

Metodología

La técnica del “usuario simulado” (en adelante US) es de gran utilidad para el diagnóstico y evaluación de procesos del sector público, pues permite obtener información detallada sobre el funcionamiento *real* de un proceso de atención o gestión. Así, el ejercicio de US es una herramienta que permite analizar el funcionamiento cotidiano del ejercicio del derecho de acceso a la información.

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

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

La tercera solicitud se redactó tomando en consideración las responsabilidades específicas de cada sujeto obligado (pregunta particular). En esta solicitud, se buscó generar preguntas espejo entre la Federación y las entidades y, en algunas ocasiones, se buscó realizar versiones ajustadas de solicitudes recurrentes.¹ Las solicitudes cuarta y quinta tuvieron una lógica distinta, pues se asumió que la información solicitada no debía entregarse al solicitante por razones de protección de datos personales o porque los datos eran congruentes con causales de reserva. Así, la tercera solicitud que aludía a datos personales solicitó información sobre si el titular de la dependencia contaba con título profesional (licenciatura, ingeniería, maestría y/o doctorado) y de ser el caso, se requirió copia del título y cédula profesional. La quinta pregunta (información de posible reserva) solicitó el número total de personas a cargo de la vigilancia del inmueble en el que se ubicaba el titular de la dependencia, así como los turnos y la descripción del armamento a disposición de este personal.

El análisis de las solicitudes se dio en dos perspectivas. Por un lado, se evaluaron variables sobre el proceso de la solicitud de información; y por otro lado, se evaluaron variables vinculadas con la calidad de la respuesta a cada tipo de solicitud. En lo que concierne a proceso, el equipo de investigación capturó para cada uno de los cinco tipos de solicitud, 37 variables distintas que

¹ El detalle de estas preguntas se encuentra en el Anexo 3-2. Se incluyeron solicitudes sobre información que otras organizaciones sociales han requerido. Esto fue con la explícita intención de conocer si la familiaridad de la solicitud para algunos sujetos obligados, sesgaba de alguna manera la respuesta. El análisis preciso de este sesgo no se incorpora en este reporte.

permitieron dar seguimiento puntual a la presentación de la solicitud y la recepción de la respuesta. En lo que respecta a la calidad de la respuesta, se crearon “cédulas de evaluación” con las que se capturaron variables comunes y variables específicas de calidad de la respuesta para cada tipo de solicitud.

Las cinco solicitudes se realizaron a 18 sujetos obligados para las entidades federativas y 16 sujetos obligados para la federación. De manera adicional se incorporó el INEGI y el Banco de México que, junto con las Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Nacional de Elecciones, la Comisión de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, constituyen el subconjunto de referencia de INEGI (tabla 1). Así, se realizó el envío de un total de 2985 solicitudes de información.²

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

Entidades	Federación
Titular del Ejecutivo	Titular del Ejecutivo
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación
Finanzas	SHCP
Desarrollo Social	SEDESOL
SSP	SSP
Salud	Salud
Educación	Educación
Poder Judicial	Poder Judicial
Poder Legislativo	Poder Legislativo
Auditoría Superior	Poder Legislativo-Diputados
Instituto/Comisión de Transparencia	Auditoría Superior
Instituto Electoral	Instituto/Comisión de Transparencia
Comisión de Derechos Humanos	Instituto Electoral
Comisión del Agua	Comisión de Derechos Humanos
DIF	Comisión del Agua
Municipios y delegaciones ¹	DIF
Municipios y delegaciones ²	INEGI
Municipios y delegaciones ³	Banxico
Municipios y delegaciones ⁴ ³	

Análisis de proceso –general

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

² Sin embargo, 20 solicitudes de acceso no pudieron presentarse toda vez que en algunas entidades algunos sujetos obligados establecidos en la muestra no existen.

³ El Municipio 4 aplica para los Estados de Guanajuato, México y Tamaulipas, donde la capital no se encontraba entre los tres municipios más poblados de la Entidad de acuerdo con los datos de INEGI, es así que el Municipio cuatro refiere a los municipios que albergan las capitales.

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

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

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

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

El cálculo permitió identificar dos situaciones generales:

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

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

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

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

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

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

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

El tercer indicador aplicado a todo tipo de solicitud refiere a la presentación de la respuesta en lenguaje claro. Este es un tema polémico dado que para muchos sujetos obligados se trata del

cumplimiento de una disposición normativa que demanda un lenguaje relacionado con la norma. Sin embargo, el estudio comparado de la transparencia es unánime en afirmar que un importante aspecto de la transparencia efectiva es el

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

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

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

Calidad de la respuesta – evaluación por tipo de solicitud

Componente A: información de obvia publicidad

Para el primer componente, se incorporó sólo un indicador adicional a los de proceso: la completitud de la respuesta. Para las solicitudes general sencilla, general compleja y pregunta particular se analizó si la respuesta incluyó toda la información solicitada, o bien, si permitió al ciudadano conocer la situación de toda la información solicitada. Para ello, en la redacción de las solicitudes se requirió siempre un número predeterminado de datos o documentos, de tal manera que en la respuesta se pudiese crear medición porcentual de la información proporcionada. Así, el indicador de completitud constituye el porcentaje de datos presentados en relación con los datos solicitados. El indicador genera un resultado entre 0 y 1, donde 1 indica que se entregó toda la información requerida. Aquí es fundamental tener en consideración que este indicador no evalúa la calidad de la respuesta, sólo la completitud de la misma.

Componente B: datos confidenciales

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

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

⁴ Traducción propia

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

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

Componente C: información reservada

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

La tabla 1 resume esta información y muestra las variables incorporadas para el cálculo definitivo del subíndice de usuario simulado. Un dato fundamental es que el cálculo se realiza sobre cada una de las solicitudes, razón por la cual, el agregado por entidad es un promedio simple de las calificaciones por sujeto obligado y la calificación por sujeto es un promedio simple del resultado por tipo de solicitud.

Tabla 1: resumen variables – usuario simulado 2014

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