

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

Dr. Sergio López Ayllón
Dr. David Arellano Gault

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.

METODOLOGÍA.

La metodología que se desarrolló para el estudio 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

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

Dr. Sergio López Ayllón
Dr. David Arellano Gault

de observación. Para los aspectos cualitativos, se elaboró un cuestionario que fue aplicado a todos los sujetos del estudio y que fue complementado con una entrevista a profundidad en cada uno de ellos.

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.

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, 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. 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.

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

Dr. Sergio López Ayllón
Dr. David Arellano Gault

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 administración pública federal 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.

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.