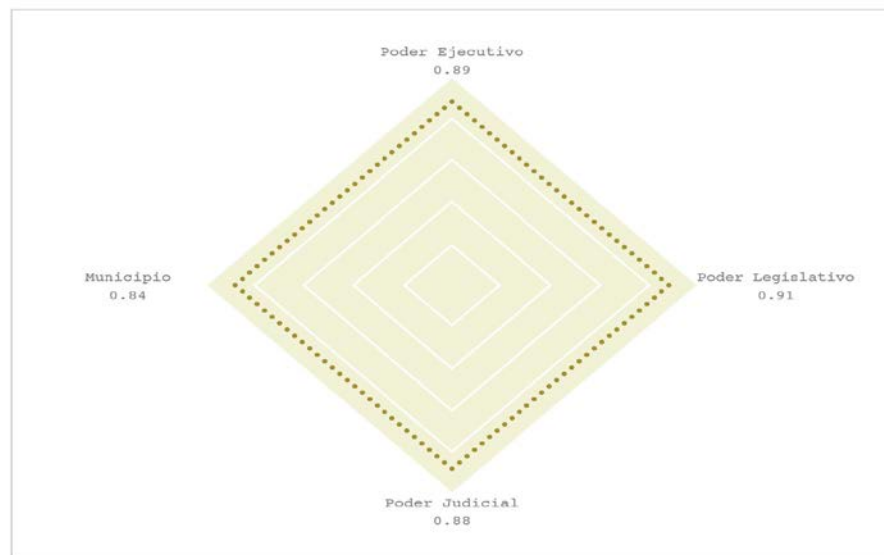
**Gráfica 8: componente 1 – unidades de acceso**



Gráfica 8: componente 1 - unidades de acceso

**Gráfica 9: componente 1 – unidades de acceso por tipo de sujeto obligado**

Gráfica 9: componente 1



El componente 1, sin embargo, puede disfrazar una situación recurrente: en algunas entidades y sujetos obligados, el *titular* de la UA firma las resoluciones, pero quien opera en realidad es el *encargado*. Esto quiere decir que la persona que está directamente vinculada en la coordinación de los enlaces administrativos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia no es el titular, sino un subordinado. En ocasiones, la legislación estatal determina que la dirección recae en alguna posición específica y homogénea a toda la administración pública (por ejemplo, directores jurídicos o directores administrativos). Por lo tanto, se delega la responsabilidad de la transparencia institucional a algún cargo directivo que ya cuenta con actividades clave de la dependencia u oficina en su repertorio. Así, su atención a los asuntos relacionados con la operación cotidiana de la transparencia institucional se limita a intervenir en casos de conflicto o a firmar las resoluciones operadas por un tercero.

## Componente 2: sobre el titular de la unidad de acceso

El objetivo de este segundo componente es identificar situaciones donde el servidor público a cargo de gestionar las responsabilidades institucionales de transparencia cuenta con conocimientos y/o capacitación en la materia. En este componente, se evalúan tres indicadores que aluden al perfil y a la capacitación de su titular. Primero, la existencia de requisitos predeterminados para ser candidato a la titularidad de la UA, en el entendido de que estos permiten estandarizar capacidades. Para esta evaluación, se otorga el valor de 1 si se determinan por normatividad los criterios formales (por ejemplo, conocimientos específicos) y nulo si no se reconocen algunos requisitos particulares.

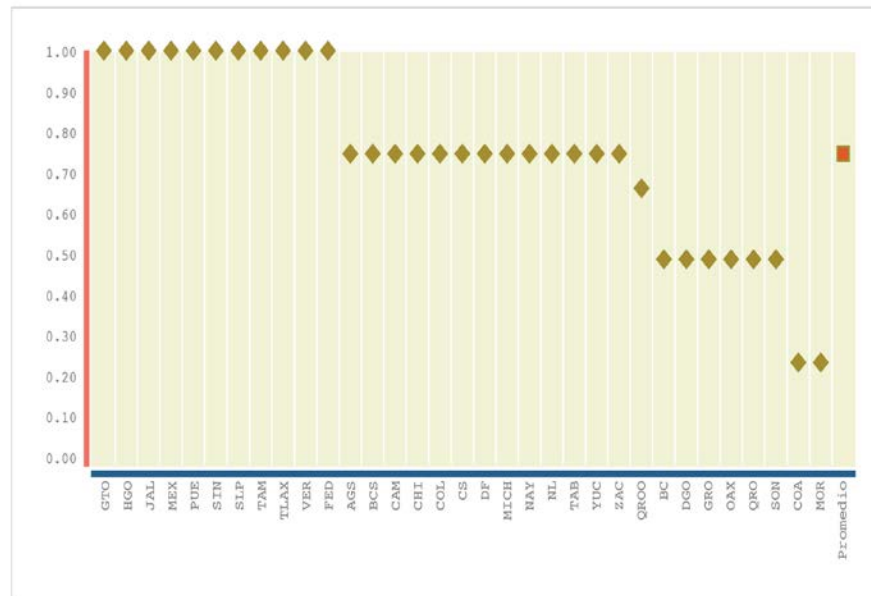
El segundo indicador se refiere a la experiencia del titular de la UA; ésta se comprende como conocimiento en el área de transparencia. Esta variable es relevante debido a la alta rotación que se presenta en la administración pública mexicana. Se tomó como referencia a la posición inmediata anterior del titular de la UA. Se otorgó el valor de 1 si la experiencia del titular estaba vinculada al área de transparencia; la calificación fue cero en caso contrario.

Finalmente, el tercer indicador de este componente se basa la capacitación en materia de transparencia. El propósito de incorporar este indicador fue compensar la ausencia de experiencia por una capacitación constante. Para evaluar este apartado, se preguntó si el personal de la UA había recibido capacitación en los últimos 12 meses. Se otorgó el valor de 1 si se declaró haber recibido capacitación adicional a la proporcionada por el órgano garante. La razón de esta valoración fue distinguir aquellos casos en que los sujetos obligados hacían un esfuerzo adicional por fortalecer el

conocimiento sobre el derecho de acceso a la información pública y sobre la política de transparencia. En esta consideración, se otorgó el valor de 0.5 si la capacitación recibida por el personal de la UA provino sólo del órgano garante, y se dio valor nulo si no se reconoció capacitación alguna.

La Gráfica 10 muestra el resultado promedio por entidad del primer indicador. En ocho entidades, la tendencia es la ausencia de criterios preestablecidos. Es decir, la normatividad (entendida como legislación estatal, reglamento institucional o lineamientos formales) no establece características específicas sobre el perfil del titular, independientemente de la posición administrativa que detenta. En estos casos, la probabilidad de que el nombramiento descansa en personas ajenas a la institución o al tema de transparencia es mayor.

**Gráfica 10: requisitos para la titularidad de la UA**



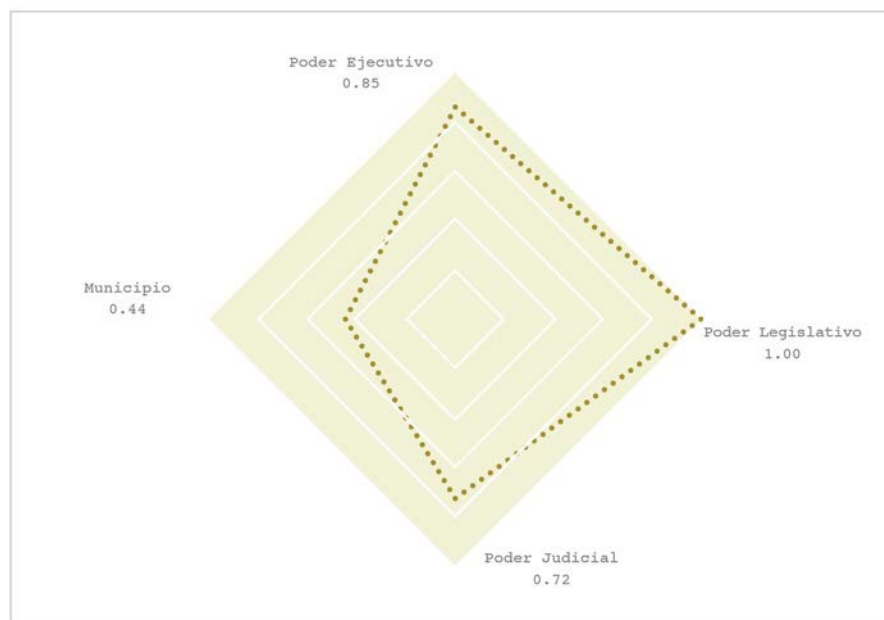
Gráfica 10: requisitos para la titularidad de la UA

La gráfica 11 muestra el promedio del mismo indicador por tipo de sujeto. Como se muestra, esta característica es poco recurrente en los municipios capitales de la República. Sólo en catorce entidades, se indicó la existencia de requisitos formales para ocupar la titularidad de la unidad. Ante esta pregunta, la respuesta usual en los municipios fue que la posición se desempeñaba por los directores jurídicos del municipio o por personal de contraloría. Se consideró que estas áreas fueron las mejor capacitadas para dar una respuesta formal (legal) a las solicitudes de información o, simplemente, que estas áreas tienen mayor conocimiento sobre el funcionamiento de la administración municipal. Así, se decidió que éstos

constituyen criterios suficientes para la asignación. En segundo lugar, está el poder judicial, y fue en el poder legislativo donde se declaró que los titulares deben cumplir con requisitos particulares en la totalidad de los casos.

### Gráfica 11: requisitos para la titularidad de la UA por sujeto obligado

Gráfica 11: requisitos para la titularidad de la UA

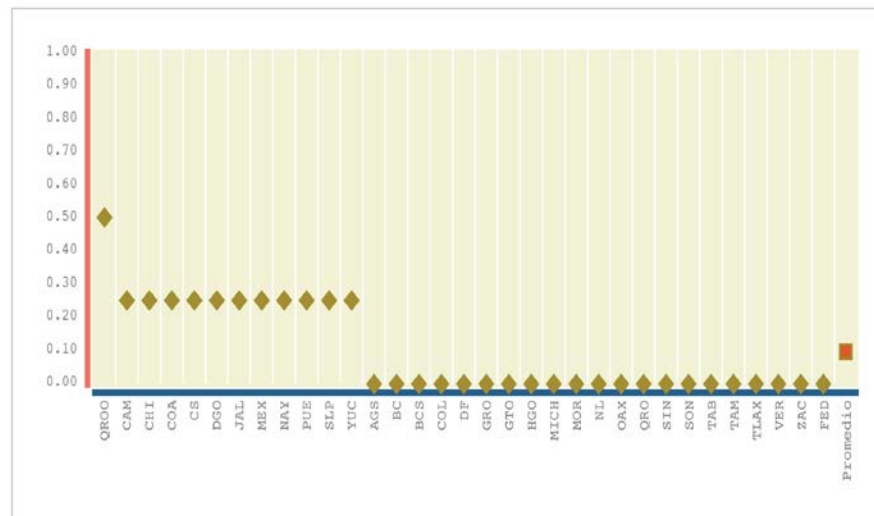


Con respecto al segundo indicador (experiencia), los resultados indican que, en 21 UA, el titular no contaba con experiencia en materia de transparencia (ver Gráfica 12). En algunos casos, los entrevistados declararon tener experiencia en el sector público, pero no necesariamente en la misma dependencia o sujeto obligado. Es decir, el titular no provenía de la propia burocracia de la institución. Usualmente, en estos casos se declaró que el titular había sido (o era) parte del equipo de trabajo que acompaña al titular de la dependencia. También se detectaron situaciones en donde el titular de la UA fungía como representante del titular de la dependencia. Esto sugiere que, en algunas ocasiones, esta posición se asigna por motivos distintos de proveer directivos capacitados para la UA. Éste no es un factor soslayable, pues contar con conocimiento sobre el funcionamiento del sujeto obligado (sea éste un poder de gobierno, un gobierno municipal o una dependencia) es crucial para cumplir efectivamente con las obligaciones de transparencia, principalmente en lo



que concierne a la resolución de solicitudes de información. Basta pensar que el proceso usual que siguen los titulares se conforma de cinco pasos: recibir la solicitud, acreditar competencias, canalizar al área que detenta la información, ponderar –junto con el área- la necesidad de prórroga o la reserva de la información, y proporcionar al ciudadano la respuesta. El segundo y el tercer eslabón de este proceso dependen de que la UA conozca a cabalmente el funcionamiento de la institución y, con base en ese conocimiento, canalice con celeridad la solicitud al área correspondiente. Contar además con conocimiento en materia de transparencia (normatividad aplicable, lineamientos, criterios y precedentes) permite una mejor evaluación sobre las necesidades de prórroga o sobre las resoluciones de reserva.

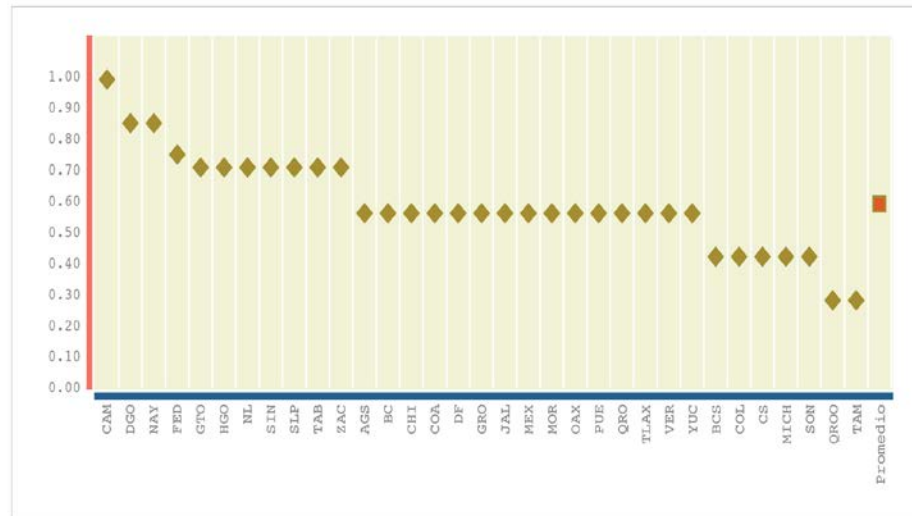
**Gráfica 12: experiencia titulares de la UA - promedio por entidad**



Gráfica 12: experiencia titulares de la UA - promedio por entidad

Los resultados del tercer indicador (capacitación) son contundentes al mostrar la dependencia de las UA a las labores de capacitación de los órganos garantes. Sólo en once entidades, se indica que los sujetos obligados procuran capacitarse con insumos adicionales a los que proporciona el órgano garante. En el extremo contrario, y de manera preocupante, ocho entidades indican no reconocer procesos de capacitación (ver Gráfica 13).

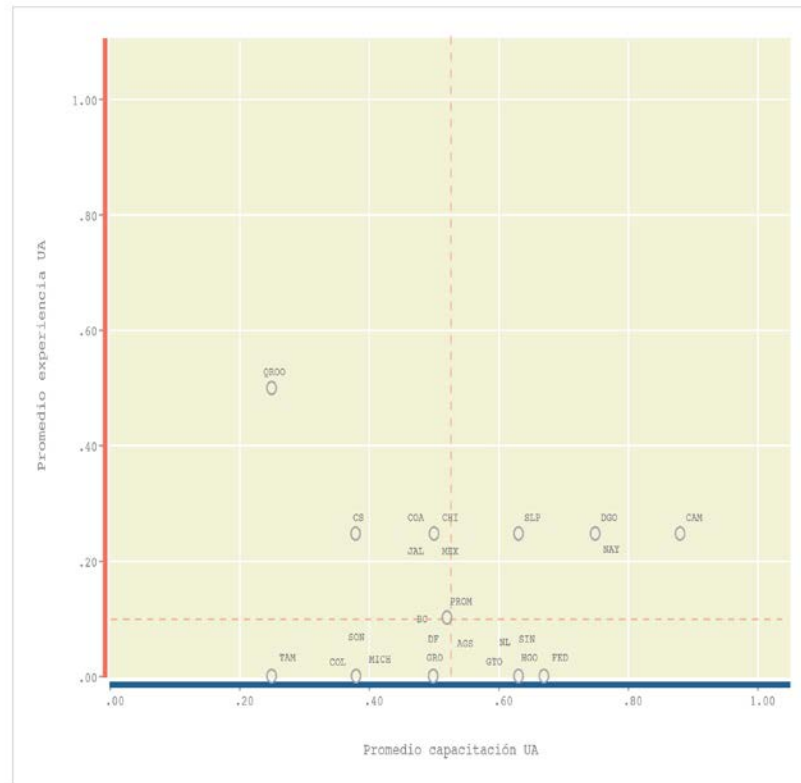
**Gráfica 13: capacitación a personal de la UA por entidad**



Gráfica 13: capacitación a personal de la UA por entidad

Una hipótesis optimista en este componente era la posibilidad de dilucidar una compensación entre la experiencia y la capacitación; sin embargo, ésta no es evidente. No es obvio que la ausencia experiencia en el cargo (debido, tal vez, a la ausencia de requisitos específicos) se compense con una intensa labor de capacitación que trascienda la oferta de los órganos garantes (ver Gráfica 14). En seis entidades, cuyo indicador en experiencia es muy bajo, las acciones de capacitación se encuentran por debajo del promedio (que, por sí mismo también es un valor bajo). Sólo en Campeche, en Durango, en Nayarit y en San Luis Potosí es evidente un mayor esfuerzo de capacitación.

**Gráfica 14: experiencia y capacitación de las UA – promedio por entidad**



Gráfica 14: experiencia y capacitación de las UA – promedio por entidad

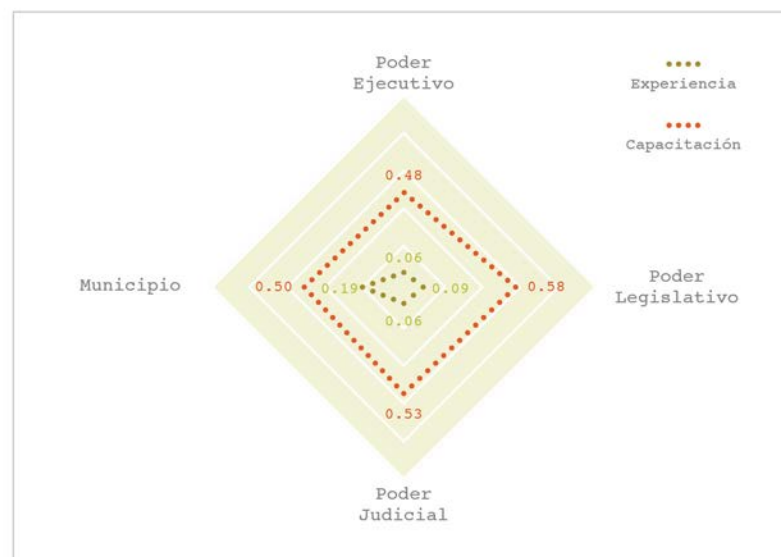
Cuando se agrupan estos mismos indicadores por tipo de sujeto obligado (ver Gráfica 15), el resultado es contundente: después de más de 10 años de trabajar en la construcción de un sistema de transparencia, la experiencia de los titulares de las unidades de acceso no constituye un criterio relevante en su designación. Contrario a lo que se esperaría, la frecuencia de experiencia más alta está en los municipios (seis casos). En los casos entrevistados, estas UA correspondían a titulares que repetían en el cargo. Incluso, se encontraron titulares que llevaban más de dos trienios cumpliendo con esta responsabilidad. En cambio, sólo dos de los entrevistados para el poder judicial y dos para el poder ejecutivo indicaron contar con experiencia en materia de transparencia. En el poder legislativo, se identificaron tres casos.

En cuanto a capacitación, se destacan dos aspectos. Primero, está la dependencia evidente del sujeto obligado a la capacitación proporcionada por del órgano garante (todos los promedios son cercanos a 0.5). Segundo, en la mayoría de las entrevistas se consideró capacitación a toda invitación

a seminarios, a conferencias y a pláticas por parte del órgano garante. El espacio más notable fue la semana de la transparencia. Esto significa que no existe capacitación continua y adicional a la oferta proporcionada por el propio órgano garante. Así, los datos evidencian la relevancia que tiene este último para fortalecer el sistema de transparencia en las entidades federativas.

### Gráfica 15: experiencia y capacitación - titulares de la UA - promedio por sujeto obligado

Gráfica 15: experiencia y capacitación - titulares de la UA - promedio por sujeto obligado

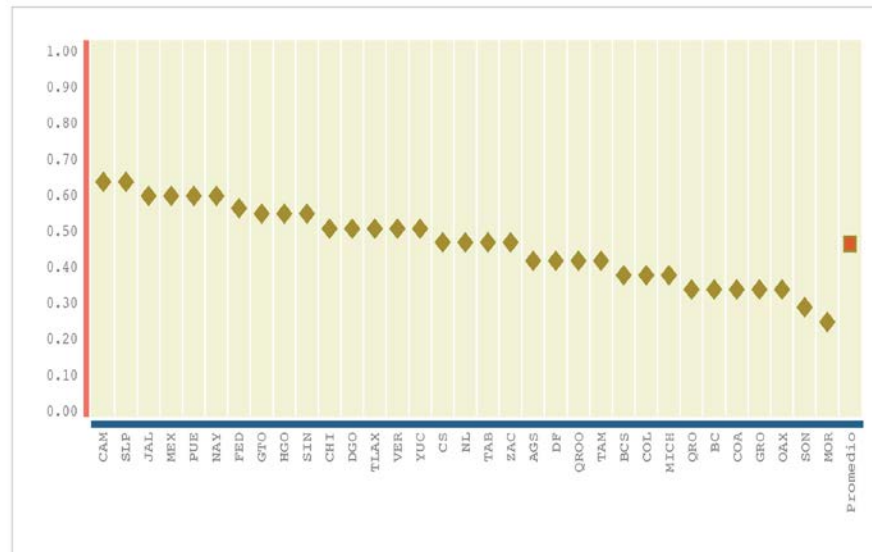


El componente 2 indica que 19 entidades están por encima o son equivalentes al promedio (0.46) (ver Gráfica 16). Estos valores apuntan a que uno de los elementos centrales en el fortalecimiento de los sujetos obligados, como actores principales en el sistema de transparencia, es cuidar el perfil de los titulares de las UA. Establecer criterios o requisitos es necesario, pero no suficiente: es fundamental que los sujetos obligados asuman la importancia de esta posición, y que otorguen estabilidad laboral y/o capacitación constante.

El papel de los órganos garantes es muy relevante en este apartado para los titulares de UA de cualquier tipo de sujeto obligado (ver Gráfica 17). Por esta razón, es crucial que los órganos garantes evalúen la calidad y los alcances de su oferta de capacitación. Sin embargo, esto no exime a los sujetos obligados de procurar un programa de capacitación constante para

los titulares de las UA y para el personal en general. Sólo con acciones proactivas será posible internalizar la transparencia como un valor de la organización.

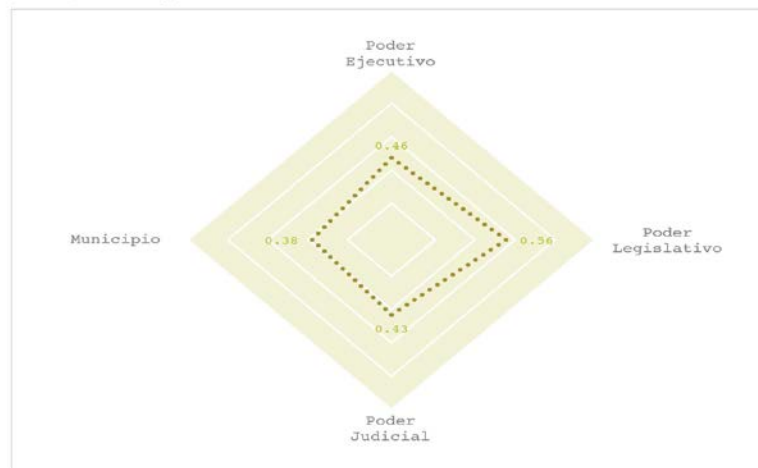
**Gráfica 16: componente 2 - sobre el titular de la unidad de acceso – por entidad**



Gráfica 16: componente 2 - sobre el titular de la unidad de acceso – por entidad

**Gráfica 17: componente 2 - sobre el titular de la unidad de acceso – por sujeto obligado**

Gráfica 17: componente 2 - sobre el titular de la unidad de acceso por sujeto obligado



## Componente 3: estructura

El objetivo del tercer componente es evaluar qué acciones ha iniciado el sujeto obligado para cumplir con las obligaciones de transparencia que trascienden la creación y el mantenimiento de una UA. En particular, se reportan la existencia de enlaces administrativos, la estabilidad de estos nombramientos, y la manera en la que se establece la comunicación con la UA. Lo anterior se evalúa con base en las responsabilidades que asume la UA. Éstas pueden restringirse a la gestión de solicitudes de información, a la actualización de la información pública de oficio, y a capacitar al personal de la institución (usualmente, a los enlaces administrativos).

Se reconoce la existencia de una estructura de enlaces administrativos cuando el entrevistado declaró –y mostró– que existe personal habilitado en cada dependencia o área para responder a las solicitudes de información y/o para la actualización de la información pública de oficio. Con este indicador, se pretende aproximar la existencia de procesos preestablecidos que den mayor certeza a la gestión de información. Se otorga valor de 1 si se reconoce la existencia de enlaces y éstos son estables (existencia de directorio, preestablecidos por normatividad, etc.). Se asigna valor de 0.5 si los enlaces de transparencia son los titulares de las distintas dependencias o áreas. Si no hay enlaces reconocidos, la calificación es nula.

El segundo indicador de este componente corresponde a las actividades/responsabilidades reconocidas por los titulares de las UA. De las respuestas obtenidas por los entrevistados, es posible identificar tres usuales: gestión de solicitudes de información, actualización de información pública de oficio y capacitación al personal de la dependencia. Esta variable asume valores de 0.33 a 1. Uno es el valor máximo e indica que la unidad de acceso asume las tres responsabilidades.

En nueve entidades, los entrevistados declararon la existencia de una estructura formal y estable de enlaces administrativos. En 15 entidades más, esta situación es preponderante (ver Gráfica 18). Algunos sujetos obligados que reportaron esta característica han desarrollado estrategias interesantes de comunicación interna a través de sistemas propios de gestión de procesos y de información. Existen casos donde el sistema permite al titular de la UA dar seguimiento puntual a las solicitudes de información (de manera paralela al sistema Infomex).<sup>3</sup> Asimismo, se han desarrollado plataformas que facilitan a las distintas unidades administrativas “cargar” información para cumplir con los plazos definitivos para la actualización de la información pública de oficio.<sup>4</sup>

---

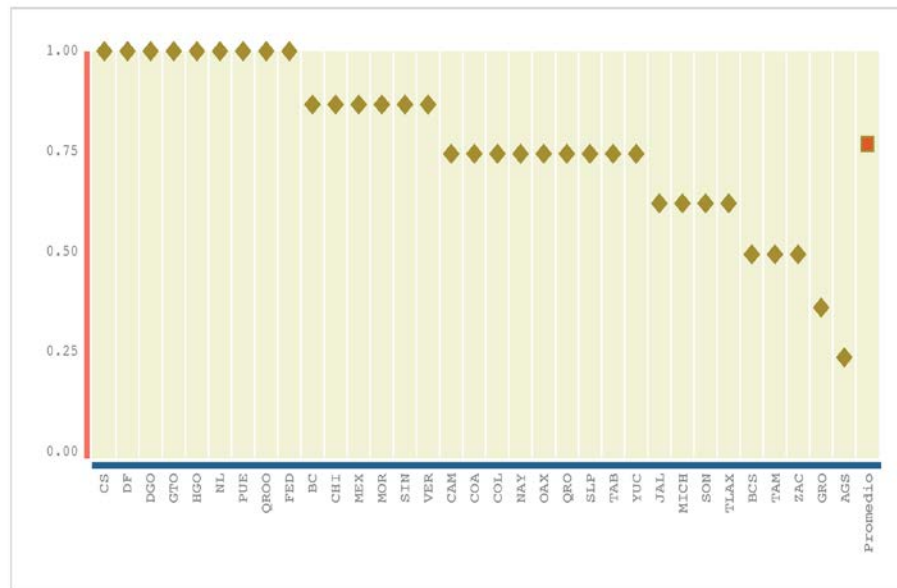
<sup>3</sup> Esto sucede en Chiapas.

<sup>4</sup> Esto sucede en Chiapas y Colima.

Sin embargo, éstos son sólo casos notables. En el extremo contrario, existen situaciones donde la comunicación entre el titular de la UA y los distintos enlaces es estrictamente por oficio. Una variante de esta modalidad (la más frecuente) es aceptar la recepción electrónica de oficios para acelerar el proceso, pero siempre se respalda por una copia física.

En ocasiones, se reconoció la existencia de una estructura de enlaces, pero conformada por los titulares de las distintas áreas administrativas. La lógica en este tipo de estructura es que el contacto sea la persona con mayor autoridad en el área. Sin embargo, los titulares de las áreas administrativas son los que menos tiempo pueden o quieren dedicar a la gestión de solicitudes de información o de actualización de portales. En estos casos, delegan a subordinados la tarea y éstos suelen variar con frecuencia. De este modo, se revierte toda la lógica y la ventaja de contar con una estructura de enlaces. Para los entrevistados, la mejor alternativa para cumplir con los tiempos que demanda la normatividad fue solicitar que el titular nombrara un encargado fijo. Una situación cercana a esta última se reportó en siete entidades.

**Gráfica 18: existencia de enlaces – por entidad**



Gráfica 18: existencia de enlaces - entidad

En el agregado por tipo de sujeto obligado, los resultados indican que el poder judicial es el área en donde menor estructura se observa. El municipio y el poder ejecutivo son los que mayor estructura reportan (ver Gráfica 19). Esto puede tener dos explicaciones: por un lado, la intensa

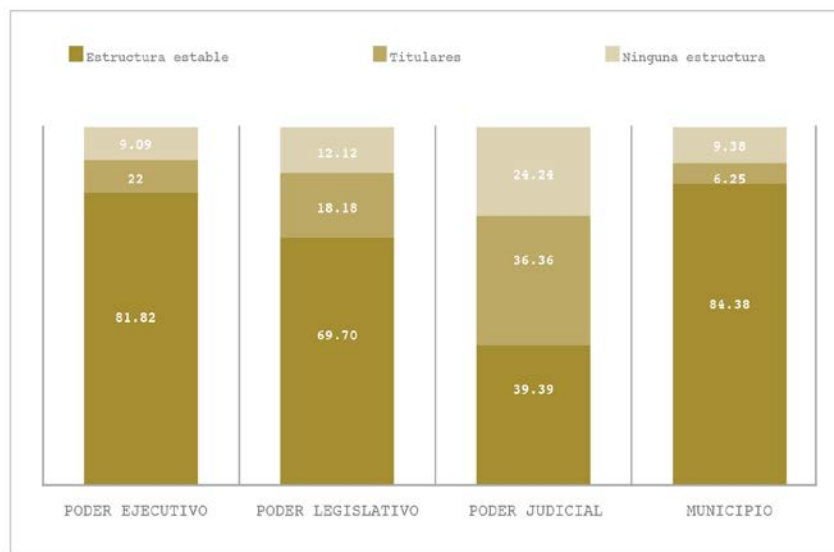
demanda de información por parte de la ciudadanía; y por el otro, las particularidades de la organización interna del sujeto obligado.

Sobre la primera hipótesis, es viable pensar que el número de solicitudes de información tiende a ser más elevado hacia el poder ejecutivo (con todas sus dependencias) y hacia el municipio (con todas sus dependencias). Con el primero, es porque concentra la información más relevante del desempeño estatal y porque, para muchos ciudadanos, no es claro quién es el responsable de ciertas políticas públicas. La demanda al municipio suele deberse a solicitudes sobre trámites y/o decisiones del cabildo. Independientemente de las causas de la demanda, lo cierto es que ésta parece haber obligado a los titulares de los gobiernos estatales y municipales a crear una estructura de comunicación interna que encauce, facilite y, en el mejor de los casos, haga eficiente la gestión de las obligaciones de transparencia. También han generado una estructura que controla el tipo y la extensión de la información proporcionada. Por otra parte, los poderes ejecutivo y municipal son quienes tienen más obligaciones en lo que concierne a información pública de oficio. En cambio, los poderes legislativo y judicial enfrentan una demanda menor, aunque con información mucho más específica.

La segunda hipótesis se refiere a la organización interna de cada poder. En el caso de los poderes judiciales, los enlaces no sólo corresponden a personal de las áreas administrativas, sino también a personal de los propios juzgados. En estas situaciones, el enlace directo es el juez o un secretario de acuerdos designado por el juez responsable. Para el poder judicial, trece entidades reportaron la existencia de una estructura estable; doce indicaron la segunda modalidad (titulares como enlaces); y ocho más señalaron que no tienen ninguna estructura.



### Gráfica 19: existencia de enlaces – por sujeto obligado

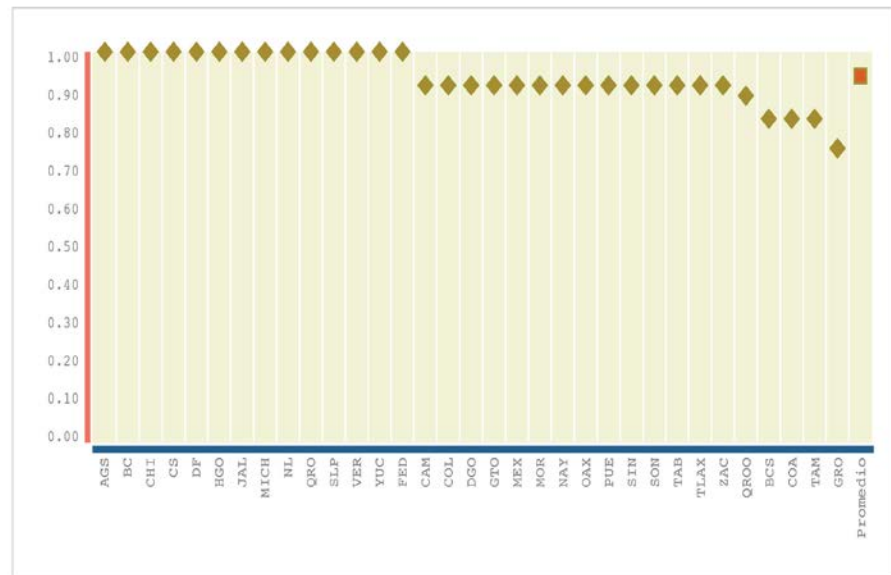


Gráfica 19: existencia de enlaces - sujeto obligado

Con respecto al segundo indicador (responsabilidad), los resultados muestran uniformidad en las actividades de las UA: la gran mayoría cumplen las tres actividades enunciadas (ver Gráfica 20).<sup>5</sup> Es paradójico que las UA que no reciben capacitación tengan la responsabilidad de proporcionarla al interior del sujeto obligado. En el agregado por tipo de sujeto, nuevamente el poder judicial tiene el promedio más bajo. En estos casos, las unidades se concentran, primero, en resolver solicitudes de información y, posteriormente, en la actualización de la información pública de oficio (ver Gráfica 22).

<sup>5</sup> Resolución de solicitudes de información, actualización de información y capacitación al interior del sujeto obligado.

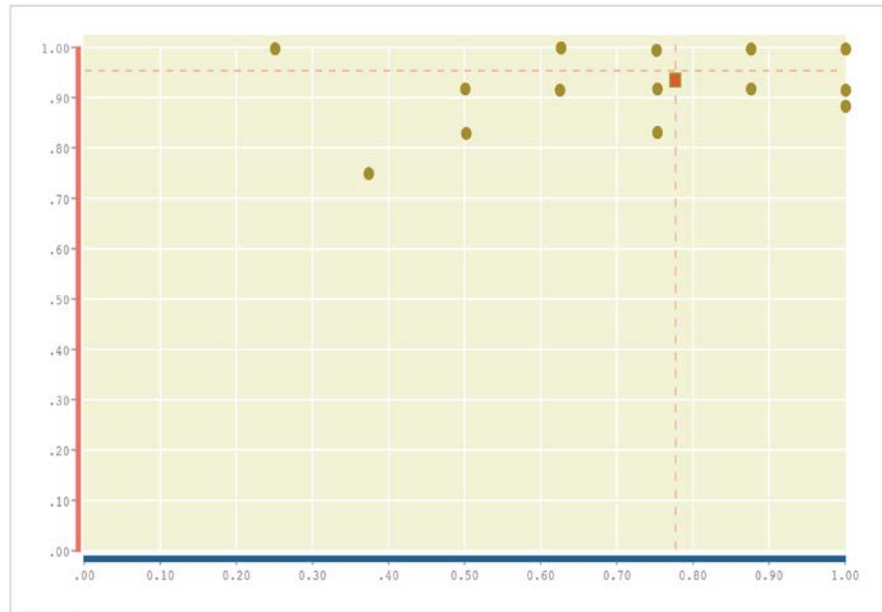
**Gráfica 20: responsabilidades UA – por entidad**



Gráfica 20: responsabilidades UA – entidad

La Gráfica 21 conjuga estos dos indicadores por entidad y muestra que ocho entidades están por encima de ambos promedios. En Baja California, Chihuahua, Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Nuevo León, Veracruz y la Federación, las UA tienen todas las responsabilidades usuales y están apoyadas por estructuras estables de comunicación con las distintas oficinas administrativas. En contraste, las UA de Aguascalientes, Jalisco y Michoacán tienen las mismas responsabilidades, pero con estructuras un poco más frágiles. Ante burocracias tan inestables como las que caracterizan a la administración pública estatal y municipal, la ausencia de una estructura estable sólo puede compensarse con la existencia de procedimientos homogéneos y establecidos. Éste es el objetivo del siguiente componente.

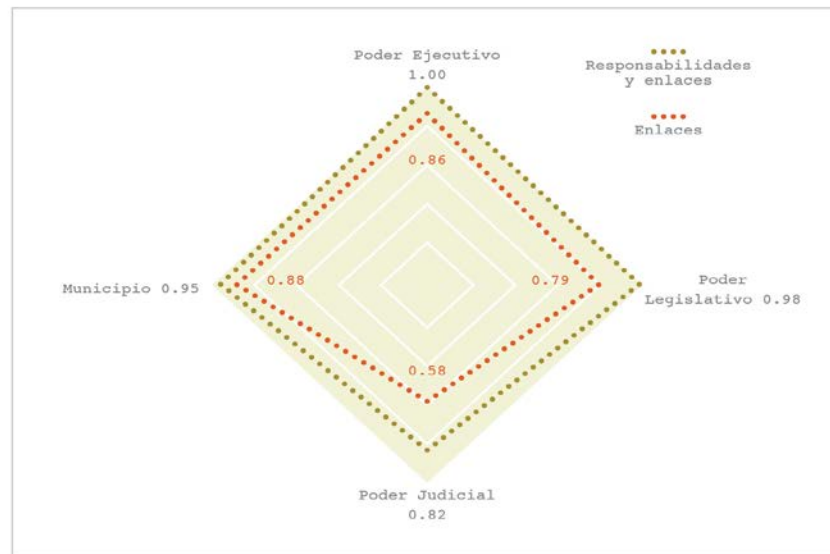
**Gráfica 21: estructura y responsabilidades UA - por entidad**



Gráfica 21: estructura y responsabilidades UA - por entidad

**Gráfica 22: estructura y responsabilidades UA – por sujeto obligado**

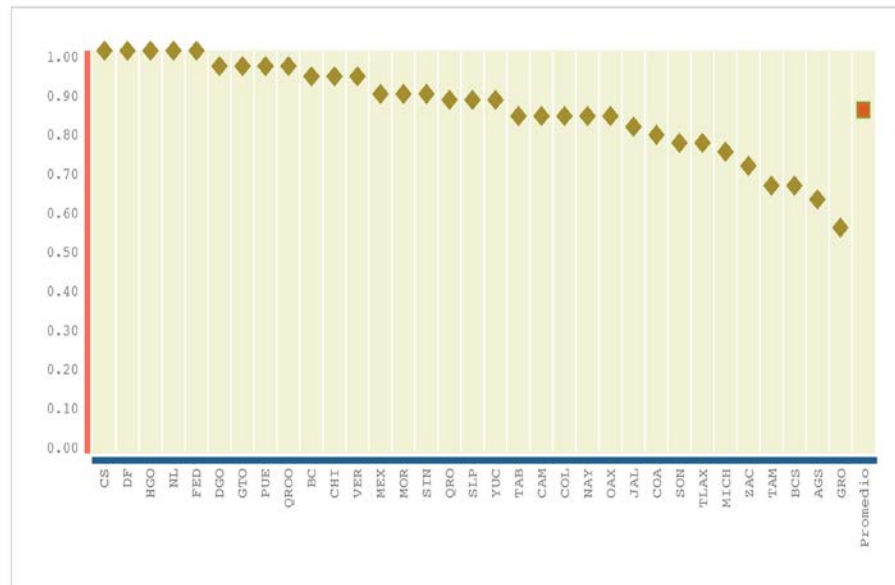
Gráfica 22: estructura y responsabilidades UA – por sujeto obligado



El componente 3 se calcula como el promedio de ambos indicadores. El valor más bajo en este rubro fue Guerrero. Dieciocho entidades se

encuentran por encima del promedio, aunque sólo en cuatro se detectó una UA con las tres responsabilidades usuales y con una estructura estable para el desempeño de sus funciones (Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo y Nuevo León). Como era de esperarse, el poder judicial es el que mayor debilidad presenta en este componente.

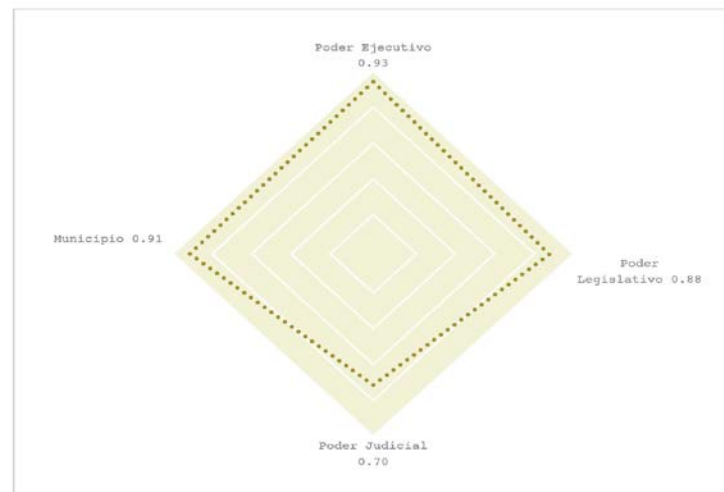
**Gráfica 23: Componente 3 - estructura - por entidad**



Gráfica 23: Componente 3 - estructura - por entidad

**Gráfica 24: Componente 3 - estructura - por sujeto obligado**

Gráfica 24: Componente 3 - estructura - por sujeto obligado



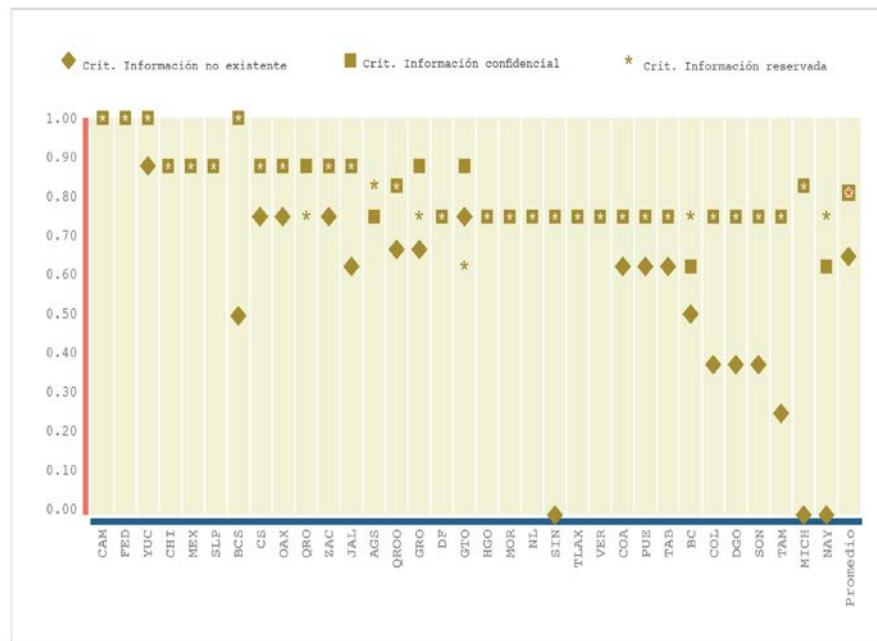
## Componente 4: Institucionalización de la transparencia

El objetivo de este cuarto componente es conocer si el sujeto obligado cuenta con criterios, manuales y/o procesos para la determinar la información no existente, reservada, confidencial, y el manejo de datos personales. Este indicador permite conocer situaciones donde las actividades de la UA en particular y del sujeto obligado en general responden a lineamientos preestablecidos. Esta situación disminuye el margen de discrecionalidad. Para esta evaluación, se considera si existen criterios para determinar a la información como no existente, para identificar criterios para denominarla confidencial, y para generar criterios para determinarla como reservada. Para estos indicadores, se otorga el valor de 1 si se cuenta con criterios específicos; 0.5 si se alude a la normatividad; y cero en cualquier otro caso. También se evalúa la existencia de un manual para el manejo de datos personales y si la UA cuenta con una guía para la resolución de solicitudes de información. En estos casos, se otorga valor de 1 si se cuenta con manuales; 0.5 si sólo se alude a la normatividad; y nulo en cualquier otro caso.

De manera adicional, se contempló la existencia de un Comité de información (o equivalente). Se reconoció con el valor de 1 si existe este comité; 0.5 si existe un comité de información que se conforma *ad hoc*; y se asignó calificación nula en cualquier otro caso. Finalmente, se incluyó un indicador sobre la transparencia en el proceso de reserva. Se dio 1 si se generan actas y/o minutas del comité de información y éstas son públicas; 0.5 si se generan actas y/o minutas del comité de información y éstas no son públicas; y 0 para el resto de los casos. El indicador se calculó como el promedio simple de estas variables.

La Gráfica 25 muestra el resultado agregado sobre la existencia de criterios para determinar información como no existente, confidencial y reservada. Campeche, la Federación y Yucatán se destacan por contar con criterios definidos que se extienden más allá de lo que la norma establece. Esto es, los sujetos obligados cuentan con una serie de lineamientos adicionales a la ley, que les permite una mejor interpretación casuística. De la gráfica, se destaca también que los criterios menos reportados son acerca de la decisión de declarar información como no existente. Este tema tiene una relevancia particular porque se trata de criterios estrechamente vinculados con la gestión de archivos. Ésta, en casi todas las entidades y en todos los sujetos obligados, mostró severas limitaciones.

**Gráfica 25: Existencia de criterios sobre información no existente, confidencial y datos confidenciales - por entidad**



Gráfica 25: Existencia de criterios información no existente, confidencial y datos confidenciales por entidad -

En promedio, el sujeto obligado que mayor énfasis ha dedicado a generar criterios que permitan homologar su actuación es el poder legislativo; lo sigue el judicial (ver Gráfica 26). Lejos quedan el poder ejecutivo y los municipios. Esta situación llama la atención, pues el poder ejecutivo – como sujeto global– es el que tiene aparentemente mayor necesidad de emitir criterios para uniformar la respuesta a las solicitudes de información. La razón es que aquí predomina la modalidad de UA diferenciada. La ausencia de una unidad u oficina coordinadora hace aún más preocupante la falta de criterios y lineamientos que ayuden, a los titulares de las UA y a los propios enlaces administrativos, a interpretar y a aplicar la normatividad para aminorar la probabilidad de emitir resoluciones contradictorias.

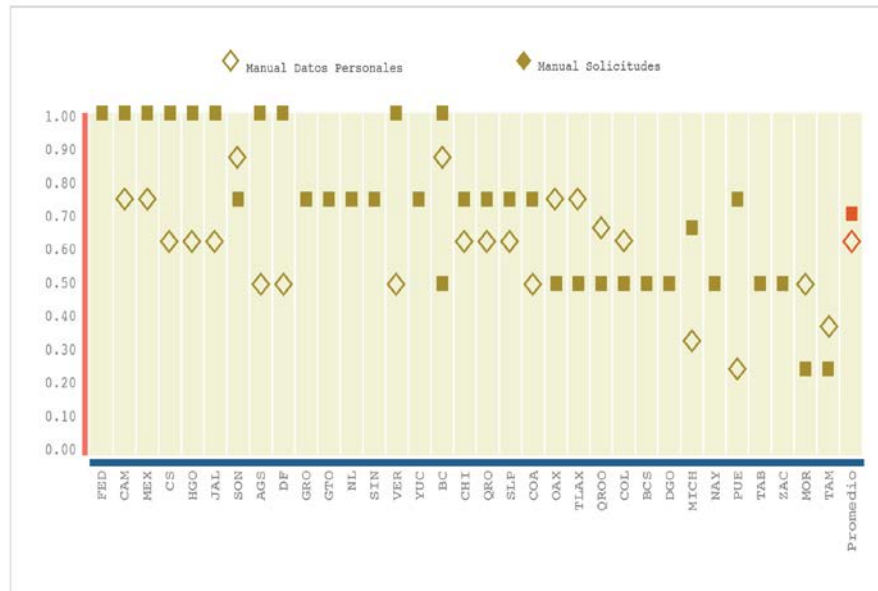
### Gráfica 26: Existencia de criterios sobre información no existente, confidencial y datos confidenciales - por sujeto obligado

Gráfica 26: Existencia de criterios información no existente, confidencial y datos confidenciales - por sujeto



Sobre la existencia de manuales para el manejo de datos confidenciales y para el proceso de atención a solicitudes de información, los datos indican que el segundo es mucho más común que el primero (ver Gráfica 27). Esta situación es más evidente en los casos del poder judicial y de los municipios.

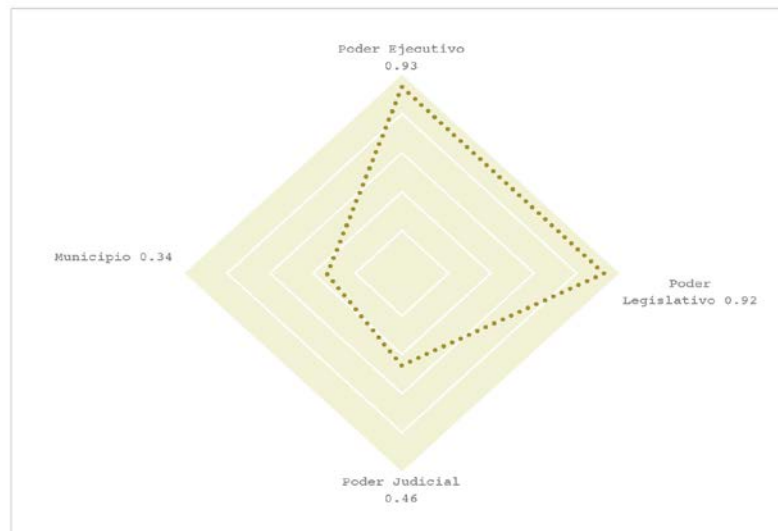
**Gráfica 27: Existencia de manuales de datos confidenciales y resolución de solicitudes - por entidad**



Gráfica 27: Existencia de manuales de datos confidenciales y resolución de solicitudes - por entidad

**Gráfica 28: Existencia de manuales de datos confidenciales y resolución de solicitudes- por sujeto obligado**

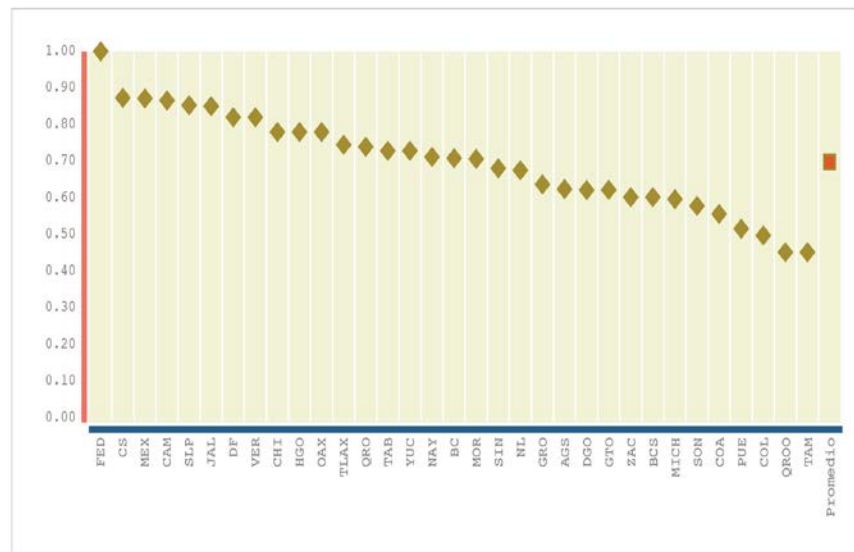
Gráfica 28: Existencia de manuales de datos confidenciales y resolución de solicitudes - por sujeto





Las gráficas 29 y 30 indican el valor resultante para el componente 4 por entidad y por tipo de sujeto respectivamente. En este componente, se destaca la gran divergencia entre el valor superior (Federación) y el valor inferior (Tamaulipas). Quince entidades se ubicaron por debajo del promedio (0.70). Sobresale también la debilidad de los municipios y del poder judicial cuando la evaluación se concentra estrictamente en la existencia de criterios y manuales que permitan homologar el actuar de la institución. En los municipios esta situación puede ser consecuencia de la alta rotación que existe al interior de las administraciones públicas municipales, lo cual impide la consolidación (o bien, la continuidad) de los esfuerzos por institucionalizar las decisiones y los procesos. En el caso del poder judicial, las hipótesis no son evidentes. Probablemente, acostumbrado a interpretar la norma, el poder judicial considera que la legislación es suficiente y que no se requieren criterios adicionales o manuales específicos que orienten a su personal administrativo en su implementación.

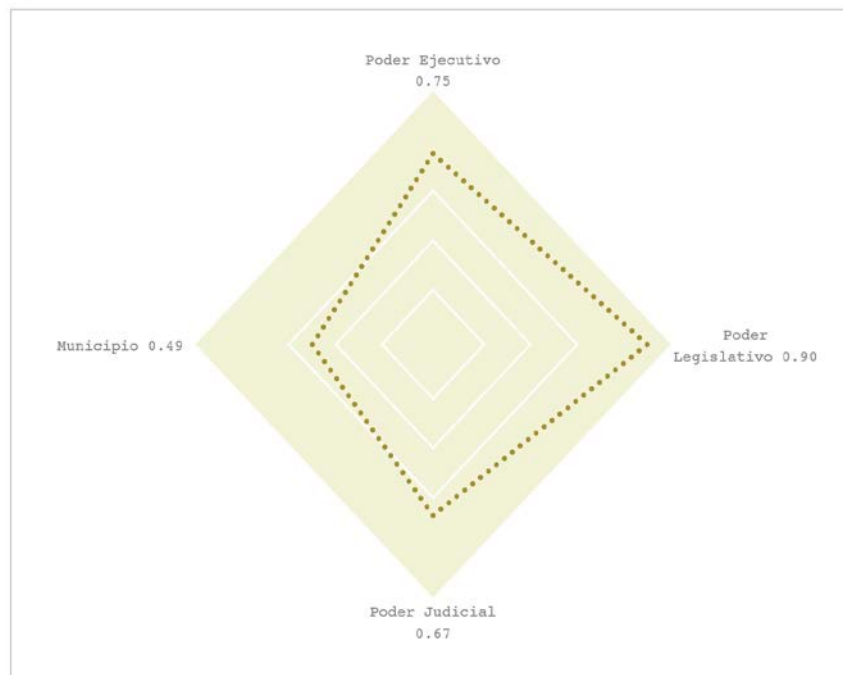
**Gráfica 29: componente 4 - institucionalización de la transparencia - por entidad**



Gráfica 29: componente 4 - institucionalización de la transparencia - por entidad

### Gráfica 30: componente 4 - institucionalización de la transparencia - por sujeto obligado

Gráfica 30: componente 4 - institucionalización de la transparencia - por sujeto



## Componente 5: Incidencia de la transparencia

El propósito de este último componente es crear un indicador que permita identificar situaciones en las que el ejercicio de las responsabilidades de transparencia se haya internalizado en la gestión y en el funcionamiento del sujeto obligado. El supuesto básico de este componente es que la probabilidad de que la transparencia se internalice como un valor organizacional descansa principalmente en identificar el valor estratégico de la comunicación permanente que establece el ciudadano con la organización a través de los canales de acceso a la información pública. De otra suerte, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia no trasciende la perspectiva de acatamiento estricto. Los esfuerzos de transparencia proactiva dependen mucho de la internalización.

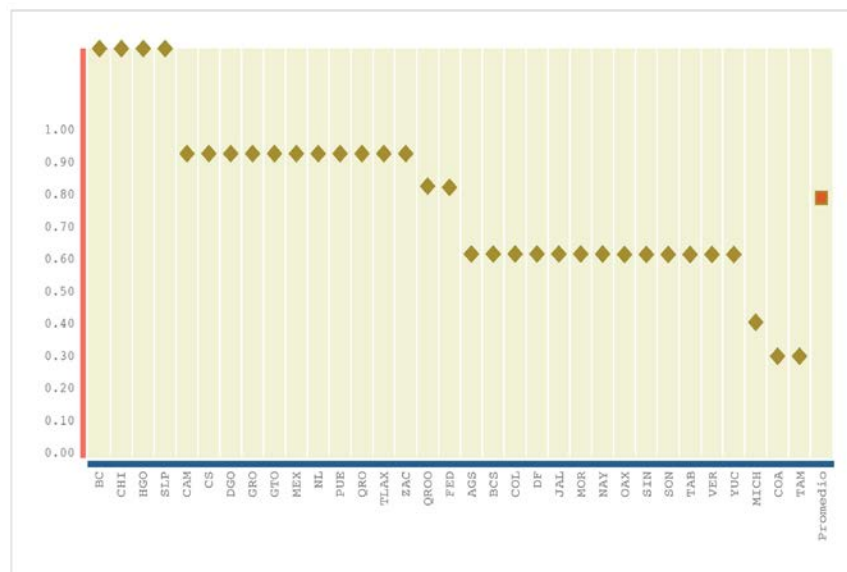
Para este componente, se han integrado dos indicadores. El primero señala si el titular de la UA aseguró participar en discusiones de mejora de la gestión dentro del sujeto obligado. En este punto es importante resaltar que la entrevista permitía *cualquier* tipo de intervención y no sólo una

participación protagónica. Se habló, incluso, del uso de la información que generaba la UA (estadísticas, por ejemplo) como insumo para la toma de decisiones. Por esta razón, el indicador es muy laxo; de ese modo, permite identificar situaciones donde la UA tiene algún papel dentro de la institución para identificar retos y oportunidades. Se otorgó un valor de 1 si se reconoció esta participación, y cero en cualquier otro caso.

El segundo indicador se refirió a la existencia de un programa institucional de transparencia. Aquí se preguntó si el sujeto obligado (o la institución) contaba con algún plan o con algún programa institucional dedicado a fortalecer las acciones de transparencia proactiva, de capacitación, etcétera. Se dio un valor de 1 si la respuesta fue positiva y cualquier otro caso se denotó con cero.

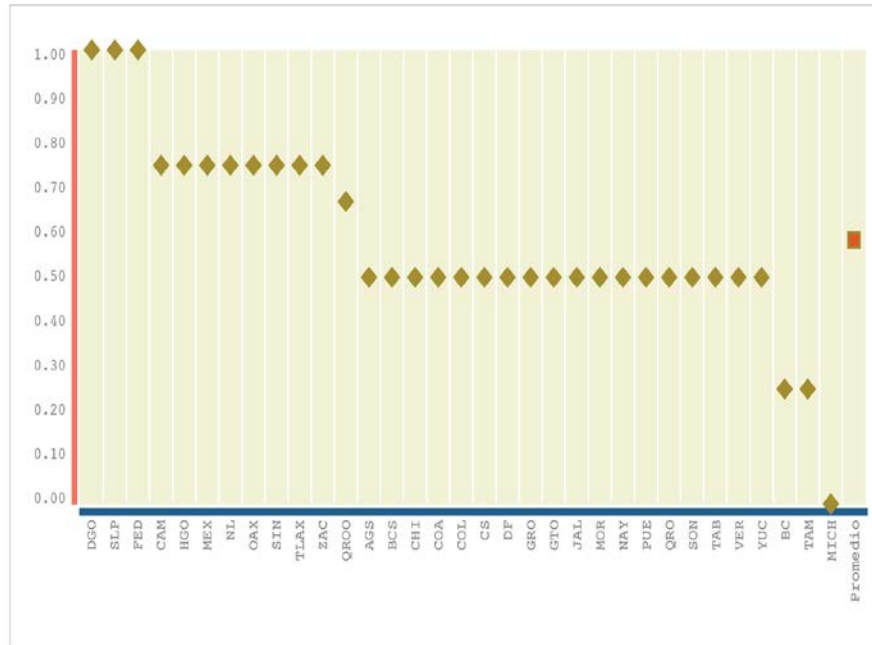
Sobre el primer indicador (participación de la UA), los resultados indican que en la mitad de las entidades, el titular de la UA (o personal de la misma) tiene poca participación en cualquier discusión sobre la gestión de la dependencia. Además, en muchos de estos casos, la participación se reduce a proporcionar información de manera sistemática. En Coahuila y en Tamaulipas, sólo uno de los entrevistados declaró participar de alguna manera. En el extremo contrario están Baja California, Chihuahua, Hidalgo y San Luis Potosí (ver Gráfica 31). Con respecto al segundo indicador, en Durango, en San Luis Potosí y en la Federación, los entrevistados mostraron o explicaron un programa institucional de transparencia. En el extremo opuesto, se encontró Michoacán (ver Gráfica 32).

**Gráfica 31: participación de la unidad en mejora administrativa - por entidad**



Gráfica 31: participación de la unidad en mejora administrativa - por entidad

**Gráfica 32: programa institucional de transparencia - por entidad**

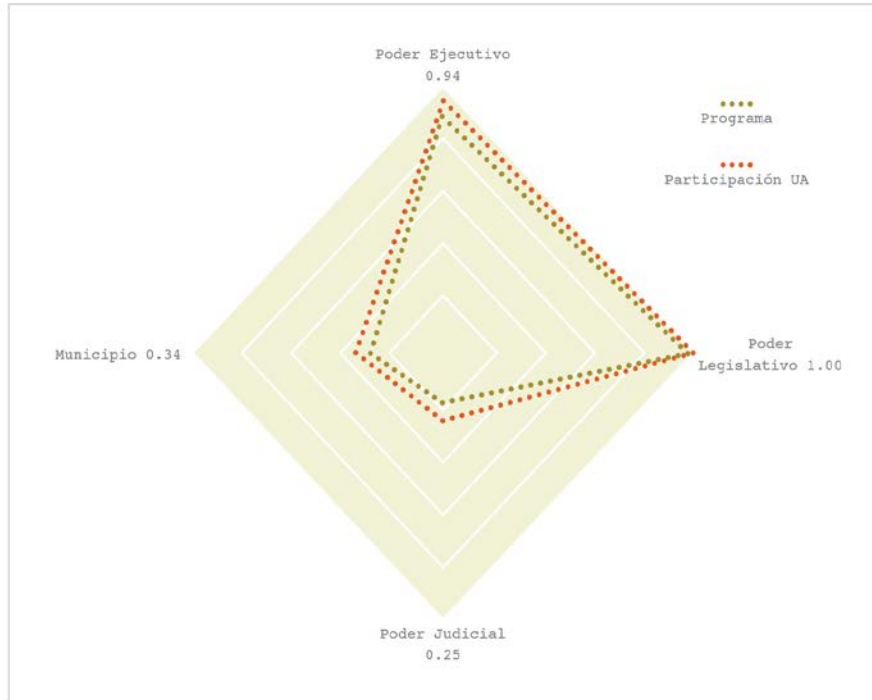


Gráfica 32: programa institucional de transparencia - por entidad

Cuando se observan estos datos por tipo de sujeto, se destaca nuevamente la casi nula participación de las UA en el municipio y en el poder judicial. De acuerdo con el patrón mostrado hasta este momento, los municipios y el poder judicial son los que presentan valores menores. Esta situación sugiere que, en estos sujetos obligados, es muy baja la probabilidad de extender los mecanismos de transparencia a herramientas estratégicas de gestión (ver Gráfica 33).

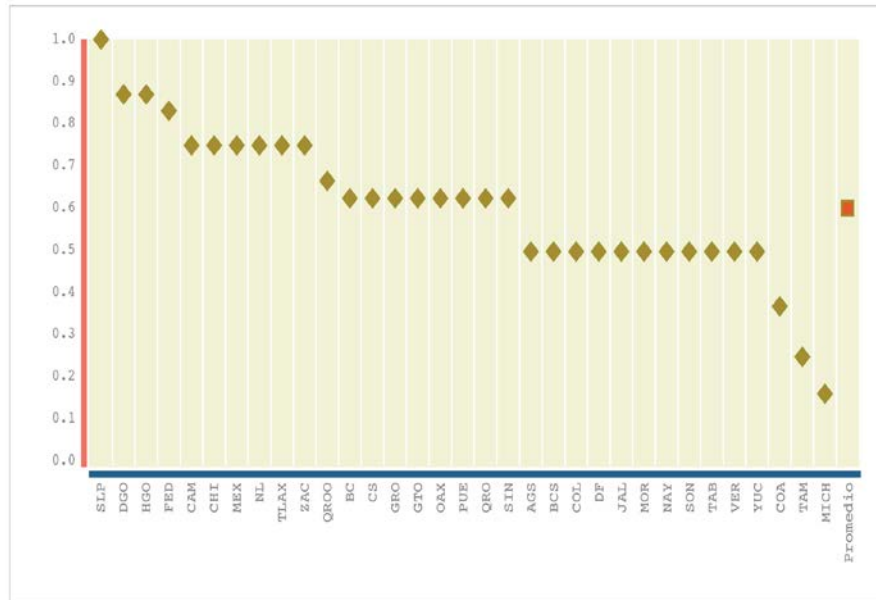
### Gráfica 33: participación de la unidad en mejora administrativa y existencia de programa institucional de transparencia - por sujeto obligado

Gráfica 33: participación de la unidad en mejora administrativa y existencia de programa institucional de transparencia - por sujeto



El valor final del componente se calculó como el promedio simple de estos indicadores. El resultado sigue las mismas tendencias: Coahuila, Tamaulipas y Michoacán en el extremo inferior, mientras que los municipios y el poder judicial enfrentan los mayores retos (ver Gráficas 34 y 35).

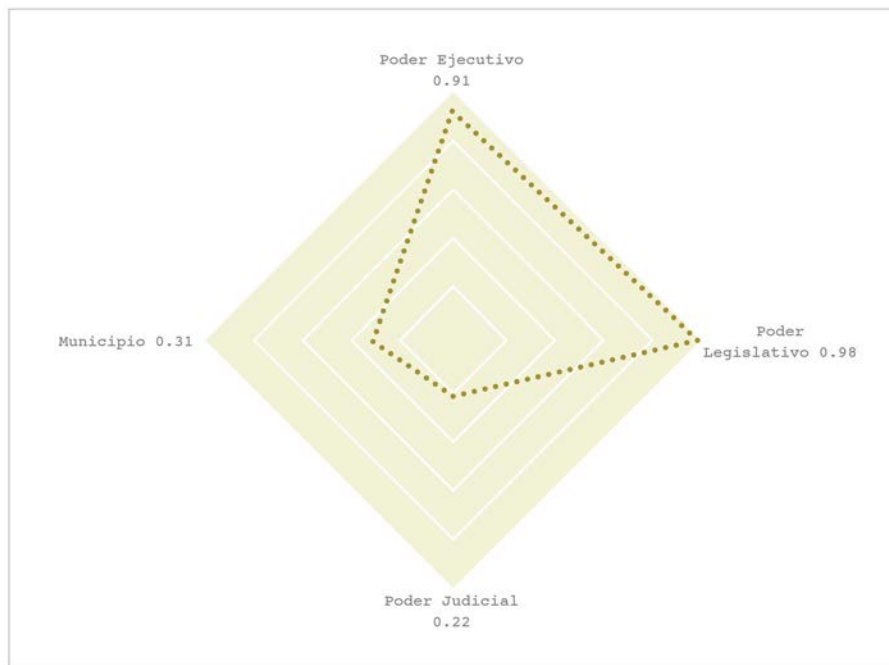
**Gráfica 34: componente 5 – incidencia - por entidad**



Gráfica 34 - Componente 5 - incidencia - por entidad

**Gráfica 35: componente 5 – incidencia - por tipo de sujeto**

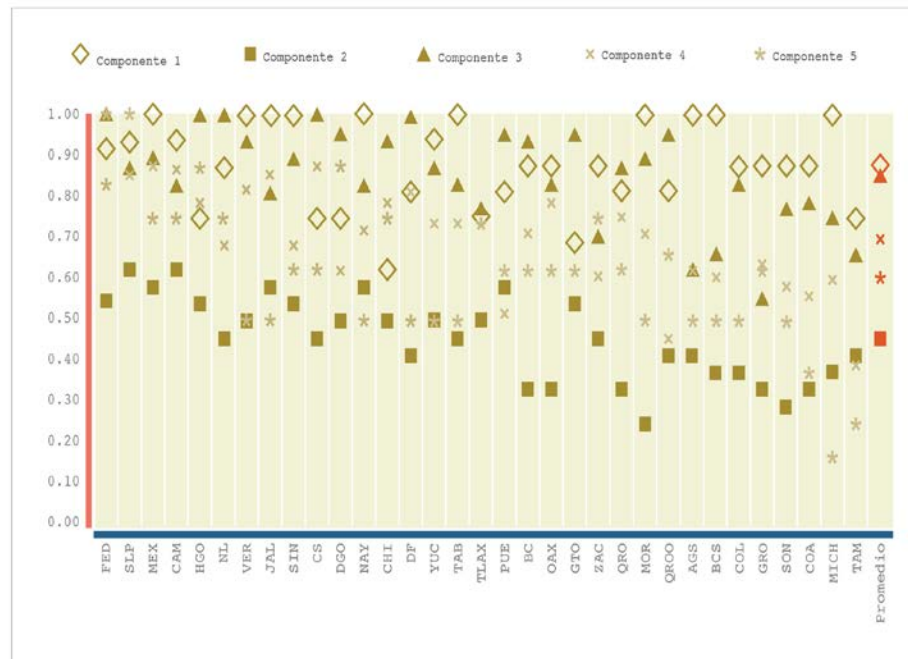
Gráfica 35 - Componente 5 - incidencia - por entidad



## Subíndice Sujeto obligado 2014

El subíndice de capacidades de sujeto obligado se calculó como el promedio de los cinco componentes explicados en este capítulo. La gráfica 36 muestra el valor de cada uno de los componentes para cada entidad ordenados de acuerdo con el promedio general. Esta gráfica es clara en la dispersión de los resultados, pues el objetivo de sería que los cinco componentes se alinearan en un valor único de 1. El valor promedio más relevante es el componente 1 (las características del nombramiento y de la adscripción de la UA); la calificación menor fue el componente 2. Esto habla sobre el compromiso del sujeto obligado en procurar una capacitación permanente.

**Gráfica 36: calificación por componente**

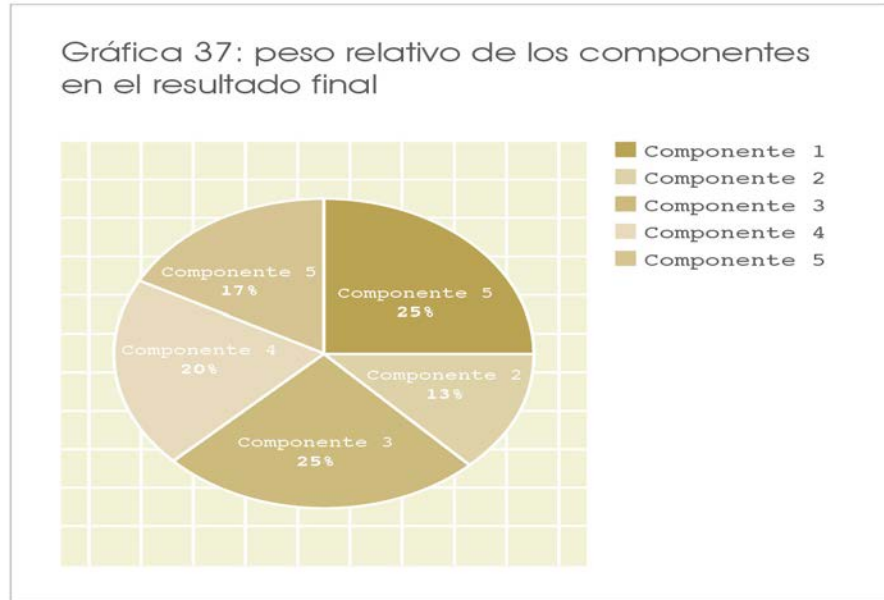


Gráfica 36 calificación por componente

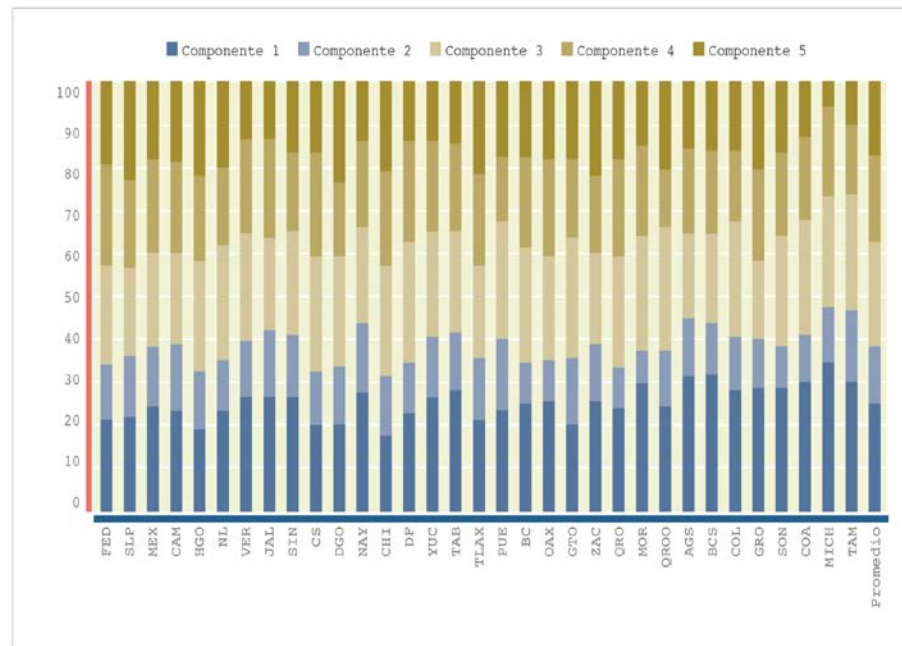
Una manera distinta de observar estos resultados es con el cálculo del peso relativo que cada componente tuvo en la calificación final. A nivel nacional, los componentes 1 (características de la unidad) y 3 (existencia de una estructura estable al interior del sujeto obligado) contribuyeron con 25 % de la calificación total. Estos dos componentes están altamente influidos por la normatividad estatal. Le sigue el componente 4 (institucionalización de criterios y de procesos) y 5 (incidencia de la UA sobre el sujeto obligado) con 20 % y 17 %. Finalmente, está el componente 2 (capacitación del titular de la UA) con 13 %. Estos datos hacen patente la necesidad de atender la capacitación de los titulares de las

UA como acción propia del sujeto obligado y de no depender del órgano garante (ver Gráfica 37). La gráfica 38 presenta el peso relativo que tuvo cada uno de los componentes por entidad.

**Gráfica 37: peso relativo de los componentes en el resultado final**



**Gráfica 38: peso relativo de los componentes en el resultado final - por entidad**

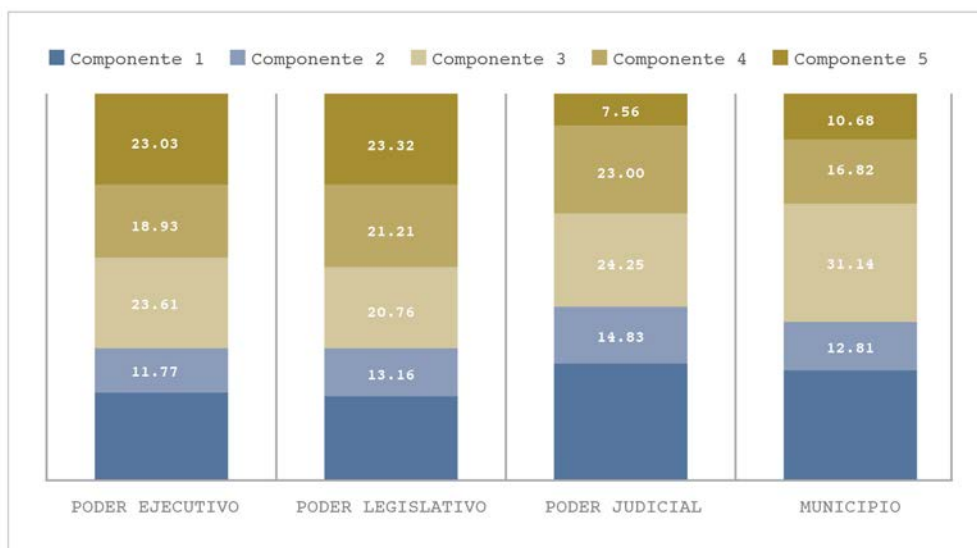


Gráfica 38: peso relativo de los componentes en el resultado final - por entidad



Finalmente, la Gráfica 39 presenta esta misma información pero agrupa el resultado por tipo de sujeto obligado. Lo que resalta en esta gráfica es el desequilibrio de los componentes. Para el poder judicial, por ejemplo, la probabilidad de que personal de la UA participe en la gestión administrativa es muy baja; lo mismo sucede con la atención que se otorga a los titulares de estas unidades en materia de capacitación. Una situación similar ocurre en los municipios. Sin lugar a duda, son estos dos sujetos obligados quienes deben prestar mayor atención a la implementación de criterios y de procesos para facilitar el cumplimiento de la norma.

**Gráfica 39: peso relativo de los componentes en el resultado final por sujeto obligado**



Gráfica 39: peso relativo de los componentes en el resultado final - por sujeto

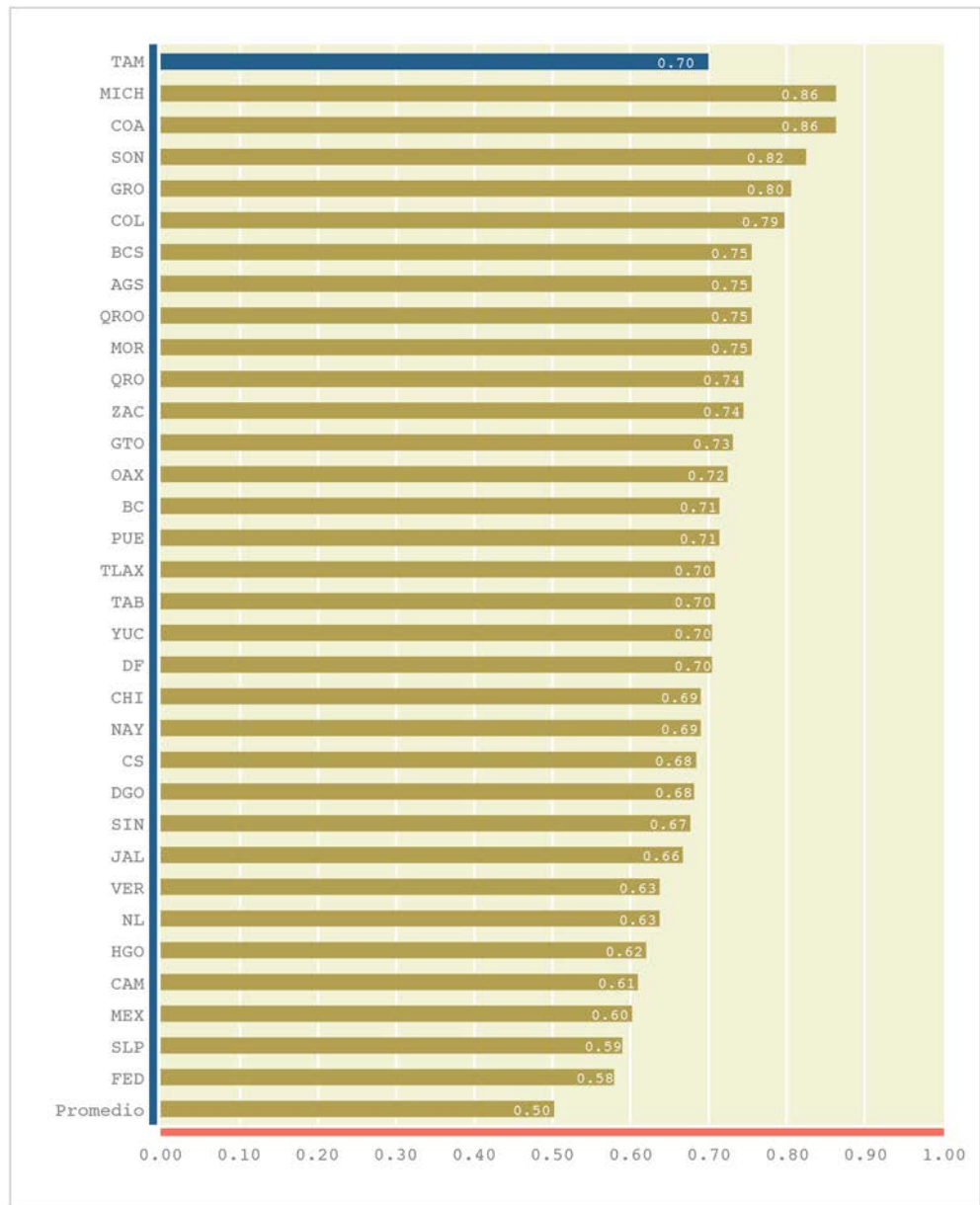
Los resultados finales del subíndice de capacidades institucionales se presentan en la Tabla 1. Los resultados ordenados pueden consultarse en la Gráfica 40: subíndice capacidades institucionales de los órganos garantes.

### Tabla 1: subíndice de sujeto obligado

Tabla 1: subíndice de sujeto obligado

	Comp 1	Comp 2	Comp 3	Comp 4	Comp 5	Subíndice SO
AGS	1,00	0,42	0,63	0,63	0,5	0,63
BC	0,88	0,33	0,94	0,71	0,6	0,70
BCS	1,00	0,38	0,67	0,61	0,5	0,63
CAM	0,94	0,63	0,83	0,87	0,8	0,80
CHI	0,63	0,50	0,94	0,79	0,8	0,72
COA	0,88	0,33	0,79	0,56	0,4	0,59
COL	0,88	0,38	0,83	0,50	0,5	0,62
CS	0,75	0,46	1,00	0,88	0,6	0,74
DF	0,81	0,42	1,00	0,82	0,5	0,71
DGO	0,75	0,50	0,96	0,63	0,9	0,74
FED	0,92	0,56	1,00	1,00	0,8	0,86
GRO	0,88	0,33	0,56	0,64	0,6	0,61
GTO	0,69	0,54	0,96	0,63	0,6	0,69
HGO	0,75	0,54	1,00	0,79	0,9	0,79
JAL	1,00	0,58	0,81	0,86	0,5	0,75
MEX	1,00	0,58	0,90	0,88	0,8	0,82
MICH	1,00	0,38	0,75	0,60	0,2	0,58
MOR	1,00	0,25	0,90	0,71	0,5	0,67
NAY	1,00	0,58	0,83	0,72	0,5	0,73
NL	0,88	0,46	1,00	0,68	0,8	0,75
OAX	0,88	0,33	0,83	0,79	0,6	0,69
PUE	0,81	0,58	0,96	0,52	0,6	0,70
QRO	0,81	0,33	0,88	0,75	0,6	0,68
QROO	0,81	0,42	0,96	0,46	0,7	0,66
SIN	1,00	0,54	0,90	0,69	0,6	0,75
SLP	0,94	0,63	0,88	0,86	1,0	0,86
SON	0,88	0,29	0,77	0,58	0,5	0,60
TAB	1,00	0,46	0,83	0,73	0,5	0,70
TAM	0,75	0,42	0,67	0,40	0,3	0,50
TLAX	0,75	0,50	0,77	0,75	0,8	0,70
VER	1,00	0,50	0,94	0,82	0,5	0,75
YUC	0,94	0,50	0,88	0,73	0,5	0,71
ZAC	0,88	0,46	0,71	0,61	0,8	0,68
Promedio	0,88	0,46	0,86	0,70	0,6	0,70

**Gráfica 40: subíndice de sujeto obligado**



## Conclusiones

Los sujetos obligados son la pieza usualmente ausente en los análisis de transparencia gubernamental. Ha existido un fuerte énfasis por estudiar los resultados de la actuación de las dependencias con respecto a la norma (la propia Métrica de la Transparencia 2014 es un ejemplo de este ejercicio). También ha existido un interés casi equivalente por estudiar las características de la normatividad misma. Mucha tinta se ha dedicado a destacar cuáles son los principios normativos, las estructuras regulatorias, los mecanismos de vigilancia, e incluso, las características de las sanciones. No obstante, se ha hecho muy poco para entender cómo el respeto y la garantía al derecho ciudadano de acceso a la información pública impactan en el funcionamiento de la organización. Este análisis es fundamental para orientar de mejor manera la normatividad, las regulaciones y las expectativas.

Este capítulo presenta siete conclusiones principales. Primero, la transparencia implica un costo claro y evidente para los sujetos obligados. El supuesto original fue erróneo y, probablemente, incluir esta consideración a la ecuación permitirá crear directrices mucho más precisas y atinadas para orientar la actuación de los sujetos obligados.

Segundo, las UA pueden ser piezas estratégicas para el desarrollo y para el fortalecimiento de la transparencia proactiva y focalizada. Sin embargo, en la mayoría de los casos, su papel se reduce a funcionar como una oficialía de partes. Las entrevistas indicaron que son muy pocos los casos donde las estadísticas de transparencia (que, en ocasiones conforman los reportes anuales de la UA) permitieron enriquecer las decisiones de la organización o enriquecer los planes estratégicos de comunicación institucional. Una manera de internalizar la transparencia como valor es encontrar su peso estratégico. Esto sólo será posible si se otorga, a las unidades de acceso, la posibilidad de incrementar su participación en la gestión de la organización.

Lo anterior requiere –ésta es la tercera conclusión– que personas capacitadas en el tema y conocedoras de la institución dirijan las UA. Debe ser personal que cuente con los recursos humanos, materiales y temporales necesarios para dar seguimiento puntual a las solicitudes de información (que, en el mejor de los mundos, deberían ser la actividad menor). Sobre todo, debe permitir que el titular identifique las necesidades de transparencia de la ciudadanía.

Cuarto, lo anterior presupone que las UA no se empleen como posiciones políticas; es decir, como espacios donde es posible guarecer a los miembros de un equipo o de un grupo político en particular. Cuando esto sucede hay dos efectos negativos. Por un lado, el titular no funciona como tal si debe cumplir con actividades ajenas a la UA y ajenas al funcionamiento sustantivo de la organización. Por otro lado, el titular

puede convertirse en un canchero de la información si sus incentivos están sesgados por lealtades políticas.

Quinto, sólo hasta la reciente reforma constitucional de febrero de 2014, se hizo explícito el mandato de “documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones” (Artículo 6o., fracción I). Es absolutamente indispensable articular la gestión de archivos con la gestión de la transparencia.

Sexto, la evidencia no es contundente con respecto a qué modalidad de UA es más efectiva para garantizar el derecho de acceso a la información pública. De hecho, tampoco es claro por qué algunos sujetos obligados optan por una o por otra. Sin embargo, la evidencia sugiere que es pertinente contar con una coordinación que permita homologar criterios y procesos. En la primera modalidad (unidad única), esto está resuelto dado que la UA suele tener esta función. En la segunda modalidad, estas coordinaciones pueden ser formales o informales y su habilidad suele estar limitada.

Séptimo, independientemente de la modalidad, la ausencia de recursos político institucionales desgasta el interior de la propia organización. En estas circunstancias, ocupar la titularidad de la UA se convierte, para los servidores públicos, más en un castigo que en una oportunidad. UA relegadas dentro de la propia institución tal vez cumplan con la norma, pero no con el espíritu del derecho de acceso a la información pública.

Los datos de la Métrica de la Transparencia 2010 y del ejercicio que aquí se presenta indican que la operación de la transparencia implica costos importantes para las instituciones obligadas. Frente a esto, no se pretende justificar los errores o el incumplimiento a la norma. Por el contrario, el objetivo es señalar que el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública requiere sujetos obligados responsables y sensibles a la importancia de cuidar la información en su poder. Del mismo modo, es preciso que procuren todos los mecanismos de acceso para la ciudadanía. Esta dimensión busca incorporar al debate un ámbito de análisis que demanda atención para consolidar sistemas efectivos de transparencia en el país.

## 6. Bibliografía

- Africa Freedom of Information Centre. 2013. *The global principles on national security and the right to information*. Hungría: Open Society Foundations.
- Alt, James E. , David Dreyer Lassen y David Skilling. 2002. “Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States”, en *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 2, núm. 230, pp. 230-250.
- Arellano Gault, David. 2007. “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas”, en *Convergencia*, vol. 14, núm. 45, pp. 31-46.
- Arellano Gault, David y Walter Lepore. 2011. “Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization”, en *Organization Studies*, vol. 32, núm. 8, pp. 1029-1050.
- Botero, Catalina. 2009. *Informe de la relatoría especial para la Libertad de expresión*. Organización de los Estados Americanos.
- Centre for Law and Democracy. *Entrenching RTI: An Analysis of Constitutional Protections of the Right to Information*. Disponible en: [http://www.rti-rating.org/docs/Const%20Report\\_final.pdf](http://www.rti-rating.org/docs/Const%20Report_final.pdf)
- Cejudo, Guillermo M. y Alejandra Ríos Cázares. 2012. “Capacidades institucionales de los órganos garantes”, en Guillermo M. Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (eds.), *La política de transparencia en México*. México: CIDE, pp. 139-188.
- Cejudo, Guillermo M. y Dirk Zavala. 2012. “Procesos y prácticas del acceso a la información. Un ejercicio de usuario simulado”, en Guillermo M. Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (eds.), *La política de transparencia en México*. México: CIDE.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2003. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003.

- 
- \_\_\_\_\_. 2006. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.
- 
- \_\_\_\_\_. 2010. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.
- 
- \_\_\_\_\_. 2010. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.
- Decreto 57-2008. “Ley de Acceso a la Información Pública”. Guatemala, 2008.
- Dragos, Dacian C., Bogdana Neamtțu y Bianca V. Cobârzan. 2012. “Procedural transparency in rural Romania: linking implementation with administrative capacity?”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, No. 1, pp. 134-157.
- Ferrajoli, L. 2000. *Derecho y Razón*. Trotta: Valladolid, pp. 851–955
- FUNDAR. 2014. *Comprando Complacencia: Publicidad Oficial y Censura Directa en México*. Disponible en: [http://fundar.org.mx/comprando-complacencia-publicidad-oficial-y-censura-indirecta-en-mexico/#.VHvkFTHF\\_1Z](http://fundar.org.mx/comprando-complacencia-publicidad-oficial-y-censura-indirecta-en-mexico/#.VHvkFTHF_1Z)
- 
- \_\_\_\_\_. 2013a. *El costo de la legitimidad. El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas*. Disponible en: [http://fundar.org.mx/el-costo-de-la-legitimidad-el-uso-de-la-publicidad-oficial-en-las-entidades-federativas/#.VHvnATHF\\_1Y](http://fundar.org.mx/el-costo-de-la-legitimidad-el-uso-de-la-publicidad-oficial-en-las-entidades-federativas/#.VHvnATHF_1Y)
- 
- \_\_\_\_\_. 2013b. *Derecho de Acceso a la Información. La visión de los Usuarios*. México: Gedisa.
- Fung, Archon; Weil, David; Graham, Mary y Elena Fagotto. 2004. “The Political Economy of Transparency: What makes disclosure policies effective?”. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hazell, Robert y Ben Worthy. 2010. “Assessing the performance of freedom of information”, en *Government Information Quarterly*, núm. 27, pp. 352-359.

- Helmke, Gretchen y Steven Levistky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", en *Perspectives on Politics*, núm. 4, pp. 725-740.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2013. *Estadísticas sobre la disponibilidad y uso de tecnología de la información y comunicaciones en los hogares 2013*. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/modulos/endutih/endutih2013/default.aspx>
- "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". Diario Oficial de la Federación, Distrito Federal, 14 de julio 2014.
- "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal". Gaceta Oficial del Distrito Federal, Distrito Federal, 29 de agosto 2011.
- Ley no 12.527. "Ley que regula el acceso a la información". Brasil, 2011.
- Ley núm. 18.381. "Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública". Uruguay, 2008.
- Ley núm. 27806. "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Perú, 2002.
- López Ayllón, Sergio (ed.). 2007. *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México*. México: UNAM-IFAI-CIDE.
- \_\_\_\_\_ (coord.). 2010. *Métrica de la Transparencia 2010*. México: CIDE-Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip).
- Meijer, Albert. 2001."Electronic records management and public accountability", en *The Information Society*, vol. 17, núm.4 pp. 259-270.
- Merino, Mauricio. 2006. "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López Ayllón (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Neuman, Laura. 2009. *Enforcement Models. Content and Context*. Access to Information Working Papers Series. Washington: World Bank. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/LNEuman.pdf>



- Nieto Castillo, Santiago. 2003. “Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista”, en *Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica*, núm. 155.
- North, Douglas C. 1993. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: FCE.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). 2006. *El derecho a la verdad*. 8 de febrero de 2006. (A/HRC/5/7)
- Organización de los Estados Americanos. 2007. *El Derecho a la Verdad*. AG/Res. 2267 (XXXVII-O/07)
- \_\_\_\_\_. 2008. *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. OEA/Ser.L/V/II.132
- \_\_\_\_\_. 2010. *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*. OEA/Ser.G CP/CAJP-2841/10
- \_\_\_\_\_. 2010. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*. AG/RES. 2607 (XL-O/10)
- \_\_\_\_\_. 2012. *El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares Interamericanos y Comparación de Marcos Legales*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.7/12
- Ríos Cázares, Alejandra y Guillermo M. Cejudo. 2013. “El acceso a la información gubernamental: Análisis empírico de políticas de Transparencia en cuatro países Centroamericanos”, en *Revista de Gestión Pública*, vol. II, núm. 2, pp. 335-381.
- Ríos Cázares, Alejandra y Dirk Zavala. 2012. “Las contrapartes de los órganos garantes: Las unidades de acceso”, en Guillermo M. Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (eds.), *La política de transparencia en México*. México: CIDE, pp. 189-204.
- Roberts, Alasdair. 2010. “A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India’s Right to Information Act”, en *Public Administration Review*, vol. 7, núm. 10, pp. 925-933.

Rosas Huerta, Angélica. 2008. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, en *Política y Cultura*, núm. 30, pp. 119-134.

Suprema Corte de Justicia de la Federación. 2003. “Tesis 2ª./J. 19/93”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Octava Época. Segunda Sala., tomo LXXII, diciembre de 1993.

\_\_\_\_\_. 2012. “Amparo en revisión 173/2012”. Primera sala.

\_\_\_\_\_. 2013. “Tesis núm. CCXVII/2013”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Primera Sala. Libro XXII, tomo 1.

\_\_\_\_\_. 2013. “Tesis núm. CCXVI/2013”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Primera Sala. Libro XXII, tomo 1.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2011. *Caso Al Nashiri v. Poland*. [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146044#{"itemid":\["001-146044"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146044#{)

## Sitios Web

Alianza para el Gobierno Abierto, <http://www.opengovpartnership.org/es>

Armstrong Sistema Integral para Evaluación de Personal, <https://www.armstrong.com.mx/consultoria-organizacional/definicion-de-perfiles-de-puesto.php>

Cámara de Diputados, [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados)

\_\_\_\_\_, [http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/15\\_informes](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/15_informes)

Gobierno del Estado de Jalisco, <http://www.jalisco.gob.mx/politica-de-privacidad-y-confidencialidad>

\_\_\_\_\_, <http://consultaviajes.jalisco.gob.mx/>

INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx>

Portal de transparencia del Estado de Colima: <http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/archivos/Reporte-Indicadores-de-Resultados-Componentes-2014-.pdf>

Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx/index.php/citas>

Sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, <http://www.pjf.gob.mx/firel/>

Transparencia presupuestaria: Observatorio del gasto, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

[http://www.humanrightsdata.org/documentation/ciri\\_variables\\_short\\_descriptions.pdf](http://www.humanrightsdata.org/documentation/ciri_variables_short_descriptions.pdf)

