

**“ESTUDIO EN MATERIA DE
TRANSPARENCIA DE OTROS
SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY
FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA GUBERNAMENTAL”**

**ESTUDIO PREPARADO POR EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS A.C. (CIDE) PARA EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN (IFAI)**



El presente estudio fue preparado por un equipo de investigación en el que participaron los siguientes miembros del personal académico de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

Profesores Investigadores:

Dr. Sergio López Ayllón

Dr. David Arellano Gault

Asistentes de investigación:

Lorena Archundia

Efraín Coronilla

Ana Gaytán

Walter Leporelo

Mauricio Portugal

Reyes Rodríguez

Jessica de la Rosa

Asesora externa:

Rebeca Ibarra

Tabla de abreviaturas

APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BM	Banco de México
CD	Cámara de Diputados
CS	Cámara de Senadores
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CI	Indicador de calidad institucional
NOR	Indicador de calidad normativa
OT	Indicador de páginas de Internet
US	Indicador de usuario simulado
ILAI	Índice de implementación de la LAI
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental
IFE	Instituto Federal Electoral
LAI	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
NIE	Nuevo institucionalismo económico
OSOS	Otros sujetos obligados por la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental distintos a la Administración Pública Federal
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TFCA	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
TSA	Tribunal Superior Agrario
UC	Universidad Autónoma de Chapingo
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

ÍNDICE GENERAL

<i>I. Introducción.....</i>	<i>10</i>
<i>II. La Transparencia y el acceso a la información en los OSOS</i>	<i>14</i>
<i>A La construcción de la LAI y su aplicación a los OSOS</i>	<i>14</i>
1. <i>La aplicación de la LAI a los OSOS</i>	<i>15</i>
2. <i>Los principios de la LAI.....</i>	<i>18</i>
<i>B Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas</i>	<i>19</i>
1. <i>La rendición de cuentas.....</i>	<i>19</i>
2. <i>El acceso a la información</i>	<i>24</i>
3. <i>La transparencia como política pública.....</i>	<i>26</i>
<i>III. Organizaciones gubernamentales y transparencia: base analíticas para orientar la reforma organizacional.....</i>	<i>29</i>
<i>A NIE y transparencia: los supuestos organizativos.....</i>	<i>31</i>
<i>B Más allá del NIE: los límites del cambio incentivos.....</i>	<i>36</i>
<i>C La endogeneización organizacional de la transparencia</i>	<i>40</i>
<i>IV. La métrica de la transparencia: la construcción de un índice para evaluar la implementación de la LAI en los OSOS</i>	<i>42</i>
<i>A ¿Cómo medir la implementación de la LAI?</i>	<i>42</i>
<i>B El índice de implementación de la LAI (ILAI)</i>	<i>45</i>
1. <i>Indicador de páginas de Internet (OT)</i>	<i>45</i>
2. <i>Indicador de calidad normativa (NOR)</i>	<i>50</i>
3. <i>Indicador de usuario simulado (US)</i>	<i>52</i>
4. <i>Indicador de calidad institucional (CI)</i>	<i>55</i>
5. <i>Construcción del índice de implementación de la LAI en los OSOS (ILAI)</i>	<i>57</i>

V. <i>Presentación y análisis de los resultados</i>	58
A <i>Análisis agregado por sectores</i>	61
1. <i>Impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional</i>	62
2. <i>Integración formal de los principios de publicidad y transparencia en el marco normativo</i>	63
3. <i>Impacto del marco normativo en la calidad institucional</i>	64
4. <i>Calidad en el acceso a la información</i>	64
5. <i>Impacto del diseño institucional en el acceso a la información</i> ..	65
6. <i>Congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida a la atención de usuarios</i>	66
7. <i>Conclusiones preliminares</i>	67
B <i>Análisis sectorial por organismos</i>	69
1. <i>Órganos con objeto específico (OBE)</i>	69
2. <i>Órganos legislativos (OL)</i>	73
3. <i>Tribunales administrativos (TA)</i>	75
4. <i>Tribunales jurisdiccionales (TJ)</i>	78
5. <i>Universidades (U)</i>	82
C <i>Análisis general del ILAI</i>	84
D <i>Análisis para entender la relación entre demanda de solicitudes de acceso a la información y nivel de implementación de la LAI</i>	88
VI. <i>Conclusiones y recomendaciones</i>	93
VII. <i>Bibliografía</i>	99

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Criterios de evaluación según grado de incidencia

Anexo 2: Bitácora de observaciones

Anexo 3: Cuestionario en materia de Transparencia y Acceso a la Información

Anexo 4: Tablas comparativas de los reglamentos de acceso a la información en los otros sujetos obligados

Anexo 5: Flujogramas de los procedimientos de acceso a la información y sustanciación de recursos en los otros sujetos obligados

Anexo 6: Recomendaciones específicas por grupo de OSOS

Anexo 7: Estadística descriptiva: resultados del ILAI

ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1: Variables que componen el indicador de páginas de Internet (OT)</i>	47
<i>Tabla 2: Variables que componen el indicador de calidad normativa (NOR)</i>	51
<i>Tabla 3: Variables que componen el indicador de usuario de simulado (US)</i>	54
<i>Tabla 4: Variables que componen el indicador de calidad institucional (CI)</i>	56
<i>Tabla 5: Matriz de correlación entre los indicadores que componen el ILAI</i>	59
<i>Tabla 6: Correlaciones según grado de significancia</i>	60
<i>Tabla 7: Sectorización de los sujetos obligados</i>	61
<i>Tabla 8: Valores promedio por sector</i>	62
<i>Tabla 9: ILAI ponderado por sector</i>	69
<i>Tabla 10: Indicadores de los organismos con objeto específico</i>	71
<i>Tabla 11: ILAI por organismo, sector OBE</i>	73
<i>Tabla 12: Indicadores de los órganos legislativos</i>	74
<i>Tabla 13: ILAI por organismo, sector OL</i>	76
<i>Tabla 14: Indicadores de los tribunales administrativos</i>	77
<i>Tabla 15: ILAI por organismo, sector tribunales administrativos</i>	79
<i>Tabla 16: Indicadores de los tribunales jurisdiccionales</i>	80
<i>Tabla 17: ILAI por organismo, sector tribunales jurisdiccionales</i>	83
<i>Tabla 18: Indicadores de las universidades</i>	83
<i>Tabla 19: ILAI por organismo, sector universidades</i>	85
<i>Tabla 20: OSOs según nivel en el ILAI</i>	86
<i>Tabla 21: Índices ponderados, estadística descriptiva</i>	87
<i>Tabla 22: Número de solicitudes de información y resultados del ILAI</i>	90

ÍNDICE DE GRÁFICAS

<i>Gráfica 1: Análisis genérico por sector</i>	62
<i>Gráfica 2: ILAI ponderado por sector</i>	67
<i>Gráfica 3: Órganos con objeto específico 2003</i>	70
<i>Gráfica 4: ILAI por organismo, sector OBE</i>	72
<i>Gráfica 5: órganos legislativos</i>	73
<i>Gráfica 6: ILAI por organismo, sector OL</i>	75
<i>Gráfica 7: Tribunales administrativos</i>	76
<i>Gráfica 8: ILAI por organismo, sector tribunales administrativos</i>	77
<i>Gráfica 9: Tribunales jurisdiccionales</i>	79
<i>Gráfica 10: ILAI por organismo, sector tribunales jurisdiccionales</i>	81
<i>Gráfica 11: universidades</i>	82
<i>Gráfica 12: ILAI por organismo, sector universidades</i>	84
<i>Gráfica 13: ILAI y número de solicitudes de información, según OSO</i>	89

ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro 1: Esquema de la rendición de cuentas</i>	20
<i>Cuadro 2: Estructura de la rendición de cuentas en México</i>	22
<i>Cuadro 3: Interrelación de los conceptos de transparencia y acceso a la información</i>	23

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio es el resultado de un Convenio Específico de Colaboración celebrado entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) con el objeto de analizar el desarrollo del derecho de acceso a la información y de las obligaciones de transparencia en los sujetos obligados distintos a la Administración Pública Federal (en adelante OSOS) por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El estudio intenta responder a varias preguntas relacionadas con la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI) en los OSOS. En efecto, salvo algunos estudios iniciales de carácter fundamentalmente normativo (López Ayllón y Cohen Cats 2004), se carece de investigaciones que permitan conocer el estado que guarda la implementación de la LAI en el conjunto de los órganos federales y sus implicaciones para la consolidación de la transparencia en el gobierno federal. Se pretende así responder a cuestiones tales como cuál ha sido el desarrollo reglamentario e institucional de la LAI en esos órganos; cuál la demanda de solicitudes de acceso a la información y la capacidad institucional para responderlas; cuál el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia; y cómo operan los mecanismos y procedimientos de acceso a la información.

Más allá de las preguntas puntuales, el estudio pretende avanzar en la comprensión de las variables que determinan la aplicación efectiva de la LAI en los diversos sujetos obligados. En otras palabras, menos que una evaluación, se trataba de identificar elementos que contribuyan a una mejor comprensión de los factores que inciden en la implementación de la LAI en las diferentes instituciones sujetas a sus disposiciones, y a partir de ellos elaborar una serie de recomendaciones específicas para mejorar su eficacia.

El estudio implicó diversos retos, tanto de carácter metodológico como conceptual. En efecto, las leyes de acceso a la información son relativamente recientes (Banisar 2004; Ackerman y Sandoval 2005) y aunque existen algunos referentes internacionales¹ y nacionales², no se

¹ Existen en diversos países informes generados por las agencias administrativas sobre el funcionamiento de los procedimientos de acceso a la información. En particular, puede señalarse la evaluación de la Ley de acceso a la información de Canadá realizada por un grupo de tarea específicamente constituido durante 2001-2. Véase (Government of Canada 2002). Esta evaluación que tenía un objetivo práctico (generar recomendaciones para mejorar el desempeño de la ley) fue sumamente controvertida. Otro estudio publicado recientemente ilustra, con un enfoque principalmente jurídico, la experiencia de cuatro países europeos en la materia (Fernández Ramos 2004).

han desarrollado metodologías probadas que permitan tener un punto de referencia sólido para el desarrollo de este tipo de estudios. En realidad, la métrica de la transparencia es un asunto debatido y complejo, aún en construcción, y cuyos supuestos teóricos apenas comienzan a desarrollarse. Como atinadamente ha afirmado Mauricio Merino “el concepto todavía está en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera. No es solamente un problema de producción legislativa, sino de concepción” (Merino 2005, 17)

La investigación implicó plantear de inicio dos asuntos íntimamente relacionados pero relativamente nuevos. El primero de ellos era el marco teórico desde el cuál era posible plantear las preguntas de investigación e interpretar los datos obtenidos. En efecto, no se trataba únicamente de “medir” cómo se ha implementado la LAI -asunto que como veremos resulta por si mismo bastante complejo- sino de encontrar un marco conceptual que nos permitiera generar algunas hipótesis que avanzaran en la explicación del comportamiento de los órganos que observaríamos. Por otro lado, debíamos diseñar una metodología sólida y transparente que nos permitiera generar resultados comparativos significativos, y a partir de la cual pudiéramos realizar una serie de recomendaciones concretas basadas en las observaciones realizadas.

Los resultados que a continuación presentamos son el producto de este doble esfuerzo. Desde el punto de vista conceptual, las primeras secciones de la investigación desarrollan los conceptos claves que soportan teóricamente la investigación. Así, en la sección II se analiza el origen de la ley, su estructura básica y se discuten y diferencian los conceptos de “acceso a la información” y “transparencia”. Junto con lo anterior, en la sección III se realizó un esfuerzo por desarrollar un marco que, desde la teoría de las organizaciones, analizara el problema de la transparencia y permitiera una mejor comprensión de los desafíos que ésta supone. Debe señalarse que estos dos capítulos en conjunto buscan aportar elementos que, en investigaciones posteriores, puedan generar marcos explicativos más sólidos aplicables a cualquier evaluación de las leyes de acceso y de manera más general de la política pública de transparencia gubernamental.

² Existen varios esfuerzos realizados principalmente por organizaciones no gubernamentales para evaluar la aplicación de las leyes de acceso, tanto a nivel federal como estatal, sin embargo estas investigaciones suelen tener una perspectiva específica, por ejemplo de calidad legislativa (Villanueva 2005; Guerrero Gutiérrez y Ramírez de Alba Leal 2006; Merino 2006) o presupuestal (Guerrero Amparán y Hofbauer 2004). Otras se concentran en cuestiones específicas tales como la evaluación de páginas de transparencia (López Ayllón 2005) o la calidad de las respuestas de los sujetos obligados (Cepeda y Noriega Esparza 2005). Existen asimismo algunos índices por ejemplo el de transparencia de información fiscal desarrollado por la consultora Aregional (véase la página www.aregional.com). En materia municipal destacan los esfuerzos realizados en el marco de la Asociación de Municipios de México.

La sección IV desarrolla la metodología que se desarrolló para el estudio. Esta buscaba generar datos tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Respecto a la parte cuantitativa se tomaron en consideración experiencias previamente utilizadas pero adaptadas a las organizaciones objeto del análisis. Cabe señalar desde ahora que 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 que permitieran realizar comparaciones medianamente significativas. El resultado final es un índice compuesto, al que hemos denominado “índice de implementación de la LAI”, que está integrado por cuatro indicadores que, en total, suponen 136 variables analizadas para cada sujeto obligado. Resulta necesario advertir también que se trata de una metodología “estática” en tanto supone un conjunto de observaciones que se realizan en un momento determinado. Sin embargo, las organizaciones cambian permanentemente. En este sentido, los resultados del índice son una fotografía en un momento en el tiempo y no reflejan la película que implica una realidad dinámica. En realidad, una medición significativa requeriría de replicar los estudios en el tiempo para tener varios puntos de observación. Para los aspectos cualitativos, se elaboró un cuestionario con 148 reactivos que se desagregan en 12 variables y que fue aplicado a todos los sujetos del estudio. Este cuestionario fue complementado con una entrevista a profundidad en cada uno de ellos.

La sección V del estudio presenta sus principales resultados. En una primera parte se desarrollan los resultados de cada uno de los indicadores complementados por algunos datos cualitativos. Posteriormente se realiza un ejercicio de interpretación que nos permite avanzar algunas hipótesis sobre las razones que explican las diferencias en las formas de implementar la LAI en los distintos OSOS.

Las conclusiones exponen una serie de elementos para evaluar el grado de implementación de la LAI en los OSOS y más generalmente señalar algunos problemas jurídicos y organizacionales identificados.

Para dar plena transparencia a la investigación ésta se acompaña de varios anexos. El anexo 1 contiene los criterios de evaluación. El anexo 2 presenta las bitácoras de observación para cada indicador y por cada sujeto obligado. Ello permite que los lectores conozcan las razones específicas que llevaron a otorgar una determinada calificación a una institución respecto de las diferentes variables utilizadas. El anexo 3 contiene el cuestionario que se aplicó a los OSOS.

Los anexos 4 y 5 contienen, respectivamente, una comparación de los reglamentos o acuerdos de transparencia y los diagramas de flujo de los procedimientos de acceso a la información y sustanciación de los recursos de revisión de cada uno de los OSOS.

El anexo 6 contiene un conjunto de recomendaciones específicas por cada grupo de sujetos obligados para cada una de los indicadores analizados. El anexo 7 contiene una tabla con la estadística descriptiva del ILAI

Finalmente el anexo 8 contiene en formato electrónico la base de datos que se generó para la realización de la investigación. Consideramos que ésta contiene una enorme cantidad de información que puede ser utilizada por terceros para profundizar en el estudio de la implementación de la LAI y complementar algunos de los resultados que aquí se exponen.

Esta investigación no hubiera podido ser llevada a buen término sin el apoyo generoso y desinteresado de los OSOS, en particular de los funcionarios responsables de las unidades de enlace y los comités o comisiones de acceso a la información. Con la notable excepción de la Cámara de Diputados, el resto de los OSOS dio puntual respuesta al cuestionario que se les envió, aún en instituciones como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se encontraba en medio de un proceso de cambio institucional en materia de transparencia y acceso a la información.³

La investigación fue desarrollada por un grupo de investigación de la División de Administración Pública del CIDE encabezado por los doctores David Arellano y Sergio López Ayllón. Ambos deseamos expresar nuestro más amplio reconocimiento a los asistentes de investigación que participaron en las diversas etapas del estudio, quienes con gran compromiso y entusiasmo contribuyeron a su buen término. En la etapa final, la asesoría de Rebeca Ibarra fue un factor que enriqueció con mucho el análisis y sus resultados.

Sin duda comenzamos apenas a entender las implicaciones de la LAI en la realidad de nuestro país. Este estudio pretende ser una contribución útil, y siempre debatible, a una mejor comprensión y a la consolidación del acceso a la información y la transparencia en nuestro país.

³ Agradecemos en particular la intervención del Presidente del Tribunal, el Dr. Luis Malpica de la Madrid, gracias a cuya intervención pudimos obtener la respuesta al cuestionario. Conviene advertir así que respecto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa los resultados deben ser tomados con especial precaución pues se encuentra en un proceso de cambio institucional en materia de transparencia y acceso a la información.

II. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS OSOS

El acceso a la información y la transparencia se han convertido en mecanismos sustantivos para construir las condiciones de una adecuada rendición de cuentas propia a las sociedades democráticas (Schedler 2004). Sin embargo, son también una moda que puede perder contenido conceptual si no son tratados, valorativa y por lo tanto instrumentalmente, con cuidado. Las consecuencias de implementar políticas de transparencia informativa sobre las organizaciones públicas, sobre sus estructuras y efectividad, son sin duda profundas. Si bien es necesario plantearse las necesidades de una sociedad abierta y democrática para acceder a la información, es también indispensable comprender que el impacto organizacional es muy amplio y que supone necesariamente costos colaterales, tales como consecuencias no deseadas de la acción. La transformación del comportamiento social y organizativo, dentro de las organizaciones y hacia fuera de ellas, es uno de los más difíciles proyectos de ingeniería social (Wildavsky, 1993, p.3).

En esta sección proponemos un primer esfuerzo analítico con el fin de comprender por qué la política de transparencia en México requiere dar un paso importante: pasar de la construcción normativa de la política a una que estratégicamente dirija la implementación en el ámbito organizacional, haciendo explícitos los supuestos y argumentos detrás de las soluciones hasta ahora propuestas.

Describiremos así en un primer tiempo cómo en el caso mexicano la construcción de la LAI fue confrontando diversos dilemas de diseño y negociación, para culminar con un modelo muy ambicioso pero con obvios problemas para su implementación. Por ello, las soluciones organizativas de implementación y construcción en lo concreto de la política están aún en construcción y requieren de una reflexión y evaluación continua que permita dar dirección a los siguientes pasos por dar. En un segundo momento haremos algunas precisiones conceptuales necesarias para enmarcar algunas de las ideas detrás de la ley.

A. LA CONSTRUCCIÓN DE LA LAI Y SU APLICACIÓN A LOS OSOS.

La implementación de la LAI suponía diferentes retos tanto de carácter institucional como organizacional. El diseño de los instrumentos normativos con frecuencia omite considerar estos problemas, bajo el supuesto, ingenuo, que la existencia de una ley es suficiente para transformar la realidad. Nada más alejado de la verdad. Por ello resulta importante avanzar en la comprensión de cómo los diseños normativos pueden incidir en el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas.

El problema del diseño normativo genera una serie de interrogantes. Entre otras cuestiones, cabe preguntarse cuáles son las condiciones que

permiten a un diseño normativo dado favorecer el establecimiento de incentivos organizacionales que conduzcan al éxito de una política pública; cuáles los *trade off* (balances) que deben considerarse durante el diseño y cómo evaluarlos en su operación para permitir los ajustes necesarios.

Respecto de la LAI existe información que permite realizar un análisis de su diseño (Escobedo 2002; López Ayllón 2004). Este análisis formal permitiría establecer una base para evaluar el impacto de su diseño en la operación de esta nueva política desde la perspectiva organizacional.

Como veremos adelante, la LAI implicaba un cambio de ciento ochenta grados en el comportamiento organizacional del gobierno mexicano cuya regla, incluso jurídica, era el secreto administrativo y el manejo “patrimonial” de la información. El punto es que este diseño no era sólo una “voluntad de opacidad”, sino todo un modo de operación imbricado en la organización administrativa. La LAI tiene por ello implicaciones profundas en los modos de generar, administrar, conservar, clasificar e incluso destruir la información gubernamental y de manera más amplia en el conjunto de la organización administrativa.

1. La aplicación de la LAI a los OSOS.

El diseño de la LAI debió enfrentar un dilema de inicio ¿Cómo implementar, con recursos escasos, una nueva política en el conjunto de la organización administrativa federal que debía modificar los patrones institucionales de comportamiento respecto de la administración de la información y que además debía vencer resistencias mediante la integración gradual de la lógica de la transparencia en la gestión, todo ello sin generar nuevas estructuras administrativas? El problema era complejo, y en parte por ello el proyecto original de la LAI limitaba su aplicación al conjunto de la administración pública federal (López Ayllón 2004, 10), como sucede con la mayor parte de las leyes de acceso a la información en el mundo.

El problema se acrecentó cuando, como resultado del proceso de discusión y negociación de la LAI, se determinó ampliar su ámbito de aplicación no sólo a la administración pública federal, sino también a los Poderes Legislativo, Judicial, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal (López Ayllón, 14).⁴

⁴ De manera más precisa, la LAI obliga en sentido estricto a 14 instituciones federales distintas a la administración pública federal que son [Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Auditoría Superior de la Federación, Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, UAM, Universidad Autónoma de Chapingo, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Superior Agrario]. El caso del Infonavit es peculiar. Aunque

Esta característica y la rapidez con la que se determinó su incorporación obligaron a los redactores de la LAI a buscar una solución que permitiera dar cabida a estos órganos sin que el diseño legislativo fuera tan específico como el desarrollado para las dependencias y entidades de la APF. La solución consistió en establecer un conjunto de obligaciones genéricas para todos los sujetos obligados en los títulos primero y cuarto de la LAI; un diseño institucional y procedimientos específicos en materia de acceso a la información, incluido un recurso ante un órgano autónomo específico para la APF –que es el IFAI- en su título segundo⁵; y finalmente un tercer título que estableció los lineamientos que deberían seguir los demás sujetos obligados distintos al Ejecutivo, pero que les ofreció la posibilidad de adaptarlos a las necesidades y características especiales de cada uno de ellos, mediante la expedición de reglamentos o acuerdos generales.⁶

formalmente aparece como una entidad de la administración pública federal, este organismo argumentó que debido a que su financiamiento no provenía de manera exclusiva del presupuesto federal y que su estructura supone la participación de los sectores empresarial y obrero, no debía estar sujeto a la competencia del Instituto Federal de Acceso a la Información. Conforme a esta lógica el Presidente de la República expidió en diciembre de 2005 un Reglamento de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en Materia de Transparencia y Acceso a la Información. Por esta razón, e independientemente del debate jurídico sobre esta cuestión, hemos incluido al Infonavit como un sujeto cubierto por el estudio.

⁵ Sobre las características del diseño institucional para la administración pública federal véase (Zamora Etcharren 2003; López Ayllón 2005, 61 y ss.)

⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: Artículo 61. El Poder legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

- I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;
- II. Las unidades de Enlace o sus equivalentes;
- III. El Comité de Información o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los Artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;

Este diseño intentó resolver el complejo problema de establecer, en una sola Ley, el diseño del acceso -tanto institucional como de procedimiento- para órganos de naturaleza tan diversa como el Poder Judicial, el Banco de México o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Así, los artículos 61 y cuarto transitorio de la LAI establecieron que todos los órganos a que nos hemos referidos deberían publicar, dentro del año siguiente a la publicación de la LAI –es decir a más tardar el 12 de junio de 2003- mediante reglamentos o acuerdos generales, los “órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios establecidos en esta Ley”.

En otras palabras, la LAI pretendió otorgar a los OSOS flexibilidad para que diseñaran normativamente un diseño adaptado a sus circunstancias específicas, pero dentro de un conjunto de principios generales previamente establecidos en materia de órganos, procedimientos de acceso y criterios de clasificación.⁷

Como muestra este estudio, el esfuerzo normativo y de diseño no ha sido sencillo. En una primera etapa la mayor parte de los órganos se limitaron a expedir reglamentos o acuerdos que hacían las modificaciones mínimas indispensables para cumplir con el mandato legal, pero prácticamente no generaron adaptaciones específicas y siguieron el modelo institucional y de procedimiento establecido en la LAI para la administración pública federal. Con el tiempo algunos de los órganos han ido modificando su regulación, especializándola o adaptándola. Destaca por ejemplo el hecho que el IFE, la UNAM, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y el TRIFE han expedido ya dos reglamentos. No obstante, como lo muestra el indicador de calidad normativa (véase la sección V de este trabajo), resta aún realizar un esfuerzo significativo por desarrollar mejores diseños normativos para los OSOS.

El problema del diseño normativo y organizacional para la implementación de la LAI ha tenido diversos niveles de respuesta, que no siempre han respondido a un diseño explícito, y que analizaremos de manera específica

-
- VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los Artículos 24 y 25, y
 - VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

⁷ Es importante subrayar que esta flexibilidad se encuentra acotada por un principio de reserva de ley que implica que, si bien los OSOS pueden mediante sus reglamentos adaptar las disposiciones de la LAI a sus condiciones específicas, no pueden ir más allá de los parámetros y criterios establecidos en la propia LAI. Esto es particularmente importante respecto de las obligaciones contenidas en el Título I, aplicables a todos los sujetos obligados. Así, por ejemplo, respecto de los criterios de clasificación de la información, los reglamentos no pueden establecer categorías de información reservada distintas a aquéllas previstas en la LAI.

más adelante, antes de ello vale la pena detenerse un momento en los contenidos generales de la LAI, que pueden agruparse en tres ejes fundamentales.

2. Los principios de la LAI

El primero es el conjunto de disposiciones que establecen los procedimientos de acceso que deben seguir las personas para tener acceso a la información administrativa, entendida ésta como los documentos en cualquier tipo de soporte en el que se documente la actividad del Estado.⁸ Este eje es el propio de las leyes de acceso a documentos administrativos, normalmente limitado a aquéllos que derivan de las agencias administrativas, pero que la ley mexicana extendió a cualquier órgano federal, incluso aquellos que cuentan con autonomía administrativa. En este grupo de disposiciones incluimos también las reglas y los procedimientos de clasificación de información que la ley contempla respecto de aquella información cuya divulgación pueda generar riesgos al interés público o afectar los derechos de terceros.⁹

El segundo eje tiene que ver con la protección de los datos personales. Este aspecto no siempre es debidamente valorado, pero es fundamental considerar que la LAI es, a la vez, una ley de acceso y una ley de protección de los datos personales en posesión de los órganos del Estado.¹⁰ Para este propósito la LAI establece los procedimientos para que una persona pueda tener acceso, y en su caso solicitar la corrección de sus

⁸ La fracción V del artículo 3 de la Ley define información como “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”. A su vez la fracción III del mismo artículo define documento como “los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.”

⁹ La Ley contiene un catálogo de materias que pueden ser objeto de reserva (arts. 13 y 14). Las principales excepciones corresponden a los estándares internacionales en materia de seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad financiera y económica, protección de la vida y seguridad de las personas, actividades encaminadas a asegurar la aplicación de la ley, secretos industriales y bancarios y proceso deliberativo.

¹⁰ El artículo 21 de la ley establece que los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en sus sistemas de información, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a los que haga referencia la información. Para estos efectos se considera como datos personales la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o bien la referida a sus características físicas, morales o emocionales.

datos personales que se encuentren en los sistemas de información de los órganos del Estado. Se trata de una especie de “*habeas data*” administrativo.

El tercer eje tiene que ver con las “obligaciones de transparencia”. En esta materia la ley contiene un mandato para que todos los sujetos obligados publiquen en la internet un conjunto de información, vinculada principalmente con los principales indicadores de gestión y administración de recursos públicos, tales como sueldos y salarios, directorios, funciones, marco normativo, contrataciones, resultados de auditorías, etc. Este eje, inspirado en algunas de las mejores prácticas internacionales en la materia, buscaba ampliar el aliento de la ley para darle una dimensión específica a la transparencia y reducir los costos iniciales de las solicitudes de información que, presumiblemente, versarían en una buena proporción sobre estas cuestiones.

Estos tres principios muestran claramente cómo en la LAI se contienen implícitamente dos cuestiones distintas. Una de ellas es la relativa al acceso a la información, considerado como un derecho fundamental. La segunda, más compleja, es una auténtica política pública de transparencia gubernamental. En la siguiente sección analizaremos y diferenciaremos ambas dimensiones, pues esta diferencia tiene importantes implicaciones.

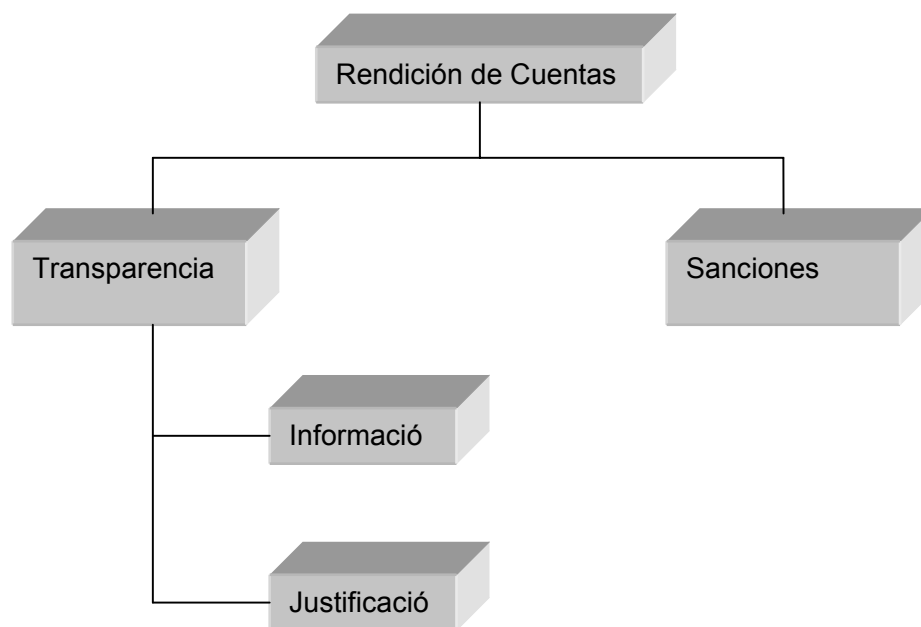
B. ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Los conceptos de “acceso a la información” y “transparencia” se han incorporado ya al vocabulario cotidiano. Son términos que se usan con frecuencia, incluso de manera intercambiable, como calidades que se considera deseables, aunque no se pueda precisar su contenido concreto ni se tenga plena conciencia de su significado. La transparencia y el acceso a la información resultan así, paradójicamente, términos opacos. Por ello conviene diferenciarlos y enmarcarlos en un marco que les de sentido. Este es el que proporciona el concepto de rendición de cuentas.

1. La rendición de cuentas

La rendición de cuentas engloba “todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder” (Schedler 2004, 9). Según este mismo autor, ésta comprende dos dimensiones básicas: por un lado la “responsabilidad”, es decir la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y por la otra la capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades (Schedler 2004, 13 y ss.). El siguiente cuadro esquematiza estas ideas:

CUADRO 1: ESQUEMA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.



Fuente: (Schedler p. 13)

La primera dimensión de la rendición de cuentas se refiere a lo que Schedler denomina “responsabilidad” (*answerability*), pero que nosotros preferimos llamar transparencia, misma que tiene dos vertientes: información y justificación. La primera es el derecho (del supervisor) de recibir información y, consecuentemente, la obligación (del supervisado) de entregarla. Esta vertiente se construye jurídicamente a través del “derecho de acceso a la información” - o si se quiere de manera más precisa como el derecho de acceso a la documentación administrativa (Fernández Ramos 1997) - y que, como veremos adelante, se construye como un derecho fundamental. Además de este derecho se encuentran también los mecanismos de información institucionales que permiten que las agencias gubernamentales informen de sus acciones y decisiones aun cuando no haya una solicitud específica de información.

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

recientemente se han creado diversos instrumentos que le dan contenido y que van más allá del mero acceso al documento.¹¹

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

Los tres mecanismos juntos —información, justificación y sanción— hacen de la rendición de cuentas un concepto multidimensional que incorpora una variedad considerable de formas e instituciones. En nuestro país, desde hace varias décadas, incluso antes de que se alcanzará el cambio democrático, se habían venido implementando diversos mecanismos de rendición de cuentas. Primero se dieron al interior de la propia administración, a través de los diferentes instrumentos de control administrativo. Posteriormente, ya en pleno cambio de los modelos económico y político, la mayor fuerza e independencia de los diferentes órganos de poder, junto con la integración de México a los mercados internacionales,¹² hicieron que estos mecanismos se fueran sofisticando y mejorando significativamente. Sin embargo, y a pesar de algunos tímidos intentos,¹³ faltaba construir un verdadero mecanismo institucional que

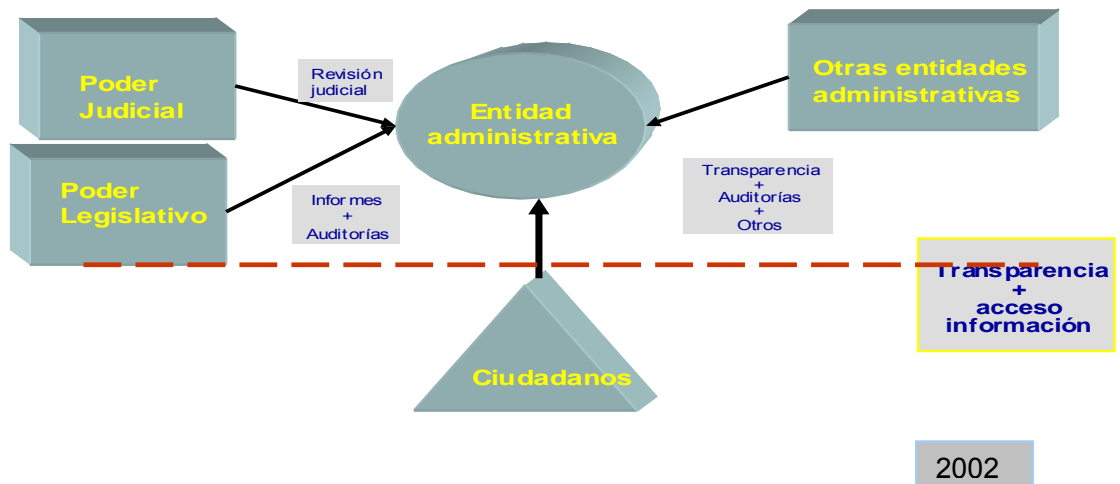
¹¹ Algunos desarrollos recientes de los instrumentos de rendición de cuentas suponen una dimensión explicativa más amplia; considérese por ejemplo los informes que deben rendir los órganos administrativos con autonomía a los parlamentos, o el uso generalizado y obligatorio de instrumentos tales como las evaluaciones de impacto regulatorio (*regulatory impact assessment*) que implican una mayor y mejor justificación de las medidas adoptadas por un gobierno.

¹² Considérese por ejemplo que el capítulo XVIII del Tratado de Libre Comercio de América del Norte tiene un conjunto de disposiciones específicamente diseñadas para incrementar la transparencia en la acción gubernamental. Todos los tratados de libre que se firmaron después contienen disposiciones equivalentes.

¹³ En buena medida como resultado de la apertura comercial y la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos se habían abierto tímidamente paso en la legislación mexicana. Así por ejemplo, la fracción VIII del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1992 establecía como obligación de la administración pública federal permitir el acceso de los particulares a sus registros y archivos. Sin embargo, la misma fracción establecía *in fine* que este acceso era “en los términos previstos en ésta y otras leyes”. Esa legislación no existía. Otras

permitiera la rendición de cuentas directa entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales. Fue sólo después de la elección del 2000 que se dieron las condiciones para el diseño y puesta en operación de este mecanismo (Concha, López Ayllón, y Tacher Epelstein 2004). El siguiente diagrama muestra esta situación, en donde la línea punteada indica el punto de inflexión que, para efectos de este recuento, hemos fijado en el año de 2002 cuando se expidió la LAI, y que por primera vez contiene un mecanismo, ciertamente imperfecto pero obligatorio, para permitir la rendición de cuentas directa entre las autoridades y los ciudadanos.

CUADRO 2: ESTRUCTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.



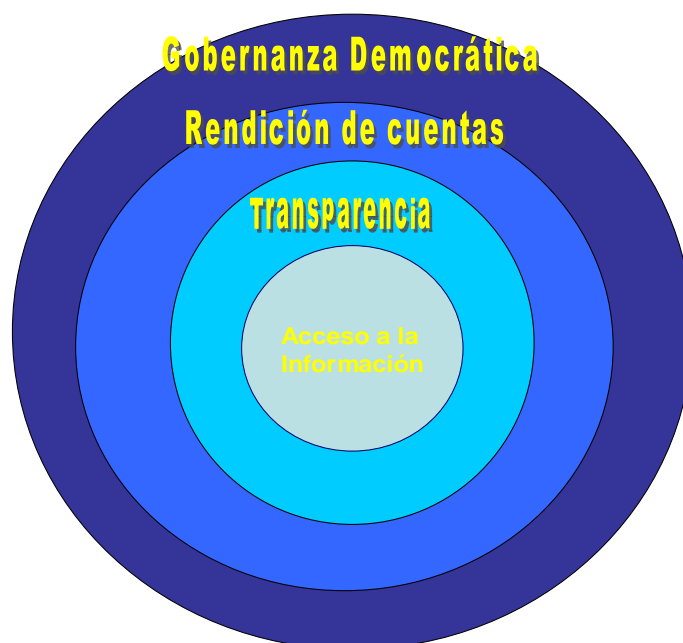
Fuente: Elaboración propia

Todo lo anteriormente expuesto nos permite proponer un marco que nos ayude a entender la relación de los diferentes conceptos que hemos venido desarrollando y que con frecuencia se usan de manera intercambiable, pero que no significan necesariamente lo mismo. Podemos para este efecto imaginar un sistema de círculos concéntricos. Al centro se encuentra el “derecho de acceso a la información”, que es un derecho fundamental, y que supone la potestad del ciudadano de solicitar información a las autoridades y la obligación correlativa de estas de responderle. El segundo círculo, más amplio, corresponde a la transparencia, que incluye el derecho

leyes tenían disposiciones que insinuaban también el principio de acceso a la información, aunque de manera muy limitada Véase (López Ayllón 2002, 575 y ss.)

de acceso, pero que tiene un contenido más amplio pues implica una política pública definida que busca maximizar el uso público de la información, independientemente de que existan solicitudes específicas respecto de ésta, y que debería llevar en el mediano plazo incluso a dar cuenta de las razones que justifican una acción o decisión determinadas. Un tercer círculo, más amplio, es el de la rendición de cuentas. Como explicamos, incluye a la transparencia pero contiene una dimensión adicional, que es la sanción como un elemento constitutivo de ella. Finalmente todo lo anterior se da en el marco de las instituciones de la gobernanza democrática (March y Olsen 1995). El siguiente diagrama esquematiza estas ideas.

CUADRO 3: INTERRELACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN



Fuente. Elaboración propia.

Así, la expedición de la LAI no fue un hecho aislado sino que se inscribe en un largo proceso de construcción, ligado a la democratización de la sociedad mexicana. La LAI tiene entonces dos grandes implicaciones. Por un lado, establecieron el procedimiento de acceso a la información, y con ello se dio efectividad al derecho de acceso a la información que, hasta entonces, pertenecía al mundo de las buenas intenciones. Por otro lado, introdujeron a la transparencia como una nueva política pública. Analizaremos en seguida ambas dimensiones.

2. El acceso a la información

En 1977, junto con otros artículos de la Constitución y en el marco de la denominada Reforma Política, se modificó el artículo 6 constitucional para añadirle diez palabras que dicen: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Luego de esa reforma se organizaron diversos foros y consultas públicas, en los cuales se expusieron las más diversas opiniones sobre la naturaleza y contenido de este derecho. A pesar de ello, poco se avanzó en su comprensión y, por el contrario, reinó la más amplia confusión sobre su importancia y contenidos (López Ayllón 1984). No obstante, vale la pena destacar que, desde sus orígenes, ese derecho estuvo vinculado al cambio democrático en México, y que prueba cómo existe una clara y estrecha vinculación entre estos dos conceptos.¹⁴

No es objeto de este trabajo hacer un recuento del largo camino que condujo al reconocimiento pleno del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.¹⁵ Simplemente anotaremos que, durante más de una década, éste se consideró incorrectamente como una garantía social que consistía en que el Estado permitiera a los partidos políticos que manifestaran a través de los medios de comunicación una diversidad de opiniones. Con una estrecha visión, ligada por cierto a una concepción autoritaria del ejercicio del poder, la Suprema Corte de Justicia sostuvo en 1985 que con esta reforma “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información”¹⁶

Tuvieron que pasar más de 10 años para que la Corte rectificara este criterio. El asunto concreto se dio con motivo de la investigación que se realizó con motivo de la matanza del vado de Aguas Blancas en el estado de Guerrero. En esa ocasión, la Corte realizó una interpretación que da un giro pues consideró que esa “garantía” se encontraba estrechamente vinculada con el respeto a la verdad. En este sentido se sostuvo:

¹⁴ Esta cuestión ha quedado ampliamente reconocida en diversas sentencias recientes del Tribunal Federal Electoral. Simplemente como ejemplo, este órgano ha dicho que “el acto de votar va más allá del ejercicio formal de elegir con cierta periodicidad a los representantes, ya que si bien la capacidad de votar cualifica formalmente al ciudadano, sin embargo tal capacidad presupone la libertad, pues el pueblo debe ser considerado no únicamente como el objeto de poder, sino que fundamentalmente debe ser el sujeto del poder, pues es el titular indiscutido de la soberanía, y como tal tiene el derecho a informarse, a conocer, a saber de las cuestiones públicas.....” (énfasis añadido) Véase (López Ayllón 2005, 51)

¹⁵ Sobre esta cuestión véase, entre otros a (México Suprema Corte de Justicia de la Nación 2000; Cossío Díaz 2002; López Ayllón 2005; Carbonell 2006)

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo X, p. 44, agosto de 1992.

“Tal derecho [el de la información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas...asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados”¹⁷

Como puede apreciarse, en esta decisión la Corte se alejó de la interpretación que consideraba al derecho a la información como exclusivo de los partidos políticos, para darle un sentido más amplio y considerar que su ejercicio concernía a la sociedad. Aún más importante, considera implícitamente que dicho derecho constituía una garantía individual pues, de no hacerlo, difícilmente podría haber considerado que los hechos en cuestión constituían una violación al artículo 97 segundo párrafo de la Constitución.

Varias resoluciones posteriores confirman esta interpretación y se reconoce, ya sin ambigüedades, que el artículo 6 consagra el derecho de todo ciudadano a la información y le otorga expresamente el carácter de una garantía individual.¹⁸ Las decisiones de la Corte suponen reconocer además que, aunque sujeto a ciertas limitaciones,¹⁹ existe un derecho subjetivo de los ciudadanos de solicitar información a las autoridades y que la negativa de éstas a proporcionarla constituye un “acto autoritario” susceptible de ser impugnado por la vía del amparo.

Aunque a través de la jurisprudencia la Corte reconoció plenamente la existencia de un derecho fundamental derivado del artículo 6 constitucional que otorga a los ciudadanos el derecho subjetivo de requerir información a

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96, p. 513

¹⁸ “Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6 constitucional como garantía de los partidos políticos, ampliando posteriormente este concepto a garantía individual y a la obligación del Estado de informar verazmente.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI-Abril de 2000. Tesis: P:XLV/2000, p. 72

¹⁹ “Derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI-Abril de 2000. Tesis: P:LX/2000, p. 74

las autoridades, esto no implicó automáticamente la creación de los mecanismos que permitieran el ejercicio de este derecho. Ello explica la necesidad de una intervención legislativa que, mediante la reglamentación de ese derecho, generara las condiciones jurídicas e institucionales para su ejercicio concreto.

Es por ello que la LAI, así como todas las leyes correlativas en los Estados,²⁰ lo que fundamentalmente hacen es crear los mecanismos sustantivos y de procedimiento que permiten que las personas puedan ejercer de manera efectiva el derecho de solicitar y obtener de la autoridad el acceso a los documentos administrativos en los que se plasma la actividad gubernamental. En ese sentido, deben de reconocerse como leyes reglamentarias del artículo 6 constitucional. Ciertamente, el ejercicio de este derecho tiene diversas implicaciones y supone varias dificultades técnicas, pero es necesario ir más allá y entender cómo la LAI hace algo más: crea una nueva forma de hacer y entender la política.

3. La transparencia como política pública

Resulta limitado entender a las leyes de acceso como meros instrumentos que reglamentan y garantizan el derecho de acceso a la información. Su elaboración y aprobación supuso un giro fundamental en el modo de entender el ejercicio del poder y la introducción de una nueva política pública de enorme trascendencia para el futuro del país. Veamos por qué.

Originalmente la LAI fue diseñada, conforme la práctica internacional en la materia, para establecer el derecho de acceso a los documentos administrativos en la administración pública federal (Fernández Ramos 2002). Posteriormente, en parte como resultado de la fuerte presión de algunos grupos y de los medios de comunicación, su ámbito de aplicación se extendió al conjunto de los poderes federales. No es fácil determinar en qué medida los actores políticos que intervinieron en esta dirección tenían una idea clara de las profundas implicaciones que tendría una ley como la que se aprobó para la operación del Estado mexicano en su conjunto.

En efecto, la formación y consolidación del aparato Estatal en México durante el siglo XX supuso dos reglas implícitas en materia de información: por un lado, el manejo discrecional de la información (que en algunos casos implicó que los funcionarios se apropiaran de los archivos y documentos administrativos como si fueran parte de su patrimonio)²¹, y por otro la

²⁰ El problema de las importantes diferencias en los estándares del ejercicio del derecho de acceso a la información en las diferentes leyes del país ha generado una discusión importante cuyas conclusiones apuntan a la necesidad de establecer a nivel constitucional cuáles deben ser los contenidos mínimos del derecho. Sobre esta cuestión puede referirse a los trabajos contenidos en (López Ayllón 2006).

²¹ Una consecuencia de esta política es la falta de una cultura archivística y la carencia de archivos para documentar la historia de la segunda mitad del siglo XX

práctica del secreto que suponía negar sistemáticamente cualquier solicitud de información por parte de los gobernados; menos aún dar cuenta de las razones de la acción gubernamental

Este modelo, que corresponde al denominado “secreto administrativo”²², había sido implícitamente convalidado por los tribunales federales, quienes realizaron una interpretación restringida del denominado “derecho de petición”²³, según la cual bastaba un mero acuerdo de respuesta para que la autoridad cumpliera con la garantía.²⁴

La LAI establece en su artículo 2, y casi todas las leyes de los Estados hacen lo propio, que la información en posesión del Estado es pública. Este principio da un giro de 180 grados en la política gubernamental del manejo de la información gubernamental y genera por necesidad una nueva política pública que busca “maximizar el uso social de la información dentro y fuera

en México. Tampoco existe personal capacitado ni sitios adecuados para la conservación de los documentos.

²² Al respecto Fernández Ramos ha escrito: “el secreto administrativo cumple con una clara función de separación de la Administración en relación con la sociedad....El dominio de la regla del secreto administrativo es tan consustancial al sistema que no pareció necesario imponerlo en una norma general: sencillamente se sustenta en la ausencia de una regla de comportamiento general y objetiva, así como en el impreciso deber estatutario de discreción de los empleados públicos. Ahora bien, la ausencia de una interdicción general a la Administración a comunicar a los ciudadanos los documentos que estén en su poder.....determina que más que de un principio general de secreto deba hablarse de una discrecionalidad amplísima para admitir o denegar –en cada caso- el acceso a la documentación administrativa. El resultado natural de esta discrecionalidad es, por un lado, el de una administración “pudorosa”, que aparece formalmente como celosa guardiana de las informaciones relativas a su organización y a su actividad.....pero es también, al mismo tiempo y no en menor medida, una administración “confidente” para con los grupos con conexiones internas en el aparato administrativo” *vid* (Fernández Ramos 1997, 21)

²³ De conformidad con el artículo 8 de la Constitución, las autoridades públicas tienen la obligación de responder, por escrito y en breve término, a las consultas escritas que les formulen de manera pacífica y respetuosa los particulares. En materia política este derecho está reservado a los ciudadanos mexicanos.

²⁴ La Suprema Corte de Justicia interpretó que “lo que garantiza el artículo 8 constitucional, es que a la solicitud recaiga el acuerdo respectivo, pero dicho artículo no garantiza un acuerdo o resolución favorable”. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XIV, p. 229; en el mismo sentido Quinta Época, t. VIII, p. 763; Quinta Época, t. VIII, p. 763; Apéndice 1917-1988, p. 2141. En otra tesis, la Corte sostiene que “No puede considerarse infringido el a. 8. de la Constitución... porque no se haya resuelto sobre el fondo de lo pedido...” *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXXVII, p. 109.

de la organización gubernamental”²⁵. Al respecto Mauricio Merino ha escrito:

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

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

Cabe preguntarse antes de continuar si la transparencia *per se* genera mejores políticas públicas. La investigación en este campo apenas comienza y no existe aún evidencia conclusiva positiva o negativa (Finkelstein 2000). Lo que sí parece cierto es que, en el agregado, una política pública más transparente permite una mejor comprensión de su efectividad y de sus límites y que, en conjunto, ayudará a una mejor evaluación y re-diseño de las mismas.

Para efectos de este estudio, conviene entonces diferenciar claramente entre el derecho de acceso a la información y la transparencia. La evaluación de la implementación de la LAI supone considerar ambos aspectos, pero tiene una implicación mayor si se considera que la transparencia tiene implicaciones que van mucho más allá de la LAI. En efecto, su apropiación por las organizaciones gubernamentales, es decir, la construcción de la transparencia como un valor de la organización gubernamental, tiene un impacto mayor en ellas sobre el cual conviene reflexionar con mayor detalle, cuestión que será la materia de la siguiente sección.

²⁵ Esta idea ha sido desarrollada por los profesores David Arellano, Sergio López Ayllón y Mauricio Merino del CIDE como parte de una investigación en curso cuyos resultados serán publicados próximamente.

III. ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y TRANSPARENCIA: BASES ANALÍTICAS PARA ORIENTAR LA REFORMA ORGANIZACIONAL

El acceso a la información pública es sin duda uno de los aspectos críticos del desarrollo democrático. Las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, formales se llevan a cabo las políticas públicas. Stiglitz (1999, 7) ha mostrado con claridad cómo transparencia se vincula necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente, donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de la política.

En el caso mexicano, muchos de estos argumentos han sido utilizados para crear y defender la causa por la transparencia, por el acceso a la información pública en manos de agentes gubernamentales.²⁶ El avance legal y administrativo ha sido sin duda importante (véase López Ayllon, 2005). Además, ha sido necesario crear muchas metáforas y diversos discursos con la finalidad de apuntalar las instituciones y los mecanismos que hacen realidad en el país esta agenda estratégica. Sin embargo, pese a la importancia de estas batallas institucionales, retóricas y hasta metafóricas, tal vez sea momento de avanzar un poco más y revisar críticamente muchos de los supuestos de la base conceptual que se ha utilizado hasta el momento, sobre todo en México.

A partir de la promulgación de la ley y los primeros años de implementación las lecciones parecen apuntar a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias que enfrenten con mayor eficacia los diversos dilemas y contradicciones que están surgiendo en el camino. Sin duda, la metáfora de la transparencia, la idea de que un observador cualquiera puede acceder a la información, a los datos, a los documentos gubernamentales, forma parte del imaginario colectivo contemporáneo como un pilar de la rendición de cuentas y, con cierta esperanza, de un gobierno más efectivo e incluso eficiente.

Sin embargo, de la retórica a la realidad social y organizacional, hay un gran trecho. Podríamos decir incluso que las metáforas llevan implícitos valores y por lo tanto sus propias cajas de herramientas, con sus propias consecuencias, deseadas y no deseadas. Es probable que si indagamos un

²⁶ Transparencia en la información pública es mucho más que acceso a la información. Transparencia implica en todo caso la incorporación a la interacción social de un criterio formal e informal, organizacional y político, por generar confianza en los intercambios entre sociedad y gobierno y dentro de la propia sociedad. La transparencia es un criterio (tan importante en una sociedad democrática como el de eficiencia) y a la vez un valor: la búsqueda de la maximización de la apertura de la información socialmente relevante.

poco mas, veamos que las metáforas y sus herramientas en realidad son también proposiciones sesgadas, muchas veces contradictorias, con límites y anomalías, como cualquier otro argumento social o paradigma.

Esto es todavía más claro desde el punto de vista organizacional. El discurso dominante en México ha sido aquel que parte de una premisa sustantiva: los servidores públicos y los políticos son fundamentalmente actores interesados (políticamente) y por lo tanto resistentes a la transparencia. Está en su racionalidad esconder la información, guardarla por secreto burocrático, dado que la “opacidad” les conviene. La receta es simple: es una batalla entre la “sociedad” por abrir a sus servidores públicos y políticos a la transparencia. Dado que siempre estará en su interés esconder la información, ser opacos, es necesario crear los incentivos (positivos, pero sobre todo negativos, es decir, castigos y amenazas) para hacer “racional” por parte del servidor público o político el no resistirse a la “luz”.

La metáfora y su discurso es muy interesante y sin duda llamativo, claro y contundente. Guarda sin duda grandes virtudes discursivas, sobre todo en un país apenas saliendo de una larga etapa autoritaria. Se propugna además un discurso muy redituable políticamente por encontrarse del lado “correcto” de la historia: el de la “sociedad democrática transparente”.

Sin duda que los discursos y las metáforas son fundamentales en una reforma y en una política, su uso es válido y necesario (Majone, 1997). Sin embargo, sería preciso al menos avanzar en dos sentidos adicionales: uno, sacando a flote los supuestos argumentativos y la solidez teórica y práctica de los supuestos que sostienen a la metáfora (siguiendo de alguna manera la estrategia de Hood y Jackson, 1991, para construir la argumentación administrativa contemporánea). Segundo, relacionar las especificidades de los aparatos administrativos contemporáneos para comprender cuáles pueden ser las mejores estrategias para avanzar en la agenda de la transparencia, como proyecto político y social y no sólo como una imagen de guerra entre “buenos y malos”, entre seres “naturalmente” opacos y transparentes.

Realizar esta tarea puede redituar varios beneficios: primero, hacer explícitos los prejuicios y limitaciones de un discurso determinado, en este caso, el de la transparencia en abstracto pero sobre todo, las limitaciones y debates sobre una visión teórica, la del nuevo institucionalismo económico (NIE), que está detrás, como marco conceptual, de esta retórica. El NIE (para una descripción más amplia de sus raíces y ramas véase Ayala, 1999) es una fuerte fuente teórica de donde el argumento principal de esta retórica se ha alimentado. El NIE es sin duda, uno de los paradigmas contemporáneos más sólidos e influyentes. Pero es también un argumento que tiene anomalías y se encuentra bajo debate. Varios de sus supuestos están en disputa, lo que hace importante comprender que muchos de los sustentos del argumento de la transparencia lo estrían también. Esto puede

abrir espacios para cuestionar varios de los supuestos y por lo tanto de las estrategias que se han venido aplicando a este respecto.

Un segundo beneficio, es justamente avanzar sobre estrategias múltiples, con una visión más realista, amplia y de largo plazo sobre la endogeneización de la transparencia en las organizaciones gubernamentales. Esto implicaría construirla como valor en el sector público, y no sólo como una arena donde se libra la “batalla” entre buenos y malos (por cierto ¿quiénes pueden considerarse “los buenos” bajo un supuesto de que todos los actores son interesados como lo hace el NIE?). Organizacionalmente, ésta parece ser la estrategia más lógica ante la compleja estructuración organizativa de los gobiernos contemporáneos, donde las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos y de los cuadros que las componen, y los valores, normas y tradiciones de las estructuras administrativas y sociales, son cada vez más aceptadas como variables institucionales críticas para el desarrollo de un país (Jutting, 2003, 10).

Esta sección contiene tres partes. El primer apartado realiza una revisión crítica de los supuestos argumentativos dominantes sobre la transparencia en México, ligándolos a los argumentos organizativos del NIE, con el fin de comprender sus bases, axiomas y supuestos. Este apartado busca dejar claro que nos encontramos ante una metáfora y un discurso que tiene tanto ventajas como límites en su estructuración, en la congruencia de sus postulados, y en la definición de sus estrategias. El segundo construye sobre las alternativas en el análisis organizacional que permitan complementar y avanzar sobre un discurso y una estrategia de reforma organizacional más acabada y congruente. Un tercer apartado retoma la realidad multi funcional, flojamente acoplada, y en constante reacomodo y reconstrucción de las organizaciones gubernamentales, se dibuja una alternativa complementaria sobre la transparencia, cuyo eje es la búsqueda de las estrategias para endogeneizar a la transparencia en la lógica y composición organizativa.

A. NIE Y TRANSPARENCIA: LOS SUPUESTOS ORGANIZATIVOS

El NIE ha sido descrito ampliamente en la literatura contemporánea (Ayala, 1999). En este apartado nos concentraremos en sus argumentos organizacionales, sobre todo en lo que toca a la naturaleza de los organismos gubernamentales.

En general, son tres los argumentos que buscan describir a tales organizaciones:

- Los organismos gubernamentales son por lo general monopolios o al menos monopsonios (es decir, mercados donde sólo hay un comprador, situación crucial cuando hablamos de información). Esto es, institucionalmente las democracias han construido sus espacios de ejecución de las políticas como espacios protegidos

de los vaivenes políticos (gracias a los servicios civiles) y de la competencia y el mercado (aceptando que en muchas ocasiones, esto es una necesidad dada la naturaleza de los bienes y servicios que por lo general los gobiernos proveen, Downs, 1967, 40). Esto último, obviamente, debido a la necesidad de proveer bienes públicos. Sin embargo, tal arreglo genera importantes distorsiones en la acción social. La primera se puede resumir en la frase “eficiencia del productor en ausencia de la utilidad de consumidor no tiene sentido económico” (Ostrom, 1973, 54). Dado que, cuando se habla de acción burocrática, no se tiene el parámetro del precio de mercado y por lo tanto, de la producción de equilibrio, entonces se genera un problema grave de control y dirección del aparato gubernamental. Al no existir parámetros de equilibrio de mercado, el aparato burocrático disfruta de una acción donde es muy difícil definir con claridad y eficiencia los resultados que la propia organización puede obtener dados ciertos costos. Esta es la base para que la burocracia gubernamental disfrute de una considerable ventaja dada la enorme asimetría de información que disfruta respecto de sus controladores políticos y de la propia sociedad.

- Como monopolio (o casi), un proveedor de bienes públicos se ve constantemente enfrentado a diversos problemas de acción colectiva, uno de los más importantes es que tiene escaso interés en responder ante la sociedad, pues su proveedor de recursos para sobrevivir es principalmente el poder legislativo (y no las ventas de su producto o servicio en condiciones de competencia). Como el aparato burocrático tiene ventajas de información sobre estos actores (y sobre la sociedad, sin duda), es capaz de tener ventajas sobre la agenda, siendo las asimetrías de información su gran prerrogativa (Niskanen, 1971). El uso estratégico de tales asimetrías, forma parte del arsenal de acción estratégica del aparato administrativo, que será utilizado racionalmente, es decir, contabilizando los propios intereses de los actores que componen el aparato administrativo. Es por ello que la “neutralidad” burocrática es una quimera para este paradigma.
- Como es la lógica de la jerarquía y no la del mercado la que domina en la acción gubernamental (Williamson, 1991), sus organizaciones pueden ser observadas como juegos estratégicos burocráticos, en busca de mayor autonomía y aislamiento. Es decir, está en la ventaja de los burócratas la lucha por la supervivencia organizativa a través de su autonomización: a mayor autonomía (a través de sus ventajas de información) menor será la probabilidad de ser afectados y vigilados por los agentes sociales o políticos (Moe, 1984).

Todos estos argumentos llevan a una conclusión inequívoca: está en el interés racional de los burócratas el actuar estratégico, sobre todo en

cuestiones de información. En otras palabras, es interés estratégico, no una actitud “disfuncional”, el controlar la información y su acceso (lo que lleva a que las burocracias tomen decisiones, con referencia a la estructura a la que pertenecen, desviadas de los objetivos generales y dirigidas a su provecho organizacional, Knott y Miller, 1987, 178) e incluso el crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses. Stiglitz argumenta incluso que, para los burócratas y políticos, no sólo es la falta de transparencia una ocasión para evitar ser evaluado o perseguido, sino incluso es una razón para obtener rentas o beneficios (1999, 11)

Más claro aún: es el diseño institucional de las reglas del juego las que permiten esta composición de intereses. En efecto, la provisión de bienes públicos, la separación de poderes, el traslape de vigilancias, en una democracia, han permitido la construcción legal y formal de estos organismos protegidos ampliamente de la competencia y el mercado. ¿Por qué esto es tan importante? Porque si bien en toda acción organizada existen los incentivos para ser opacos, para ser oportunistas en el manejo de la información, todo cambia cuando es en el mercado donde se decide el futuro organizacional (por precio, por calidad, por distribución). La razón está en que el mismo mercado se convierte en el gran juez, en el gran ordenador (e incluso provoca que el costo de la información se reduzca). En una organización gubernamental protegida del mercado, como monopolio o monopsonio, tal juez tiene que ser creado *ad hoc*, pues no será el mecanismo de los precios el que realice la evaluación final entre demanda y oferta. Todo juez *ad hoc* tenderá a sufrir los mismos problemas de acción colectiva que se acaban de describir. La raíz del problema entonces está en el propio diseño institucional, pues un actor social que actúa oportunísticamente no está actuando sino de manera racional, sobre todo si las reglas propiamente diseñadas en el marco institucional, se lo permiten.

Si esta es la realidad organizacional y política de las organizaciones gubernamentales, el diagnóstico es uno y claro: a la Olson (1992), si no existen los incentivos específicos para una acción transparente, los actores burocráticos no tendrán interés racional en actuar de otro modo. Está en la lógica del actor burocrático controlar los niveles e intercambios de información, no sólo hacia fuera de la organización sino incluso dentro de la misma, entre jerarquías y horizontalmente (Downs, 1967, 77). Como la transformación institucional para la provisión de los bienes públicos y el rompimiento de las asimetrías de información no son sencillas (dado que hay buenas razones políticas y técnicas para mantener ciertos bienes y servicios en manos del gobierno), y dado el hecho de que la propia información puede ser considerada un bien prácticamente público (Stiglitz, 2000, 1448) será necesario crear estas estructuras e incentivos específicos para “reorientar” el comportamiento racional de las burocracias hacia la transparencia. Esto se explica en la teoría bajo la lógica de los “costos hundidos del cambio” (Downs, op cit, p 87). Siguiendo a Downs, el compromiso de los actores burocráticos a los objetivos organizativos

depende del costo total de adaptar el comportamiento ante un cambio de objetivos. Si tal cambio requiere de un drástico reacomodo de sus comportamientos, esto representa un costo psicológico o incluso económico demasiado grande. Los individuos se han involucrado en el tiempo en una compleja red de valores e intereses, una especie de inversión que genera un costo hundido incluso subconsciente que hace difícil el proceso: potencialmente, todo cambio de comportamiento implica pérdida de utilidad. He aquí un grave problema para cualquier estrategia de transparencia en una organización burocrática.

Es bajo este argumento y sus supuestos que se puede construir entonces una estrategia específica para impulsar la transparencia. Podríamos resumirlo en los tres siguientes elementos:

1. Incentivos exógenos a la transparencia;
2. Adecuación racional del comportamiento calculador de la burocracia; y
3. La transparencia como batalla: entre los intereses para mantener la información controlada y entre los intereses para abrirla.

Dado que está en el interés oportunista de los burócratas mantener las asimetrías de información otorgadas por el diseño institucional tradicional, la transparencia no podrá llegar ni formarse desde dentro de las propias burocracias pues tal cosa sería irracional (Marschak, 1954, 188-189). Entonces la lógica de la transparencia tendrá que llegar desde afuera, desde otros actores (interesados también sin duda, si somos congruentes con el argumento del NIE) que impulsen la transparencia. El éxito de esta batalla entre los “racionalmente opacos” y los “racionalmente transparentes” se convierte en el camino básico, en el esquema predominante. Desde este punto de vista, para la burocracia, la única manera para que acepte racionalmente el cambio es que calcule que los costos de ser opacos comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparentes. Como esto se logra solamente a través de la lógica primera (es decir, exógenamente aumentando los costos a la opacidad), el cambio de comportamiento requiere de un esfuerzo constante, continuado y dirigido por actores exógenos a la propia burocracia para sostener a la transparencia como política. Es por esto que la tercera lógica se hace dominante: lograr la transparencia es una batalla, una guerra por transformar los incentivos para hacer costosa a la opacidad y con ello, transformar a la transparencia como una preferencia obligada.

Este último elemento cierra el círculo del argumento: no es que la transparencia se pueda convertir en un valor o un deseo de los actores burocráticos; su naturaleza organizacional (protegida del mercado) e institucional (protegida de la competencia y de los vaivenes políticos), desde este punto de vista, están con la opacidad. En cualquier oportunidad, ante cualquier resquicio, racionalmente, la burocracia, como actor

interesado, buscará proteger la esencia de su poder: el oportunismo derivado de las asimetrías de información que le permite el diseño institucional del aparato administrativo en una democracia.

Habría que ahondar en un último elemento. Si todos los actores por definición bajo el NIE, son actores interesados y egoístamente racionales, ¿por qué hay actores que defienden la transparencia? Este es un punto muy poco explicado por el NIE y por los defensores de esta particular retórica sobre la transparencia. Pero se podría armar una interpretación congruente, retomando la lógica del argumento. Ésta podría ir más o menos así: a los actores racionales les conviene que los otros actores sean transparentes, pues ello les es ventajoso a la hora de entrar en intercambios. Hasta este momento no se habla de reciprocidad, es simplemente racional buscar que el otro maximice su transparencia (aunque sea beneficioso para cualquier actor más bien minimizar la que está en su poder). Dado que este juego estratégico se está generando en un espacio público, es necesario establecer un mecanismo de contrapeso sistemático, que permita que este juego se equilibre constantemente hacia el lado de la maximización de la transparencia. En corto, construir un equilibrio estratégico entre actores que hagan de la reciprocidad de la transparencia una necesidad racional (curiosamente, esta explicación implicaría, por cierto, vigilar mejor al vigilante).

Nuevamente, la transparencia requerirá de un apoyo exógeno sustantivo, con el fin de obligar a los actores a maximizar su transparencia recíprocamente. Esta explicación es claramente una metáfora de un dilema de prisionero, donde colectivamente es mejor más transparencia pero en ausencia de incentivos o estructuras que generen reciprocidad o confianza, la decisión individual será subóptima. En este caso, el maximizar la transparencia es mejor para todos los actores en colectivo, pues generará más confianza y mayor posibilidad de reciprocidad, pero en ausencia de incentivos para actuar así, cada individuo desconfiará de la contraparte (o peor, calculará que si el otro lo permite, puede obtener ventajas de no ser transparente) y actuará protegiendo la información oportunistamente (para un análisis del dilema del prisionero véase Poundstone, 1992).

Así, en la práctica, y siendo congruentes con el NIE, no existirían actores “naturalmente transparentes”, pues en realidad dependerá del diseño de intercambio y de los beneficios que cada actor encontraría en defender una estrategia. Más que una batalla entre “buenos y malos” tendríamos que acercarnos, siguiendo al NIE, a un equilibrio entre actores interesados, incluyendo aquí a los vigilantes y defensores de la transparencia (pregunta interesante a contestar: ¿cuál es el interés de estos vigilantes y defensores de la transparencia? ¿no habría que discutir más este punto cuando se diseñan instituciones al respecto?). Una manera lógica de explicar el objetivo de una política social de transparencia, siguiendo al NIE, sería maximizar la transparencia como base del intercambio entre actores interesados en una sociedad.

El NIE es un poderoso argumento que encuentra bases de reforma institucional con una gran claridad y simpleza. Sin embargo, tal simpleza puede ser justamente su gran limitación.

B. MÁS ALLÁ DEL NIE: LOS LÍMITES DEL CAMBIO POR INCENTIVOS

El NIE, como argumento para construir las bases de una sociedad transparente que libere la información en una sociedad, sobre todo desde aquella en posesión del propio gobierno, enfrenta diversas limitaciones. Podemos identificar al menos tres problemas importantes de estos supuestos que se están debatiendo en la literatura (si bien no necesariamente respecto de la transparencia, sí respecto de los sustentos de tales supuestos):

1. El burócrata como actor uni-racional, extra organizacional;
2. Los límites de la visión exógena de los intereses y el desgaste de los incentivos; y
3. La heterogeneidad del sector gubernamental (o la diversidad organizacional).

Estos problemas de la argumentación estilo NIE, están profundamente interrelacionados. El NIE simplifica enormemente los intercambios, información, incentivos y razones de acción del aparato administrativo. Este último es un compuesto flojamente acoplado de múltiples organizaciones, diversos marcos normativos, intervenciones constantes de actores políticos y grupos de interés. En todo caso, los actores burocráticos racionales no sólo responden a la maximización de su ventaja y la minimización de su transparencia, sino que requieren ser sumamente hábiles en el manejo de las relaciones organizativas, jerárquicas, normativas, políticas, e inter-organizacionales para poder supervivir y tener influencia efectiva en la decisión y la acción. La supervivencia de un organismo gubernamental, sin duda se encuentra amarrada en buena parte de la información y su control, pero no sólo a ello. Como lo demuestran múltiples estudios empíricos sobre organizaciones gubernamentales (Selznick, 1984; Pressman y Wildavsky, 1984; Brunsson y Olsen, 1983; Scott, 2001), la forma en que se definen resultados y objetivos, las vicisitudes políticas, las negociaciones constantes, las interacciones y formas organizacionales, explican ampliamente el comportamiento específico y el éxito y fracaso (relativo a la definición de estos parámetros según los tiempos políticos y las modas gerenciales) de tales organizaciones.

En realidad, los comportamientos son más diversos que la simple maximización de la opacidad y las estrategias más diversas y contingentes a múltiples variables y no sólo al interés egoísta de cada actor. Los cálculos de reciprocidad estratégica, en todo caso, son multi causales, no exclusivamente basados en un oportunismo. Las organizaciones y sus actores generan valores heterogéneos, se enfrentan a retos diversos,

interactúan con actores diferentes y negocian con base en valores, principios, normas y expectativas entrecruzadas. Simplificar las estrategias de intervención básicamente a partir de uni-estrategias genéricas seguramente se enfrentará a graves dificultades ante la heterogeneidad de resultados, ante la variación de situaciones donde una estrategia que funciona en un lado, fracasa rotundamente en otro.

Dado que la incertidumbre para controlar la burocracia no sólo deviene de su capacidad racional para calcular costos y beneficios, el problema entonces es que las incertidumbres son varias y devienen de fuentes distintas. Aún asumiendo que el “sistema” burocrático de una organización fuera capaz de decantar todas las presiones e interacciones con el contexto en un modelo único de incentivos y reacciones racionales a ellos, existiría el problema de hacer que la organización adaptara y construyera nuevos sentidos de la acción que hicieran normal el comportamiento esperado o inducido por tales incentivos. No existe tal ciencia organizacional que asegure cómo cambiar comportamientos organizativos a partir de señales, debido a que el proceso de formación de decisiones y fines, en un marco institucional de reglas establecidas, es tanto un proceso de construcción como de descubrimiento en el momento mismo de la acción (Douglas, 1986, 127). Los fundamentos de los estudios organizacionales dejan claro desde hace mucho tiempo que el comportamiento se da en un contexto psicológico y social, en la búsqueda y negociación constante de sentidos que den lógica y entendimiento a la acción y la comunicación. Un autor multicitado por los proponentes del NIE, Herbert Simon fue uno de los que mostró, paradójicamente, que por racionalidad limitada, el comportamiento organizacional no cambia sólo por incentivos, sino sobre todo a través de la construcción de mecanismos de influencia (1991, 30). Tales mecanismos de influencia (la autoridad, la comunicación, el criterio de eficiencia, el entrenamiento; la lealtad; Simon, 1947, 98-99) se encuentran en constante reconstrucción y recomposición, en la edificación de criterios para la acción, como un proceso dinámico de internalización de valores, reacciones ante incentivos y aprendizaje y resistencia constante ante la incertidumbre.

El comportamiento organizacional difícilmente es por lo tanto un juego conductista donde ante un cambio de incentivos al comportamiento, las personas se ajustan bajo reglas predeterminadas. En realidad, tal proceso de adaptación a los incentivos sólo son explicables dentro de la recomposición de circuitos de poder organizacional (y contextual) (Clegg, 1989, 190) y de sentido de la acción (Weick, 2000, 6).

En efecto, el cambio de incentivos en una organización implica hablar de poder: ¿quién tiene el poder para cambiar los incentivos y para obligar o convencer a otros a cambiar por ende su comportamiento? El NIE asume que el cambio es automático por cambio de cálculo: el actor calcula que es racional cambiar ante la transformación de la estructura de costos. Pero esto implica asumir que el poder es básicamente un elemento de dependencia de recursos. En el momento en que se piensa que el poder es también una propiedad de las relaciones, la causalidad simple se rompe,

haciendo posible que el concepto de “agencia” entre en la ecuación. Esto es, los actores crean a la estructura tanto como la estructura define a los actores (Clegg, 1989, 191). El cambio por incentivos, como una operación quirúrgica, asume que la interacción humana es un cálculo. Pero lo que sucede una vez que los incentivos están creados e inducidos es diferente: los incentivos forman parte de una estructura de poder, de una interpretación respecto de lo que es posible y lo que no, de lo que es permitido y no, de la fuerza de los que vigilan estas reglas y de la internalización o resistencia que los propios actores pueden generar a éstas. Poder no sólo habla de lo que es impuesto, sino de la construcción de opciones válidas y de la separación de las opciones no válidas, es decir, de la legitimación y sustento de las “no-decisiones”, de las opciones no válidas o no considerables social, valorativa u organizacionalmente (como sería el modelo de Bachrach y Baratz, 1963, criticado por Lukes, 1974 como modelo bidimensional del poder).

En términos de sentido organizacional de la acción, la dificultad para hablar de un cambio por incentivos exógenos es más fuerte. Weick (2000) ha mostrado con diversos estudios de caso que no sólo son los incentivos los que afectan la acción, sino curiosamente, es la acción también que afecta los incentivos. Esto es, los incentivos entran, se incrustan (*are embedded*) en una estructura social y organizacional establecida, no “aterrizan” en la nada. Los actores organizacionales pueden ser egoístas, calculadores u oportunistas, pero generan su cálculo a partir de la comprensión de la red de relaciones en donde se mueven y actúan. La decisión (*choice*) de un actor para hacer algo o escoger un patrón de acción requiere de una interpretación de las posibilidades de éxito a partir de las expectativas de las reacciones de los otros actores. Es en esta interacción y sus efectos que los actores organizacionales definen sus perfiles de acción y los criterios de decisión. La acción afecta la cognición entonces, y no sólo a la inversa, pues la visibilidad y la potencial irreversibilidad de los efectos de una acción afectan profundamente el cálculo del actor respecto de los costos y beneficios de un determinado acto (Weick, 2000, 7).

Un incentivo creado exógenamente, pues, entra en una esfera sumamente intrincada de cálculos y condiciones de entramado social y organizacional, donde los actores en primera instancia, más que cambiar de comportamiento, buscan enlazar el incentivo exógeno con el sentido que le puedan dar dentro del propio entramado de intereses y valores, jerarquías y reglas en que se encuentra inmerso. Será de esta posibilidad de incrustar el incentivo en la red de sentido organizacional, que el cambio de comportamiento tenga posibilidad de ser sostenido. “Los objetivos son descubiertos a través de un proceso social que involucra argumentación y debate en una estructura que hace de la justificación y la legitimación fundamentos esenciales” (Anderson, 1983, 214).

No hay incentivo sin estructura social y organizacional que la interprete. No hay incentivo exógeno efectivo sin que sea incrustado en la red de sentidos de la acción dentro de la organización. No hay construcción de instituciones

sin la comprensión de la estructura de la acción donde las reglas de lo “racional”, lo “adecuado” (March y Olsen, 1989), “lo eficiente”, se establecen en un proceso de ida y vuelta, resistencia y aceptación, imposición y convencimiento. Podríamos aquí citar incluso al padre fundador del NIE, Douglas North, advirtiendo con gran claridad que la “dependencia de trayectoria” (*path dependance*), debe ser entendida sobre todo, como la capacidad de los actores por defender una estructura de acción como única válida, dado que defiende tales reglas del juego como un status quo deseable, necesario o incluso “racional” (North, 2005, 51). Como el mismo North acepta, las instituciones se encuentran incrustadas en el sistema de creencias de una sociedad. (op cit, 49)

Una intervención exógena sobre la organización, sin duda, puede afectar el comportamiento organizacional. Pero tales incentivos exógenos serán interpretados, traducidos, engranados en la dinámica de procedimientos, negociaciones, criterios y mecanismos de poder de la propia organización. ¿El resultado? Incierto, múltiple, difícil de predecir, pero seguramente diferente de aquel que los reformadores con sus incentivos exógenos buscaban.

Esto nos lleva al tercer punto. Los incentivos son una gran herramienta de cambio organizacional e institucional. Pero es una herramienta limitada y falible. Es claro desde el NIE que los incentivos son a fin de cuentas impulsores, “mecanismo de disparo” de los comportamientos racionales dadas las preferencias reveladas. Sin embargo, por racionalidad limitada, los propios agentes crean mecanismos de “prueba y error” (Simon, 1983, 19) aprenden en el camino las reacciones y las resistencias de los otros actores y eventualmente aprenden a tratar con los incentivos, sobre todo si estos son externos, de tal manera que puedan ser adaptados, hechos racionales para la lógica de la organización. Esto hace que los incentivos entren en proceso de desgaste continuo, pues requieren ser cambiados, reforzados, impulsados constantemente, sin tener claridad en el corto plazo de que los resultados de tales ajustes sean los esperados. De ahí la necesidad de pensar en los incentivos más como “disparadores de cambios comportamentales” (*behavioral change triggers*) que como constructores de instituciones *per se*.

Estos problemas genéricos de la teoría económica de la información que deviene del NIE, tal como Simon (1991, 26) lo estableció, se deben en gran parte a la exogeneización que hace de cuestiones vitales como acceso a la información, costos de negociación y oportunismo. Estos elementos se hacen exógenos como si no hubiera necesidad de ser explicadas como variables, como asuntos donde la lógica humana y su racionalidad limitada actúan. Peor, continúa Simon (p. 27) elementos de sentido común con poco sustento empírico son introducidos *ad hoc* para explicar las “fallas” en la transacción: “riesgo moral”, “oportunismo” son invocados rápidamente para hacer cerrar el argumento que permita explicar la “desviación” sobre el comportamiento racional. Simon concluye que el NIE “y los argumentos similares son actos de fe, o tal vez de piedad” (op cit, p 27).

C. LA ENDOGENEIZACIÓN ORGANIZACIONAL DE LA TRANSPARENCIA

Sin duda que diversos puntos que hace el NIE respecto de la acción burocrática han sido importantes avances para la comprensión de los problemas y estrategias de reforma gubernamental. El secreto da enorme poder, y si la estructura institucional de un gobierno le permite a sus funcionarios y políticos aprovecharse de ella, efectivamente, los efectos pueden ser graves.

Un primer avance sería entonces vincular con mayor precaución lo racional de la transparencia. Es decir, ser capaz de distinguir entre la necesidad abstracta de la transparencia como una retórica o un discurso a-valorativo, y las condiciones reales, limitaciones y restricciones humanas, organizativas y de recursos que se deben enfrentar. No sólo esto, será necesario ir más allá de las restricciones y avanzar en el debate respecto de las mejores vías para definir transparencia con base en una conceptualización más amplia, menos restrictiva de la naturaleza humana y organizacional.

Proponemos 4 variables básicas de análisis: a) Estructuración del incentivo exógeno; b) Mecanismo estructural de poder para endogeneizar, c) Flujo de los mecanismos de influencia para endogeneizar; d) Sentido organizacional de la transparencia.

El primero se explica por los argumentos del NIE: dado que la información es un bien público, se requiere de un incentivo externo para hacer racional a la transparencia o más costosa a la opacidad. Esta variable puede ser tan concreta como una instancia externa vigilante y vinculante (como el IFAI) o tan genérica como la “opinión pública”. La clave de esta variable es su “efectividad” en modificar la estructura de costos de los actores que usan estratégicamente la información pública.

La segunda variable implica comprender la estructuración del poder en que se inserta el incentivo exógeno. La posición y vinculación jerárquica, las características administrativas y de capacidades y facultades de las áreas encargadas de impulsar la transparencia y la efectividad de esas facultades para ser cumplidas y llevadas a cabo. ¿Hasta dónde puede llegar tal estructura? ¿Qué facultades formales e informales disfruta para ello? ¿Qué tan congruentes son ambas (capacidades formales y reales)?

La tercera variable se refiere a los mecanismos administrativos, formales e informales para que las órdenes, diagnósticos y resolución de problemas se lleven a cabo de manera continuada y en constante aprendizaje. Esto es, la organización da las herramientas a su estructura encargada de la transparencia para cumplir con sus objetivos. Estas herramientas van desde capacitación, entrenamiento y comunicación, hasta procedimientos de vigilancia, planeación, y corrección del rumbo en el entramado organizacional. El objeto de estos mecanismos de influencia es apropiarse

del “sentido” organizacional de la transparencia para introducirlo a los flujos “normales” de la acción organizada.

Esto nos lleva a nuestra cuarta variable: en los extremos de un continuo, “transparencia es responder a los cuestionamientos” hasta “transparencia es un valor, un criterio de decisión tan importante como el de eficiencia”.Cuál es el sentido y cuáles las herramientas para construirlo, definen a esta variable en su relación con la anterior.

La interacción de las cuatro variables permitiría un análisis más integral, un diagnóstico más puntual de los retos, no sólo de endogeneizar a la transparencia en una organización, sino de intentar dar dirección al sentido deseado en que se quiere construir la transparencia como criterio organizacional.

IV. LA MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA: LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE PARA EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LAI EN LOS OSOS

El presente capítulo presenta el resultado de la construcción de un índice compuesto para medir el grado de asimilación y aplicación de la LAI en los OSOS. La intención es exponer la lógica de los elementos que se utilizaron para construir ese índice. Sin embargo, antes de entrar en la sustancia, conviene reflexionar brevemente sobre los problemas que supone “medir” la implementación de la LAI.

A. ¿CÓMO MEDIR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LAI?

Como se ha expuesto en las secciones previas, la transparencia y el acceso a la información suponen problemas complejos, que requieren de una construcción conceptual que apenas comienza. En todo caso, resulta evidente que la evaluación de la manera en que las diversas organizaciones objeto de este estudio han implementado la LAI implica un problema metodológico importante que requiere de algunas consideraciones previas.

Del marco expuesto en el capítulo anterior deriva una primera consideración. La medición de la implementación de la LAI –que consideraremos el incentivo exógeno- no implica necesariamente medir el grado de transparencia de una institución, es decir, la capacidad de esa organización para endogeneizar la transparencia entendida como un valor que implica maximizar el uso social de la información dentro y fuera de la organización. Lo que se generará es una serie de indicadores que mostrarán el grado en que una organización ha respondido a este estímulo dentro del marco limitado por la estructura de la LAI, que como ya explicamos tiene limitaciones importantes.

Una segunda consideración es que medir la implementación de la LAI supone considerar que ésta contiene varias dimensiones que deben ser analizadas. La primera de ellas es la que se refiere a la eficacia de los procedimientos de acceso a la información, es decir, los mecanismos para que los ciudadanos puedan solicitar y obtener de manera efectiva los documentos que soliciten dentro de los plazos establecidos en la ley. La segunda es el entramado institucional que se requiere para que estos mecanismos operen y, más allá, para que sirvan como catalizadores de un proceso de cambio institucional.

Una tercera dimensión es aquella orientada a generar transparencia, entendida aquí como un flujo de información de las organizaciones gubernamentales a la sociedad. Esta variable está implícita en las denominadas obligaciones de transparencia, que se refieren básicamente a la información que las organizaciones deben poner a disposición pública utilizando la internet. Finalmente, una cuarta dimensión, específica a los

OSOS, es la calidad del marco normativo pues, como se explicó en el capítulo II de este trabajo, en el caso de estos organismos la ley es sólo indicativa y se requería un esfuerzo regulatorio específico en cada uno de ellos.

Todas estas dimensiones están interrelacionadas y, en conjunto, pueden servir como indicadores del grado en que una organización ha respondido al estímulo exógeno impuesto por la LAI. Sin embargo, su mera descripción no conduce necesariamente a una explicación de por qué una organización responde mejor que otra y mucho menos de la manera en que la transparencia ha sido endogeneizada por esa organización. Estas son preguntas que deben ser respondidas mediante la correlación de estas y otras variables, así como de otros elementos cualitativos adicionales. No obstante el desarrollo de los indicadores nos permite tener un punto de partida sólido para intentar generar una serie de hipótesis sobre el efecto de la Ley en las variables propuestas en la parte final del capítulo 3 de este trabajo.

De este modo, para cada una de las dimensiones descritas se diseñó un indicador específico. Es importante destacar que cada uno de estos indicadores mide cuestiones distintas y por ello no son “comparables” entre sí, sino que deben entenderse como elementos que, en conjunto, permiten una aproximación más completa al problema de medir la implementación de la LAI.

Los cuatro indicadores son los siguientes.

1. Indicador de Páginas de Internet (OT). Con base en la metodología desarrollada por el IFAI para verificar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la APF del artículo 7 de la LAI, se desarrolló un indicador que consta de 68 variables. Las principales modificaciones al índice del IFAI se refieren a los contenidos específicos de los rubros contenidos en el artículo 7 de la LAI y en el desarrollo de nuevas variables que consideran la naturaleza y características específicas de los OSOS.
2. Indicador de Calidad Normativa (NOR). Este indicador, que contiene 27 variables, mide el grado de desarrollo regulatorio en cada uno de los OSOS.
3. Indicador de Usuario Simulado (US). Para medir la calidad en el acceso a la información se realizó un ejercicio de usuario simulado que consistió en la formulación de 2 preguntas equivalentes a cada sujeto obligado. El indicador, que contiene 20 variables de observación, mide diversos aspectos relacionados con el procedimiento de formulación de solicitudes de información y la calidad de la respuesta (tiempo y forma).

4. Indicador de Calidad Institucional (CI). Con el fin de obtener una aproximación para medir la calidad del desarrollo institucional en cada uno de los OSOS, se desarrollaron 21 variables de observación que consideran diferentes aspectos de la organización al incorporar las actividades de las unidades de enlace, comités de acceso a la información e instancias de última decisión.

Con base en estos cuatro indicadores se integró un índice compuesto que permite comparar, para cada OSO, los diferentes aspectos considerados en la medición. La integración de los indicadores en un solo índice ofrece una visión más compleja y completa de las diferentes variables que supone la implementación de la LAI.

Para cada indicador se elaboraron una serie de criterios que precisan el método de medición de cada una de las variables que los integran y una bitácora de observaciones que describe la situación de cada sujeto obligado al momento de realizar la observación. Ello ofrece una completa transparencia sobre los criterios utilizados y las razones de los resultados. Los detalles para cada órgano se encuentran detallados en los anexos 1 y 2 del estudio.

Antes de proceder a la descripción de cada uno de los indicadores conviene hacer dos aclaraciones adicionales. La primera de ellas es que los criterios elaborados suponen implícitamente la construcción de un “tipo ideal” contra el cual se verifica la respuesta organizacional en un momento determinado del tiempo. En este sentido alcanzar un grado de cumplimiento del 100 por ciento en cada uno de los indicadores resulta improbable, dadas las restricciones y la complejidad de la materia. Se trata así de criterios que buscan una aproximación de conjunto sobre las diferentes dimensiones que implica la implementación de la LAI, y que requeriría de varias observaciones en el tiempo para tener una idea más próxima a la realidad de cada institución.

La segunda aclaración tiene que ver con la diversidad organizacional que suponen los OSOS y que la LAI, por su diseño, elude y los trata como si fueran iguales o equivalentes. En efecto, resulta obvio para cualquiera que las funciones de los órganos legislativos, judiciales o las universidades autónomas obligan a diseños institucionales distintos y difícilmente comparables entre sí. Aunque el índice debía ser capaz de ser aplicado a la diversidad de organizaciones, consideramos que una comparación significativa entre ellas sólo podía realizarse reagrupando a los OSOS en cinco grandes grupos, que son los siguientes:

- OSOS con objeto específico: agrupamos aquí a aquellos órganos que desempeñan una función específica, en concreto al BM, la CNDH, el IFE, la ASF²⁷ y el Infonavit²⁸.
- Órganos legislativos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores
- Tribunales jurisdiccionales: Incluyen a la SCJN, el CJF y el TRIFE.
- Tribunales administrativos: Incluyen al TFJFA, el TSA y el TFCA
- Universidades: la UNAM, la UAM y la AUCH.

A continuación procederemos a explicar el método de construcción de cada indicador y sus variables.

B. EL ÍNDICE DE IMPLANTACIÓN DE LA LAI (ILAI)

Como hemos expuesto este índice se compone de cuatro indicadores independientes con base a los cuales se integra un índice compuesto. Los resultados de este ejercicio se encuentran sintetizados en el anexo 7 de este trabajo, mientras que las bases para la calificación de cada órgano pueden consultarse en el anexo 2.

1. Indicador de páginas de internet (OT)

La información que los órganos publican en sus páginas de internet se constituye en un elemento clave para comprender diversos aspectos involucrados con sus principales indicadores de gestión, tales como la asignación y ejercicio de su presupuesto, su organización institucional, así como los mecanismos que prevén para atender a la sociedad. En virtud de que esta información debe ser publicada sin que medie una solicitud de información para conocerla, aspectos tales como su confiabilidad y facilidad de acceso son relevantes al evaluar su publicación.

En efecto, el artículo 7 de la LAI resulta aplicable a todos los sujetos obligados por la LAI, incluyendo a los OSOS, y da origen a la integración de este indicador que busca determinar el grado de cumplimiento de esos órganos con las obligaciones de la ley. Sin embargo debe advertirse que,

²⁷ La Auditoría Superior de la Federación es un órgano que, aunque con autonomía constitucional técnica y de gestión, responde orgánicamente a la estructura de la Cámara de Diputados. Sin embargo, sus funciones no son legislativas sino de fiscalización, razón por la cual consideramos que puede ser considerado como un órgano con un objeto específico.

²⁸ Aunque jurídicamente el Infonavit es un entidad de la APF, por la razones que ya explicamos en la introducción de este trabajo (véase *supra*) lo incluimos como parte de los sujetos incluidos en este estudio.

por su origen, este artículo estuvo originalmente diseñado para las dependencias y entidades de la APF, y no se consideraron las especificidades tanto organizativas como las propias a la información de cada uno de los OSOS. Ello implica que con frecuencia las actividades directamente vinculadas con la función sustantiva del organismo no se vean claramente reflejadas en la información que integra el artículo 7 de la LAI. Ello nos obligó a que, al momento de construir el indicador, consideráramos las especificidades de cada órgano, o al menos el grado en que la información de la página de internet las reflejara, independientemente del marco normativo específico aplicable. Por ello el indicador le otorga un peso mayor a esta información específica que a las demás variables.²⁹

La composición de los distintos apartados con las variables que lo integran puede observarse en la tabla 1. Para obtener el valor del indicador se empleó la siguiente fórmula.

$OT_i =$	}	$\frac{1}{16} * \left[\sum_{\forall j} \frac{PO_j}{Pt_j} \right]$	si $PO_{xvii.10}=1$;	$J =$	$\left\{ \begin{array}{l} \text{oti, otii, otiii, otiv, otv, otvi,} \\ \text{otvii, otviii, otix, otv, otviii,} \\ \text{otxiv,otxv, otxvi, otvii.9,} \\ \text{otxvii.10} \end{array} \right\}$
		$\frac{1}{15} * \left[\sum_{\forall j} \frac{PO_j}{Pt_j} \right]$	si $PO_{xvii.10}=0$;	$J =$	$\left\{ \begin{array}{l} \text{oti, otii, otiii, otiv, otv, otvi,} \\ \text{otvii, otviii, otix, otv, otviii,} \\ \text{otxiv,otxv, otxvi, otvii.9} \end{array} \right\}$

Donde:
OT_i = Resultado del indicador OT para el OSO i .
PO_j = Puntaje obtenido por el OSO i en el apartado j .
Pt_j = Puntaje total del apartado j .

²⁹ Este es el único caso en que el índice compuesto considera de forma diferenciada a una variable. En razón de que este tipo de información no se detalla en la LAI y no es obligatoria su publicación, el indicador OT la considera sólo si ésta existe, es decir, si la variable fue considerada por el sujeto obligado sus resultados se integran en la construcción del indicador, en caso contrario, no afecta el resultado del mismo.

TABLA 1. VARIABLES QUE COMPONEN EL INDICADOR DE PÁGINAS DE INTERNET (OT)

Variable	Apartado	Descripción del concepto
Oti	Estructura Orgánica	Organigrama completo con la estructura orgánica básica, no básica y homólogos hasta el nivel de jefe de departamento o equivalente.
Otii	Facultades	Publica las facultades de todas sus unidades administrativas.
otiii1	Directorio Servidores Públicos	Nombre
otiii2		Cargo
otiii3		Clave del puesto que permita identificar el nivel de remuneraciones que le corresponde
otiii4		Número telefónico directo o conmutador con extensión
otiii5		Domicilio para recibir correspondencia
otiii6		Dirección electrónica
otiv1	Remuneraciones	Percepciones brutas
otiv2		Percepciones netas
otiv3		Sistema de compensación (incluidas las prestaciones y los estímulos que correspondan)
otiv4		Valor de cada contrato de honorarios;
otiv5		Número total de plazas;
otiv6		Número total de personal contratado por honorarios
otiv7		Vacantes de cada unidad administrativa con relación a su estructura ocupacional, por lo cual deberá indicar qué puestos son vacantes y pueden ser ocupados y para cuáles no se encuentra
otv1	Unidad de Enlace	Domicilio de la UE para recibir correspondencia
otv2		Dirección electrónica de la UE
otv3		Números telefónicos de la UE
otv4		Número telefónico del responsable del portal de obligaciones de transparencia; y,
otv5		En su caso, directorio de los servidores públicos habilitados
otvi1	Metas y Objetivos	Plan estratégico por unidad administrativa responsable
otvi2		Programa institucional al que se vincula

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS OSOS

otvi3		Calendario para el cumplimiento de las metas y objetivos
otvi4		Avance en el cumplimiento de las metas y objetivos
otvi5		Presupuesto para alcanzar las metas y objetivos
otvii1	Servicios	Indicar los servicios que ofrece el organismo
otvii2		Número telefónico para obtener información respecto de los servicios que ofrece
otviii1	Trámites	Nombre del trámite
otviii2		Unidad administrativa responsable del trámite
otviii3		Procedimiento para realizarlo
otviii4		Otorga acceso a los formatos que apliquen
otviii5		En su caso, señala el costo del trámite
otix1	Presupuesto	El presupuesto asignado a la institución
otix2		Informe de avance de ejecución agregado por año (al menos del ejercicio anterior)
otix3		Informe de avance de ejecución agregado por periodos trimestrales
otix4		Presupuesto por unidad administrativa responsable y/o por programa
otix5		Informe de avance de ejecución desagregado por unidad administrativa al año
otix6		Informe de avance de ejecución (trimestrales)
otx1	Resultados Auditorías	Calendario con número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario
otx2		Total de observaciones determinadas por rubro sujeto a revisión
otx3		El total de observaciones atendidas por cada rubro sujeto a revisión
otx4		Reporte especificando qué observaciones fueron atendidas
otx5		Número y tipo de auditorías efectuadas en el ejercicio anterior
otx6		Reporte especificando las observaciones que fueron atendidas
otx7		Número de observaciones que quedaron pendientes de atención
otxiii1	Contrataciones	Número del contrato

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS OSOS

otxiii2		Descripción del bien adquirido, arrendado o servicio contratado
otxiii3		Unidad administrativa responsable de la contratación
otxiii4		Nombre del proveedor adjudicado;
otxiii5		Procedimiento de contratación
otxiii6		Monto del contrato
otxiii7		Fecha de celebración del contrato
otxiii8		Vigencia del contrato
otxiii9		En su caso, los convenios modificatorios con los rubros anteriores
otxiii10		Capítulo de gasto con cargo al cual se efectuó la contratación
otxiv	Marco Normativo	Enlista y otorga acceso a los documentos que corresponden al marco normativo aplicable al organismo.
otxv	Informes	Enlista y otorga acceso a los informes a que está obligado por disposición legal
otxvi	Mecanismos Ciudadana part.	Orienta sobre los mecanismos de participación ciudadana
otxvii1	Calidad Información	Visibilidad del vínculo de transparencia
otxvii2		Diseño del portal de transparencia
otxvii3		Facilidad de navegación y menús claros
otxvii4		Cuenta con buscador de información
otxvii5		Facilidad para encontrar información
otxvii6		Presentación de la información
otxvii7		Señala la fecha de actualización de la información
otxvii8		Tiene un vínculo visible para hacer contacto
otxvii9		Tiempo de Acceso a la página y los vínculos
otxvii10	Otra Información Relevante	Información relativa a sus funciones sustantivas

Para obtener el valor del indicador OT, las variables descritas en el cuadro anterior toman el valor de 1 en caso de que el OSO publique la información

que describe el concepto respectivo y 0 en caso de no publicar esa información.³⁰

2. Indicador de calidad normativa (NOR)

El artículo 61 de la LAI permite que los OSOS, mediante la expedición de reglamentos o acuerdos generales, desarrollen el marco regulatorio específico a partir de los criterios contenidos en el propio artículo. Como ya se explicó, la idea era que cada uno de los órganos pudiera establecer, adaptar y desarrollar el marco normativo general de la ley a las especificidades de cada órgano. Todos los OSOS expidieron en tiempo y forma sus reglamentos y acuerdo generales, sin embargo su calidad es variable pues mientras en algunos casos han existido esfuerzos explícitos de adaptación y desarrollo, en otros el esfuerzo ha sido mínimo y se limita a reproducir las disposiciones de la LAI. Por ello consideramos útil establecer un indicador que permitiera evaluar el grado de desarrollo regulatorio en cada uno de los OSOS. Independientemente del indicador, el anexo 4 de este trabajo contiene un conjunto de tablas donde es posible comparar el marco normativo de cada uno de los OSOS con base en 27 variables.

Como en el caso del indicador *OT*, el indicador de calidad normativa (*NOR*) refleja la compilación estadística de las variables consideradas para medir la calidad regulatoria.

Vale la pena destacar que los resultado no reflejan en absoluto el grado de cumplimiento de la LAI por parte de los OSOS, sino que constituyen una aproximación al grado en que estos han desarrollo sus procedimientos y reglas internas para el ejercicio del derecho de acceso a la información. En otras palabras, a la importancia relativa que han otorgado a la transparencia y el acceso a la información mediante un desarrollo normativo apropiado.

La fórmula que se empleó para obtener el valor del indicador *Nor* es la siguiente.

$$NOR_i = \frac{1}{11} * \left[nora61 + nora62 + \frac{\sum_{j=1}^5 Nora7_j}{5} + norue + \frac{\sum_{j=1}^2 Norci_j}{2} + \frac{\sum_{j=1}^3 Noriud_j}{3} + \frac{\sum_{j=1}^4 Norres_j}{4} + \frac{\sum_{j=1}^3 Norconf_j}{3} + \frac{\sum_{j=1}^5 Noracce_j}{5} + norrecre + norrecon \right]$$

Donde:
NOR_i = Resultado del indicador <i>NOR</i> para el OSO <i>i</i> .

³⁰ Sólo en algunos casos, a las variables se les asignó valor de 0.5 en lugar de 1. Lo anterior debido a que el OSO no publicaba puntualmente la información descrita en el criterio señalado. Para consultar los casos específicos deberá verse la base de datos que se encuentra en el Anexo 8.

j = Las distintas variables que integran los apartados del indicador *NOR* (los apartados son: *nora61*, *nora62*, *norue*, *norci*, *noriud*, *norres*, *norconf*, *noracce*, *norrecre*, *norrecon*)

Las variables consideradas en la fórmula se presentan en la siguiente tabla.

TABLA 2. VARIABLES QUE COMPONEN EL INDICADOR DE CALIDAD NORMATIVA (NOR)

Variable	Apartado	Descripción del concepto
nora61	Reglamenta artículo 61	Faculta a algún órgano interno para emitir instrumentos adicionales (lineamientos, etc.) a los reglamentos o acuerdos generales a los que se refiere el artículo 61 de la LAI
nora62	Reglamenta artículo 62	Reglamenta la presentación del informe al que se refiere el artículo 62 de la LAI
nora71	Reglamenta artículo 7	Reglamenta de manera general el artículo 7 de la LAI
nora72		Reglamenta de manera específica el contenido de al menos una de las fracciones del artículo 7 de la LAI
nora73		Establece obligaciones adicionales a las que señala el artículo 7 de la LAI
nora74		Reglamenta la periodicidad con la que se debe actualizar la información a la que se refiere el artículo 7 de la LAI
nora75		Establece una unidad administrativa encargada de publicar la información a la que se refiere el artículo 7 de la LAI
norue	Reglamenta actividades de la unidad de enlace	Reglamenta actividades de la unidad de enlace
norci1	Reglamenta facultades del Comité de Información	Reglamenta la integración de un Comité de información o su equivalente
norci2		Reglamenta las facultades de un Comité de información o su equivalente
noriud1	Reglamenta instancia interna de última decisión	Reglamenta la integración de la instancia interna de última decisión
noriud2		Reglamenta las facultades de la instancia interna de última decisión
noriud3		Reglamenta la periodicidad de las reuniones de la instancia interna de última decisión
norres1	Reglamenta clasificación información reservada	Establece criterios específicos de clasificación de información reservada

norres2		No establece causales de clasificación de reserva adicionales a las que establece la LAI
norres3		Establece procedimientos específicos de clasificación de información reservada
norres4		Reglamenta la prueba de daño
norconf1	Reglamenta clasificación información confidencial	Establece criterios específicos de clasificación de información confidencial
norconf2		No establece causales de clasificación de confidencialidad adicionales a las que establece la LAI
norconf3		Establece procedimientos específicos de clasificación de información confidencial
noracce1	Reglamenta procedimientos de acceso a información pública, a datos personales y corrección de éstos	Establece un procedimiento de acceso a la información
noracce2		No establece requisitos de la solicitud de información adicionales a los que establece el artículo 40 de la LAI
noracce3		Establece una afirmativa o negativa ficta
noracce4		Establece un procedimiento de acceso a datos personales al que se refiere el artículo 24 de la LAI
noracce5		Establece un procedimiento de rectificación de datos personales al que se refiere el artículo 25 de la LAI
norrecre	Reglamenta procedimientos para el recurso de revisión	Reglamenta el recurso de revisión al que se refieren los artículos 49 y 50 de la LAI
norrecon	Reglamenta procedimientos para el recurso de reconsideración	Reglamenta el recurso de reconsideración al que se refiere el artículo 60 de la LAI

En todos los casos los atributos considerados como variables de medición toman el valor 1 cuando el organismo los considera en su marco normativo, y 0 en caso contrario.

3. INDICADOR DE USUARIO SIMULADO (US)

La eficacia de los procedimientos de acceso a la información constituye una de las claves para medir el grado de implementación de la LAI. Para poder determinar esta dimensión, se realizó un ejercicio de usuario simulado para cada uno de los OSOS consistente en la formulación de 2 preguntas equivalentes a cada órgano. Las variables identificadas no sólo consideraron la obtención de una respuesta en tiempo y forma, sino la calidad del servicio y las facilidades otorgadas a los usuarios para su formulación. Esto es importante pues, como se analizará más adelante, las condiciones del acceso parecen determinar en gran medida la demanda de solicitudes y éstas, a su vez, el grado de adaptación y endogeneización de la transparencia en la organización.

Este indicador se construye con base en 20 variables que miden un amplio rango de temas relacionados con el procedimiento para formular solicitudes de información así como la calidad y oportunidad de las respuestas. Estas variables a su vez agrupan en tres conjuntos. El primero considera la existencia de un formato electrónico para el llenado y presentación de la solicitud. El segundo grupo de variables están relacionadas con el procedimiento de envío y seguimiento de la solicitud. Finalmente, el tercer conjunto evalúan la calidad de la respuesta otorgada en función del tiempo de respuesta y el formato de la misma.

Durante el ejercicio una respuesta negativa a una solicitud no fue penalizada *per se*, sino únicamente cuando la respuesta no estaba debidamente fundada y motivada. Por otro lado, el ejercicio no incluyó la interposición de un recurso de revisión para las respuestas negativas. Aunque esto hubiera sido deseable desde el punto de vista metodológico, la realización de este ejercicio planteaba dos problemas insalvables. El primero de ellos que hubiera alargado el tiempo necesario para realizar y concluir el estudio más allá de lo deseable. Por otro lado, que en la mayor parte de los casos las respuestas fueron positivas, por lo que no hubieran existido datos suficientes en todos los órganos como para incluirlos en la construcción del indicador.

Con el fin de reducir la posibilidad de error, las 20 variables se evaluaron con los datos de las dos solicitudes que se realizaron para cada sujeto obligado. Por ello, el resultado total del indicador puede alcanzar hasta 2 puntos por cada reactivo lo que reflejaría un valor máximo de 40 puntos (cada variable con 2 puntos). A continuación se presenta la fórmula que se utilizó para calcular el valor del indicador *US*. Tanto las preguntas que se elaboraron como los detalles de las observaciones pueden consultarse en el anexo 2 de este estudio.

$$US_i = \frac{1}{3} * \left[\frac{\sum_{h=1}^2 \sum_{j=1}^7 usfor_{hj}}{14} + \frac{\sum_{h=1}^2 \sum_{j=1}^6 uses_{hj}}{12} + \frac{\sum_{h=1}^2 \sum_{j=1}^7 usres_{hj}}{14} \right]$$

Donde:
<i>US_i</i> = Resultado del indicador <i>US</i> para el OSO <i>i</i> .
<i>h</i> = Las preguntas equivalentes utilizadas para la evaluación.
<i>j</i> = Las distintas variables que integran los apartados del indicador <i>US</i> (los apartados son: <i>usfor</i> , <i>uses</i> , <i>usres</i>).

Las variables utilizadas se especifican en la siguiente tabla.

TABLA 3. VARIABLES QUE COMPONEN EL INDICADOR DE USUARIO SIMULADO (US)

Variable	Apartado	Descripción del concepto
usfor1	Formato dispuesto en internet para el llenado de la solicitud	Se requieren los datos personales del usuario (nombre, domicilio, teléfono, correo electrónico)
usfor2		En su caso, datos generales del representante
usfor3		Espacio suficiente para redactar la solicitud
usfor4		Requiere el medio o la modalidad en el que se desea recibir la información
usfor5		Se solicita anotar de manera opcional datos adicionales para facilitar la búsqueda de la información
usfor6		No es requisito otorgar un número o clave de identificación personal (IFE, CURP, RFC)
usfor7		No se requiere motivar la consulta o requerimiento de información
uses1	Procedimiento de envío y seguimiento de la solicitud	No es obligatorio acudir físicamente a los módulos de acceso la información
uses2		El usuario puede habilitar su alta y enviar la solicitud a través del sistema
uses3		Para enviar la solicitud no se requiere tener habilitado alguna paquetería especial
uses4		El usuario puede generar un acuse de recibo con folio para dar seguimiento a su solicitud
uses5		Es posible darle seguimiento a las solicitudes a través del sistema o el portal de Internet de la institución
uses6		El usuario tuvo la posibilidad de saber a través del sistema o el portal de Internet que su solicitud fue respondida de manera positiva o negativa.
usres1	Calidad de la respuesta a la solicitud (tiempo y forma)	La solicitud fue atendida en el tiempo establecido por los instrumentos normativos correspondientes
usres2		No se requirió una ampliación del plazo de respuesta; o si la hubo se le notificó al usuario en tiempo y forma.
usres3		La información se entregó en el formato o medio solicitado por el usuario
usres4		La respuesta fue en sentido positivo; o si fue en sentido negativo ésta fue transmitida de manera fundada y motivada.
usres5		La respuesta fue completa

usres6	La respuesta fue precisa sobre los contenidos solicitados
usres7	La respuesta fue coherente (no existen datos inconsistentes en ella)

En todos los casos los atributos considerados como variables de medición toman el valor 1 cuando el organismo los consideró en el procedimiento de acceso a la información, y 0 en caso contrario.

4. INDICADOR DE CALIDAD INSTITUCIONAL (CI)

El último indicador considerado en el índice es el de calidad institucional (CI). Este indicador incorpora cuatro conjuntos de variables en su construcción. El primer grupo está relacionado con el diseño de la unidad de enlace, el segundo con el diseño del comité de información y el tercero con el de la instancia última de decisión. El cuarto grupo de variables pretende medir el nivel que los valores de la transparencia y acceso a la información tienen en la cultura organizacional de la institución.

Para la observación de las variables contenidas en este indicador no se utilizó como base el marco normativo sino principalmente las respuestas a un cuestionario aplicado a todos los OSOS³¹ y los resultados de la entrevista a profundidad que se les hizo a los funcionarios responsables de las unidades de enlace en los diferentes órganos.

A continuación se presenta la fórmula que se utilizó para calcular el valor del indicador CI y sus variables se muestran en la tabla 4.

$$CI_i = \frac{1}{4} * \left[\frac{\sum_{j=1}^5 cidue_j}{5} + \frac{\sum_{j=1}^6 cidci_j}{6} + \frac{\sum_{j=1}^5 cidui_j}{5} + \frac{\sum_{j=1}^5 cico_j}{5} \right]$$

Donde:
CI_i = Resultado del indicador CI para el OSO i .
j = Las distintas variables que integran los apartados del indicador CI (los apartados son: <i>cidue</i> , <i>cidci</i> y <i>cico</i>)

³¹ El anexo 3 de este trabajo contiene el cuestionario que se aplicó a los OSOS

TABLA 4. VARIABLES QUE COMPONEN EL INDICADOR DE CALIDAD INSTITUCIONAL (CI)

Variable	Apartado	Descripción del concepto
cidue1	Diseño de la unidad de enlace	El nivel jerárquico del titular de la unidad de enlace es igual o superior al nivel de Director General en la Administración Pública Federal.
cidue2		La unidad de enlace le reporta únicamente al comité de información (mide el grado de autonomía de la unidad de enlace)
cidue3		La unidad de enlace es una unidad especializada
cidue4		Número de personal adscrito directamente a la unidad de enlace (cuenta con 3 o más funcionarios adscritos)
cidue5		La unidad de enlace cuenta con enlaces en las diferentes unidades administrativas de la institución (mecanismos de coordinación institucional)
cidci1	Diseño del Comité de Información	El nivel jerárquico del presidente del comité de información es igual o superior al nivel de Director General en la Administración Pública Federal.
cidci2		No se permite la delegación de funciones para los miembros del comité de información
cidci3		Periodicidad con la que se reúne el comité de información (se considera deseable que se reúnan, al menos, una vez al mes)
cidci4		Número de miembros que integran el comité de información (para considerar la pluralidad, es deseable que lo integren más de 3 miembros)
cidci5		El número de miembros del comité de información favorece la toma de decisiones (es impar)
cidci6		El Comité de información cuenta con facultades para orientar la política de transparencia y acceso a la información
cidui1	Diseño de la última instancia	Los miembros de la última instancia tienen el nivel más alto en la estructura jerárquica de la institución
cidui2		La última instancia es un órgano colegiado
cidui3		La última instancia cuenta con miembros externos a la institución
cidui4		El número de miembros de la última instancia favorece la toma de decisiones (es impar)
cidui5		La última instancia cuenta con facultades para orientar y hacer recomendaciones sobre la política de transparencia y acceso a la información
cico1	Cultura organizacional	Existe un sistema de gestión de la transparencia y acceso a la información

cico2	Existen funcionarios que impulsan la política de transparencia y acceso a la información de manera institucional
cico3	Se han impartido cursos específicos a los funcionarios en materia de transparencia y acceso a la información
cico4	Existen criterios de clasificación adicionales a los emitidos en el Reglamento o Acuerdo de la institución
cico5	Existen esfuerzos institucionales en materia de administración de archivos

Como en los indicadores previamente descritos, en todos los casos los atributos considerados como variables de medición en el indicador CI toman el valor 1 cuando el organismo se ubica en el escenario previsto, y 0 en caso contrario.

Después de conocer y analizar cada uno de los indicadores de páginas de Internet, calidad normativa e institucional, así como los resultados del ejercicio de usuario simulado, en el siguiente apartado se describirá la integración del índice de implementación de la LAI en los OSOS.

5. CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LAI EN LOS OSOS (ILAI)

Para la integración del índice de implementación de la LAI se utilizó la fórmula siguiente. Como puede observarse cada uno de los indicadores tiene el mismo peso (25 % cada uno) pues no parecen existir razones para privilegiar en la ponderación uno sobre otro. El anexo 7 de este trabajo contiene los resultados, mismos que se analizan con detalle en la siguiente sección.

Es importante recordar que cada indicador se construyó de acuerdo a los valores que se obtuvieron para cada grupo de variables, por lo que cada variable tiene un valor distinto en función del grupo al que pertenece.

$$ILAI_i = \frac{1}{4} * [OT_i + NOR_i + US_i + CI_i]$$

Donde:
$ILAI_i$ = Resultado del índice $ILAI$ para el OSO i .
OT_i = Resultado del indicador OT para el OSO i .
NOR_i = Resultado del indicador NOR para el OSO i .
US_i = Resultado del indicador US para el OSO i .
CI_i = Resultado del indicador CI para el OSO i .

V. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.

La interpretación de los resultados de la aplicación del ILAI a los OSOS tiene como propósito avanzar, aunque sea de manera tentativa, en la comprensión de las variables que pueden explicar la variedad de respuestas que han dado esos organismos a las obligaciones derivadas de la LAI. Un análisis completo requerirá de un estudio a profundidad en las bases institucionales y culturales de cada organismo. Sin embargo, con la información que se pudo obtener en este primer ejercicio, resulta posible avanzar en algunas reflexiones, básicamente descriptivas, que permiten formular algunas hipótesis.

Como se expuso en el capítulo anterior, el ILAI se construye a partir del promedio simple de los indicadores OT, NOR, US y CI. La utilización de una metodología tan básica respondió a la conveniencia de obtener resultados de fácil interpretación y uso por parte de los actores involucrados en la evaluación.

Dado que la estimación del índice tuvo como propósito evaluar el avance en la implementación de la LAI por parte de los OSOs, resulta relevante presentar algunas hipótesis de análisis que permitan reconocer la multiplicidad y simultaneidad de los escenarios que arrojan las variables, al momento de interactuar unas con otras. Por tanto, como primera aproximación al análisis de los resultados obtenidos se calculó la correlación entre los indicadores, cuyos resultados se presentan en la siguiente tabla.

TABLA 5. MATRIZ DE CORRELACIÓN ENTRE LOS INDICADORES QUE COMPONEN EL ILAI

Indicadores	NOR	CI	OT	US
NOR	1	0.484	0.739**	0.244
CI		1	0.795**	0.411
OT			1	0.424
US				1

** Correlación significativa al nivel 0.01.

Fuente: Estimaciones propias.

Estos resultados muestran que la correlación entre los indicadores es significativa, al 99 por ciento de confiabilidad, sólo en el caso de los indicadores de publicación de páginas de internet respecto a la calidad institucional y normativa. Al respecto, cabe aclarar que si bien es cierto que las correlaciones —con independencia de su nivel de significancia— no establecen una relación de causalidad entre las variables, también lo es que señalan una relación, al menos lineal, entre ellas.

Así, procederemos a analizar la relación entre las variables del ILAI. La correlación más fuerte se ubica entre los indicadores OT y CI, que evalúan la correspondencia entre la publicación en páginas de internet y la calidad

en el diseño institucional, es decir, el grado en que están relacionados los esfuerzos en materia de la publicación en internet (obligaciones de transparencia) con la calidad institucional. En segundo lugar se encuentra la correlación entre los indicadores OT y NOR, que interpretamos como la medida del grado de integración formal de los principios de publicidad y transparencia en los OSOs. Puesto en otros términos, con esta correlación se evalúa el nivel en el que la organización hace congruente el marco normativo de acción formal, en materia de la publicación de sus obligaciones de transparencia.

En tercer lugar tenemos la correlación entre los indicadores NOR y CI, que expresa la forma en que se vinculan la calidad en el diseño de los instrumentos normativos y su impacto en la organización. La correlación que ocupa el cuarto lugar es aquella que comprende a los indicadores OT y US. Esta correlación intenta medir el nivel de calidad en el acceso a la información, esto es, captura el grado de congruencia entre el grado de cumplimiento con las obligaciones de transparencia con la calidad obtenida en la respuesta a las solicitudes de acceso a la información.

En quinto lugar, se encuentra la relación entre US y CI, que registra el impacto del diseño institucional en el acceso a la información, es decir el grado en que se ha incorporado la transparencia como un esfuerzo organizativo, afectando diversas variables institucionales y adecuándolas al contexto de los usuarios de la información.

Por último, se ubica la correlación que forman los indicadores NOR y US, la cual mide la congruencia entre el marco normativo y la acción organizacional que se despliega para atender a las solicitudes de información.

La tabla 6 expone por orden de significancia las correlaciones analizadas con la hipótesis que se ha desarrollado para cada una de ellas.

TABLA 6. CORRELACIONES SEGÚN GRADO DE SIGNIFICANCIA

Indicadores relacionados	Nivel	Hipótesis
OT-CI	0.795	Impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional
OT-NOR	0.739	Integración de los principios de publicidad y transparencia en el marco normativo
NOR-CI	0.484	Impacto del marco normativo en la calidad institucional
OT-US	0.424	Calidad en el acceso a la información
US-CI	0.411	Impacto del diseño institucional en el acceso a la información
NOR-US	0.244	Congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida a la atención de usuarios

Ahora bien, con el fin de realizar una comparación significativa entre las diferentes categorías de OSOs, estos se agruparon, como ya se señaló, en los cinco grupos siguientes:

TABLA 7. SECTORIZACIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS

Variables (base de datos)	Tipo de Órgano (Sector)	Sujeto Obligado
obe1	Órganos con objeto Específico	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
obe2		Banco de México (BM)
obe3		Instituto Federal Electoral (IFE)
obe4		Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
obe5		Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)
ol1	Órganos legislativos	Cámara de Diputados (CD)
ol2		Senado de la República (CS)
ta1	Tribunales administrativos	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)
ta2		Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA)
ta3		Tribunal Superior Agrario (TSA)
tj1	Tribunales jurisdiccionales	Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)
tj2		Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
tj3		Consejo de la Judicatura Federal (CJF)
u1	universidades	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
u2		Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
u3		Universidad Autónoma de Chapingo (UC)

El análisis que se realiza a continuación se compone de los siguientes apartados:

- Análisis agregado por sectores
- Análisis sectorial por tipo de organismos
- Análisis general del ILAI
- Análisis para entender la relación entre demanda de solicitudes de acceso a información y nivel de implementación de la LAI.

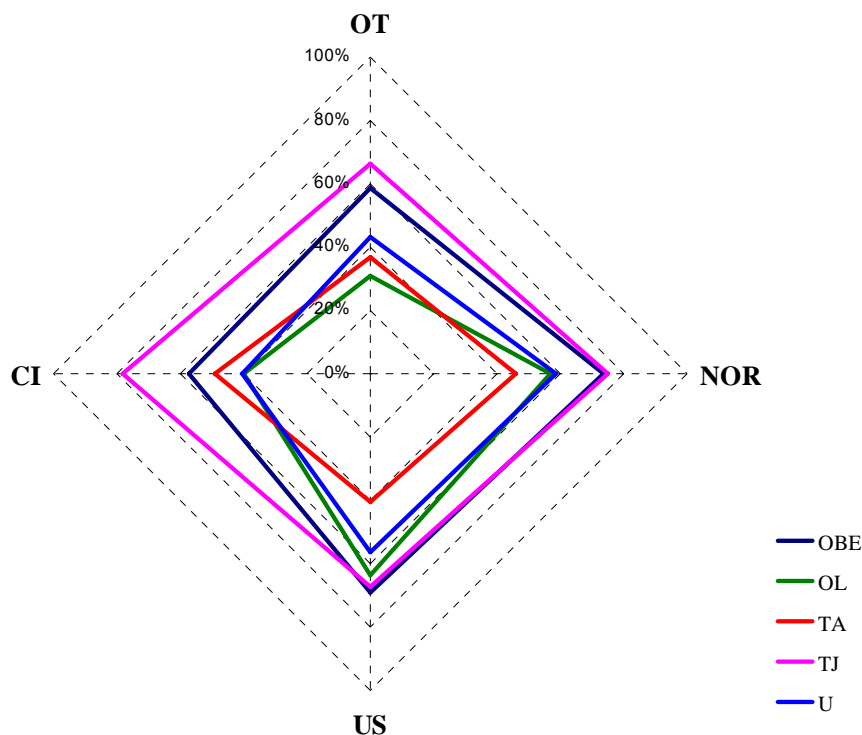
A. ANÁLISIS AGREGADO POR SECTORES

Para realizar la comparación entre los sectores, se tomó en consideración las medias sectoriales de cada indicador, como se muestran en la tabla 8.

TABLA 8. VALORES PROMEDIO POR SECTOR

	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

GRÁFICA 1. ANÁLISIS GENÉRICO POR SECTOR



En este análisis comparamos el valor promedio de cada grupo de OSOS por cada indicador. Como puede observarse, el sector que obtiene un mayor valor para cada indicador es el de los tribunales jurisdiccionales, seguido por los organismos con objetivo específico (OBE) que muestran un comportamiento similar al grupo anterior, pero con indicadores que toman valores menores (salvo en el caso del indicador US). Los tres sectores restantes muestran comportamientos más irregulares: mientras las universidades superan a los tribunales administrativos y a los órganos legislativos respecto a las obligaciones de transparencia publicadas en sus páginas de internet (OT) y su marco normativo (NOR), los órganos legislativos registran un mayor valor en el indicador US respecto a las universidades y los tribunales administrativos, mientras que estos últimos superan en materia de calidad institucional (CI) a las universidades y órganos legislativos. A continuación procederemos al análisis de las hipótesis para cada sector.

1. Impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional

La primera dimensión de análisis mide la correspondencia entre la publicación en páginas de internet y la calidad en el diseño institucional, es decir, el grado en que están relacionados los esfuerzos en materia de la

publicación en internet (obligaciones de transparencia) con la calidad institucional. El sector que mayor correspondencia muestra en estos indicadores (OT-CI) es el de los tribunales jurisdiccionales, órganos que han logrado acompañar la publicación de información con un diseño organizacional adecuado y una internalización de la transparencia en la cultura organizacional (de acuerdo a los resultados correspondientes a este sector, se registra un mayor énfasis en cuestiones de calidad institucional que de obligaciones de transparencia).

En segundo lugar aparecen los OBE, los cuales obtienen una correspondencia muy alta entre los indicadores OT y CI, aunque en términos absolutos es menor que el de los tribunales jurisdiccionales. Los restantes tres sectores muestran un grado de correspondencia bastante similar, aunque con leves diferencias: por un lado, el sector de los tribunales administrativos registra un énfasis levemente mayor en cuestiones de calidad institucional que de obligaciones de transparencia; por otro lado, el sector de las universidades otorga mayor importancia a la publicación en internet que los tribunales administrativos y los órganos legislativos. Estos últimos son los que obtuvieron valores menores tanto en materia de calidad institucional como de publicación de obligaciones en Internet).

Los resultados muestran que existe en principio una correlación positiva entre la calidad del diseño institucional y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Esto, a su vez, es un indicador del impacto que tienen los principios de publicidad y transparencia en el diseño organizacional.

2. Integración formal de los principios de publicidad y transparencia en el marco normativo

El sector de los tribunales jurisdiccionales es el que registra valores más altos para los indicadores OT y NOR, lo cual implica que es el sector que más ha avanzado en la integración de los esfuerzos formales en materia de obligaciones de transparencia con el marco normativo. Este sector ha comprendido así la importancia de integrar y desarrollar las obligaciones de transparencia en su marco normativo.

Los OBE, por otra parte, muestran un comportamiento similar al caso anterior, aunque con leves diferencias. Los esfuerzos realizados en materia de normatividad han sido similares (los valores del índice NOR son prácticamente iguales con 0.01 puntos de diferencia), sin embargo, en los OBE estos esfuerzos han sido acompañados por un menor grado en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Los tribunales jurisdiccionales y los OBE muestran una diferencia significativa respecto de los tres sectores restantes. En efecto, en el caso de los tribunales administrativos, los órganos legislativos y las universidades los valores obtenidos en cada indicador son

significativamente menores. Ello indicaría que existe en efecto una correlación entre la calidad del marco normativo y la capacidad de la organización de cumplir cabalmente con sus obligaciones de transparencia. En otras palabras, que a menor precisión en los contenidos, procedimientos y facultades de las estructuras responsables de administrar la LAI menor es la capacidad de la organización de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. En esta materia los tres sectores tienen un largo camino por recorrer.

El sector de los órganos legislativos muestra una peculiaridad que vale la pena destacar. Aunque su indicador de normatividad tuvo un valor semejante al del sector de las universidades y mayor al de tribunales administrativos, cae significativamente por debajo de estos dos en cuanto al valor en el indicador de cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Esto nos obliga a matizar la relación que existiría entre estas dos variables pues indica que existen otros factores que inciden en la publicación de información en las páginas de internet.

3. Impacto del marco normativo en la calidad institucional

Los tribunales jurisdiccionales registran los mayores valores para los indicadores NOR y CI. Esto indica que es el sector que mayor congruencia ha alcanzado entre el marco normativo y la calidad institucional, es decir, que el diseño normativo es seguido por una alta calidad institucional, incluidos aquí los aspectos de cultura organizacional. En seguida aparecen los OBE, quienes aunque alcanzaron un resultado muy similar al sector de tribunales jurisdiccionales en el indicador NOR (la diferencia es de 0.01 entre ellos), caen significativamente en el indicador de calidad institucional (obtienen un valor de 0.57, comparado con 0.78 que registra el sector de TJ).

Los tribunales administrativos, los órganos legislativos y las universidades, presentan una tendencia similar y muestran rezagos importantes en ambas materias. Una posible interpretación de lo anterior es que se requiere modificar el marco normativo para adaptarlo con mayor cuidado a las circunstancias específicas de cada órgano y con ello lograr un mayor impacto en la calidad del diseño institucional y, con ello, en las capacidades institucionales para dar respuesta a la LAI. Más lejos aún, este diseño debe responder a un esfuerzo específico por generar las condiciones favorables que lleven a la endogenización de la transparencia.

4. Calidad en el acceso a la información

La LAI prevé dos mecanismos de acceso a la información pública. El primero consiste en la obligación de los órganos de publicar cierta información en sus páginas de Internet sin que medie una solicitud específica. El segundo es el procedimiento de acceso mediante la presentación de una solicitud de acceso a la información. El nivel de

calidad en la información que se publica en internet y de eficacia en la atención a las solicitudes se captura a través de los indicadores OT y US. La correlación de estas dos variables indicaría en conjunto la capacidad y orientación del organismo respecto de la calidad en el acceso a la información.

En este sentido, el sector que nuevamente presenta mayor congruencia en sus acciones dirigidas a la atención de los procedimientos y obligaciones establecidos en la LAI para favorecer el acceso a la información es el de los tribunales jurisdiccionales (con 0.66 en el indicador OT y 0.67 en el US). Así, es posible inferir que los tribunales jurisdiccionales han incorporado en un alto grado las herramientas organizacionales que permiten asegurar el acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos. Ligeramente por encima de los resultados obtenidos por los tribunales jurisdiccionales para el indicador US, se encuentra el sector de los OBE (con 0.69) pero cabe señalar que este sector no se ubica en el mismo nivel de congruencia que los TJ debido a que el indicador que mide la calidad de la información publicada en Internet cae hasta 0.59 (10 puntos porcentuales por debajo del sector que ocupa el primer lugar).

Asimismo, encontramos que el sector que presenta la mayor diferencia entre ambos indicadores es el de órganos legislativos (0.31 para OT y 0.64 para US, 33 puntos porcentuales de diferencia). Esto significa que dichos órganos no han logrado incorporar con un alto grado de congruencia las herramientas organizacionales que permiten asegurar el acceso a la información dado que han puesto mayor énfasis en el acceso vía solicitudes y descuidado la información que publican en sus páginas de Internet.

Finalmente, los sectores que agrupan a las universidades y los tribunales administrativos obtienen los valores más bajos en ambos indicadores, esto implica que los esfuerzos por mejorar la calidad en el acceso a la información todavía son insuficientes en estos organismos.

5. Impacto del diseño institucional en el acceso a la información

En cuanto a la relación que captura el impacto del diseño institucional en el acceso a la información, podemos señalar lo siguiente. Como en los casos anteriores, el sector que muestra valores más altos para los indicadores (en este caso US y CI) es el de los tribunales jurisdiccionales. Esto significa que estos organismos han acompañado el enfoque centrado en el usuario (desarrollando acciones organizacionales correspondientes en materia de transparencia), con un diseño adecuado de sus unidades de enlace, comités de información y órganos de última instancia, así como una cultura organizacional enfocada a la transparencia y al acceso a la información. Por detrás de este sector se encuentran los OBE, que han desarrollado considerables herramientas organizacionales a favor del usuario, pero que han incorporado en menor grado la “transparencia” como un esfuerzo

integral de calidad organizacional y de atención a las necesidades contextuales.

Los sectores que agrupan a las universidades y a los órganos legislativos, como en la relación de congruencia entre su marco normativo y la atención a los usuarios, muestran comportamientos muy similares (incluso convergentes). En términos de la calidad dinámica de la transparencia, estos sectores muestran un menor grado de internalización de la transparencia en el diseño de sus unidades decisorias y en su cultura organizacional, respecto de los dos sectores previamente analizados. Mediante la comparación de las universidades y los órganos legislativos, es posible determinar incluso que los esfuerzos en materia de calidad institucional de la transparencia han sido proporcionalmente menores que aquellos enfocados al usuario. El sector que reúne a los tribunales administrativos, por otra parte, es el que menor grado de congruencia arroja. Si bien en términos de diseño y cultura organizacional los esfuerzos de este sector han sido mayores que el de las universidades y órganos legislativos, estos esfuerzos por internalizar formalmente la transparencia en la organización no han logrado compensar su bajo desempeño en la atención al usuario.

6. Congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida a la atención de usuarios

En lo que respecta a la congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida a la atención de los usuarios pueden observarse los siguientes comportamientos entre los sectores. Los tribunales jurisdiccionales y los OBE muestran un comportamiento prácticamente similar y son los que registran los mayores valores para los indicadores NOR y US. Esto indica que son los sectores que mayor congruencia han alcanzado en materia de transparencia entre el marco normativo y la acción organizacional dirigida a la atención de los usuarios. Puesto en otros términos, las organizaciones que componen estos sectores no sólo cuentan con las herramientas normativas para reglamentar en la materia, sino también con: los formatos en Internet para las solicitudes de información; sistemas electrónicos para el envío y seguimiento de estas solicitudes (tipos y requisitos), así como las respuestas otorgadas (calidad y tiempo); todo lo cual facilita a los usuarios solicitantes la obtención y manejo de información. Es de entenderse que la frecuencia y seguimiento que hacen los usuarios de solicitudes de información es considerablemente grande, dada la naturaleza de la actividad de los organismos jurisdiccionales y de diversos OBE.

Los sectores que agrupan a las universidades y a los órganos legislativos, por otra parte, también muestran comportamientos similares en términos de congruencia entre marco normativo y atención de los usuarios, aunque han avanzado menos en este aspecto que los dos sectores anteriores. Esto no sólo a partir de una menor “dotación normativa” enfocada a la transparencia, sino también debido a menores acciones organizacionales

enfocadas al usuario. Tomando como referencia el indicador de normatividad con valores muy similares (0.57 para los órganos legislativos y 0.59 para las universidades), los órganos legislativos muestran una diferencia a favor en el indicador de usuario simulado. Esto puede entenderse de la siguiente forma: los órganos legislativos se han enfocado más que las universidades en los aspectos vinculados a mejorar el manejo de información para los usuarios, lo cual ha permitido dar mayor congruencia a la acción organizacional con relación a las normas con las que disponen las instituciones.

Por último, un comportamiento muy diferente a los cuatro sectores anteriores es el que registran los tribunales administrativos, que muestran el menor grado de congruencia entre la acción organizacional dirigida a la atención del usuario y su marco normativo. Estos organismos no sólo cuentan con pocos instrumentos normativos en materia de transparencia, sino que las acciones organizacionales que se enfocan al usuario solicitante de información son menores, como lo revelan los resultados de sus indicadores (0.46 para el indicador NOR y 0.40 para el US).

7. Conclusiones preliminares

En términos generales, puede observarse que en todas las dimensiones se registran comportamientos similares: el sector que mejor se desempeña es el de los tribunales jurisdiccionales, seguido siempre por el sector de los organismos con objeto específico, los sectores que agrupan a universidades y organismos legislativos muestran resultados muy similares, y, por último, se encuentra el sector de los tribunales administrativos. Estos comportamientos pueden corroborarse mediante la gráfica 2 y la tabla 9, que muestran el ILAI ponderado por sector, construido a partir de un promedio simple de cada indicador para cada uno de los sectores.

GRÁFICA 2. ILAI PONDERADO POR SECTOR

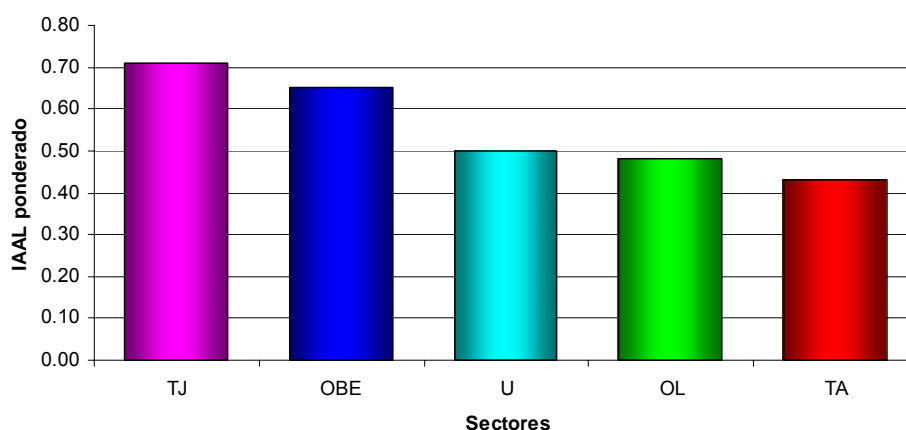


TABLA 9. ILAI PONDERADO POR SECTOR

	IAAL ponderado por sector (promedio simple)
TJ	0.71
OBE	0.65
U	0.50
OL	0.48
TA	0.43

El último comentario que cabe realizar en esta sección está vinculado a los resultados que se presentan en el Anexo 7 de este estudio. Éste muestra las correlaciones más significativas entre las variables que se utilizaron para medir los distintos indicadores en los 16 OSOs. Cabe mencionar, previamente, que esta matriz de correlaciones arroja resultados agregados para las organizaciones de todos los sectores, por lo que nuestras observaciones no pueden realizarse independientemente para cada sector, sino de forma agregada para todos los OSOs.

Un primer aspecto que parece relevante, y que en principio parece obvio, es que existe un alto grado de correlación (en promedio del 0.60) entre las variables con que se obtuvieron los indicadores OT y NOR. Esto parece indicar que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, entendido como la publicación de la información en los portales de internet de los organismos, está directamente vinculado con la existencia de una reglamentación que apoye o de certeza jurídica al interior del organismo ante estas obligaciones. Puede entenderse, en este sentido, que los OSOs estudiados han reaccionado al menos formalmente y a través de normas a la obligación de hacer públicos (y de fácil acceso) información sobre sus estructuras organizacionales, remuneraciones, contrataciones, auditorías, etc.

Un menor número de correlaciones significativas existe entre las variables NOR y US, aunque destaca el alto nivel de correlación (0.587 y 0.656, respectivamente) entre la calidad de la información que se publica en la internet y la variable que captura el envío y seguimiento de las solicitudes de los usuarios, así como con la calidad de la respuesta brindada al usuario. Esto parecería indicar que si la información disponible para el usuario por medios electrónicos es relativamente fácil de acceder, encontrar y obtener, los requisitos e instancias para el envío y seguimiento de información son más amigables para el solicitante y el nivel de satisfacción del usuario por la respuesta brindada es mayor.

Un último punto que llama nuestra atención es que existe un alto nivel de correlaciones entre las variables que miden la calidad institucional de la transparencia y aquellas que capturan aspectos formales y normativos (en promedio del 0.65 y del 0.56, respectivamente). Puede entenderse, en este sentido, que el cumplimiento de obligaciones de transparencia (OT) y el grado de reglamentación para el manejo de información en los OSOs (NOR) no sólo depende de mecanismos exógenos para llevarlos a cabo

(aunque sí para detonarlos, como se ha mencionado). La internalización de la transparencia en el diseño y en la cultura organizacional de los OSOs no puede estar ausente para dar cumplimiento a los aspectos normativos: este proceso permite dar sentido a la transparencia al interior de las organizaciones y facilita su endogeneización, ya no como un criterio de evaluación únicamente, sino como un valor que guía a las acciones y a los actores organizacionales.

Con el fin de comparar el comportamiento de los OSOs según las funciones sustantivas que realizan, en la siguiente sección se aborda la línea de análisis que revisa e interpreta los resultados del ILAI a nivel sectorial.

B. ANÁLISIS SECTORIAL POR ORGANISMOS

En esta sección realizamos un análisis para cada uno de los sectores que reúnen a los 16 OSOs estudiados. El objeto de esta apartado es presentar los resultados de los indicadores que obtienen cada una de las organizaciones que componen el sector correspondiente.

1. Órganos con Objeto Específico (OBE)

Este sector reúne a cinco organismos: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Banco de México (BM), Instituto Federal Electoral (IFE), Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) e INFONAVIT. La gráfica 3 y la tabla 10 muestran los valores obtenidos por estas entidades en los cuatro indicadores.

GRÁFICA 3. ÓRGANOS CON OBJETO ESPECÍFICO

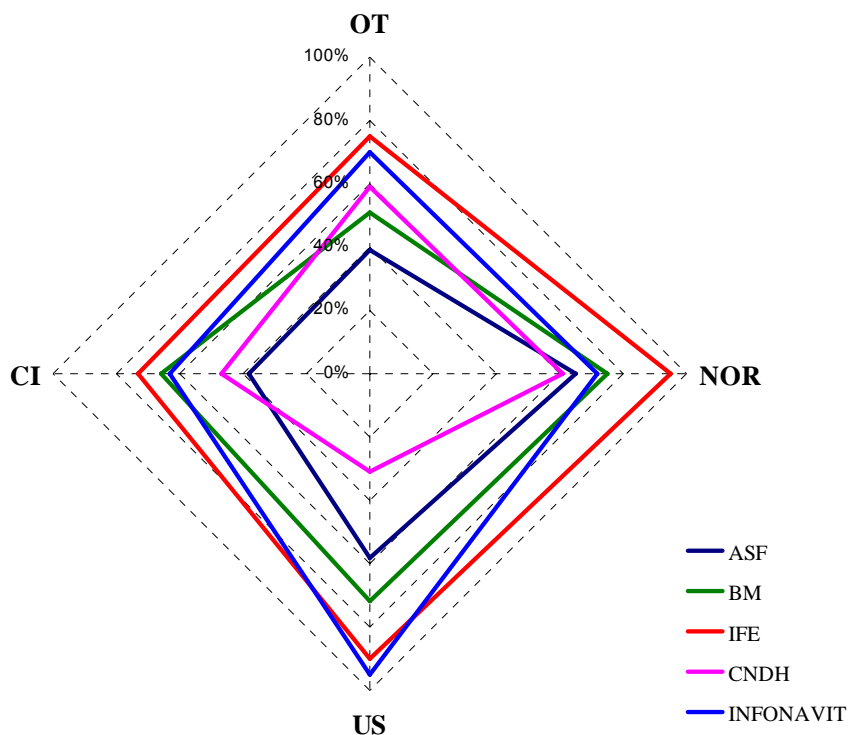


TABLA 10. INDICADORES DE LOS ORGANISMOS CON OBJETO ESPECÍFICO

	Organos con Objeto Especifico			
	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

Un primer aspecto a destacar es que, 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 ha obtenido calificaciones muy satisfactorias en el indicador US. El resto de los organismos muestran un comportamiento más irregular en materia de transparencia, aunque es evidente una leve ventaja a favor del Banco de México. La CNDH ha avanzado en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, mientras ha fallado en su enfoque al usuario, mientras que la ASF muestra el caso contrario.

En cuanto al impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional, el IFE, una vez más, es el organismo que mayor grado de vinculación ha mostrado entre esfuerzos formales para publicar su información y una visión de mejora en la calidad institucional con impacto sobre el diseño y la cultura organizacional. Un comportamiento similar muestra el INFONAVIT, aunque en términos relativos, aún se encuentra por

detrás del IFE (especialmente en cuanto a la calidad institucional). Las organizaciones restantes, por otra parte, muestran comportamiento disímiles: mientras la CNDH parece más enfocada a la atención de obligaciones de transparencia y a la publicación de información en la internet, el BM parece prestar más atención al diseño organizacional y a la internalización de la transparencia en los valores y comportamientos de la organización. La ASF, por último, es el organismo que menor grado de congruencia muestra, debido a que ha puesto escaso énfasis en el cumplimiento de las obligaciones de publicación en la internet, como en el diseño y en la cultura de la organización enfocados a la transparencia.

Por otra parte, el organismo que más ha avanzado en la integración formal de los principios de publicidad y transparencia ha sido el IFE. Este comportamiento ha estado apuntalado por el hecho de contar con reglamentaciones específicas, congruentes y de calidad, para el manejo de información pública (obtiene el valor más alto en el Indicador NOR respecto a la totalidad de OSOs) y por cumplir en gran medida con las obligaciones de transparencia (comparado con el resto de los OSOs presenta el valor más alto en el indicador OT). Otro comportamiento destacable en este aspecto es el del INFONAVIT que mantiene una relación proporcional casi perfecta entre los esfuerzos realizados para cumplir con las obligaciones de transparencia y para contar con las reglamentaciones que rigen el manejo y acceso a la información.

En el caso de la CNDH, esta organización ha realizado esfuerzos sustantivos para cumplir con las obligaciones de transparencia, aunque le resta avanzar en el aspecto normativo, es decir, contar con herramientas que permitan reglamentar el manejo de la información al interior de la organización. El caso contrario es el del BM, que ha avanzado considerablemente en el aspecto normativo (se ubica sólo por detrás del IFE), pero queda pendiente la publicación de información en internet. El organismo que menor integración formal ha mostrado es la ASF, principalmente por el incumplimiento de las obligaciones formales para publicar su información en las páginas de la internet.

Respecto al impacto del diseño institucional para mejorar y promover el acceso a la información, entendido como el esfuerzo realizado para incorporar integralmente los principios del acceso a la información en la organización con relación a su contexto. Aquí, nuevamente, el IFE es el organismo que mayor grado de congruencia alcanza, debido no sólo a un correcto enfoque en el usuario, sino también porque ha logrado diseñar satisfactoriamente unidades de decisión en materia de transparencia y acceso a la información y ha internalizado estos principios como un valor de su cultura organizacional (respecto de la totalidad de los OSOs, alcanza el tercer valor más alto para el indicador CI). En segundo lugar se ubica el INFONAVIT que, si bien ha avanzado considerablemente en el enfoque al usuario, no ha logrado acompañar estos esfuerzos *pari passu* con la calidad institucional de la transparencia. Esto implica que no ha logrado incorporar la transparencia totalmente al diseño y a la cultura

organizacional. El BM, por su parte, muestra esfuerzos proporcionales en el enfoque al usuario y en la calidad institucional de la transparencia, lo cual ubica a este organismo por detrás del INFONAVIT en cuanto al cumplimiento de aspectos dinámicos vinculados a la transparencia. Las dos organizaciones restantes muestran el peor desempeño de este sector con esfuerzos “inversamente proporcionales” a aquellos vinculados a la atención del usuario.

Sobre la congruencia entre marco normativo y acción organizacional. Una vez más, el organismo que mejor se desempeña en este sentido es el IFE, que no sólo cuenta con las herramientas normativas adecuadas, sino que también ha logrado enfocarse correctamente a las necesidades del usuario solicitante de información. En este mismo aspecto, es destacable la labor realizada por el INFONAVIT, que es la organización que mayor valor arroja para el indicador US respecto a la totalidad de los OSOs. El BM, por su parte, se ubica por detrás del INFONAVIT y muestra una relación proporcional entre los esfuerzos realizados en materia normativa y el mejoramiento del acceso y del manejo de información para los usuarios. Un comportamiento similar es mostrado por la ASF, aunque en términos relativos ha avanzado menos que el BM. La CNDH, por su parte, es el organismo que menos congruencia ha alcanzado entre acción organizacional y marco normativo, debido principalmente a las carencias en su enfoque al usuario.

De acuerdo a lo expuesto hasta aquí, parece evidente que en este sector es el IFE el organismo que alcanza el mayor grado de integración para todos los indicadores. El INFONAVIT, por su parte, también ha realizado esfuerzos significativos en estos cuatro aspectos, y se ubica como el segundo organismo del sector en materia de transparencia. El resto de los organismos se encuentran relativamente rezagados en estas cuestiones, aunque existe una leve diferencia a favor del BM. Esto puede comprobarse también mediante el ILAI ponderado por organismo para este sector, que se presenta en el gráfico # 4 y la tabla 11.

GRÁFICA 4. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR OBE

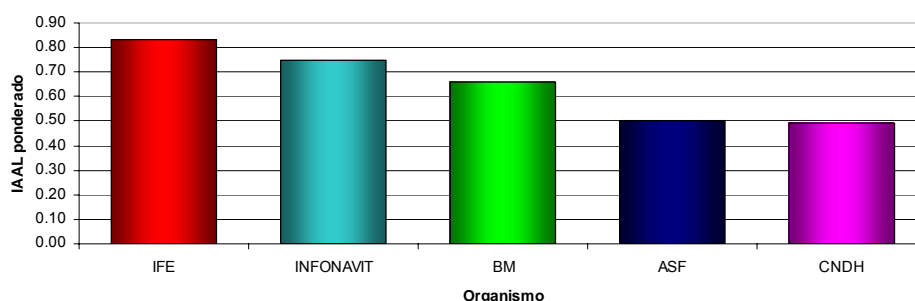


TABLA 11. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR OBE

	IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)
IFE	0.83
INFONAVIT	0.75
BM	0.66
ASF	0.50
CNDH	0.49

2. Órganos legislativos (OL)

Este sector se compone únicamente de dos entidades: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La gráfica 5 y la tabla 12 muestran los valores que han arrojado estos órganos en los cuatros indicadores.

GRÁFICO #5. ÓRGANOS LEGISLATIVOS

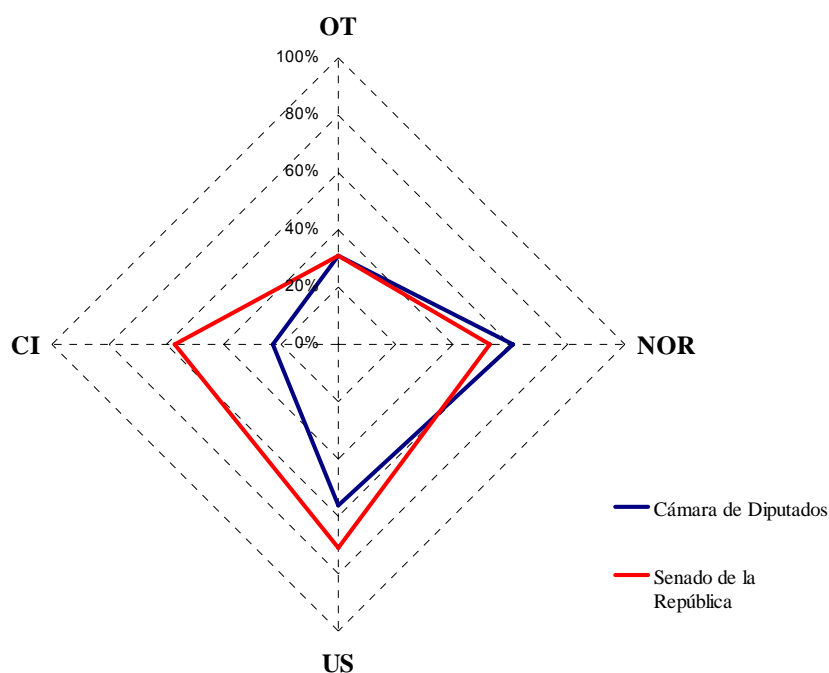


TABLA 12. INDICADORES DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS

	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

En lo que respecta al grado de correspondencia entre los principios de publicidad y transparencia y el diseño institucional, notamos que en el Senado de la República se ha puesto mayor énfasis en aspectos de calidad institucional en detrimento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. La Cámara de Diputados, por su parte, muestra un grado de correspondencia significativamente bajo, pues no sólo ha sido incapaz de cumplir con la publicación de datos formales de la organización, sino que tampoco ha podido incorporar a la transparencia en el diseño de sus unidades, ni en los esfuerzos institucionales en la materia (el valor del indicador CI es el segundo más bajo respecto a todos los OSOs).

Tal como se hace evidente a través del gráfico y tabla previos, los dos órganos legislativos han fallado en los esfuerzos de publicación de información en la Internet. Esto es, ambas organizaciones no han sido capaces de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia (arrojan el tercer peor registro para el indicador OT en relación a todos los OSOs), a pesar de contar con herramientas normativas que pudieran reglamentar el manejo de la información en dichas organizaciones.

En lo que respecta al impacto del diseño institucional en los procedimientos de acceso a la información y atención de los usuarios, el Senado de la República muestra una ventaja notoria a su favor ya que ha duplicado los esfuerzos de la Cámara de Diputados por incorporar la transparencia y el acceso a la información en la cultura y el diseño organizacionales.

Por último, los indicadores NOR y US muestran valores que se ubican dentro de parámetros promedio en relación con el resto de los OSOs. Esto les ha permitido a los órganos legislativos alcanzar cierto grado de coherencia entre el marco normativo y la acción organizacional vinculada a la atención del usuario. En este aspecto, es posible notar una leve diferencia a favor del Senado de la República que ha avanzado más en el cumplimiento de aspectos dinámicos vinculados a la transparencia. La Cámara de Diputados, por su parte, muestra esfuerzos proporcionales en normatividad y atención al usuario solicitante de información, aunque por debajo de lo realizado por la otra entidad.

GRÁFICA 6. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR OL

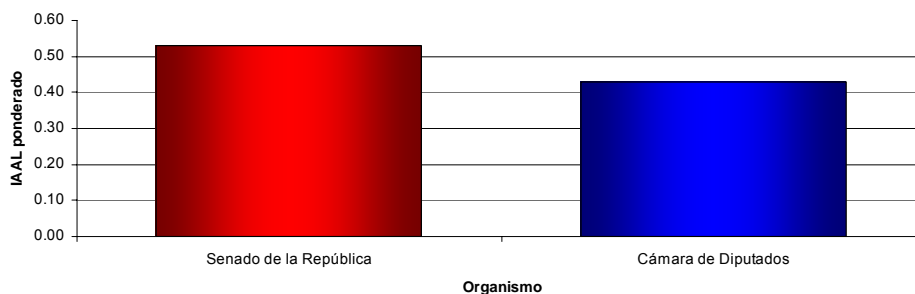


TABLA 13. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR OL

	IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)
Senado de la República	0.53
Cámara de Diputados	0.43

3. Tribunales administrativos (TA)

Este sector se compone de las siguientes entidades: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA o TFF), el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) y el Tribunal Superior Agrario (TSA). El valor correspondiente a cada indicador se muestra en la gráfica y tabla que se presentan a continuación.

GRÁFICA 7. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

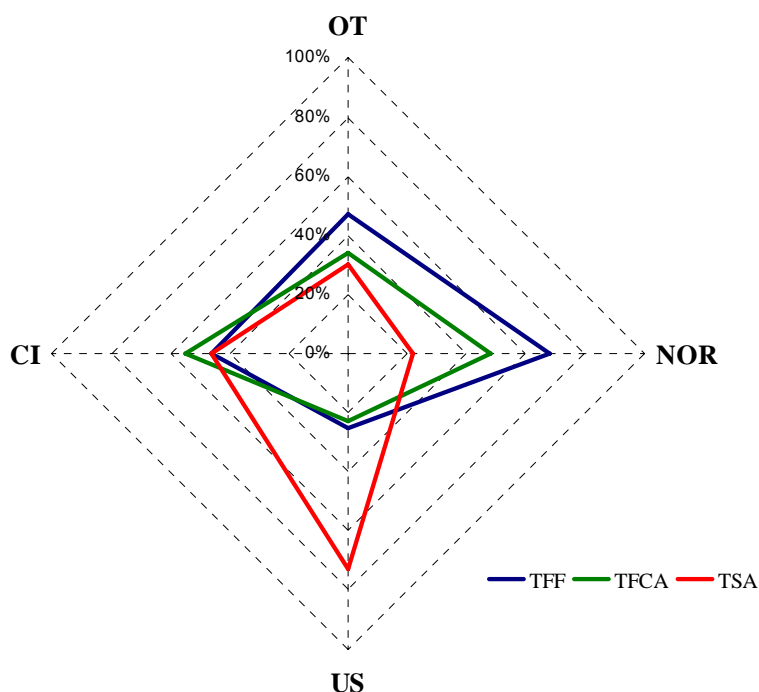


TABLA 14. INDICADORES DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

	Tribunales Administrativos			
	OT_REL	NOR_REL	US_REL	CI_REL
TFF	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

En términos generales, este sector es el que muestra el comportamiento más heterogéneo entre sus organizaciones integrantes. En cuanto a la correspondencia entre los principios de publicidad y transparencia y el diseño institucional, los resultados muestran que el TFJFA pondera de igual forma el cumplimiento de obligaciones de transparencia y una visión de calidad institucional, mientras que los otros tribunales parecen priorizar aspectos vinculados a la calidad institucional (diseño y cultura organizacionales) más que la publicación de información datos formales de la organización.

Como puede apreciarse, aún por debajo del nivel promedio de los otros OSOs, el TFF y el TFCA han logrado dar cierta congruencia a sus herramientas normativas y al cumplimiento de las obligaciones de publicación en Internet. El TSA, por otra parte, ha fallado en establecer reglamentaciones específicas que rijan el manejo de la información en la organización (representa por una gran diferencia el valor más bajo del indicador NOR respecto a la totalidad de los OSOs). Asimismo, esta

organización tampoco ha logrado cumplir con las obligaciones de transparencia (su valor del indicador OT es el segundo más bajo), lo que la ubica –en comparación con los 16 OSOs- como la entidad que menos integración de esfuerzos ha logrado alcanzar.

En contraposición, el TSA ha realizado esfuerzos sustantivos por facilitar y mejorar para los usuarios el acceso a la información. Esto le ha permitido dar cierta coherencia a sus acciones organizacionales con relación al limitado marco normativo del que dispone. Este aspecto, sin embargo, ha sido relegado por los otros dos tribunales administrativos: el TFF y el TFCA son las organizaciones que menor valor del indicador US registran comparados con la totalidad de OSOs. Esto significa que estos dos tribunales no cuentan las herramientas suficientes para dar respuestas en tiempo y forma a las solicitudes de los usuarios, lo que plantea una limitante significativa de la acción organizacional.

Por último, en lo que respecta a la correspondencia del diseño institucional para promover y mejorar la atención de los usuarios, los tres organismos parecen converger hacia un mismo nivel de integración de los diseños y la cultura organizacionales con las acciones dirigidas a la atención de los usuarios. Los esfuerzos realizados en esta materia por los tribunales administrativos se ubican en el nivel promedio del resto de los OSOs.

Vale la pena destacar que el TFJFA se encuentra en un proceso de transición en materia de diseño y política de transparencia, y que las mediciones que se reportan fueron observadas antes de que se implementara los cambios.

Al tomar en consideración el Índice ponderado, puede apreciarse cómo los tres tribunales administrativos muestran comportamientos similares en promedio (aunque considerablemente menores a los mostrados por los OBE).

GRÁFICA 8. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

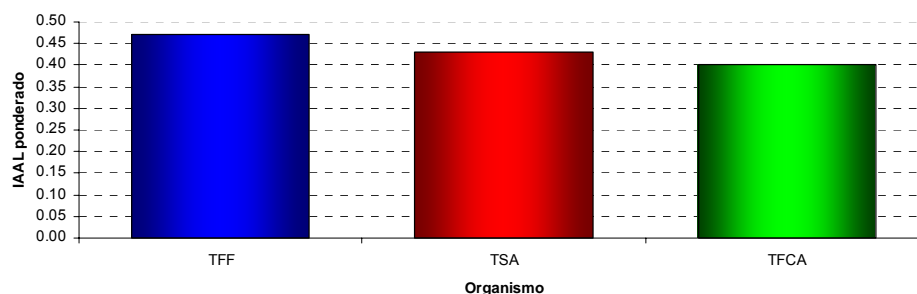


TABLA 15. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

	IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)
TFF	0.47
TSA	0.43
TFCA	0.40

4. Tribunales jurisdiccionales (TJ)

Este sector se compone de las siguientes organizaciones: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Los valores correspondientes a cada indicador se muestran a continuación.

GRÁFICA 9. TRIBUNALES JURISDICCIONALES

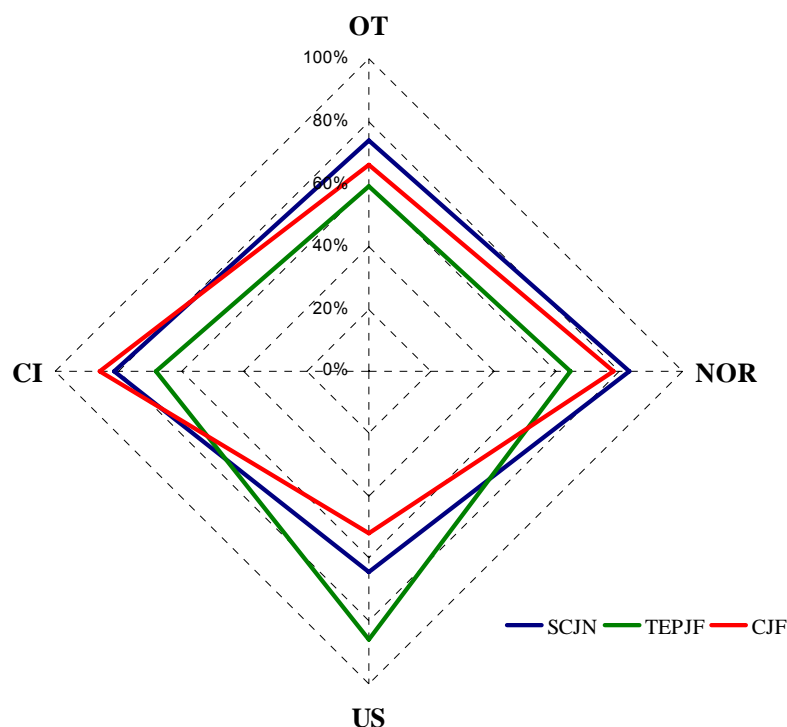


TABLA 16. INDICADORES DE LOS TRIBUNALES JURISDICCIONALES

	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

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 (tal es el caso del indicador CI).

Al vincular los principios de publicidad y el diseño institucional encontramos un comportamiento homogéneo de los tres tribunales, situación que refleja un ejercicio integral por dirigir los esfuerzos de la organización hacia una visión de mejora enfocada a la transparencia en la información que publican en Internet. De acuerdo a los resultados, la SCJN está levemente más enfocada a mejorar la calidad institucional que a dar cumplimiento a las obligaciones de publicación en internet. Un comportamiento similar es el que muestra el CFJ, pero con un énfasis aún mayor en la calidad (obtiene el valor más alto para el indicador CI en comparación con la totalidad de OSOs). Por detrás de estos dos tribunales se encuentra el TEPJF, aunque con valores similares a las medias sectoriales.

En lo que respecta a la integración formal de los principios de publicidad y transparencia, los tres organismos han logrado dar congruencia a su marco normativo y a las acciones vinculadas con la transparencia y el acceso a la información. Si bien se destaca la SCJN sobre los otros dos tribunales, todos los tribunales han logrado alcanzar un nivel de integración formal por encima de la media de los OSOs.

Por lo que hace al impacto del diseño institucional en los procedimientos de acceso a la información, los tres tribunales han avanzado significativamente -y en un grado prácticamente similar- en incorporar el principio de atención a los usuarios solicitantes en el diseño y en la cultura organizacionales. El CJF y la SCJN han realizado mayores esfuerzos que el TEPJF en lo relativo a la calidad institucional, pero éste último, como se ha mencionado, muestra ciertas ventajas a favor de una visión enfocada al usuario. Puede verse, en términos generales, que este sector es uno de los que más ha avanzado para incorporar aspectos integrales de la transparencia en su acción, diseño y cultura organizacionales.

En cuanto a la congruencia entre marco normativo y acción organizacional, los tribunales jurisdiccionales han mostrado menores esfuerzos enfocados a la atención del usuario solicitante con relación a lo que habían hecho en materia de normatividad. Aún así, el grado de congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida está en los niveles promedio de los otros sectores. Un aspecto a destacar es el del TEPJF, que en términos relativos ha avanzado más que la SCJN y el CJF en facilitar al usuario el acceso a la información, aún partiendo de una dotación normativa menor. Esto representa, en cierta forma, un esfuerzo considerable por vincular de mejor forma aspectos normativos y acciones organizacionales en materia de acceso a la información.

Es necesario aclarar que las dos peticiones de acceso realizadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron hechas con anterioridad a la introducción de su nuevo *Acceso Sistematizado a la Información*. En este sentido, los valores del índice US son previos al desarrollo de ese sistema. Consideramos que desde la perspectiva de las mejores prácticas puede resultar útil dedicar algunos párrafos a mencionar sucintamente las características y posibilidades de ese nuevo sistema.

Con el nuevo Acceso Sistematizado a la Información (ASI) la Corte busca implementar un sistema integral para hacer más eficiente interna y externamente el flujo de peticiones de acceso a la información (flujo que, por cierto, de 2003 a la fecha ha alcanzado un número muy importante de solicitudes). Este sistema electrónico permite la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de acceso, pero además —y esto es un elemento interesante— posibilita la gestión interna de dichas solicitudes. Justamente este último punto resulta cualitativamente diferente a sistemas automatizados ya vigentes en algunos de los OSOs.

En cuanto al ingreso de una solicitud al ASI, el usuario primero deberá darse de alta en el sistema, definir nombre de usuario y contraseña. Una vez dentro, podrá añadir nuevas solicitudes o darle seguimiento en línea a las que ya haya realizado, revisar su historial de peticiones o, si lo desea, cambiar su perfil de usuario. En la pantalla en donde el solicitante escribe su petición tiene también la opción de anotar voluntariamente datos adicionales que ayuden a localizar la información y especificar la modalidad en la que desea se la entregue. Al pulsar “añadir” el sistema envía la petición y responde a su vez con un acuse de recibo. El control automatizado y el trámite de las solicitudes al interior, lo lleva a cabo un asesor del modulo de acceso. Con su propio nombre de usuario y contraseña el asesor puede ingresar a la pantalla de solicitudes y conocer el día en que se ingresó la solicitud y la etapa del procedimiento en que está, también dar de alta nuevas solicitudes o reasignarlas a la Unidad de Enlace. Cuenta de igual manera con la opción de realizar una búsqueda detallada de solicitudes a través de criterios como la modalidad de entrega disponible, el estado en que se encuentra la solicitud, la unidad administrativa a la que se turnó, el nombre del peticionario y folio de la solicitud. El asesor puede conocer las peticiones que tiene que desahogar en el día, para esa semana o las que de hecho ya están demoradas en su resolución.

En síntesis, este sector presenta un comportamiento homogéneo entre sus organizaciones integrantes y los valores relativamente más altos para cada uno de los indicadores. Esto se hace evidente también al considerar el Índice ponderado, que muestra para cada organización valores promedio por encima de las medias sectoriales. Estos tres factores ratifican lo que se ha mencionado en la sección anterior: el sector que mejor se desempeña es el de los tribunales jurisdiccionales.

GRÁFICA 10. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR TRIBUNALES JURISDICCIONALES

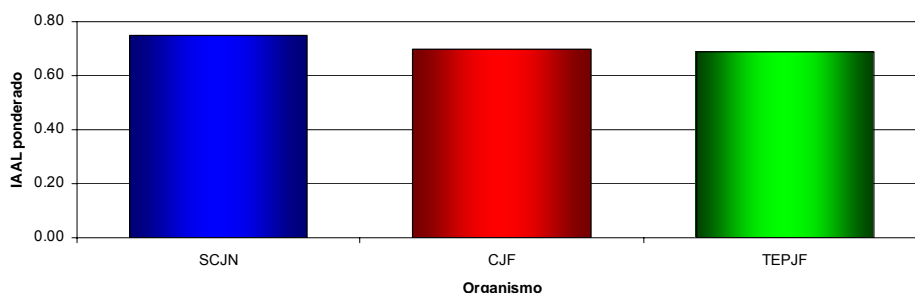


TABLA 17. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR TRIBUNALES JURISDICCIONALES

	IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)
SCJN	0.75
CJF	0.70
TEPJF	0.69

5. Universidades (U)

Las tres universidades que componen este sector son: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Autónoma de Chapingo (UAC). Los valores correspondientes a cada indicador se muestran a continuación.

GRÁFICA 11. UNIVERSIDADES

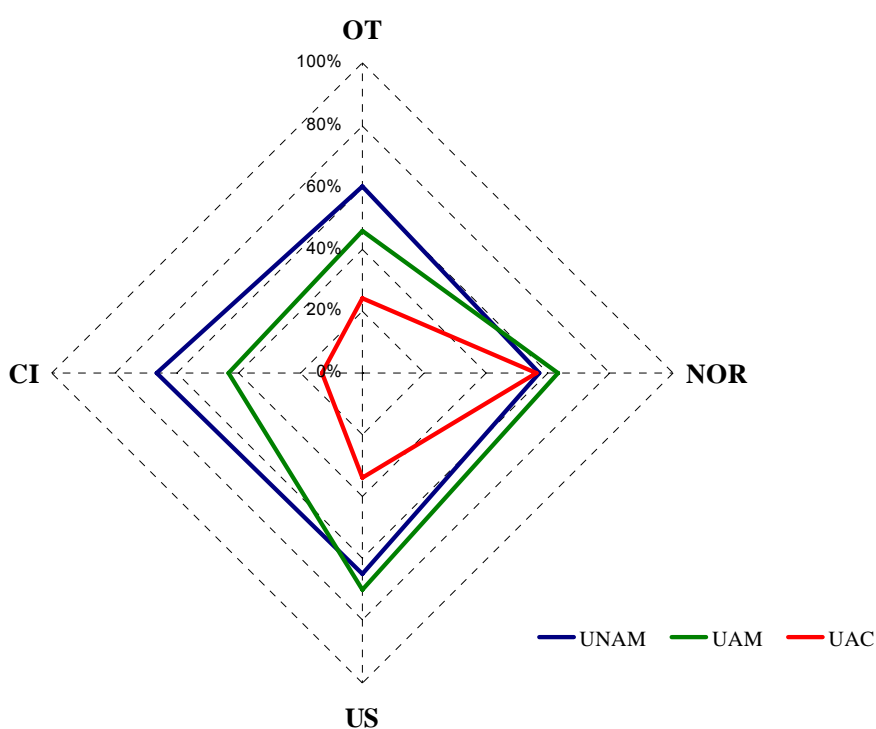


TABLA 18. INDICADORES DE LAS UNIVERSIDADES

	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

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 aquella que registra los valores más bajos para los indicadores OT y CI en comparación con todos los OSOs.

Por lo que hace al impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional, la UAM y la UNAM muestran comportamientos similares (ésta última con una pequeña ventaja. Los resultados muestran un mayor énfasis (aunque leve) de la UNAM a favor de la calidad institucional, en contraste con la UAM que parece darle más prioridad al cumplimiento de la publicación en la internet. Los pobres resultados arrojados por la UAC muestran cierto abandono tanto de los aspectos formales que tienen que ver con la publicación de su información, como de la calidad institucional, lo que ubica a la organización como la de peor desempeño en comparación con el resto de los OSOs.

En lo que respecta a la integración formal de los principios de publicidad y transparencia, las tres universidades parten de una dotación normativa similar (una leve diferencia a favor de la UAM), aunque los mayores esfuerzos por cumplir con las obligaciones de transparencia y dar congruencia a su marco normativo los ha registrado la UNAM. La UAM, por su parte, ha realizado esfuerzos formales relativamente menores en comparación a las herramientas normativas de las que dispone, mientras que la UAC prácticamente ha desatendido el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

En lo relativo al impacto del diseño institucional en los procedimientos de acceso, la UNAM muestra ciertas ventajas respecto de las dos universidades restantes, gracias a un énfasis mayor por incorporar la transparencia y el acceso a la información al diseño y a la cultura organizacional. La UAM, en contraste, ha hecho, en materia de calidad institucional, esfuerzos proporcionalmente menores con respecto al enfoque al usuario, mientras que la UAC prácticamente no ha realizado esfuerzos institucionales significativos en esta materia.

La UAM y la UNAM, por otro lado, han avanzado de forma similar en los esfuerzos por dar congruencia al marco normativo y a la acción organizacional dirigida a la atención de usuarios solicitantes, con una leve ventaja a favor de la primera, gracias a un mayor enfoque en el usuario solicitante de información. La UAC, en contraposición, ha relegado sus esfuerzos para mejorar y facilitarles a los usuarios el acceso y manejo de información (el valor del indicador US es el cuarto más bajo de todos los OSOs).

Para concluir, presentamos el Índice ponderado para las tres universidades que componen el sector, que también refleja el diferente comportamiento de estas organizaciones, en especial de la UAM y la UNAM respecto a la UAC.

GRÁFICA 12. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR UNIVERSIDADES

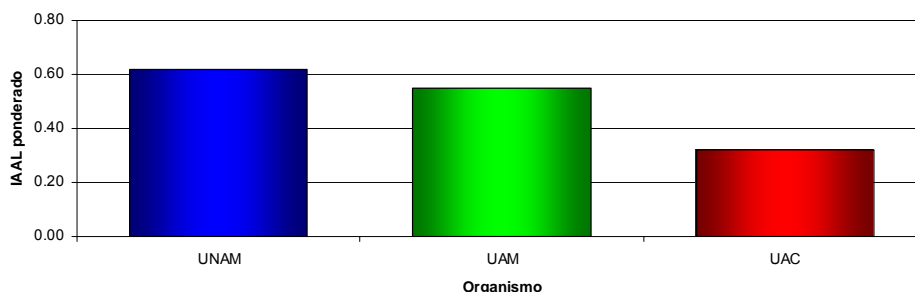


TABLA 19. ILAI POR ORGANISMO, SECTOR UNIVERSIDADES

	IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)
UNAM	0.62
UAM	0.55
UAC	0.32

A continuación procederemos al análisis general de los resultados del ILAI para los OSOS.

C. ANÁLISIS GENERAL DEL ILAI³²

En este apartado nos enfocamos a establecer una categoría de los OSOs de acuerdo al nivel de implementación de la LAI que han alcanzado con base en el ILAI.

Con este propósito, hemos dividido los resultados del ILAI en tres niveles: alto, medio y bajo. Aquellas organizaciones que han arrojado un índice ponderado mayor al 0.70 las hemos identificado con un nivel de implementación alto. Los OSOs cuyo valor del índice cae entre el 0.50 y el 0.70 han sido categorizados como organizaciones con un nivel medio de implementación. Por último, los OSOs con valores del índice ponderado menor a 0.50 fueron clasificados como organizaciones con un nivel de implementación bajo. A continuación, la tabla 20 muestra esta clasificación.

³² Véase el Anexo 7 de este estudio, para consultar toda la estadística descriptiva de los resultados del ILAI y su respectiva base de datos.

TABLA 20. OSOS SEGÚN NIVEL OBTENIDO EN EL ILAI

NIVEL ILAI	OSO	INDICADORES				ILAI
		OT	NOR	US	CI	
ALTO	IFE	0.75	0.95	0.90	0.73	0.833
	SCJN	0.74	0.83	0.64	0.81	0.755
	INFONAVIT	0.70	0.72	0.95	0.63	0.750
	CJF	0.66	0.78	0.52	0.86	0.705
MEDIO	TEPJF	0.59	0.64	0.86	0.68	0.693
	BM	0.51	0.75	0.72	0.66	0.660
	UNAM	0.60	0.57	0.65	0.66	0.620
	UAM	0.46	0.63	0.70	0.43	0.555
	Senado de la República	0.31	0.53	0.71	0.57	0.530
	ASF	0.39	0.65	0.58	0.38	0.500
BAJO	CNDH	0.59	0.61	0.31	0.47	0.495
	TFJFA	0.47	0.68	0.25	0.46	0.465
	CD	0.31	0.61	0.56	0.23	0.428
	TSA	0.30	0.22	0.73	0.46	0.428
	TFCA	0.34	0.48	0.23	0.55	0.400
	UC	0.24	0.56	0.34	0.13	0.318

Como puede observarse, las organizaciones con un nivel alto en el ILAI son el IFE y el INFONAVIT del sector OBE, y la SCJN y el CJF del sector tribunales jurisdiccionales. De acuerdo a los resultados, estas organizaciones han alcanzado un comportamiento homogéneo respecto de los esfuerzos organizacionales en materia de implementación de la LAI, aunque con unas leves diferencias. Mientras estos OSOs parecen converger en cuanto a los principios de publicidad y transparencia (a través del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en sus páginas de internet), así como al cuidado en la correspondencia de estos esfuerzos con un buen diseño institucional, presentan un comportamiento más irregular en cuanto a la congruencia entre marco normativo y acción organizacional, así como respecto a la atención de los usuarios solicitantes. Esto último debido a un esfuerzo heterogéneo de estas organizaciones en el enfoque centrado en el usuario: los OSOs del sector OBE han hecho más énfasis en este último aspecto, mientras que las organizaciones del sector TJ, en términos relativos, han relegado este aspecto de la implementación de la LAI. Cabe destacar de nuevo que el ejercicio de observación se realizó antes de que la SCJN implementara su nuevo sistema de Acceso Sistematizado a la Información (ASI (véase *supra*). La operación de este sistema debería incrementar en una nueva observación el valor del índice de US de esa institución y haría más congruentes y altos sus diferentes indicadores.

Por otra parte, en el nivel medio del ILAI se concentran las organizaciones de cuatro de los cinco sectores (excepto el sector TA) y también muestran un comportamiento homogéneo entre ellas. Asimismo, los OSOs de nivel medio han realizado esfuerzos significativos en cuanto al enfoque centrado en el usuario, sin embargo, han postergado el cumplimiento de obligaciones de transparencia, lo que ha jugado en detrimento de la integración formal de la transparencia y de la congruencia entre calidad y diseño institucional.

Por último, en el nivel bajo se concentran organizaciones que no sólo han obtenido pobres resultados en la implementación de la LAI, sino que también han mostrado un comportamiento muy irregular entre ellas. Con base en los resultados entendemos que la CNDH y el TFJFA han priorizado los aspectos formales vinculados a la publicación de su información en Internet, mientras han relegado los aspectos que tienen que ver con el enfoque al usuario y el diseño institucional. El caso contrario lo presenta el TFCA que se ha enfocado en los procedimientos para mejorar la atención del usuario solicitante. Por su parte, la Cámara de Diputados ha priorizado la congruencia entre marco normativo y las acciones organizacionales que redundan en una mejor calidad institucional.

Antes de finalizar esta sección, nos enfocaremos en los valores promedio de cada indicador, dado que pueden utilizarse como aproximaciones al peso específico que tienen estas variables para incorporar los principios de transparencia y acceso a la información de forma integral en las organizaciones analizadas.

Como puede observarse en la tabla 21, el indicador cuyo valor promedio ha sido más alto es el que mide el enfoque al usuario, seguido por el de normatividad y el de calidad institucional (diseño institucional) que prácticamente arrojan valores similares. En último lugar se encuentra el indicador que captura el cumplimiento de las obligaciones de transparencia publicadas en internet.

TABLA 21. ÍNDICES PONDERADOS (ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA)

	Indicadores				
	OT	NOR	US	CI	
TOTAL	0.47	0.56	0.6	0.55	<i>Media</i>
	0.23	0.22	0.23	0.14	<i>Valor Mínimo</i>
	0.76	0.93	0.95	0.86	<i>Valor Máximo</i>
	0.18	0.16	0.23	0.19	<i>Desviación Estándar</i>

Esto parecería indicar que los OSOs, si bien priorizan mejorar y facilitar a los usuarios el acceso a la información, dan tanta importancia al hecho de contar con instrumentos normativos que rijan el manejo de información y la internalización de la transparencia en el diseño de unidades decisorias, que dejan rezagado el cumplimiento de obligaciones de transparencia. Este asunto no parece menor si observamos que la mayor incidencia en el

rezago de la publicación en Internet se concentra en rubros que naturalmente presentan resistencias en una organización pública: remuneraciones de los servidores públicos, manejo del presupuesto, contrataciones, resultados de auditorías, por mencionar algunos (para una revisión detallada ver el Anexo 1 del presente estudio).

Así, los OSOs vistos como un conjunto, parecen avanzar en una incorporación poco parsimoniosa de la lógica de la transparencia, ante un incentivo exógeno débil. Pareciera lógico pensar que esta errática implementación de la LAI implica una reacción básicamente organizacional y directiva por parte de los OSOs. Es decir, la agenda de la transparencia avanza por razones particulares a cada organización: una importante resistencia a develar información “delicada”, avances normativos básicos, atención al usuario como un principio de respuesta para evitar problemas legales o de imagen y una incorporación básica de los principios de la transparencia en el diseño y la calidad de la acción institucionalizada del organismo.

En este marco, la internalización de la transparencia como un valor guía de la organización puede fungir como un contrapeso interno que ayude a revertir no sólo el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, sino también a “auto-acotar” el margen de maniobra legal que les permite dicho incumplimiento. Llevando el argumento aún más lejos, puede pensarse que este proceso de endogeneización de la transparencia (capturado por el indicador CI) también puede mejorar el enfoque al usuario y la calidad de la reglamentación interna en materia de transparencia y acceso a la información.

En consecuencia, es posible plantear la siguiente hipótesis. La naturaleza de este tipo de organizaciones (los OSOs) y la forma en que la LAI ha sido diseñada como un mecanismo exógeno para inducir y vigilar el cumplimiento de estas obligaciones, determinan un comportamiento relativamente errático de los primeros, sobre todo ante la carencia de un supervisor externo, papel que juega el IFAI al interior de la APF. Lo anterior podría significar que en el caso de los OSOS la demanda por acceso a la información (las solicitudes de información) funcionan como un mecanismo de control externo que ayuda a complementar la forma en que la LAI ha sido construida para inducir y vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los OSOs. Aunque la prueba de esta hipótesis no corresponde al análisis desarrollado en el estudio, se considera su revisión en un nivel muy preliminar, en la siguiente sección de este capítulo.

D. ANÁLISIS PARA ENTENDER LA RELACIÓN ENTRE DEMANDA DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LAI

En este último apartado incluimos en el análisis una nueva variable: el número de solicitudes de acceso a la información que han recibido los OSOS. A esta variable la hemos llamado demandas de solicitudes de información. Ésta será utilizada para analizar su relación con el nivel de transparencia de los OSOs (capturado por el índice ponderado ILAI). Con este objetivo, este último análisis consiste en:

- 1) realizar un breve estudio de tendencias de estas dos variables; y
- 2) correr una regresión simple donde la variable dependiente sea la cantidad de demandas de información y la variable explicativa está representada por los valores del ILAI para cada organización. Esta última línea de investigación nos servirá para complementar el análisis de tendencias.

En lo que respecta a la primera línea de análisis, nos enfocamos en la gráfica 13 que muestra las tendencias entre las dos variables de acuerdo a los datos con los que disponemos. El gráfico se ha construido con los datos exhibidos en la siguiente tabla que reporta el número total de solicitudes de información que los OSOS han recibido durante el periodo de junio 2003 a junio 2005 (no se cuenta con el número de solicitudes de información sólo en el caso del TFCA).³³

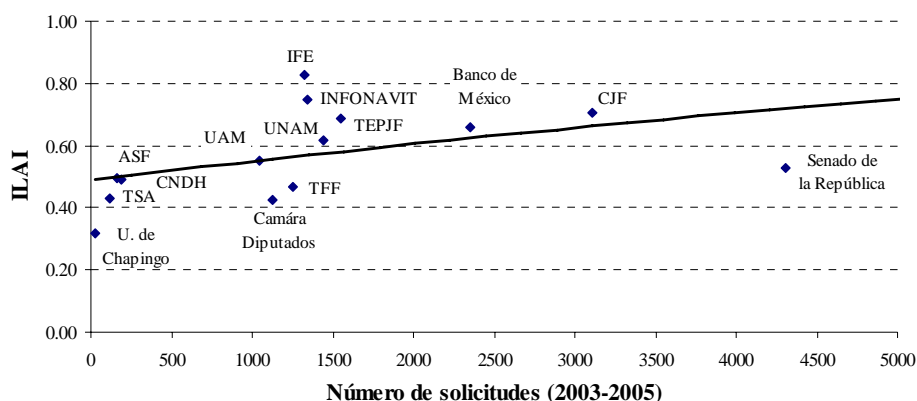
³³ La integración de la información respecto al número de solicitudes fue muy compleja y los datos que presentamos deben tomarse con precaución. La razón es que la estadística tanto respecto del número de solicitudes como del periodo reportado varía notablemente entre los diferentes OSOS. Por ejemplo, algunos reportan los datos agregados en periodos que corresponden de junio a mayo, mientras que otros presentan los datos en periodos de enero a diciembre. Resultaría extraordinariamente útil estandarizar la manera de reportar los datos en los diferentes informes para poder hacer comparaciones útiles.

TABLA 22. NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN Y RESULTADOS DEL ILAI

Sujeto Obligado	Número de Solicitudes de Información	Índice Ponderado ILAI
U. de Chapingo	29	0.319
TSA	118	0.428
ASF	161	0.498
CNDH	187	0.492
UAM	1046	0.552
Cámara de Diputados	1127	0.427
TFF	1249	0.466
IFE	1326	0.829
INFONAVIT	1341	0.749
UNAM	1443	0.618
TEPJF	1554	0.689
Banco de México	2348	0.660
CJF	3109	0.705
Senado de la República	4302	0.528
SCJN	28398	0.753

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los informes de los diferentes OSOS e información proporcionada en los cuestionarios

GRÁFICA 13. ILAI Y NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN, SEGÚN OSO



De acuerdo a los valores reportados en la tabla anterior y el gráfico correspondiente, pueden realizarse dos tipos de tipos de observaciones: una de carácter general y otra que intente explicar los casos atípicos. En términos generales, como puede apreciarse mediante la recta de tendencia, existe una relación positiva entre el número de solicitudes de

información y el nivel de implementación de la LAI en los OSOS. Esto parecería indicar que, ante un mayor número de requerimientos externos de información, estas organizaciones tienen la necesidad de estar mejor preparadas para darles cumplimiento, lo cual implica realizar mayores esfuerzos relativos en materia de normatividad, de atención al usuario y de calidad en el diseño institucional. Desde este punto de vista el número (y complejidad) de las solicitudes de información pueden estar funcionando en algunos casos como un mecanismo de control o de incentivo externo que ayuda a complementar la forma en que la LAI ha sido construida para inducir y vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los OSOs. Un estudio longitudinal, a partir de esta observación, podría en el futuro dar mayor claridad a esta hipótesis.

Existen sin embargo dos casos atípicos, que son IFE y la SCJN. El IFE ha sido el organismo que mejor se ha desempeñado en materia de implementación de la LAI de acuerdo a los análisis previos, sin embargo, no ha recibido el mayor número de solicitudes de información (ni siquiera promedio, previa exclusión de la SCJN en el cálculo). La SCJN, por otra parte, recibió el mayor número de solicitudes durante el periodo estudiado aquí (siete veces más que la segunda organización con mayor cantidad de demandas de información), pero no ha sido la que mayor nivel de implementación de la LAI ha alcanzado (si bien su comportamiento le ubica en el segundo sitio en tal índice).³⁴

En el caso del IFE, encontramos explicación a este fenómeno en la naturaleza misma de esta organización, es decir, un organismo que se encuentra en constante vigilancia y control por parte de otras organizaciones: los partidos políticos. De esta forma, las demandas de información pierden terreno como mecanismo de control externo a manos de los partidos políticos, quienes son los encargados de exigir y vigilar, en forma cotidiana, el acceso a la información del IFE. En otras palabras, sus principales “vigilantes” sociales, los actores más interesados en conseguir información de la organización, se encuentran, de alguna manera, dentro de la misma organización. Por otro lado, la historia del IFE permite explicar como buena parte de su diseño institucional esta orientado a la producción de confianza mediante diversos mecanismos de control internos y de transparencia. No por casualidad el IFE aventaja en muchos aspectos a los demás OSOS en esta materia.

El caso del SCJN, por su parte, puede entenderse de acuerdo a la naturaleza de la información solicitada. Esto significa que las solicitudes de información que pueden atenderse de forma rutinaria o con un grado de complejidad relativamente bajo, por lo que no generan mayores transformaciones al interior de la organización. Si bien el flujo de

³⁴ Con fines de claridad en la interpretación de la gráfica 13, no se consideró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a que el número de solicitudes excede en demasía a lo registrado por los otros OSOs (28,398 solicitudes).

información es considerable, y es un avance significativo en términos de cultura de transparencia, que un número importante de expedientes judiciales estén abiertos, muchos de estos se pueden considerar documentos rutinarios dentro de la lógica organizacional. Esto explicaría que el relativamente enorme número de solicitudes (comparando dentro del universo de los OSOs) que recibe, no necesariamente esté acompañado por correspondiente nivel del índice ILAI.

Como se ha mencionado, la segunda línea de análisis de esta sección consiste en una estimación lineal simple, para lo cual utilizamos los datos reportados en la tabla anterior. Cabe recordar, en este sentido, que ahora la variable dependiente es la cantidad de demandas de información que han recibido los OSOs en el periodo junio 2003-junio 2005, mientras que la variable explicativa está representada por los valores del IIL para cada organización (contamos, por lo tanto, con 15 observaciones para cada variable). El modelo es el siguiente:

$$D = \alpha I + e$$

Donde D representa al número de solicitudes de información, α es el coeficiente que explica la variabilidad de la demanda a través del índice ILAI, representado por I, mientras que el error e captura la variabilidad en D que no puede ser explicada por el índice.

Los resultados de la regresión se muestran a continuación.

Model Summary

Model	R	R Square ^a	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.492 ^b	.242	.188	6793.34212

a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.

b. Predictors: INDICE

Coefficients^b

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			
	B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	
1	INDICE	197.011	2932.472	.492	2.113	.053	.492	.492	.492

a. Dependent Variable: DEMANDAS

b. Linear Regression through the Origin

De acuerdo al valor del coeficiente α , este modelo muestra que el índice ILAI puede explicar aproximadamente el 50 por ciento de la variabilidad de la demanda de solicitudes de información, lo cual representa un grado de explicación aceptable. Sin embargo, el resultado del R cuadrado (coeficiente de determinación) muestra que este modelo lineal se encuentra

limitado para explicar la demanda de solicitudes: en términos de su variabilidad puede explicar el 24. Esto puede deberse a problemas en la especificación de las variables, de su relación, al número reducido de observaciones con el que contamos o por no incluir variables relevantes para explicar este fenómeno.

Lo que sí se puede encontrar bajo este análisis, en otras palabras, es que existe un efecto importante positivo, entre el esfuerzo organizacional para atender mejor las solicitudes y transformar su cultura interna, y la demanda de solicitudes ante una percepción de los actores sociales de que al solicitar información, la organización responderá con atención y precisión. De la misma manera, esta relación busca comprender si es posible que una estrategia de baja implementación se vea fortalecida por una percepción de los actores sociales que les inhiba a solicitar información para evitar frustraciones ante una baja calidad de la respuesta organizacional. Un estudio longitudinal de esta relación podría dar pistas interesantes sobre este comportamiento estratégico.

Por tanto, el análisis sería sumamente útil en la medida en que pueda replicarse en el tiempo para así contar con una herramienta de comparación que nos permita, a través de los años, vislumbrar el grado de incidencia del índice ILAI sobre el comportamiento de la demanda de acceso a información pública, incluso con la agregación de todos los sujetos obligados por la LAI, es decir, también incluir en el análisis al poder ejecutivo federal.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo de este estudio fue desarrollar un estudio para evaluar el proceso de implementación de la LAI en los OSOS. Más allá de la mera evaluación, se buscó desarrollar marco teórico y metodológico que permitiera avanzar en la comprensión de las variables que determinan la aplicación efectiva de la LAI en los diferentes sujetos obligados.

El estudio toma como punto de partida un análisis de la forma en que la LAI incorporó a los OSOS dentro de su ámbito de aplicación. Como se indica, fue una incorporación de último momento, por lo que el diseño institucional que la LAI contiene para los OSOS son meros criterios indicativos. Correspondería a ellos desarrollarlos con cierta flexibilidad para, mediante la expedición de reglamentos o acuerdos generales, según fuera el caso, adaptaran la ley a sus particulares circunstancias.

La investigación muestra que el proceso de adaptación normativo ha sido desigual y en términos generales poco desarrollado. Ciertamente algunos OSOS, como el IFE, la UNAM o los órganos judiciales han expedido dos reglamentos en plazos relativamente breves, lo que muestra un proceso de aprendizaje y adaptación. Sin embargo, el proceso de adaptación normativa e institucional tiene aún amplias ventanas de oportunidad para desarrollarse, como se señala de manera más específica adelante.

Desde el punto de vista conceptual, el estudio hace una diferencia entre los conceptos de “acceso a la información” y “transparencia”. El primero supone el ejercicio de un derecho fundamental e implica el desarrollo de los procedimientos y las instituciones que garanticen a los ciudadanos el acceso a los documentos en posesión de los órganos del Estado. La transparencia es un concepto más amplio, que supone una política orientada a maximizar el uso público de la información. En este sentido, la transparencia es un concepto más amplio que el de acceso a la información y supone una mucho mayor complejidad. La LAI regula fundamentalmente el acceso a la información, pero introduce también de manera implícita una política de transparencia para las organizaciones públicas, cuestión que tiene importantes implicaciones.

Así, desde la perspectiva organizacional, el estudio señala que la transparencia como un valor organizacional requiere un balance inteligente y complejo entre los incentivos exógenos que implican vigilancia y apoyo para el cumplimiento de los mínimos legales, y los procesos de convencimiento e incorporación en la “ingeniería” organizacional del criterio de transparencia, con el efecto que este se incorpore a las prácticas cotidianas de la organización.

Con esta óptica, la medición del avance normativo parece ser un indicador necesario pero no suficiente para evaluar el grado en que la transparencia se ha internalizado en las prácticas de las organizaciones. En realidad, esta medición supondría tener indicadores sobre las razones y mecanismos

organizativos (de procesos, liderazgo, comunicación, estructura, jerarquía y cultura organizacional) relacionadas con esta cuestión, y sobre la cuáles no existen aún metodologías probadas.

Por lo anterior, se hace una propuesta metodológica para la construcción de un índice compuesto, denominado ILAI, que pretende, sin ser exhaustivo ni comprehensivo de todas las variables que pueden considerarse, diversas dimensiones de análisis que comprenden la publicación de las obligaciones de transparencia en los portales de internet, la calidad regulatoria, la atención a usuarios en las solicitudes de acceso a la información y la calidad institucional. El índice implica la observación de 136 variables que se complementan con un cuestionario y una entrevista a profundidad por cada órgano. Esta propuesta se aplicó de manera sistemática a los OSOS. Los resultados que arroja prueban que puede ser un instrumento valioso sujeto, desde luego, a revisiones posteriores.

En efecto, no obstante la simplificación de la realidad a través de la construcción de un índice, el marco metodológico nos permitió valorar preliminarmente el impacto de las diversas estrategias seguidas por los OSOs en la implementación de la LAI, así como la elaboración de diversas recomendaciones que pueden servir como una guía de asuntos pendientes en las tareas por venir. Otro valor de la medición que se realizó es que puede constituir un marcador en el tiempo para, en ejercicios posteriores, valorar los cambios en las organizaciones y con ello, poder construir explicaciones más sólidas del proceso de incorporación de la transparencia en las prácticas de las organizaciones gubernamentales en México y que ahora se proponen como meras hipótesis.

La enorme cantidad de información que se recopiló durante la elaboración del estudio, y que se encuentra sistematizada en el Anexo 8 que contiene la base de datos que se construyó para este efecto, nos obligó, para efectos de la presentación de resultados y recomendaciones, a agruparlos en dos secciones. A continuación se presentan las recomendaciones de carácter general, tanto de carácter normativo como las de diseño organizacional y operativo. Por su parte, el Anexo 6 contiene una serie de recomendaciones específicas para cada órgano en relación con cada uno de los indicadores que integran el índice.

La incorporación de los OSOS en la LAI, cuyo diseño original estaba pensado para ser aplicado a la APF, ha generado sin duda problemas en su implementación. Ello se debe a que la LAI tiene un carácter meramente indicativo que debía ser desarrollado dentro de márgenes relativamente estrechos por cada uno de los OSOS, que son organizaciones con diseños, funciones y estructuras muy disímiles.

Un primer problema es el diseño de tres instancias, que muestra evidentes problemas en su implementación. Para algunas instituciones ha sido relativamente fácil adaptarlo, pero no así para otras. Esto se comprueba al ver que diferentes organismos decidieron que la última instancia fuera

unipersonal, o en algunos casos omitieron su reglamentación. Vale la pena preguntarse por la racionalidad de un diseño de tres instancias en organizaciones como las universidades o ciertos organismos con objeto específico, sobre todo considerando que para los OSOS el órgano independiente de supervisión los constituye en última instancia el Poder Judicial de la Federación.

En esta dimensión la experiencia de los OSOS muestra también la necesidad de reflexionar sobre la importancia e impacto de la presencia de un supervisor “externo e independiente”. Un estudio comparativo con la APF y el papel que ha jugado el IFAI puede resultar muy aleccionador sobre el papel que puede jugar este supervisor. Es claro en el caso de los OSOS que la carencia de éste órgano ha permitido una cierta laxitud en el cumplimiento de algunas de las obligaciones e la LAI, que en algunos casos se ha reducido a los estándares mínimos indispensables. En otras instituciones, sin embargo, la carencia del supervisor o su endogenización en instancias últimas de decisión del más alto rango, como es el caso del IFE o los órganos jurisdiccionales, ha generado un mucho mejor desempeño en el conjunto.

En esta misma dimensión del diseño normativo puede destacarse 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 meramente como instancias de revisión. En este sentido, la mayoría de los OSOs no ha explotado su facultad reglamentaria. Esta facultad podría ser utilizada para dotar de mayores atributos a las instancia colegiadas para que puedan emitir recomendaciones de política y contribuir de esta forma al desarrollo de un aprendizaje organizacional en el tema de la transparencia.

La facultad reglamentaria también puede ser utilizada para impulsar los avances necesarios en materia de clasificación de información y organización de archivos, el desarrollo de la prueba de daño (aspecto prácticamente desconocido en la mayor parte de los OSOs) y la publicación de información obligatoria en las páginas de internet.

Sin el desarrollo de estos elementos –facultades para emitir recomendaciones de los cuerpos colegiados y lineamientos de clasificación y organización de archivos- la política de transparencia y acceso a la información corre el importante riesgo de convertirse en un asunto meramente operativo más que en un asunto que contribuya al fortalecimiento de una cultura de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.

En cuanto al diseño de la unidad de enlace y su relación con la institución, el estudio muestra que estas variables dependen del tamaño de la organización, de su fortaleza institucional, de la cantidad de recursos con que cuenta y de la forma en que entiende la transparencia como parte de sus rutinas organizacionales.

Los resultados que arrojó el estudio indican que los OSOs se han encontrado con la dicotomía entre unidades de enlace especializadas o robustos sistemas de coordinación institucional. Al parecer, los modelos de éxito fueron aquellos en que las unidades de enlace son especializadas, con el suficiente nivel para coordinar las tareas relacionadas con la materia y que además cuentan con enlaces formales y reconocidos en cada una de las áreas administrativas de la institución. Cabe señalar que la especialización de las unidades de enlace, *per se*, no parece contribuir a que la cultura de la transparencia se difunda en la institución.

En este sentido, se puede afirmar que resulta de mayor relevancia para la aplicación de la política de transparencia, y para la subsiguiente difusión de una cultura ligada a la rendición de cuentas, el contar con eficientes mecanismos de coordinación y de gestión de la transparencia, más que de la fortaleza o autonomía de la unidad de enlace. Por tanto, se considere conveniente que los OSOs fortalezcan una política de involucramiento institucional a través de nombramientos formales de enlaces en cada unidad administrativa.

Un aspecto que merece especial atención es la aplicación del artículo 7 de la LAI a los OSOs. Este artículo, por las razones a las que ya nos hemos referido, fue diseñado pensando en los indicadores de gestión más significativos para la APF. Su aplicación a los OSOs presenta obvios problemas en una doble dimensión. Por un lado, porque algunos rubros pueden ser irrelevantes o simplemente no aplicables, por el otro, porque existe información sustantiva relacionada con las funciones de los esos órganos que no está contemplada en el artículo 7 pero que resulta crucial para conocer sus indicadores de gestión. De nuevo en muchos casos la reglamentación que han hecho los OSOs de esta fracción es defectuosa y no se ha adaptado a su sentido original.

De este modo, la calidad de los portales es muy desigual y los esfuerzos de adaptación muy desiguales. Los rubros de la LAI que muestran en general mayores problemas son los relacionados con la publicación de auditorías, metas y objetivos de las unidades administrativas, los aspectos presupuestales, las remuneraciones de los servidores públicos, los contratos de honorarios y los informes de labores. Respecto de estos temas, la mayoría de los OSOs publica datos agregados y, en un pequeño número de casos, incluso se omite la información correspondiente

Desde el punto de los faltantes son pocos los OSOS que han generado una reflexión específica para determinar qué información resulta de interés y debe ser publicada en las páginas de internet. Esta reflexión, incorporada normativamente en los reglamentos, puede ser un valioso instrumento para impulsar una auténtica política de transparencia.

Todo lo anterior indica que existe una falla que puede ser subsanada, en el mediano plazo, con una reforma a la LAI, pero en lo inmediato, puede ser resuelta a través de la facultad regulatoria que cada sujeto obligado puede

ejercer y así, generar lineamientos propios para la presentación de informes, presupuestos, metas y objetivos, entre otros, que respeten su naturaleza y tiempos, pero a la vez que permitan su evaluación clara y precisa en términos de la rendición de cuentas.

Es conveniente apuntar que en las entrevistas realizadas a los OSOS, se percibe un convencimiento de parte de los responsables de los portales de transparencia sobre la pertinencia y calidad de la información publicada. Esta percepción interna contrasta con la evaluación externa de las páginas de internet.

Desde el punto de vista operativo el estudio encontró que es necesario involucrar a las áreas de planeación en la publicación de la información contenida en sus portales de internet. En las entrevistas que se realizaron fue común encontrar que los responsables de las unidades de enlace, en la mayoría de los casos, también son los responsables de analizar la información que se publica en la internet y presentan dificultades para compilar la información de las áreas de planeación y presupuesto. En este sentido, parece conveniente la realización de reuniones de sensibilización con las áreas de planeación para transmitir la importancia que tiene ofrecer información actualizada, oportuna y confiable, a fin de elevar la calidad de la información de los portales de transparencia.

En cuanto a los mecanismos de acceso a la información, los resultados del estudio permiten recomendar el uso de sistemas electrónicos que generen certeza al usuario en la recepción y seguimiento de las solicitudes de información y los recursos de revisión. Aquí cabe señalar que más de la mitad de OSOs todavía no ha promovido el uso de sistemas electrónicos, situación que dificulta la formulación y el seguimiento de las solicitudes tanto al interior de la institución como al usuario mismo. Entre las ventajas que otorga el uso de este tipo de sistemas se encuentran las siguientes:

- Generan certeza al usuario sobre la recepción de su solicitud, así como el tiempo en que ésta deberá ser atendida;
- Permite a la institución tener un registro confiable de la totalidad de solicitudes recibidas y gestionarlas oportunamente entre sus unidades administrativas;
- Facilitan al usuario la interposición de recursos de revisión pues existe registro de la fecha de respuesta y su documentación relacionada (tanto las notificaciones recibidas como la entrega de la información); y
- Promueve el manejo oportuno y transparente de las estadísticas de las solicitudes de información y los recursos de revisión que resuelve la institución. En este campo debe destacarse que en este momento resulta extremadamente difícil elaborar una estadística

confiable y comparable de la demanda y los resultados de las solicitudes de acceso y de los recursos de revisión.

En este sentido, la experiencia en el uso de sistemas electrónicos muestra cómo éstos han incidido favorablemente en el número de solicitudes recibidas, lo cual puede apreciarse con detalle en el análisis realizado en el capítulo V de este estudio. A su vez la demanda genera, en principio, un mejor comportamiento frente a la transparencia pues esta serviría de “supervisor externo” que facilita la introducción de cambios en las rutinas organizaciones. Esta observación, que en este formulamos a nivel de hipótesis, sólo podrá corroborarse mediante nuevas observaciones en el tiempo.

Finalmente resulta indispensable reconocer las asimetrías de recursos entre los diferentes OSOS. Existen instituciones cuya carencia de recursos les impide contar con personal dedicado a las labores de transparencia, lo que se refleja en el bajo desempeño de sus indicadores. Para estos casos resulta importante valorar la importancia de la transparencia como política pública y permitir un esquema de asignación de recursos que subsane las diferencias tan marcadas. Esto evita el riesgo de simulación en la que pueden caer algunas instituciones con recursos escasos.

En suma, la medición de la transparencia, su impacto en las organizaciones y la evaluación de sus resultados son aún cuestiones en las que mucho hay que avanzar. Este estudio constituye una aportación modesta a un enorme esfuerzo que aún debe ser realizado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. y Irma Sandoval. 2005. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Anderson, F. 1962. *A structuronomic conception of behavior: individual and collective*. *Journal of Abnormal and Social Psychology*. 64. 3-30
- Ayala, J. 1999. *Instituciones y economía*. México. FCE.
- Bachrach, P y M. Baratz. 1963. *Two faces of power*. *American Political Science Review*. 56: 947-52
- Banisar, David. *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*. Privacy International 2004 [visita. Disponible en www.privacyinternational.org.
- Brunsson, N. y J. Olsen. 1993. *The reforming organization*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Carbonell, Miguel. 2006. "El derecho de acceso a la información como derecho fundamental" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario.*, editado por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Cepeda, Juan Antonio y Guillermo Noriega Esparza. 2005. "Federal law of Transparency and Access to Government Public Information compelled subjects, after one year of operation" en *Right of access to information in Mexico: a diagnosis by society*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Cossío Díaz, José Ramón. 2002. "El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México". *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*:305-332.
- Douglas, M. 1986. *How institutions think*. Syracuse. Syracuse University Press.
- Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy. Prospect Highs*. Rand Corporation.
- Escobedo, Juan Francisco. 2002. "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública". *Revista Iberoamericana de Comunicación* (3):39-65.
- Fernández Ramos, Severiano. 2004. "La experiencia europea en materia de transparencia administrativa y acceso a la información" en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la*

- información*, editado por Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein. México: UNAM-IIJ / USAID.
- . 2002. "Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XXXV (105):881-916.
- . 1997. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons.
- Finkelstein, Neal D., ed. 2000. *Transparency in Public Policy. Great Britain and the United States*. New York: St. Martin's Press.
- Government of Canada. 2002. *Access to Information: Making it Work for Canadians. Report of the Access to Information Review Task Force*. Ottawa: Government of Canada - Access to Information Review Task Force.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Helena Hofbauer. 2004. *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*. México: CIDE - Miguel Angel Porrúa.
- Guerrero Gutierrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba Leal. 2006. "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario.*, editado por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Hood, C. y M. Jackson. 1991. *Administrative Argument*. Londres. Dartmouth P.G.
- Jutting, J. 2003. *Institutions and development: a critical Review*. París. OECD. Working Paper 210.
- Knott, J. y G. millar. *Reforming bureaucracy*. New Jersey. Prentice may
- y Susana Cohen Cats. 2004. "El acceso a la información en los órganos constitucionales autónomos" en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, editado por Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein. México: UNAM-IIJ / USAID.
- . 2006. "La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta pra el debate" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario.*, editado por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- . et al. 2005. *Transparentar al estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México. IIJ.UNAM.

- . 2005. "Medir la transparencia: un imperativo". *Política Digital*, octubre, 24-30.
- . 2005. *Democracia y acceso a la información*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- . 2004. "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal" en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, editado por Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein. México: UNAM-IIJ / USAID.
- . 2002. "El derecho de la información" en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM-Porrúa.
- . 1984. *El derecho a la información*. México: UNAM-Miguel Angel Porrúa.
- Lukes, S. 1974. *Poder. Un enfoque radical*. México. Siglo XXI.
- Majone, G. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. FCE.
- March, J, y J. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions*. Nueva York. Free Press.
- Marschak, J. 1954. *Towards an economic theory of organization and information*. En Thrall, R. et al. *Decisions Process*, New York. John Wiley and Sons.
- Merino, Mauricio. 2006. "Muchas políticas y un solo derecho" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario.*, editado por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- , ed. 2005. *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: CIDE - IFAI.
- México Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000. *El derecho a la información*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Moe, T. 1984. *The new economics of organization*. *American Journal of Political Science*. 28 (4): 739-777
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago. Aldine-Atherton
- North, D. 2005. *Understanding the process of economic change*. Princeton. Princeton University Press
- Olson, M. 1992. *La lógica de la acción colectiva*. México. Limusa

- Ostrom, V. 1973. *The intellectual crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa. Alabama University Press.
- Pondstone, W. 1992. *Prisoner's dilemma*. New York. Anchor Books.
- Pressman, J y A. Wildavsky. 1984. *Implementation*. Berkeley. University of California Press.
- Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Scott, R. 2001. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks. Sage.
- Selznick, P. 1984. *TVA and the grass-roots: a study on politics and organization*. Berkeley. University of California Press
- Simon, H. 1947 (1978). *El comportamiento administrativo*. Buenos Aires. Aguilar
- Simon, H. 1983. *Reason in human affairs*. Stanford. Stanford University Press.
- Simon, H. 1991. *Organizations and markets*. *The Journal of Economic Perspectives*. 5:2, 25-44
- Stiglitz, J. 1999. *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford. Oxford Amnesty Lecture.
- Stiglitz, J. 2000. *The contribution of the economics of information to the Twentieth Century economics*. *The Quarterly Journal of Economics*. 115 (4). 1441-1478
- Stiglitz, J. 2001. *Information and the change in the paradigm in economics*. New York. Prize Lecture.
- Villanueva, Ernesto et. al. 2005. *Acceso a la información pública en México. Indicadores legales*. México: LIMAC.
- Williamson, O. 1991. *Mercados y jerarquías*. México. FCE.
- Zamora Etcharren, Rodrigo. 2003. *Acceso a la información pública gubernamental federal*. México: Porrúa.