



CIDE

“Estudio en materia de transparencia de los otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”

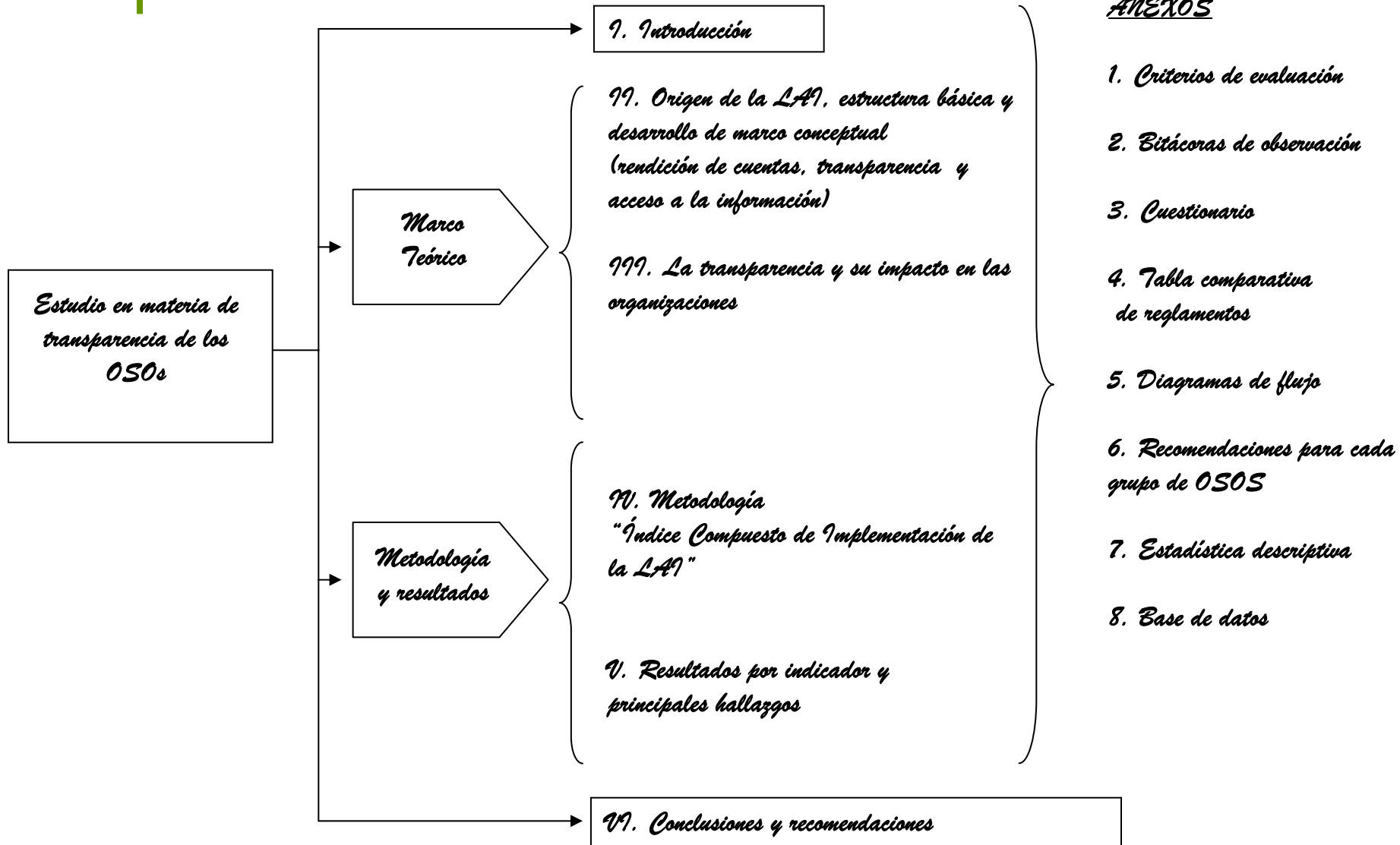
Octubre 6, 2006

1. *Objetivo del estudio*
2. *Estructura del estudio*
3. *Métrica de la transparencia*
4. *Principales resultados*
5. *Hallazgos y tendencias*

Objetivo del estudio

- *Analizar la implementación de la LFTAPG (LAI) en los sujetos obligados distintos a la APF (OSOs).*
- *Elaborar una serie de recomendaciones específicas para mejorar la implementación de la LAI en las instituciones objeto del estudio; y*
- *Avanzar en la comprensión de las variables que determinan la aplicación efectiva de la LAI.*

Estructura del estudio



- *Carencia de un marco teórico que permita plantear las preguntas de investigación e interpretar los resultados.*
- *No se trataba únicamente de “medir” o “calificar” a las instituciones, sino avanzar en la explicación de su comportamiento respecto de la transparencia.*
- *Diseño de una metodología que permitiera generar resultados comparables y hacer recomendaciones específicas.*

Métrica de la transparencia

- *Los OSOS son organizaciones con una gran variedad de objetivos, formas de organización y recursos, por lo que fue necesario construir indicadores a partir de comunes denominadores "ideales", fundamentalmente a partir de las disposiciones normativas.*
- *El Índice Compuesto de Implementación de la LAI (ICLAI) es un esfuerzo por acercarse a una metodología que permita evaluar de manera más completa una diversidad de variables aplicables a los diferentes OSOs.*

Qué es el ILAI

- *Es una herramienta para medir el grado de implementación de las leyes de transparencia y acceso a la información en el diseño y funcionamiento de las organizaciones gubernamentales.*
- *Esta herramienta está diseñada con base en la L77A9G, pero puede ser aplicada, con modificaciones, al conjunto de las organizaciones gubernamentales sujetas a las leyes de transparencia y acceso a la información.*



Diseño del ILAI

El índice consta de cuatro indicadores que en conjunto consideran 136 variables:

INDICADORES DEL ILAI	VARIABLES
1. Indicador de páginas de internet	68
2. Indicador de calidad normativa	27
3. Indicador de usuario simulado	20
4. Indicador de calidad institucional	21

Indicador de páginas de internet (OT)

- *Se basa en una adaptación a la metodología desarrollada por el IFAI para verificar la publicación de las páginas de transparencia en la administración pública federal (Art. 7 de la LFAIG).*
- *Este indicador considera variables adicionales de acuerdo a la naturaleza y características específicas del organismo sujeto a evaluación.*

Indicador de páginas de internet.

Las variables

El Indicador de Páginas de Internet consta de 68 variables divididas en los 16 apartados (14 adaptados a partir de la metodología del IFA y 2 contruidos por el CTDE):

1. Estructura orgánica	9. Presupuesto
2. Facultades	10. Auditorías
3. Directorio	11. Contrataciones
4. Remuneraciones	12. Marco normativo
5. Unidad de Enlace	13. Informes
6. Metas y objetivos	14. Participación ciudadana
7. Servicios	15. Calidad de la información
8. Trámites	16. Otra información relevante

Indicador de calidad normativa (NOR).

Objeto y variables

Mide el grado de desarrollo regulatorio de las instituciones analizadas. Consta de 27 variables divididas en los siguientes apartados:

1. Reglamentación de las obligaciones de transparencia.	5. Reglamentación de la clasificación de información reservada.
2. Reglamentación de las unidades de enlace o equivalentes.	6. Reglamentación de la clasificación de información confidencial.
3. Reglamentación de los Comités de Información o equivalentes.	7. Reglamentación de los procedimientos de acceso a la información pública, a datos personales y corrección de éstos.
4. Reglamentación de las instancias de última decisión.	8. Reglamentación de los recursos de revisión y reconsideración.

Indicador de usuario simulado (US)

- *Mide la calidad del procedimiento de acceso a la información.*
- *Para este indicador se realiza un ejercicio de usuario simulado que consiste en la formulación de diversas preguntas a cada institución analizada.*
- *El indicador mide diversos aspectos relacionados con el procedimiento de formulación de solicitudes de información y la calidad de la respuesta (tiempo y forma).*

Indicador de usuario simulado. Las variables

Este indicador consta de 20 variables divididas en 3 apartados:

1. Formato dispuesto en internet para el llenado de la solicitud.

2. Procedimiento de envío y seguimiento de la solicitud.

3. Calidad de la respuesta a la solicitud (tiempo y forma).

Indicador de calidad institucional (CI)

- *Mide la calidad del desarrollo institucional en los organismos analizados.*
- *Considera diferentes aspectos de la organización como: actividades de las unidades de enlace, mecanismos de coordinación institucional para la transparencia, integración de los comités de acceso a la información y la instancias de última decisión así como algunos aspectos de la cultura organizacional.*

Indicador de calidad institucional. Las variables

Este indicador consta de 21 variables divididas en 4 apartados:

1. Diseño de la Unidad de Enlace.

2. Diseño del Comité de Información.

3. Diseño de la Última Instancia.

4. Cultura organizacional.

Ejemplos de correlaciones entre indicadores según grado de significancia

Indicadores relacionados	Nivel	Dimensión de análisis
OT-CI	0.795	Calidad pública de la transparencia institucional
OT-NOR	0.739	Integración formal de la transparencia
NOR-CI	0.484	Congruencia entre el diseño del marco normativo y la acción organizacional
OT-US	0.424	Congruencia de la calidad pública y dinámica de la transparencia
US-CI	0.411	Calidad dinámica de la transparencia
NOR-US	0.244	Congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida a la atención de usuarios

Supuestos del ILAI

- *Considera a la transparencia como un valor organizacional que debe ser incorporado a la "ingeniería" y la cultura organizacional.*
- *Esto es un proceso complejo que supone considerar procesos organizaciones, liderazgo, comunicación, estructura, jerarquía y cultura organizacional como elementos sustantivos que se deben evaluar entender la forma en que cada institución incorpora la transparencia como un valor propio (y no sólo impuesto).*
- *Lograrlo implica un balance inteligente entre los incentivos externos y los internos para lograr su endogenización.*
- *El ILAI mide varias dimensiones que, en conjunto, generan una mejor comprensión de un fenómeno complejo.*

Límites del ILAI

- *El ILAI usa variables que son indicativas del grado de respuesta de las organizaciones a la LAI, pero no de la transparencia de una organización.*
- *Correlaciona variables que no son necesariamente comparables entre si.*
- *Supone la construcción de un "tipo ideal" difícilmente alcanzable al 100 % en la realidad dadas las restricciones y complejidades de la realidad organizacional.*
- *Es una medición estática, que debería ser aplicada en el tiempo para dar resultados realmente significativos*

Resultados: agrupación de los sujetos obligados

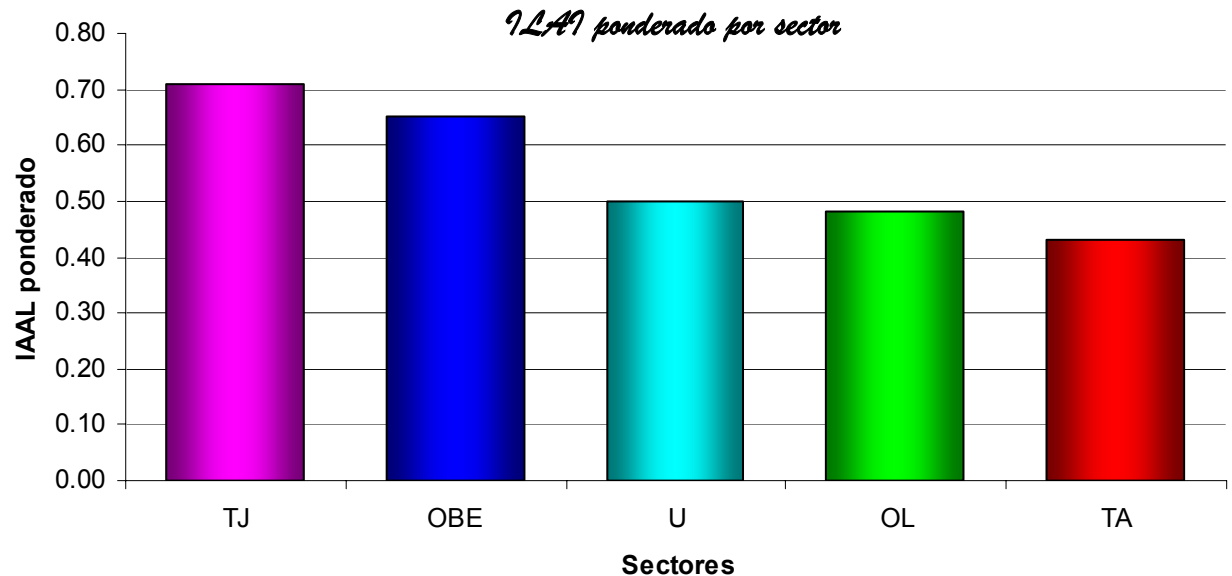
Tipo de Órgano (Sector)	Sujeto Obligado
Órganos con objeto específico	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
	Banco de México (BM)
	Instituto Federal Electoral (IFE)
	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)
Órganos legislativos	Cámara de Diputados (CD)
	Senado de la República (CS)
Tribunales administrativos	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)
	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA)
	Tribunal Superior Agrario (TSA)
Tribunales jurisdiccionales	Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
	Consejo de la Judicatura Federal (CJF)
Universidades	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
	Universidad Autónoma de Chapingo (UC)

Resultados: análisis agregado por sectores

En términos generales, puede observarse que el sector que mejor se desempeña es el de los tribunales jurisdiccionales, seguido por el sector de los organismos con objeto específico. Los sectores que agrupan a las universidades y organismos legislativos muestran resultados muy similares. Los tribunales administrativos muestran el desempeño menos desarrollado.

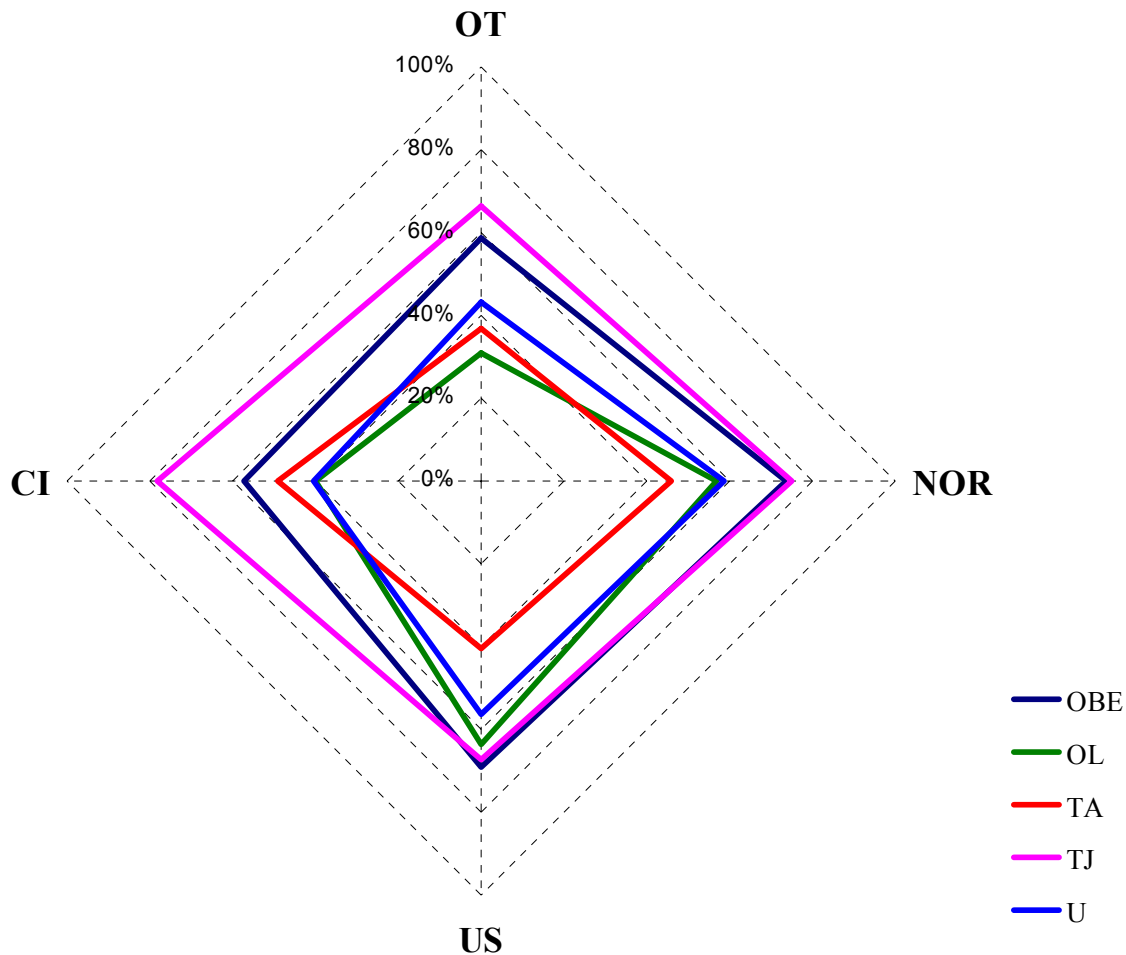
	Genérico por sector			
	OT	NOR	US	CI
OBE	0.59	0.74	0.69	0.57
OL	0.31	0.57	0.64	0.40
TA	0.37	0.46	0.40	0.49
TJ	0.66	0.75	0.67	0.78
U	0.43	0.59	0.56	0.41

Valores ponderados en %



Resultados: análisis agregado por sectores (continuación)

Análisis por sector



Análisis sectorial por organismos: Órganos con objeto específico (OBE)

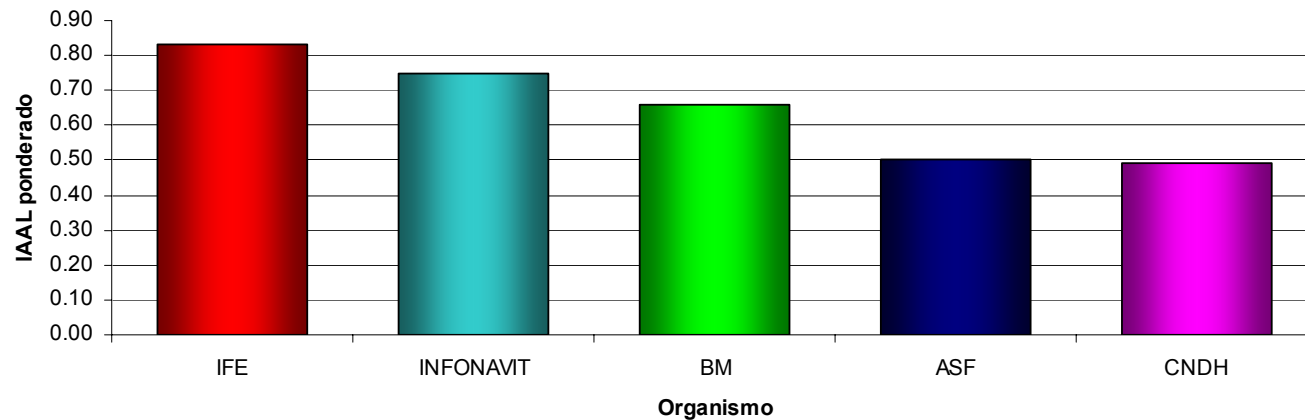
Indicadores de los Organismos con Objeto Específico

En términos generales, el organismo que mejor se desempeña es el IFE (obtiene los valores más altos en 3 de los 4 indicadores), mientras que, en segundo lugar, se encuentra el INFONAVIT que obtuvo una muy alta calificación en el indicador US. El resto de los organismos muestran un desempeño menos bueno, aunque el Banco de México tiene ligera ventaja. La CNDH tiene un buen desempeño en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pero falla en su enfoque al usuario, mientras que la ASF muestra el contrario.

	Órganos con Objeto Específico			
	OT_REL	NOR_REL	US_REL	CI_REL
ASF	0.39	0.65	0.58	0.38
BM	0.51	0.75	0.72	0.66
IFE	0.75	0.95	0.90	0.73
CNDH	0.59	0.61	0.31	0.47
INFONAVIT	0.70	0.72	0.95	0.63

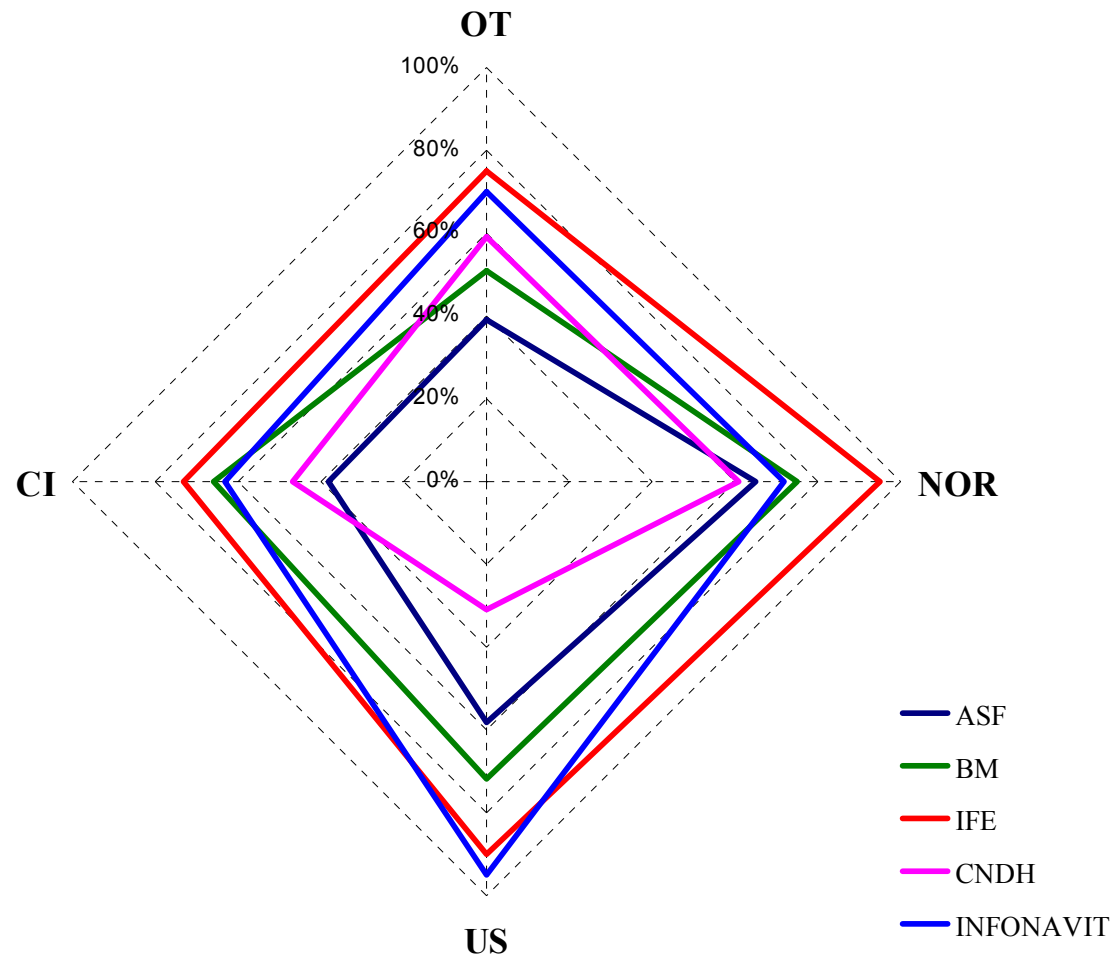
Valores ponderados en %

IAAL por organismo, sector OBE



Análisis sectorial por organismos: Órganos con objeto específico (OBE)

Órganos con Objeto Específico



Análisis sectorial por organismos: Órganos legislativos (OL)

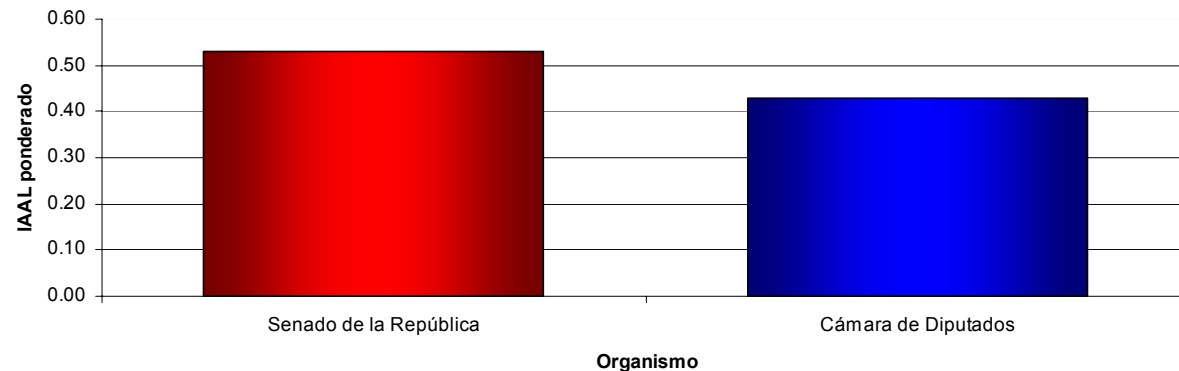
Las dos cámaras obtienen un bajo desempeño respecto del cumplimiento de las obligaciones de transparencia (arrojan el tercer peor registro para el indicador O7 en relación a todos los OSOs), a pesar de tener una calificación relativamente alta en su diseño normativo. La calidad institucional de la Cámara de Diputados es de las más bajas.

Indicadores de los Órganos Legislativos

	Órganos Legislativos			
	OT	NOR	US	CI
Cámara de Diputados	0.31	0.61	0.56	0.23
Senado de la República	0.31	0.53	0.71	0.57

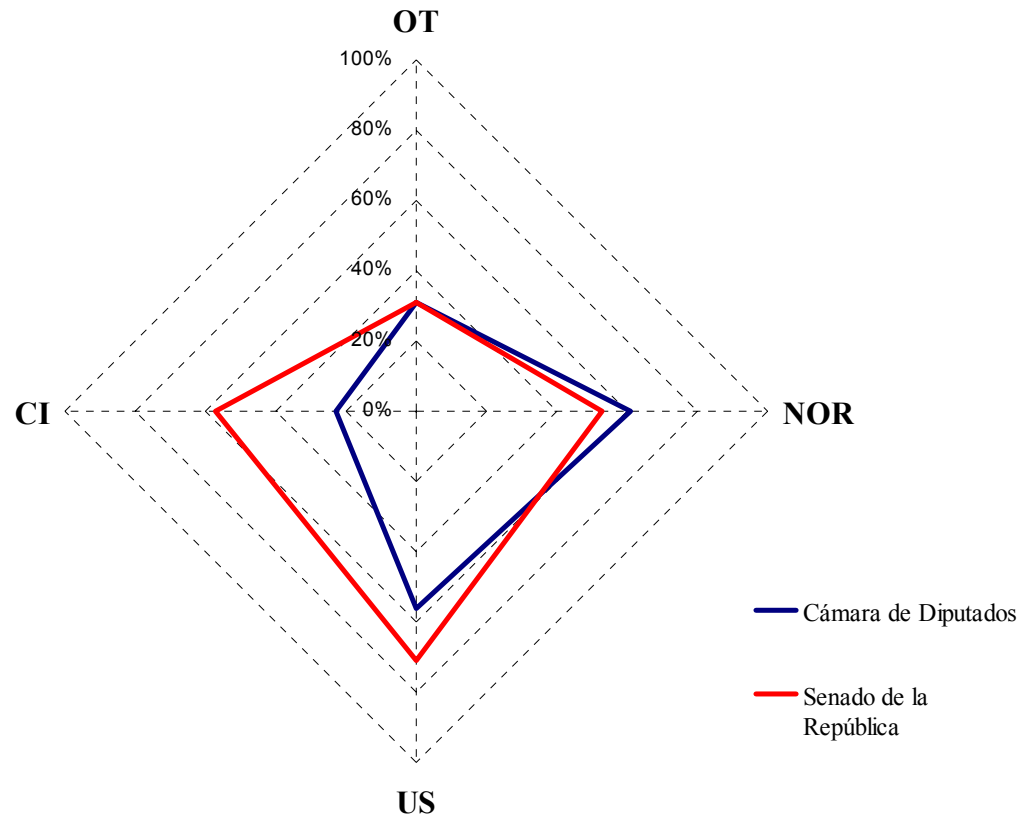
Valores ponderados en %

IAAL por organismo, sector OL



Análisis sectorial por organismos: Órganos legislativos (OL)

Gráfico 3. Órganos legislativos



Análisis sectorial por organismos: Tribunales administrativos (TA)

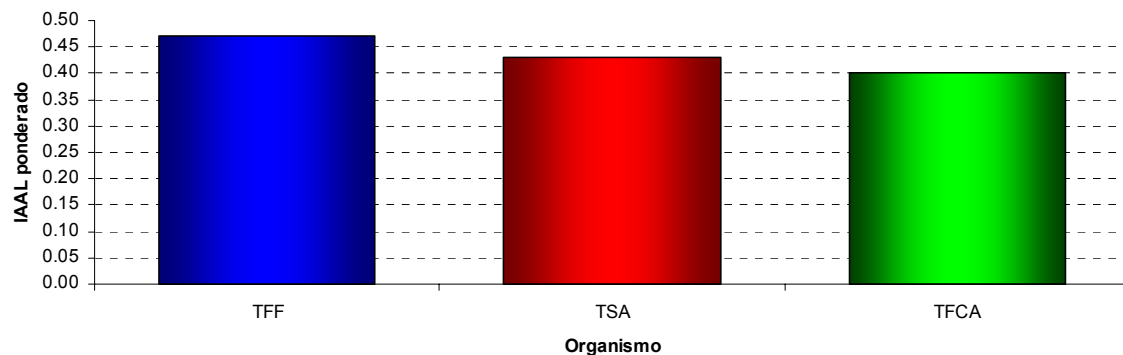
Indicadores de los tribunales administrativos

	Tribunales Administrativos			
	OT_REL	NOR_REL	US_REL	CI_REL
TFJFA	0.47	0.68	0.25	0.46
TFCA	0.34	0.48	0.23	0.55
TSA	0.30	0.22	0.73	0.46

Valores ponderados en %

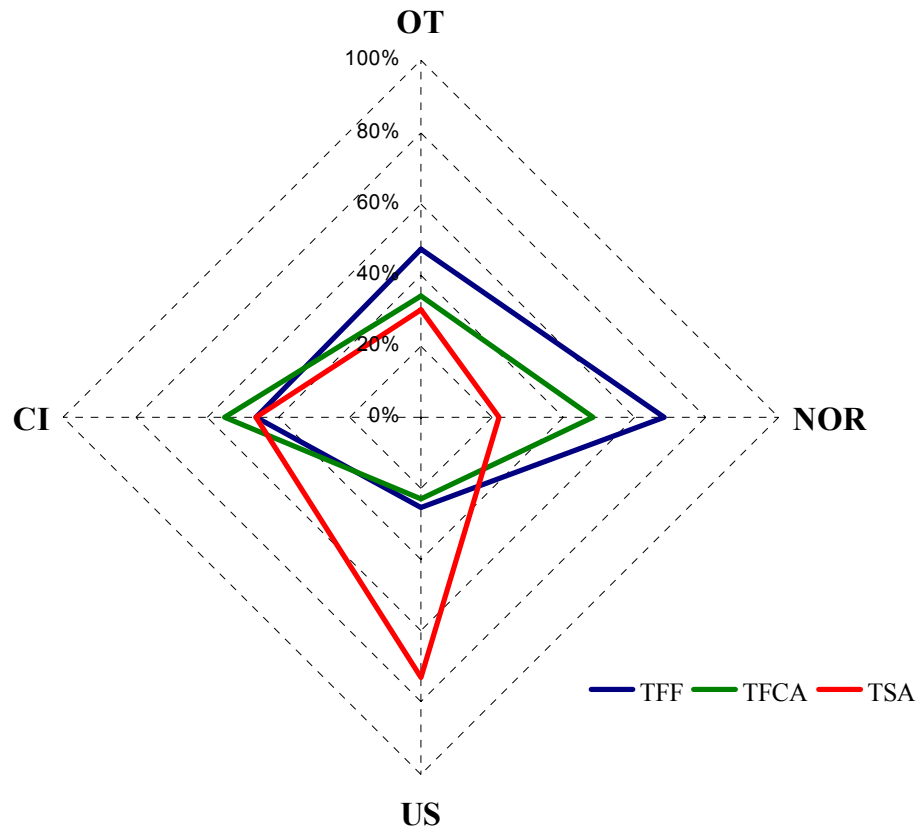
En términos generales, este sector es el que muestra el desempeño de menor calidad. Los resultados muestran que el TFJFA ha dado mayor énfasis al cumplimiento de obligaciones de transparencia y el diseño normativo e institucional, pero falla en su atención al usuario. Los otros tribunales parecen priorizar aspectos vinculados a la calidad institucional (diseño y cultura organizacionales) más que la publicación de información en la internet. El TSA tiene una buena calificación en atención al usuario, pero su diseño normativo es muy deficiente.

IAAL por organismo, sector TA



Análisis sectorial por organismos: Tribunales administrativos (TA)

GRÁFICA 4. Tribunales administrativos



Análisis sectorial por organismos: Tribunales jurisdiccionales (TJ)

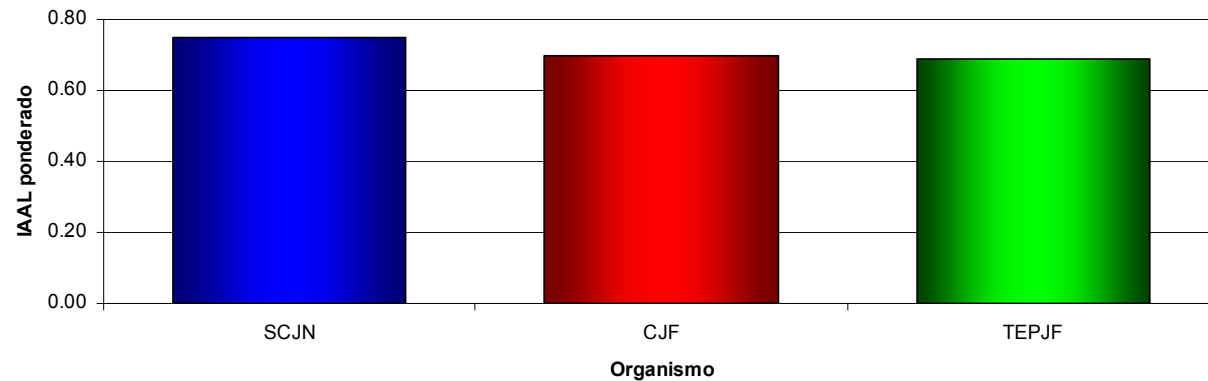
Indicadores de los tribunales jurisdiccionales

	Tribunales Jurisdiccionales			
	OT	NOR	US	CI
SCJN	0.74	0.83	0.64	0.81
TEPJF	0.59	0.64	0.86	0.68
CJF	0.66	0.78	0.52	0.86

Valores ponderados en %

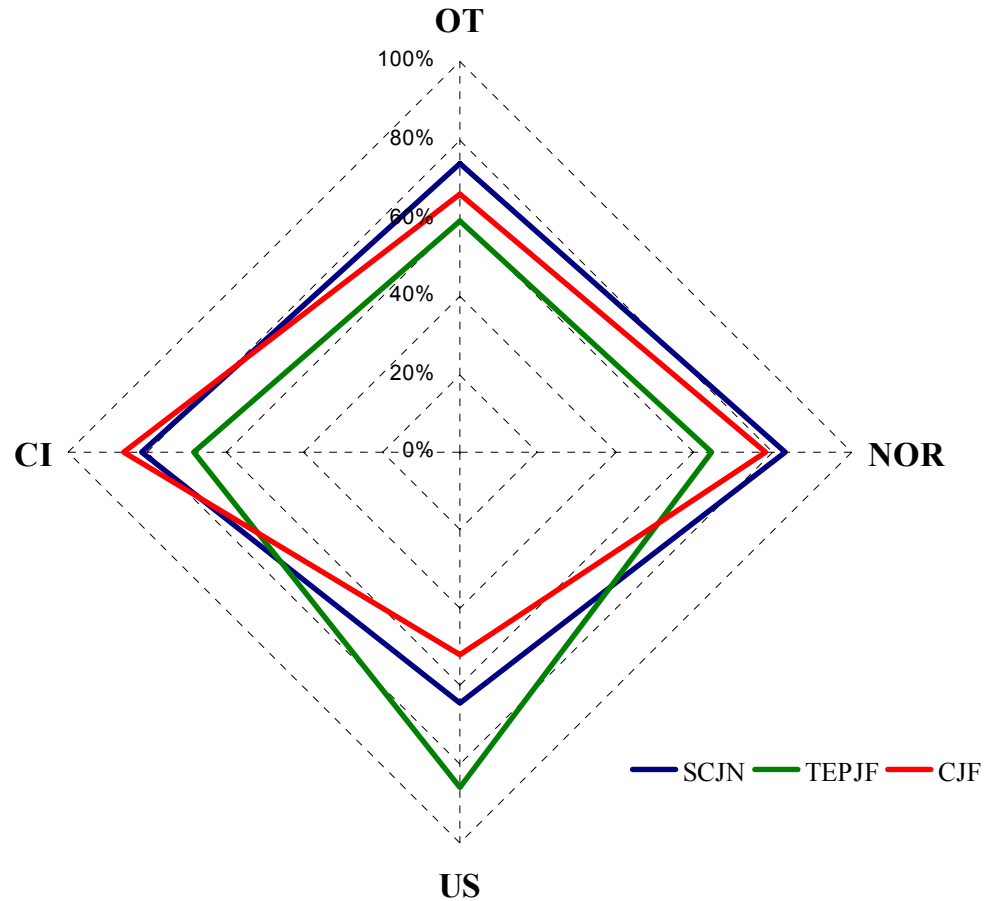
Como puede apreciarse en la gráfica, en comparación con el resto de los grupos, este sector es el que muestra el comportamiento más homogéneo entre sus organizaciones integrantes y algunos de los valores más altos para los indicadores (por ejemplo el indicador CI).

IAAL por organismo, sector TJ



Análisis sectorial por organismos: Tribunales Jurisdiccionales (TJ)

Tribunales jurisdiccionales



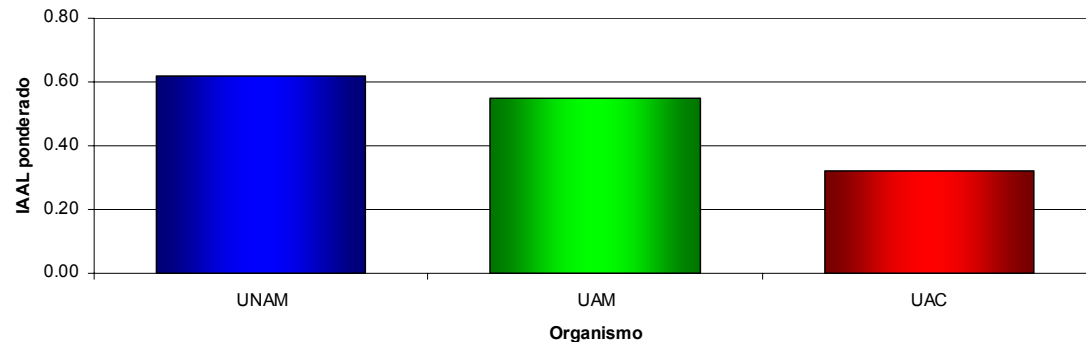
Análisis sectorial por organismos: Universidades (U)

Indicadores de las Universidades

	Universidades			
	OT_REL	NOR_REL	US_REL	CI_REL
UNAM	0.60	0.57	0.65	0.66
UAM	0.46	0.63	0.70	0.43
UAC	0.24	0.56	0.34	0.13

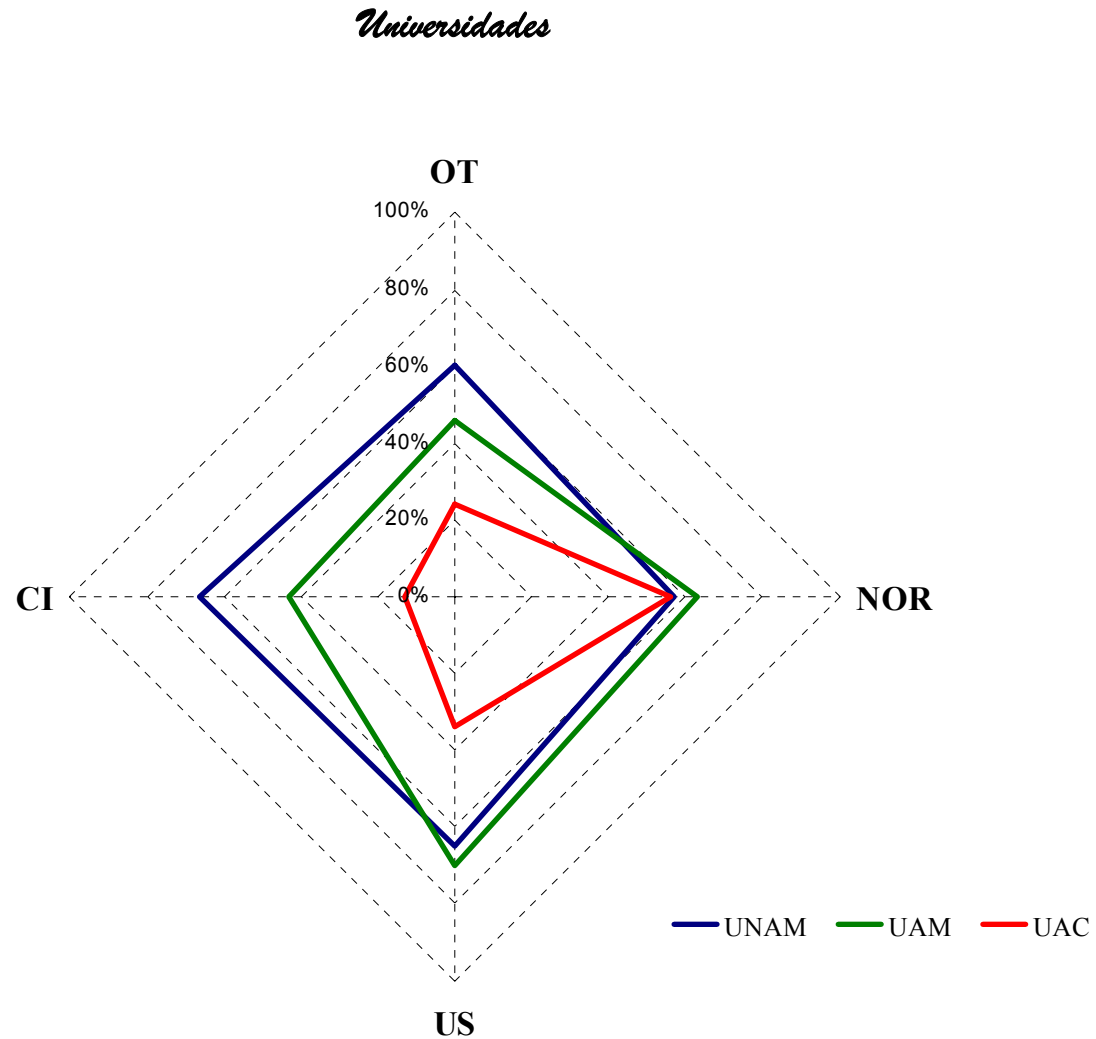
Valores ponderados en %

IAAL por organismo, sector Universidades



En términos generales puede observarse que la universidad que mayores esfuerzos ha realizado es la UNAM, seguida por la UAM y por último la UAC, que es la institución con la calificación más baja entre los OSOs. Los resultados muestran un relativo equilibrio en los indicadores de la UNAM, cuestión que no sucede con la UAM que prioriza la atención al usuario y el diseño normativo. Los pobres resultados arrojados por la UAC muestran descuido en todos sus indicadores, en especial el de diseño institucional.

Análisis sectorial por organismos: Universidades (U)



Ubicación de los OSOS en el ILAI

SEMÁFORO	OSO	INDICADORES				ILAI	ILA/!00
		OT	NOR	US	CI		
🟢	IFE	0.75	0.95	0.90	0.73	0.829	100
	SCJN	0.74	0.83	0.64	0.81	0.753	90.8
	INFONAVIT	0.70	0.72	0.95	0.63	0.749	90.3
	CJF	0.66	0.78	0.52	0.86	0.705	85.0
🟡	TEPJF	0.59	0.64	0.86	0.68	0.689	83.1
	BM	0.51	0.75	0.72	0.66	0.660	79.6
	UNAM	0.60	0.57	0.65	0.66	0.618	74.5
	UAM	0.46	0.63	0.70	0.43	0.552	66.6
	CS	0.31	0.53	0.71	0.57	0.528	63.7
	ASF	0.39	0.65	0.58	0.38	0.498	60.1
🔴	CNDH	0.59	0.61	0.31	0.47	0.492	59.3
	TFJFA	0.47	0.68	0.25	0.46	0.466	56.2
	TSA	0.30	0.22	0.73	0.46	0.428	51.6
	CD	0.31	0.61	0.56	0.23	0.427	51.5
	TFCA	0.34	0.48	0.23	0.55	0.398	48.0
	UC	0.24	0.56	0.34	0.13	0.319	38.5

Principales hallazgos y tendencias

1. *El estudio muestra que la LAI tiene un problema de diseño "original" respecto de los OSOs.*
2. *Sin embargo, estos han subutilizado sus facultades para adaptar su marco reglamentario a su estructura organizativa.*
3. *En el mediano plazo se requiere una reforma a la LAI, en el corto es posible realizar mejoras sustantivas mediante modificaciones al marco normativo y las rutinas organizacionales.*
4. *De manera específica, existen principalmente problemas respecto de:*
 - ✓ *las obligaciones de transparencia;*
 - ✓ *el esquema de tres instancias;*
 - ✓ *la adaptación de los criterios de clasificación de información y prueba de daño;*
 - ✓ *la protección de los datos personales.*
5. *Prácticamente en ningún caso el comité de información o la última instancia cuentan con atribuciones para orientar y ejecutar una auténtica política de transparencia y se construyen principalmente como instancias de revisión.*
6. *El Infonavit es el único órganos con una instancia última de decisión externa. En el caso del IFE, la SOJ, el Trife y el IFE la instancia última de decisión esta integrada por el funcionarios del mayor nivel jerárquico.*

Principales hallazgos y tendencias

7. *La ausencia de un supervisor "externo e independiente" parece tener incidencia en el grado de implementación de la LAI, pero no es una explicación suficiente. Existen otros factores que cuentan tales como la demanda o el liderazgo político.*
8. *Parece existir una correlación positiva entre la demanda de solicitudes y el nivel de implementación. La demanda funcionaría como un incentivo y supervisor externo.*
9. *Existen asimetrías importantes en los recursos que cada organización puede otorgar a la transparencia. Las instituciones con mayores carencias obtienen en general las calificaciones más deficientes.*
10. *Es necesario involucrar a las áreas de planeación en la publicación de la información contenida en los portales de internet.*
11. *Con excepción de la SCJ, la demanda de solicitudes en los OSOs es relativamente baja.*
12. *Se recomienda el uso de sistemas electrónicos para la recepción y gestión de las solicitudes de información para facilitar la presentación de solicitudes y otorgar certeza al usuario en la recepción y seguimiento de las solicitudes de información y los recursos de revisión.*
13. *Las mejores prácticas en materia de sistemas para recibir y gestionar las solicitudes de acceso se encuentra en la SCJ y, en menor grado, en el IFE.*

Principales hallazgos y tendencias

14. *Se recomienda la estandarización de la información presentada en los reporte anuales, pues existe una preocupante carencia de datos comprobables.*
15. *Se requiere de un rediseño institucional orientado a generar unidades de enlace robustas con capacidad de coordinar las tareas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información.*
16. *Aunque hay avances, los avances en materia de archivos son claramente insuficientes.*
17. *En general la transparencia se sigue percibiendo como una externalidad que no se ha incorporado a las prácticas organizacionales. Los casos de excepción los constituyen el IFE, el INEONAT y la SCJ que se encuentran en un procesos de tránsito.*
18. *Falta en todos los casos una reflexión que conduzca a una auténtica política de transparencia, es decir un reflexión propia a cada órgano relativa a la información que resultaría relevante para sus usuarios y el esfuerzo institucional y organizacional para producirla.*
19. *Los resultados deben ser tomados con precaución y replicados en el tiempo para obtener conclusiones más robustas.*

- *Los OSOSs, en conjunto, avanzan en una incorporación asimétrica y lenta de la lógica de la transparencia.*
- *La agenda avanza por razones particulares a cada institución.*
- *La internalización de la transparencia como un valor organizacional puede coadyuvar no sólo al cumplimiento de la ley, sino a una transformación sustancial de las prácticas organizacionales y a consolidar su implantación en la vida de las organizaciones públicas en México.*
- *Ello sugiere una nueva visión estratégica tanto dentro como fuera de las organizaciones.*