



La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información

Encuesta

Contenido

1. Metodología
2. Perfil de los servidores públicos
3. Archivos
4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
5. Respuesta a solicitudes de información y procedimientos relacionados
6. Cultura de los servidores públicos: la transparencia
7. Cultura de los servidores públicos: el acceso a la información
8. Resumen y Conclusiones

Metodología

Objetivo y variables a medir

- Valores asociados a un buen gobierno, al trabajo en el servicio público y al acceso a la información.
- Opinión sobre los derechos de la población en general ante el gobierno y en particular en los temas de transparencia y rendición de cuentas
- Conocimiento general y percepciones sobre el de acceso a la información: materias, límites, procesos, actores, etc.
- Conocimiento sobre la Ley y sus procesos.
- Procedimientos de trabajo, especialmente el manejo y clasificación de la información, la comunicación entre unidades administrativas, el registro en documentos de las acciones y la toma de decisiones públicas por parte de los funcionarios públicos.
- Respuestas a solicitudes de información: participación, conocimiento, percepciones
- Cultura y actitudes de los servidores públicos hacia las solicitudes de información
- Percepción sobre los costos y beneficios de la ejecución de la Ley, particularmente en la respuesta a solicitudes de información.

Población y cobertura

Población Objetivo

- ❖ Los mandos medios de la Administración Pública Federal (APF). Es decir, los **servidores públicos con nivel de jefe de departamento a director general**, ya sea en el sector central, los organismos descentralizados u otros que estuvieran en su cargo entre marzo y mayo de 2007. La APF incluye alrededor de 250 unidades de enlace de dependencias y entidades en todo el país. El universo muestral fue de 150 dependencias o entidades porque se dejaron fuera las que hayan recibido menos de 20 solicitudes de información entre 2003 y 2006 y las que se ubican fuera del Distrito Federal y el Estado de México. Estas entidades concentran más de 90% de las solicitudes de información de 2003-2006.

Cobertura o Referencia

- ❖ Los servidores públicos que estaban en su puesto en el inicio de 2007, es decir, los servidores que probablemente estarán en la APF en el sexenio 2007 – 2012.

Muestra

Método de Recolección de datos

- ❖ Las entrevistas se realizaron cara a cara en las oficinas de los entrevistados entre marzo y mayo de 2007.

Diseño muestral

- ❖ Diseño polietapico estrictamente aleatorio. En la primera etapa se seleccionaron las entidades con PPT según las solicitudes de información que recibieron entre 2003 y 2006. En la segunda etapa se seleccionaron los puestos y nombres de los informantes a partir de los directorios de cada entidad

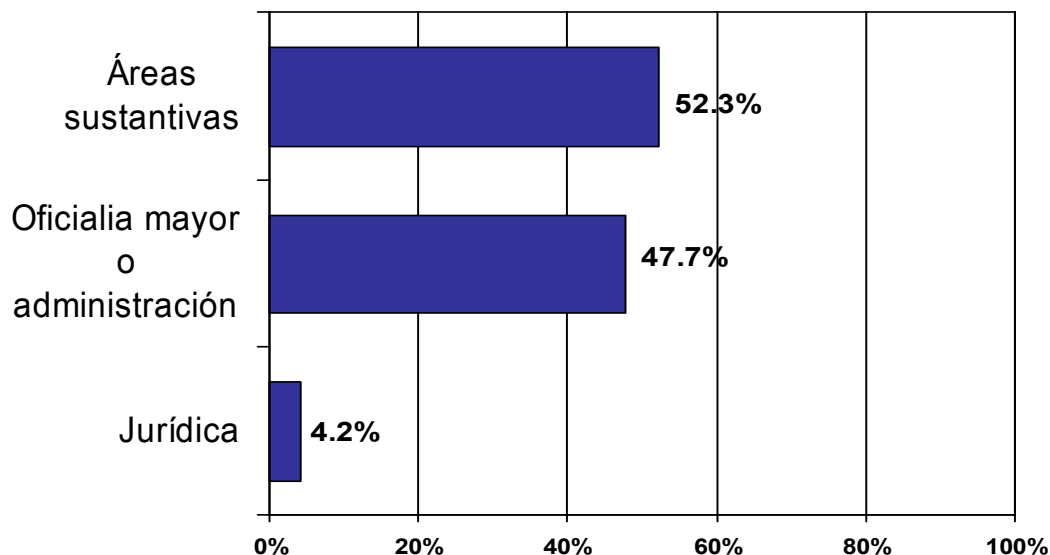
Muestra

- ❖ 1,221 entrevistas efectivas que tienen un margen de error de +/- 2.8% al 95% de confianza sin considerar efectos de diseño.

Áreas en muestra

48% de los entrevistados trabajan en las áreas de Oficialía Mayor o Administración

Áreas de los servidores entrevistados



N=1,221

Áreas incluidas en el grupo de oficialía mayor o administración

- Finanzas y administración de la entidad
- Personal o recursos humanos con sus respectivos servicios
- Recursos materiales, incluyendo compras y adquisiciones
- Comunicación social
- Sistemas de información
- Calidad
- Archivos – Unidades de Enlace
- Órganos internos de control - auditoría

Dependencias en muestra

En la muestra hay 34 dependencias o entidades de la APF y son las siguientes:

Dependencias en muestra y participación porcentual en el total de entrevistas

IMSS	9.7%
HACIENDA	4.9%
SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA	4.9%
STPS	4.4%
SEDESOL	3.5%
ISSFAM	3.5%
PROFECO	3.4%
CONAGUA	3.3%
PROFEPA	3.2%
FNML	3.2%
FONATUR	3.0%
CFE	2.9%

REFORMA AGRARIA	2.9%
INAMI	2.8%
S.R.E.	2.6%
SEMARNAT	2.5%
SAT	2.5%
SECRETARIA DE SALUD	2.5%
SCT	2.5%
IFAI	2.5%
ISSSTE	2.5%
SAGARPA	2.5%
SECRETARIA DE ECONOMIA	2.5%
LUZ Y FUERZA	2.5%

ASA	2.5%
IMPI	2.5%
SEPOMEX	2.5%
LICONSA	2.5%
JFCA	2.1%
PEMEX	2.0%
CONASAMI	1.9%
COMESA	1.2%
SEGOB	1.1%
SENEAM	1.0%

N=1,221

Trabajo de campo y acceso a los informantes

- ❖ El acceso a los informantes fue muy difícil. Para lograr pasar las barreras en la recepción de los edificios públicos fue indispensable solicitar la ayuda de las Unidades de Enlace (UE). El IFAI envió comunicados a todas las UE y en muchos casos envió, por requerimiento de la entidad, oficios. Inclusive en algunos casos entregamos cartas a los mismos titulares de la entidad.
- ❖ En particular las entidades en que sí logramos entrar pero que hicieron el acceso muy difícil fueron: Luz y Fuerza del Centro, Comisión Nacional del Agua y Servicios a la Navegación en Espacio Aéreo de México.
- ❖ Además, a pesar de tener muchos contactos telefónicos y entregar estos documentos, hubo varias entidades seleccionadas en muestra que fueron sustituidas porque no permitieron el acceso a sus instalaciones y son las siguientes:

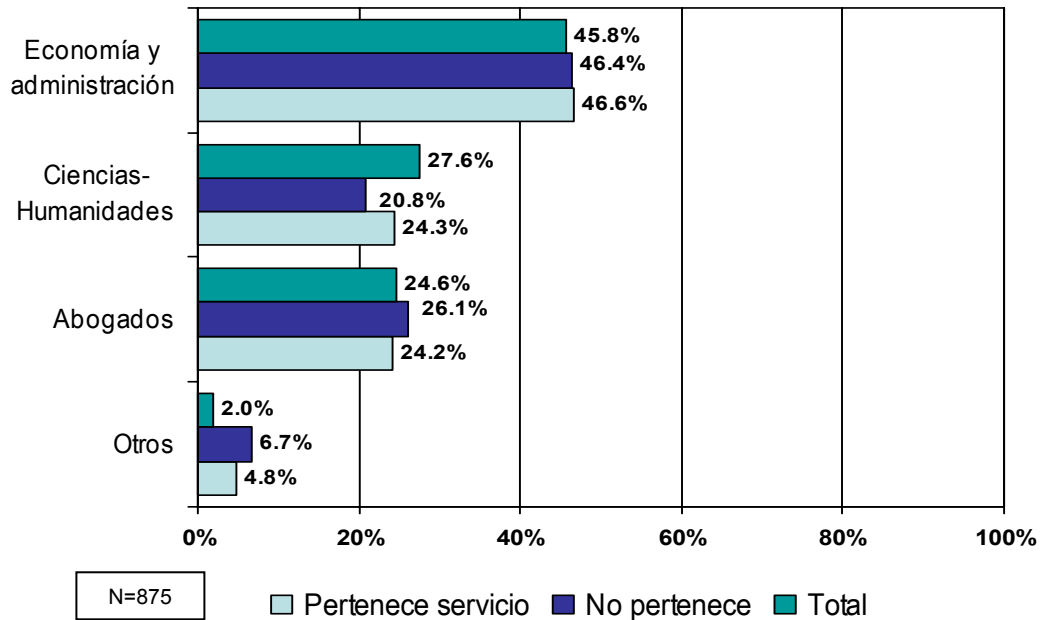
ENTIDAD	OBSERVACIONES
SEP	Los llamamos durante un mes. Siempre negaron el acceso con el argumento de seguridad extrema por la ley del ISSSTE o los movimientos magisteriales. El ISSSTE sí nos permitió entrar en sus instalaciones
SEDENA	Desde un inicio dijeron que el acceso sería difícil por riesgo a seguridad en sus instalaciones
IPAB	Aunque enviamos los comunicados que nos solicitaron, nos negaron el acceso "porque estaban en reestructuración".
PGR	Por medidas de seguridad no permiten el acceso al edificio de Reforma
SEGOB	Aunque la UE nos dio acceso a otras direcciones, el acceso a Bucareli fue negado por el Oficial Mayor un mes después de solicitarlo porque "la solicitud planteada no se encuadra dentro de los supuestos que contempla el artículo 7 de la Ley en mención, se hace de su conocimiento que la misma resulta improcedente."

Nota de caución

- ❖ En nuestra encuesta existen dos posibles fuentes de sesgo que no se miden en el margen de error muestral. Primero, el sesgo del “deber ser” que se encuentra en cualquier encuesta de opinión donde hay comportamientos “socialmente correctos”. En nuestro tema el comportamiento “debido” es estar a favor de la transparencia.
- ❖ Para evitar este tipo de sesgo utilizamos todas las técnicas conocidas y probadas en diseño de cuestionarios como posición o estructura de las preguntas, preguntas por terceros o conocimiento indirecto, escalas Likert con verbatims de estudios exploratorios, redacciones específicas, etc. Además, probamos el cuestionario con la técnica “cognitive interviews” que permite identificar el riesgo de éste tipo de sesgo.
- ❖ Segundo, también existe un sesgo documentado en la literatura que se genera con el nombre del patrocinador en ciertos casos. Como suponemos que el nombre del IFAI puede tener efectos sobre las respuestas, intentamos identificar el estudio más con el CETA que con el IFAI, pero sin negar el patrocinio del IFAI cuando nos preguntaron. Sin embargo, el acceso físico a las entidades tuvo que hacerse con ayuda de personal de las UE y aunque el IFAI solicitó que se transmitiera el patrocinio de CETA, percibimos en campo que no siempre sucedió así.
- ❖ Entonces, aunque eliminamos el primer tipo de sesgo, no tenemos certeza sobre el segundo posible efecto y por ello hay algunos datos de la encuesta que se deben utilizar con precaución. Estos casos están indicados en ésta presentación con un asterisco en el título.

Perfil de los servidores públicos

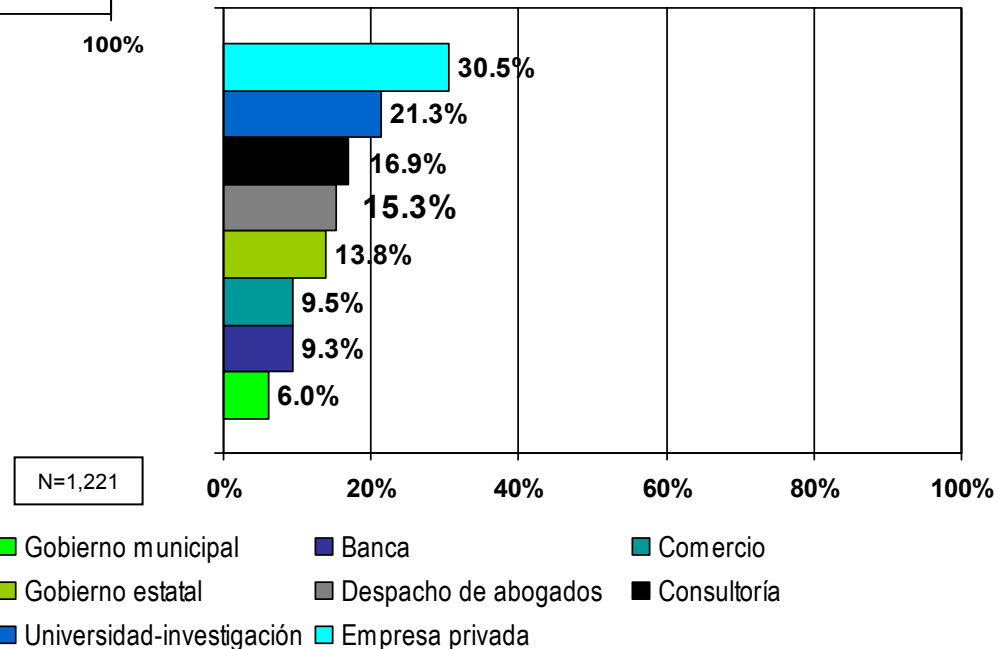
Educación y experiencia



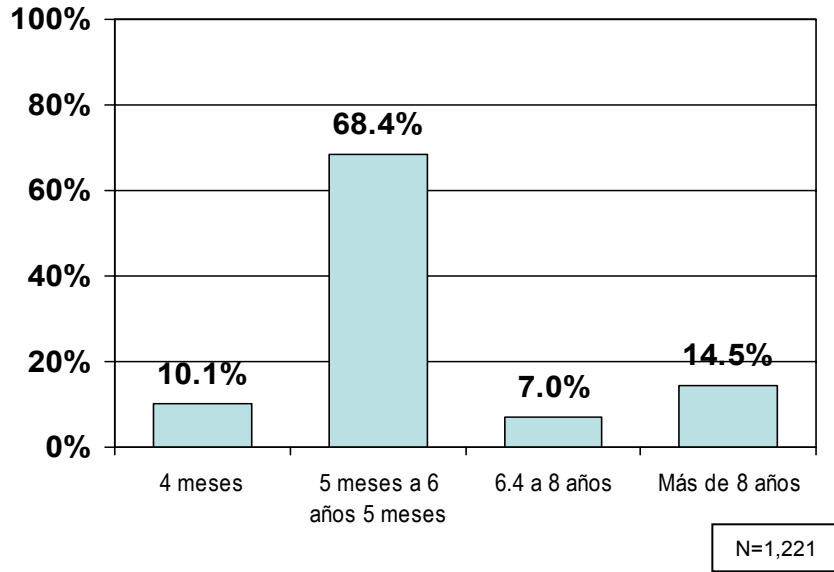
Además del gobierno federal, 30% de los servidores han trabajado en empresas privadas y 21% en universidades

88% de entrevistados tienen licenciatura completa o más estudios.

25% de los entrevistados con carrera son abogados y 46% estudiaron economía, administración y carreras relacionadas.

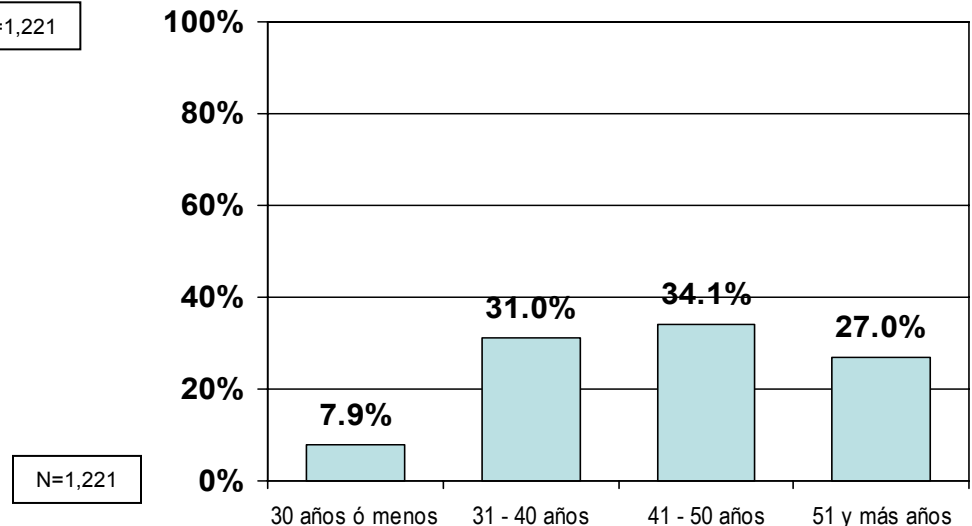


Edad y antigüedad en su puesto

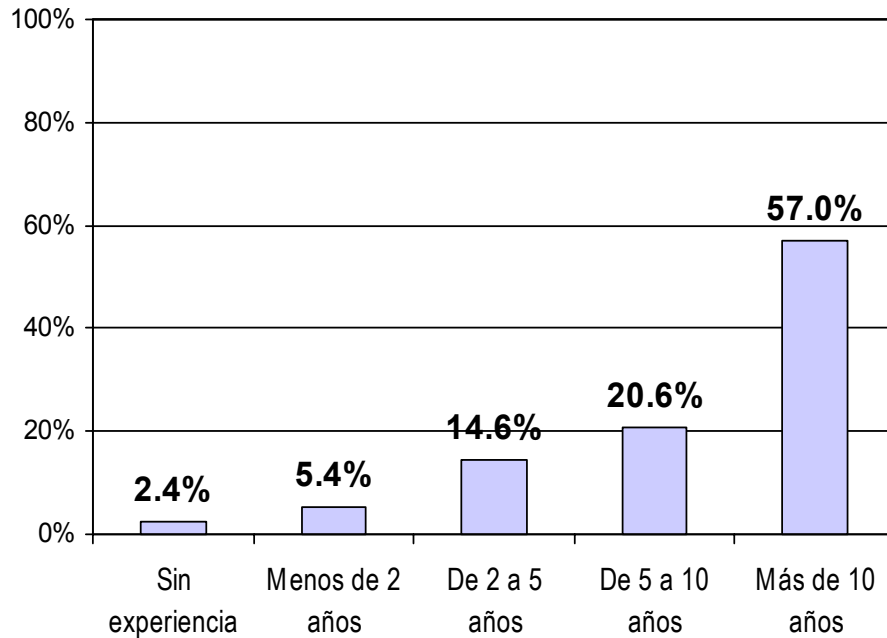


10% de los servidores son nuevos en su cargo (4 meses o menos) y 68% están en su cargo desde el sexenio anterior

61% de los servidores tienen 41 años de edad o más



Experiencia en la APF



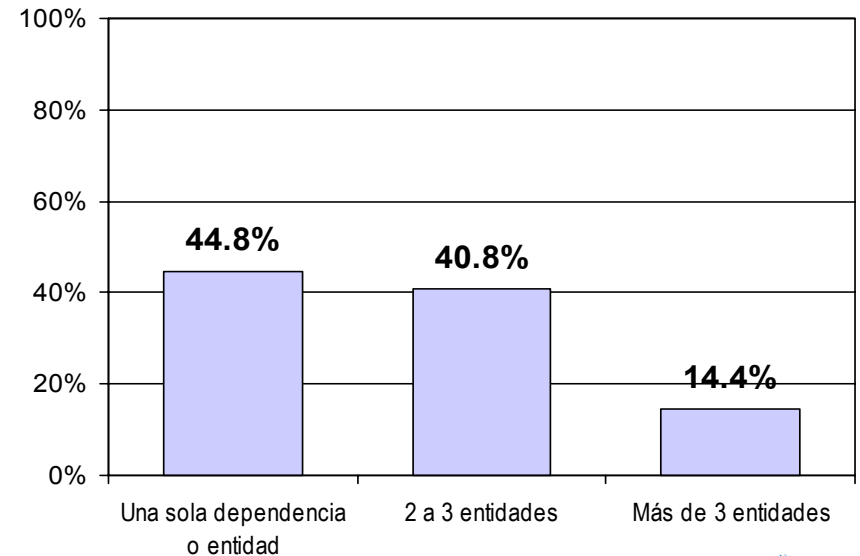
57% de los servidores tienen más de 10 años de experiencia en la APF.

En promedio los servidores tienen 14 años de experiencia en la APF (sectores central y descentralizado)

N=1,221

33% de los servidores pertenece al servicio profesional de carrera.

45% del total de servidores ha trabajado en una sola entidad o dependencia y 72% del total ha trabajado en 1 o 2 entidades.

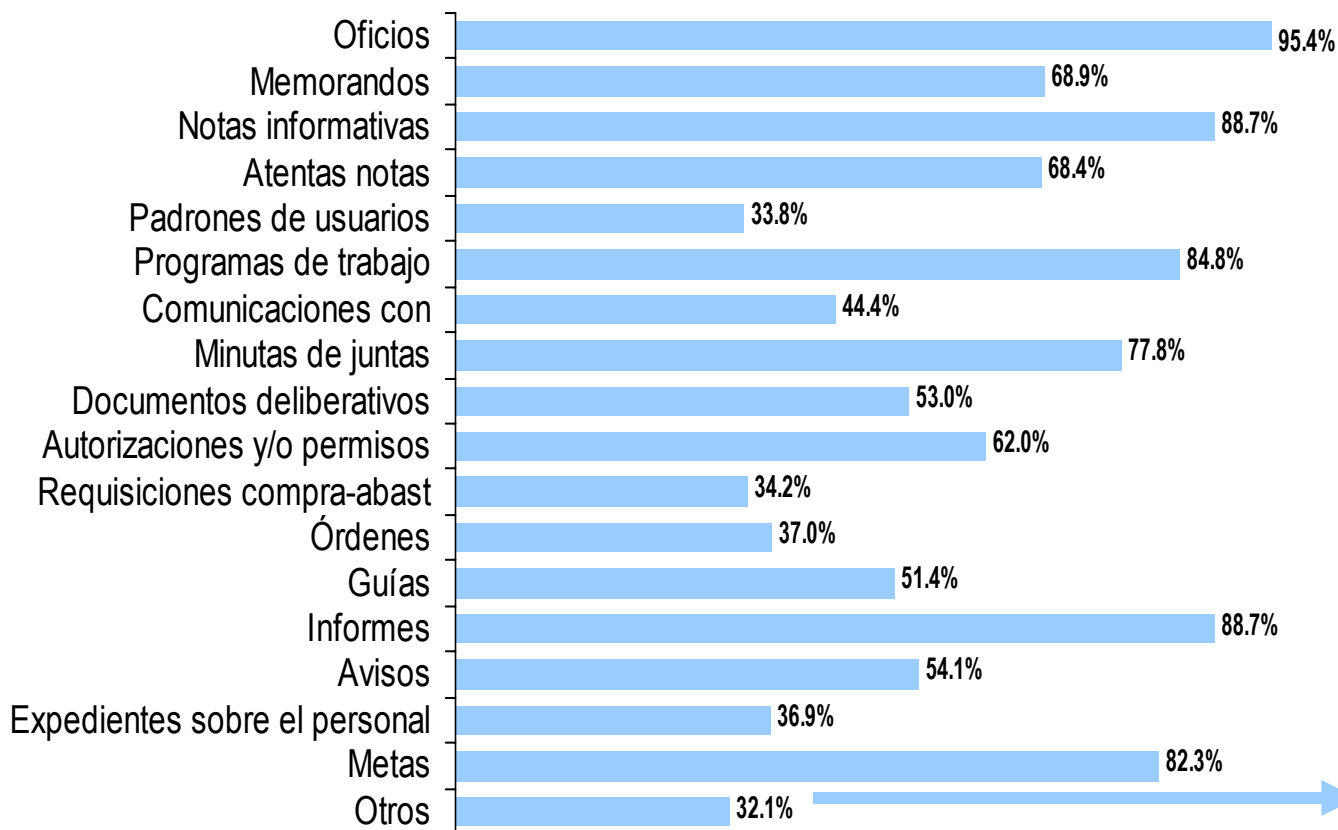


Archivos

Documentos de trabajo

Los documentos que más se generan entre los entrevistados son oficios, informes, notas informativas, programas de trabajo y metas ...

Porcentaje del total de entrevistados que dicen que sí generan ...



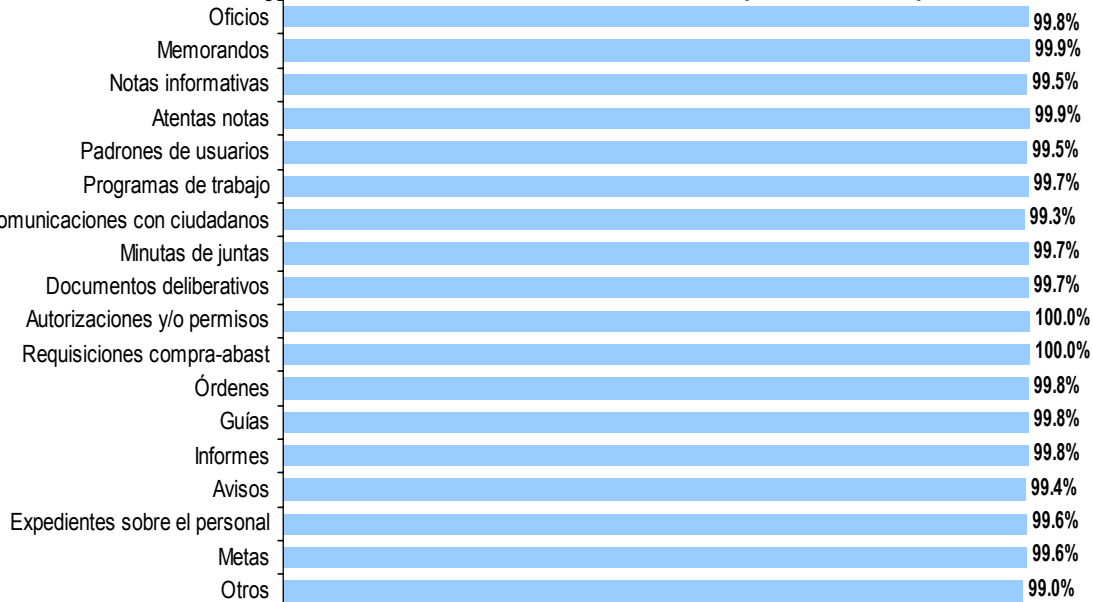
REGISTROS, PROYECTOS, CONTRATOS, EXPEDIENTES, DICTÁMENES, BASE DE DATOS, CUADROS ESTADÍSTICOS, CORREO ELECTRÓNICO, BOLETINES, MANUALES, TRÁMITES DE PAGOS, NORMATIVIDAD, ACUERDOS, PRESENTACIONES, EDUCACIÓN PRESUPUESTARIA, LICITACIONES, DOCUMENTO DIGITAL, PLANOS, ACTAS DE JUNTAS Y COMITÉS, ESTUDIOS ECONÓMICOS, SANCIONES, CONVENIOS DE COLABORACION, PROPUESTAS, ESCRITURAS, DIRECTORIOS, COMPROBANTES DE GASTOS, CAPACITACIÓN DOCUMENTADA, ESTADO DE RESULTADOS, PLANES DE COMUNICACIÓN, DOCUMENTOS JURIDICOS, SOLICITUDES

¿En su área se generan...**(TIPO DE DOCUMENTO)** para consignar el trabajo que ustedes hacen? N=1,221

Archivos *

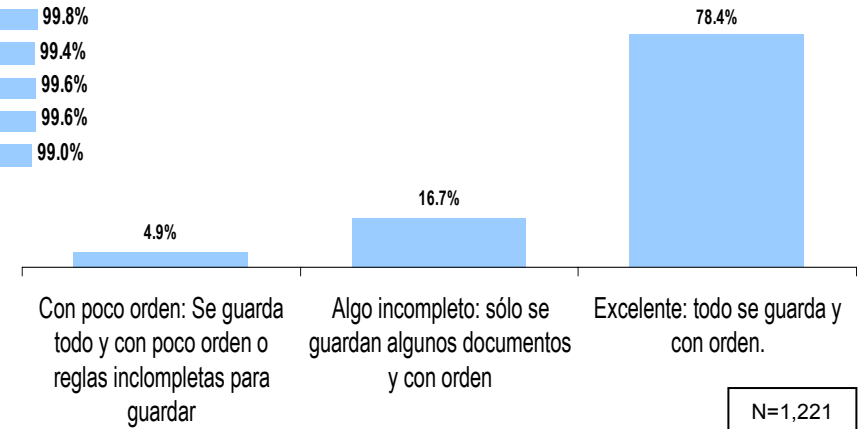
Casi 100% de los servidores declaran que guardan archivos de todos los documentos generados y 78% dice que el estado de los archivos es excelente ...

Porcentaje del total de entrevistados que dicen que en su área sí guardan ...



Y DE LOS "-----" QUE SE GENERAN PARA CONSIGNAR SU TRABAJO ¿SE GUARDAN ARCHIVOS, YA SEA EN MEDIO ELECTRONICO O EN PAPEL? N=1221

¿Cómo calificaría el estado actual de los archivos en su oficina? Diría que es..



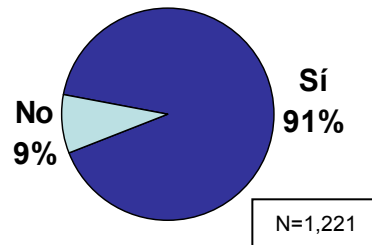
* Estas respuestas parecen muy altas

Reglas de Archivos

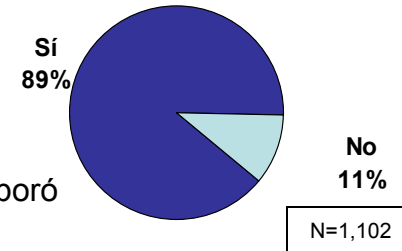
19% de los entrevistados acepta que no sabe si se utilizan reglas o que no conocen las reglas para archivar.

Los servidores reportan reglas de archivo de diferentes fuentes ...

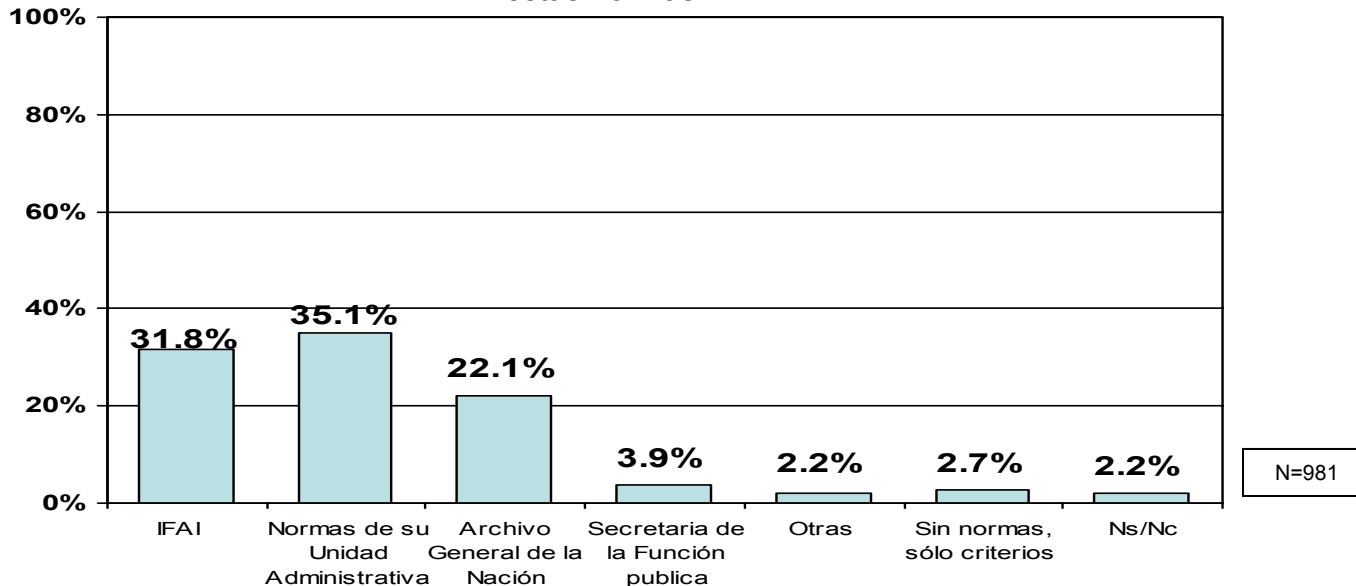
¿Sabe usted si se sigue alguna normatividad para guardar, clasificar o archivar los documentos de trabajo en su oficina?



¿Usted conoce la normatividad que se sigue para guardar o archivar los documentos de su área?

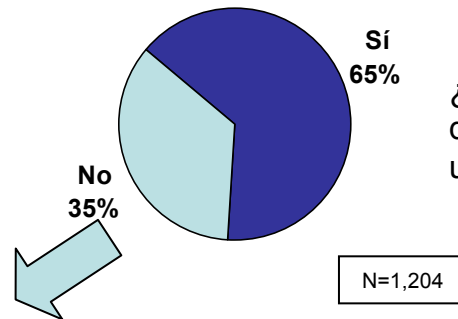


¿Cuál es el origen de esas normas, es decir, qué persona, área o institución elaboró estas normas?



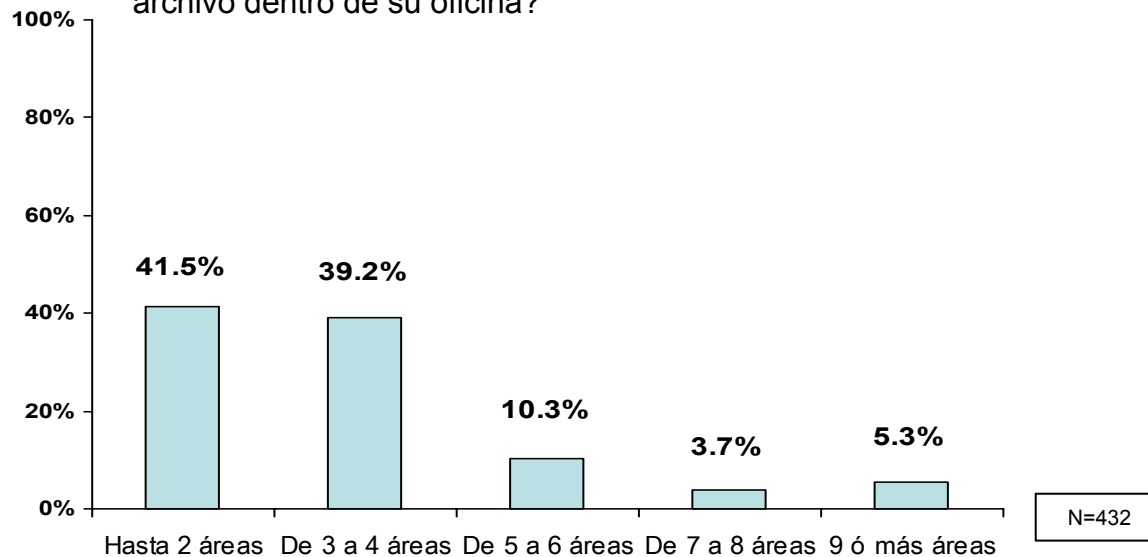
Área de archivos

Entre los entrevistados, 65% dice que el archivo se concentra en una sola área, pero muy pocas de estas áreas son archivos centrales o bunker.



¿La clasificación, guardado y archivo de éstos documentos de trabajo está concentrada en una sola área o puesto?

¿Cuántas áreas o puestos hacen esta labor de archivo dentro de su oficina?

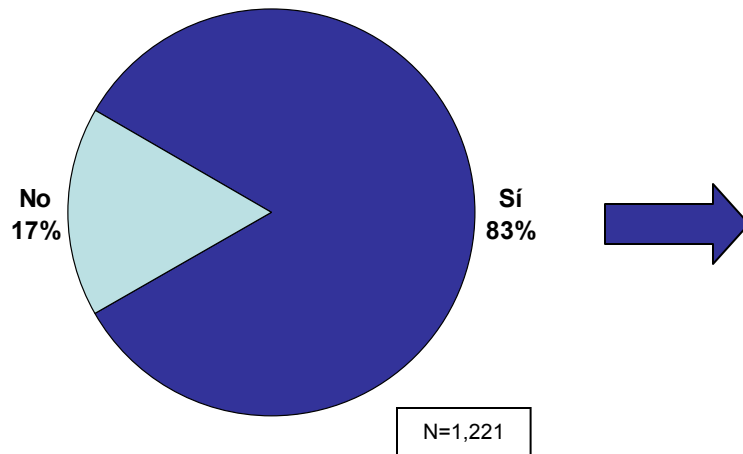


Ley Federal de Acceso a la Información Pública

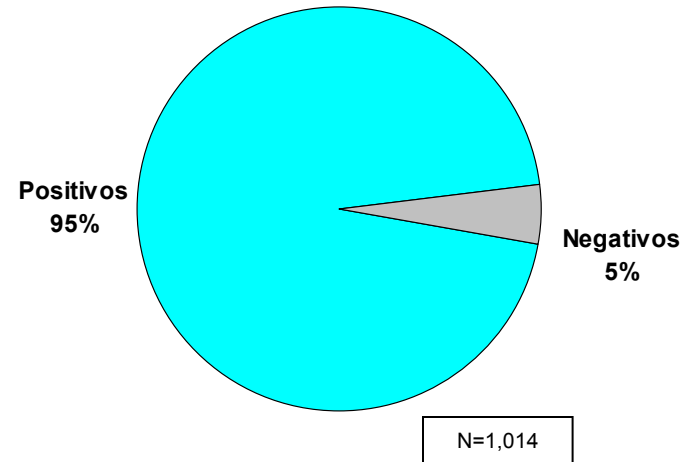
Conocimiento general

Entre los entrevistados, 17% declara que no conoce la LFTAIPG (“la Ley”). La gran mayoría de los servidores cree que la Ley ha tenido efectos positivos.

¿Conoce la Ley Federal de Acceso a la Información Pública de 2002?

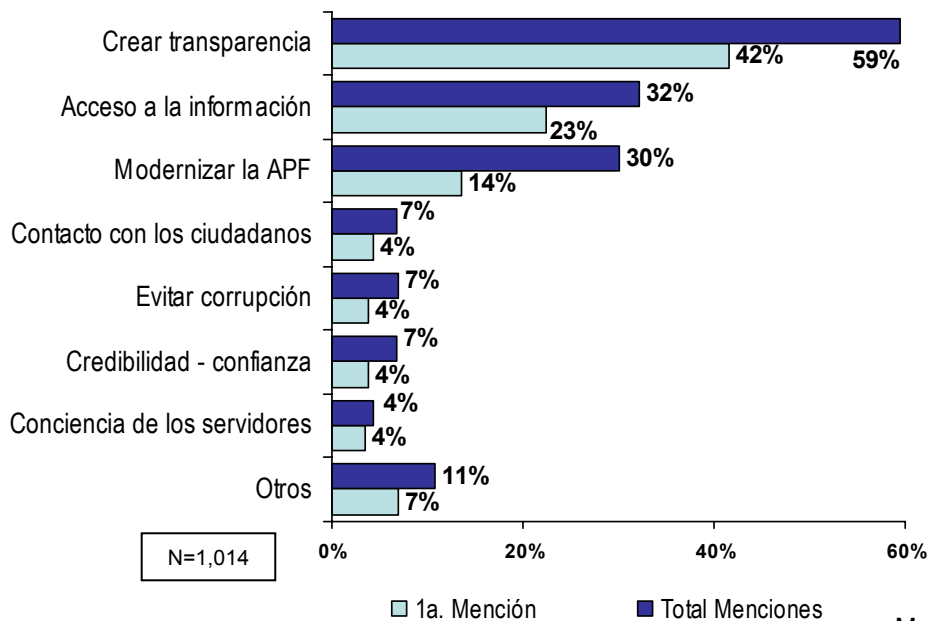


En un balance general de la Ley de Acceso a la Información ¿Qué cree que sea más importante a largo plazo, los efectos negativos o los positivos?



Efectos percibidos de la Ley

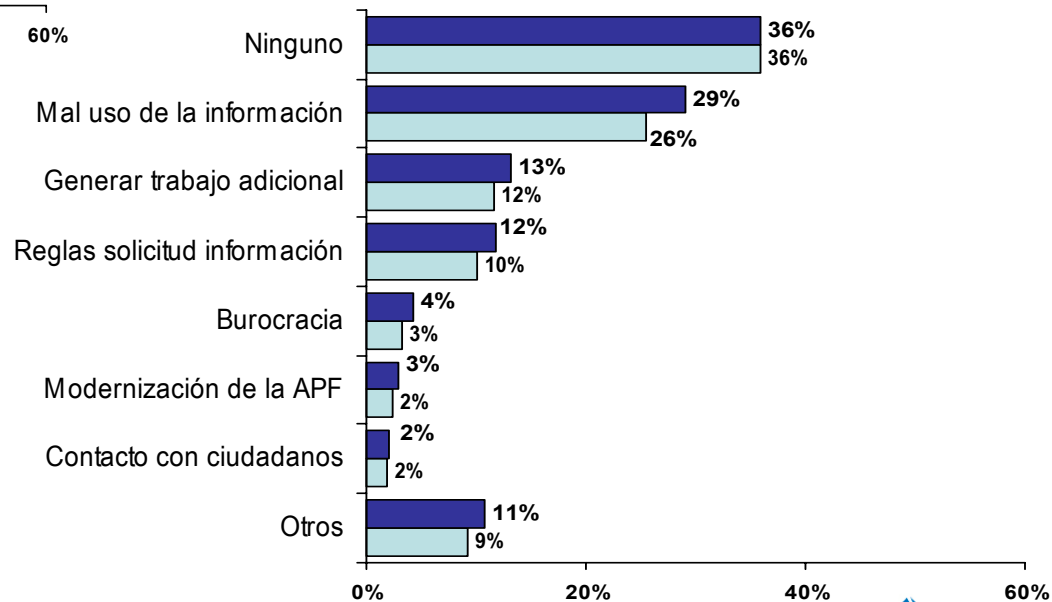
¿Cuál cree que son los efectos **positivos** más importantes de la aplicación de esta Ley?



Cuando preguntamos a los servidores sobre los efectos negativos de la Ley, 29% mencionó el mal uso de la información, 13% que se genera trabajo adicional y 12% la reglamentación en solicitud de la información.

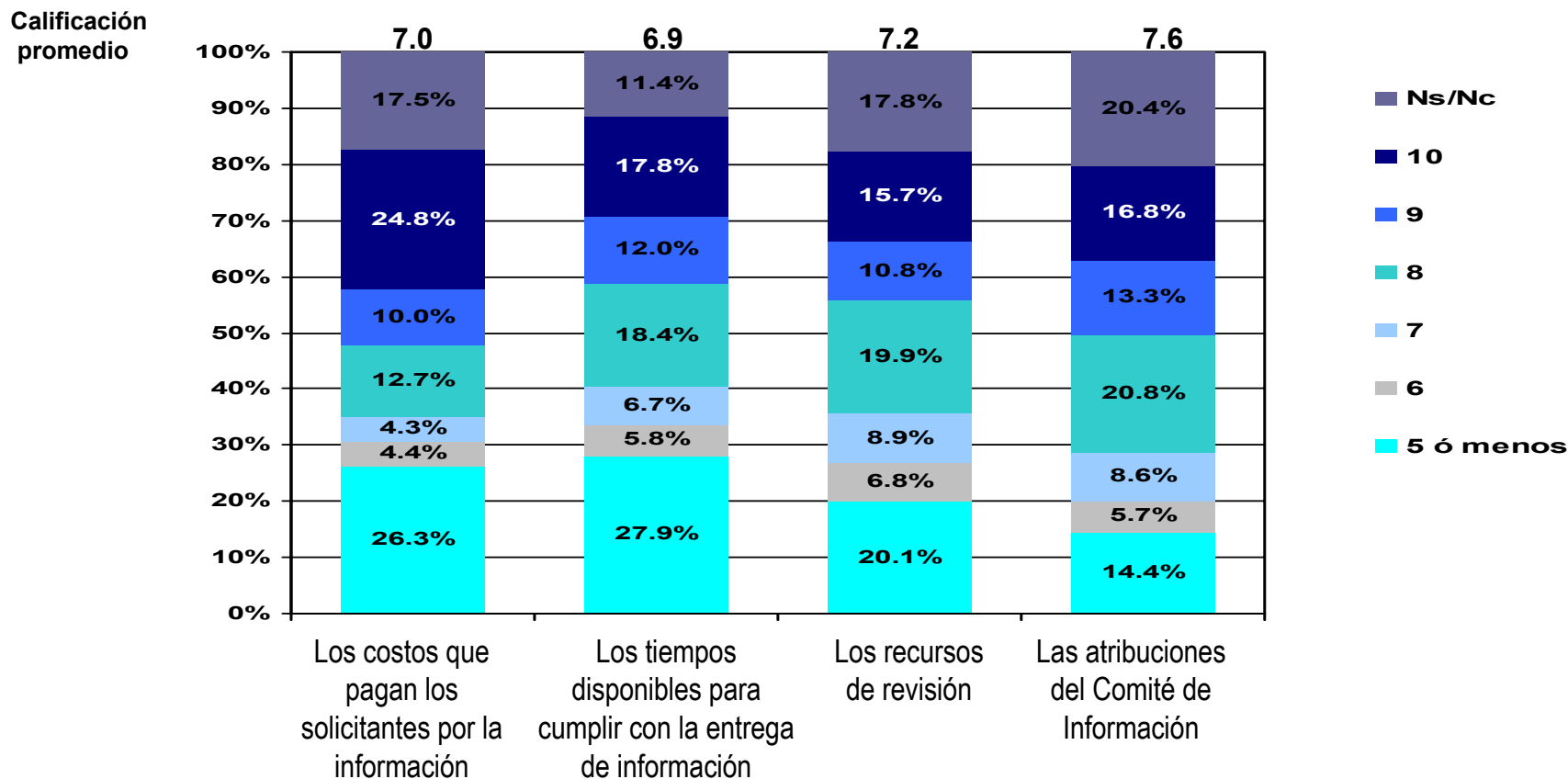
55% de los servidores mencionan de forma espontánea como efectos positivos crear transparencia y acceso a la información. Sólo 14% de los entrevistados refiere en primera mención la modernización de la APF

¿Cuál cree que son los efectos **negativos** más importantes de la aplicación de esta Ley?



Calificación a procesos de la Ley

28% de los servidores reprueban los tiempos disponibles para entrega de información, es decir, otorgan calificaciones de 5 o menos en una escala de 1 a 10, 26% del total reprueban los costos de la información y 20% reprueba los recursos de revisión.

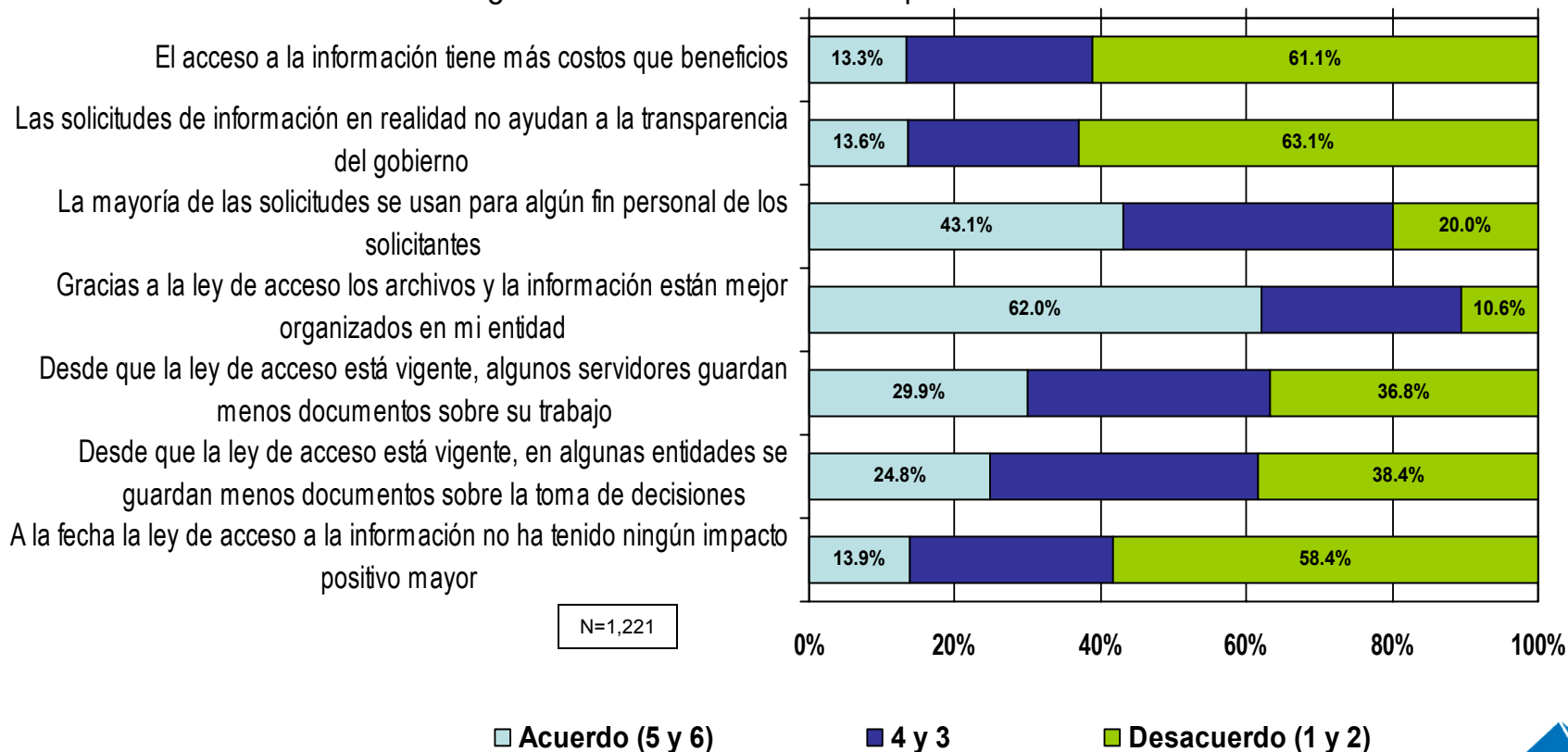


¿Cómo calificaría cada uno de los siguientes aspectos de la Ley de Acceso a la Información... N=1,221

Actitudes hacia la ley y sus procesos

Al indagar las percepciones de los servidores encontramos una voluntad positiva hacia el acceso a la información (sólo 14% cree que las solicitudes no ayudan a la transparencia). Sin embargo, 43% de los servidores creen que la mayoría de las solicitudes se usan para fines personales, 30% percibe que se guardan menos documentos y 25% cree que se guardan menos documentos sobre procesos deliberativos

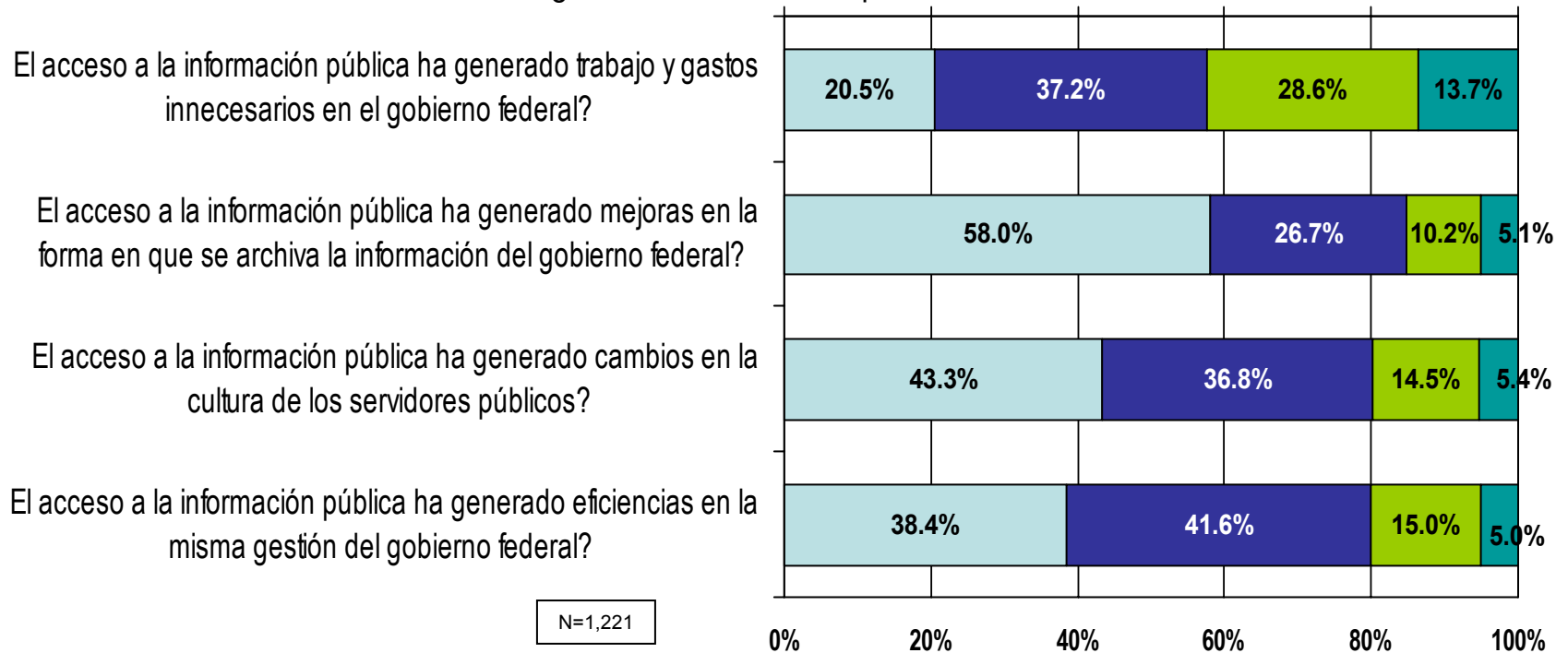
¿Qué tan de acuerdo está con que...



Actitudes hacia el acceso a la información

Se observa nuevamente la dualidad en la opinión: aunque los servidores creen que el acceso a la información genera trabajo y gastos innecesarios (58% del total), la gran mayoría (entre 80 y 85% del total) cree que el acceso a la información ha generado mejoras en el archivo de la información, eficiencias en la misma gestión pública y cambios en la cultura de los SP.

¿Qué tanto cree usted que..



Mucho

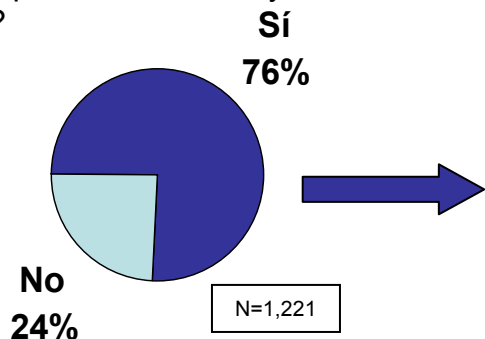
Algo

Poco

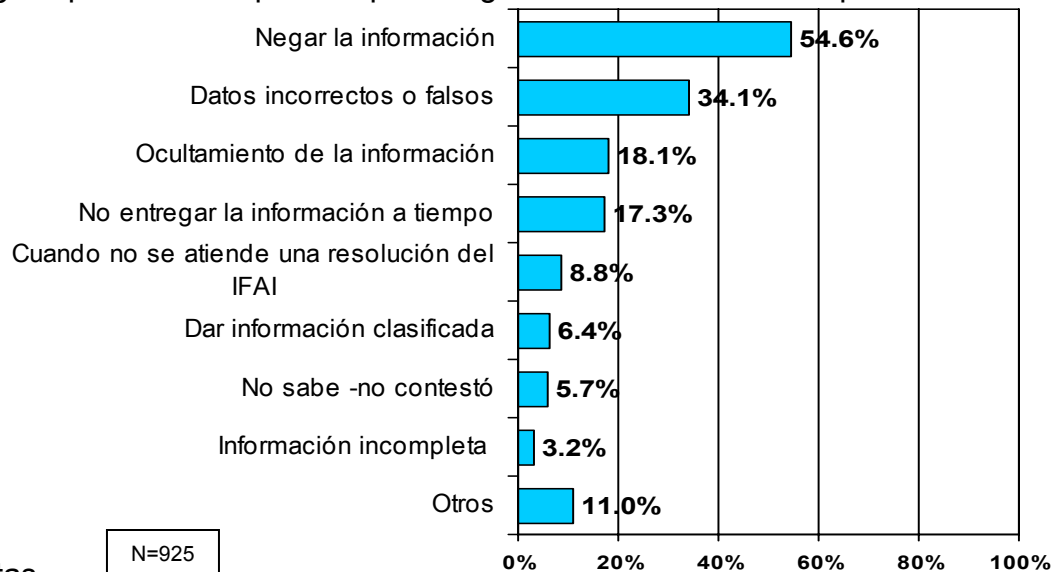
Nada

Conocimiento de sanciones

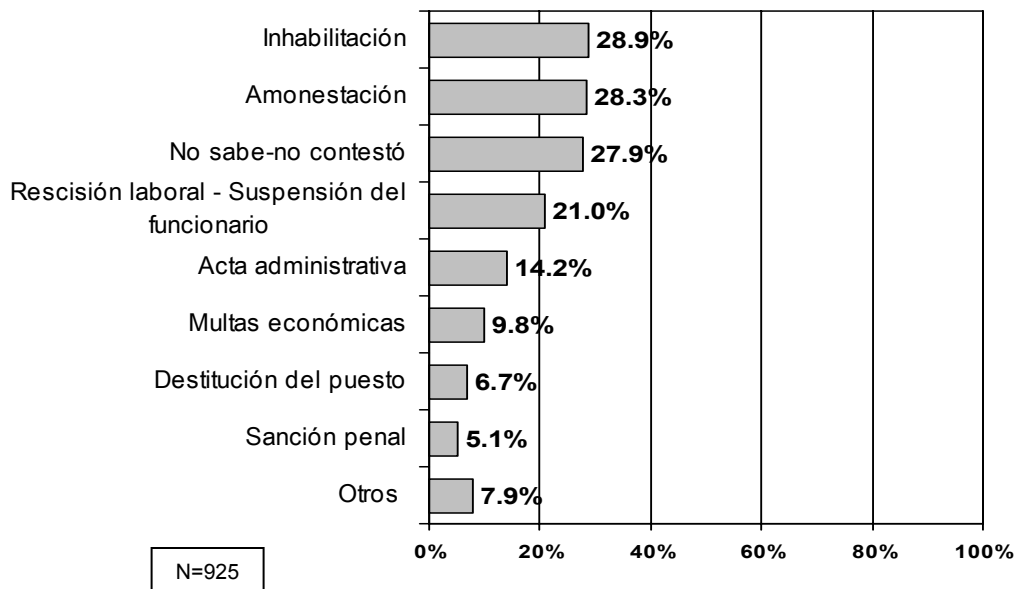
¿Sabe usted si existe alguna sanción para los servidores públicos en casos de incumplimiento con la ley de Acceso?



¿En qué casos se puede aplicar alguna sanción? Varias respuestas



¿Cuál o cuáles son las sanciones? Varias respuestas



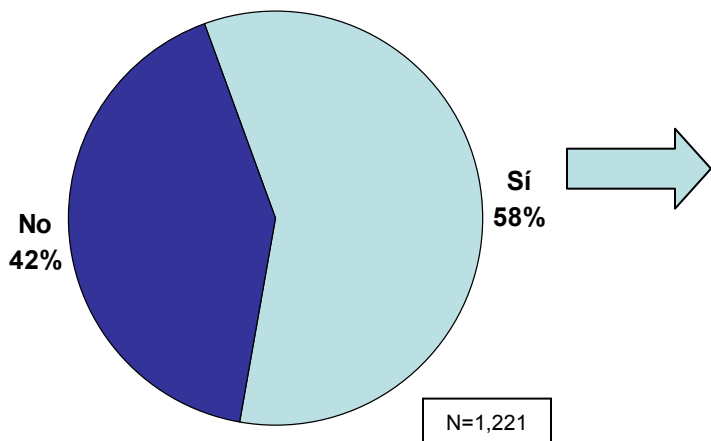
76% del total de servidores dice que sí existen sanciones en la Ley. Entre éstos servidores, la mayoría dice que los casos de sanción son negar la información y dar datos incorrectos o falsos.

Respuesta a solicitudes de información y procedimientos relacionados

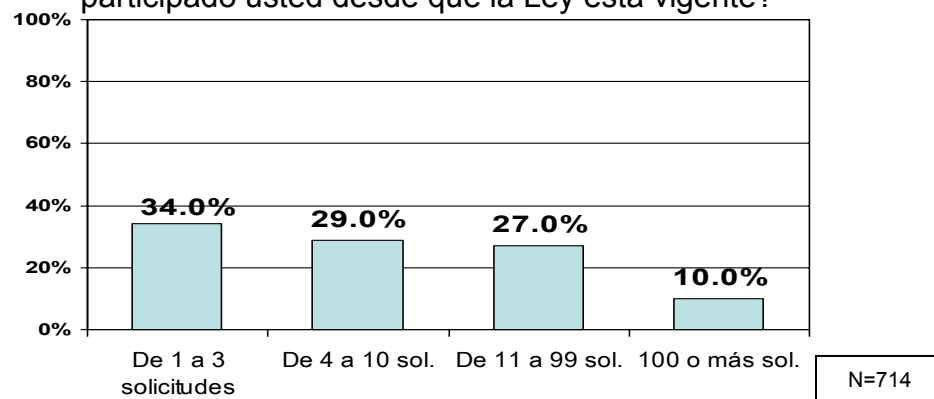
Participación en respuesta a solicitudes

58% del total de entrevistados ha participado en la respuesta a solicitudes de información. Entre los servidores que sí han participado, 34% ha trabajado de 1 a 3 solicitudes y 50% ha trabajado con 7 solicitudes o menos.

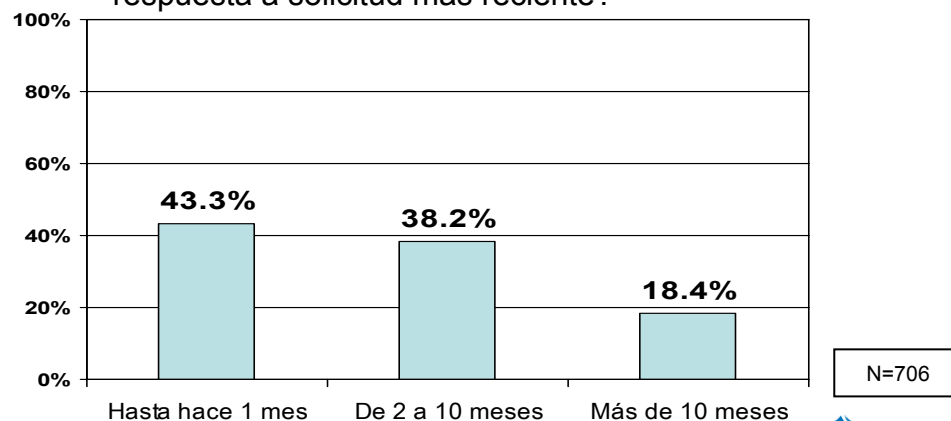
¿Ha participado usted en la recopilación de documentos o la elaboración de alguna respuesta a solicitudes de información según la Ley?



En total ¿en cuántas respuestas a solicitudes ha participado usted desde que la Ley está vigente?



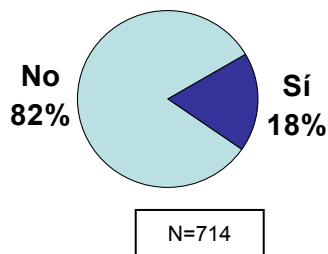
¿Hace cuánto tiempo es que participó en la respuesta a solicitud más reciente?



Problemas en respuestas (histórico)

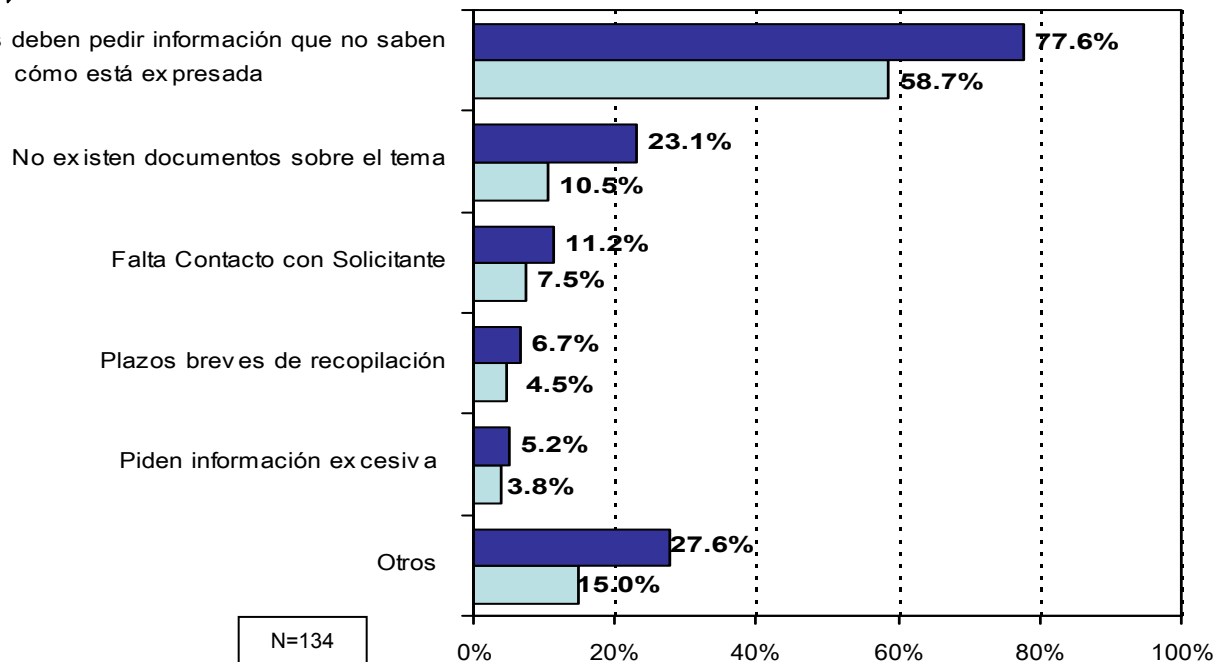
Entre los servidores que sí han respondido solicitudes, 18% ha tenido algún problema en sus respuestas.

Los servidores que han tenido algún problema perciben que la causa más importante es lo que denominamos el problema de formulación: el hecho de que el solicitante deba pedir información que no sabe cómo está expresada.



Los solicitantes deben pedir información que no saben cómo está expresada

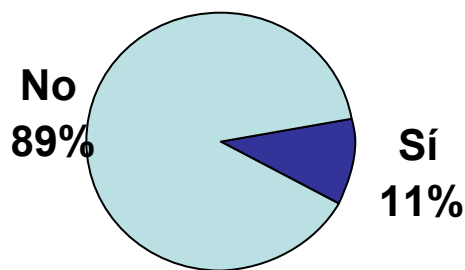
¿Cuál cree usted que es el origen de estos problemas?



□ Primera mención ■ Total menciones

Problemas en última respuesta

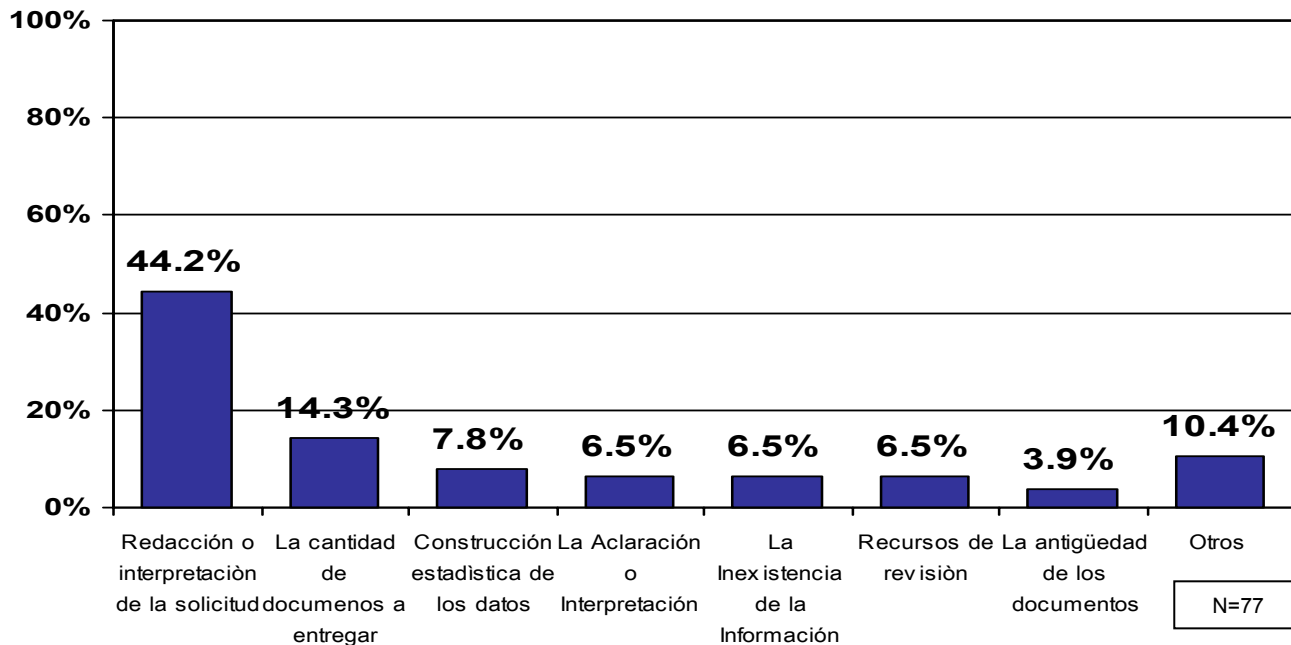
Entre los servidores que sí han respondido solicitudes, 11% tuvo algún problema en su última respuesta, particularmente en la interpretación o redacción de la solicitud.



¿Tuvo usted algún problema en la respuesta a esta solicitud de información?

N=714

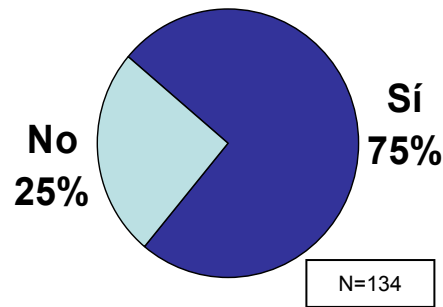
¿Cuál fue el problema?



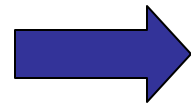
N=77

Aclaraciones (histórico)

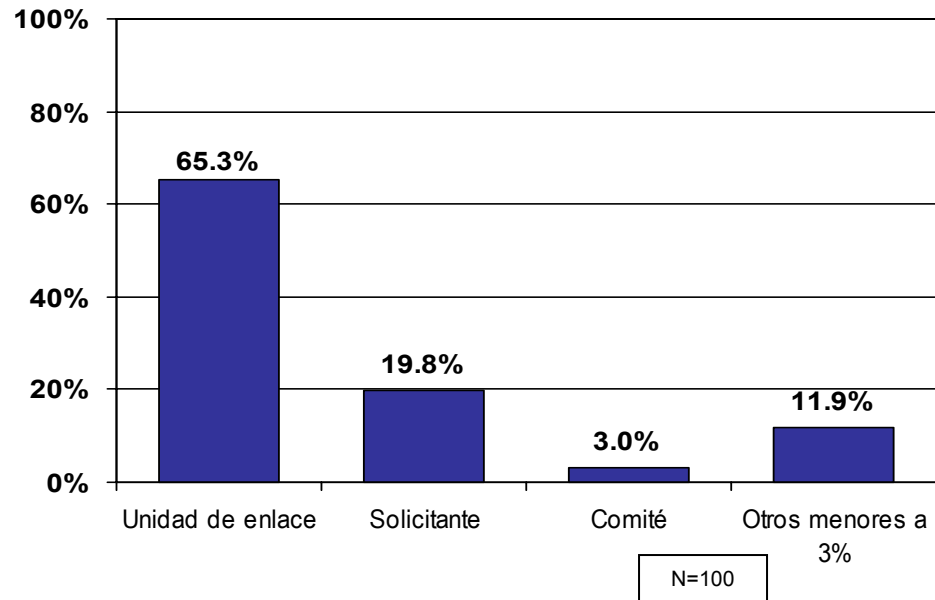
Entre los servidores que tuvieron algún problema el respuesta a solicitud, 75% declara que hizo alguna aclaración sobre el contenido, pero sólo 20% de estas aclaraciones se hicieron con el solicitante.



¿Hizo usted alguna aclaración sobre la redacción o contenido de la solicitud?



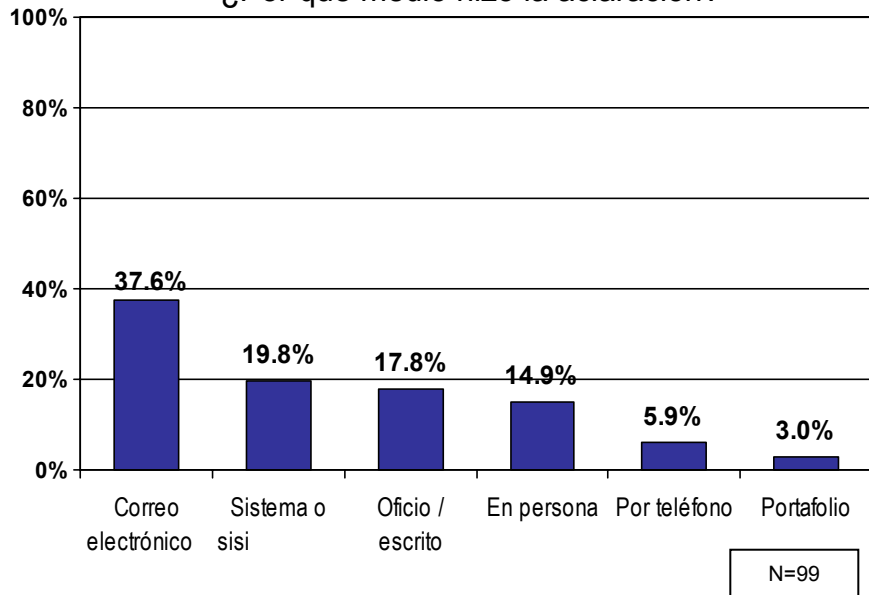
¿Con quién hizo la aclaración?



Aclaraciones

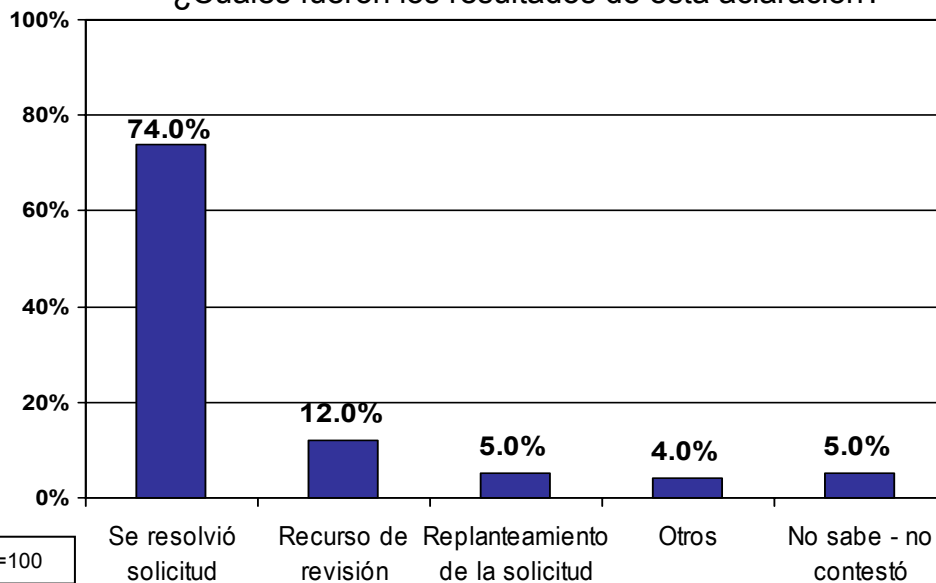
Las aclaraciones con la UE (65% del total de aclaraciones) se hacen en su mayoría por correo electrónico. Las aclaraciones con el solicitante se hacen en su mayoría por el SISI (55% de este tipo de aclaraciones)

¿Por qué medio hizo la aclaración?



En el total de las aclaraciones, 79% se resuelven o se replantean. Entre las aclaraciones que se hacen con el solicitante, 60% se resuelven o se replantean.

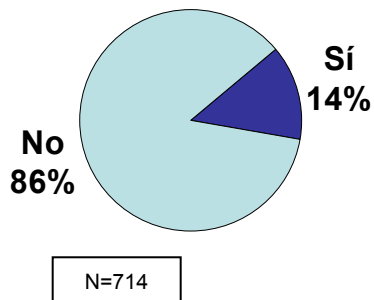
¿Cuáles fueron los resultados de ésta aclaración?



Recursos de revisión

Entre los servidores que han respondido solicitudes, 14% han participado en algún recurso de revisión. Los problemas más frecuentes en los recursos son la delimitación o expresión de la solicitud, criterios resolutivos del IFAI sin uniformidad y uso abusivo del solicitante recurrente.

¿Ha participado usted en algún recurso de revisión?



¿Cuáles diría usted que son las dificultades que encontró o ha encontrado en los recursos de revisión?



Actitudes y valores alrededor de la transparencia

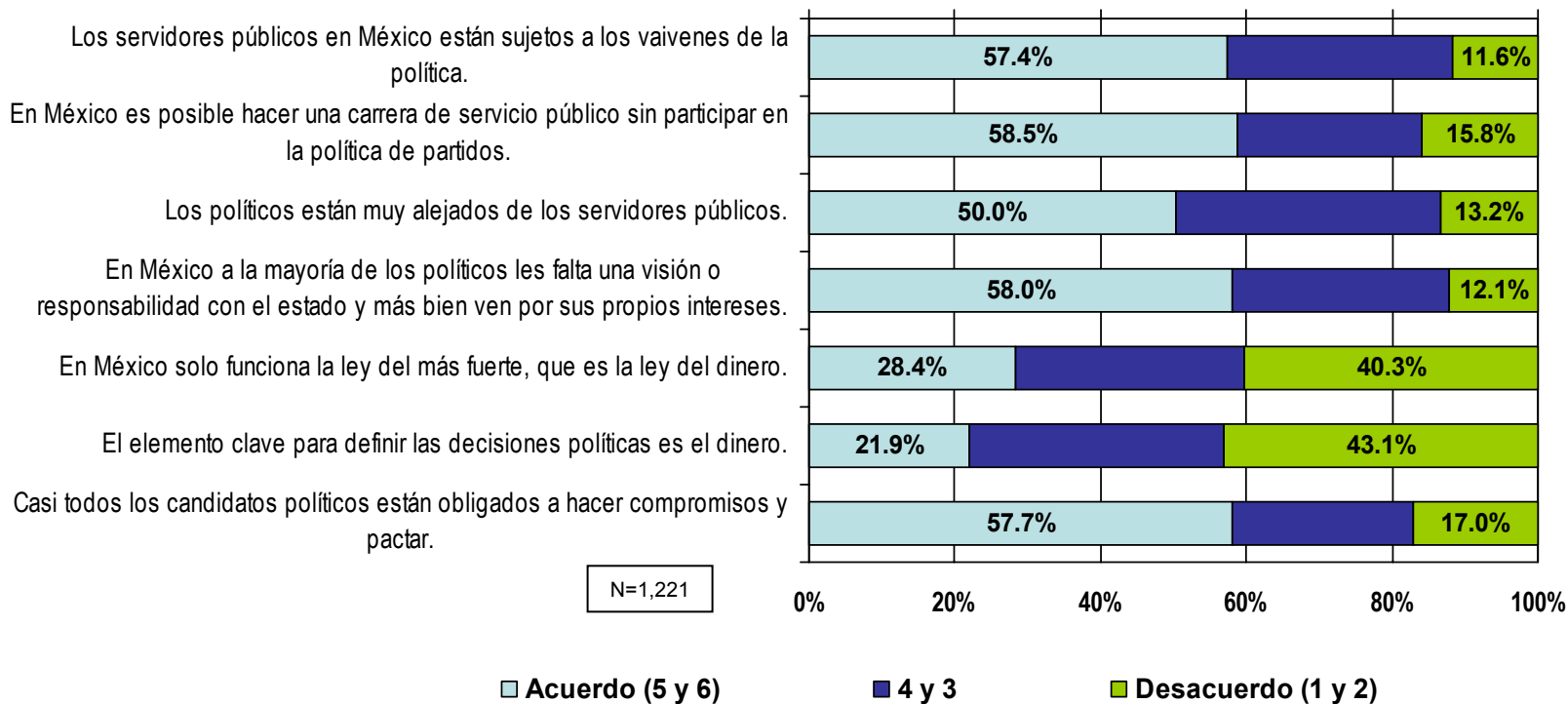
Cinismo político

58% de los entrevistados cree que los políticos en México carecen de una visión de estado.

28% de los entrevistados está muy de acuerdo con la frase “en México sólo funciona la ley del dinero”.

Los servidores ven la carrera en el gobierno sujeta a la política: 59% cree que están sujetos a sus vaivenes y 50% creen que los políticos están muy alejados de los servidores públicos.

¿Qué tan de acuerdo está con que...

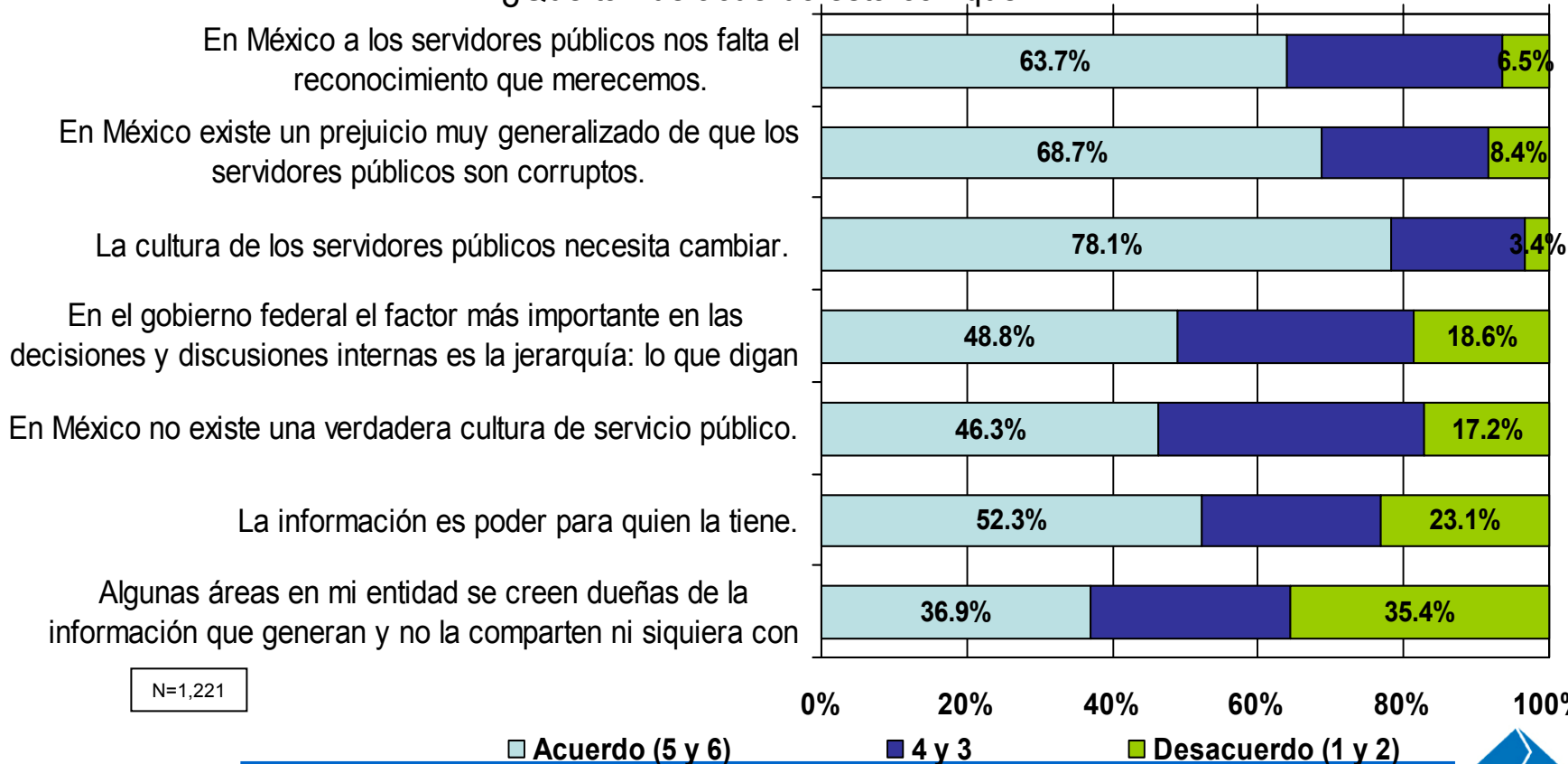


Cultura burocrática

Observamos una cultura burocrática: 49% de los informantes cree que la jerarquía es el factor elemental para las decisiones públicas.

La mayoría se sienten señalados por el prejuicio de que todos los servidores son corruptos (69% del total), creen que a los SP les falta reconocimiento social (64%) y que se requiere un cambio en la cultura burocrática (78%)

¿Qué tan de acuerdo está con que...

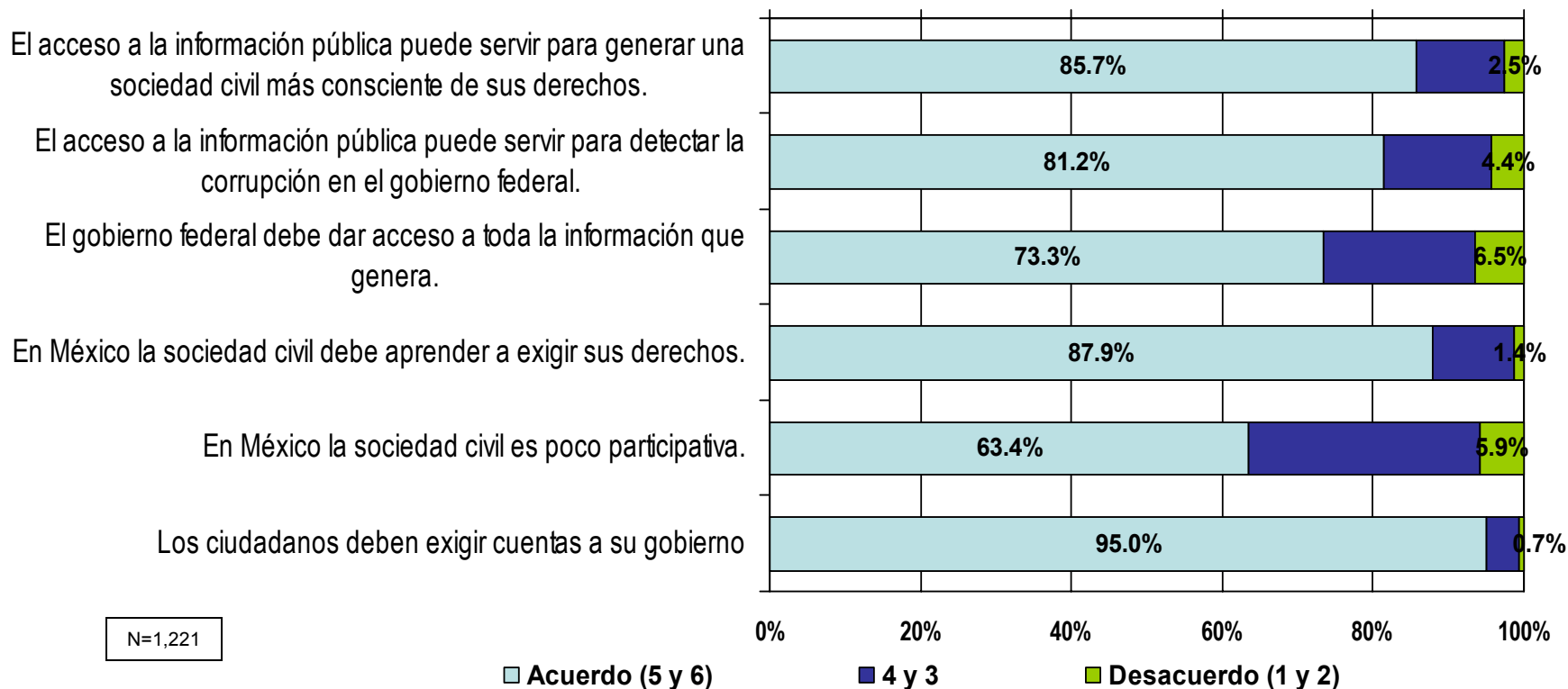


Actitudes hacia la participación ciudadana*

La gran mayoría de los informantes está de acuerdo con que el acceso a la información puede traer beneficios como una sociedad civil más consciente y la posibilidad de detectar corrupción.

Sin embargo, también creen que en México la sociedad civil es poco participativa y debe aprender a exigir sus derechos

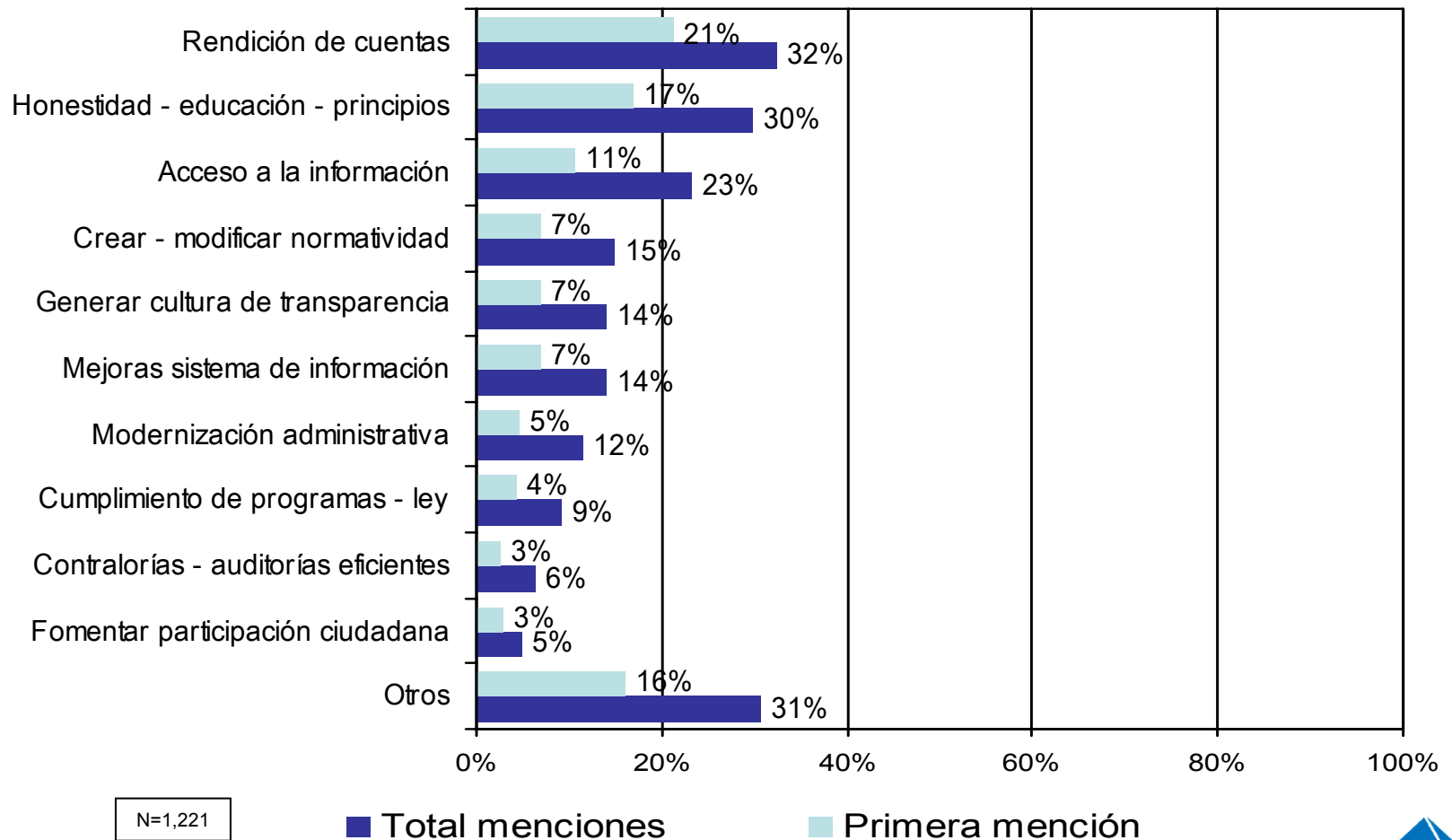
¿Qué tan de acuerdo está con que...



* Estas respuestas parecen muy altas

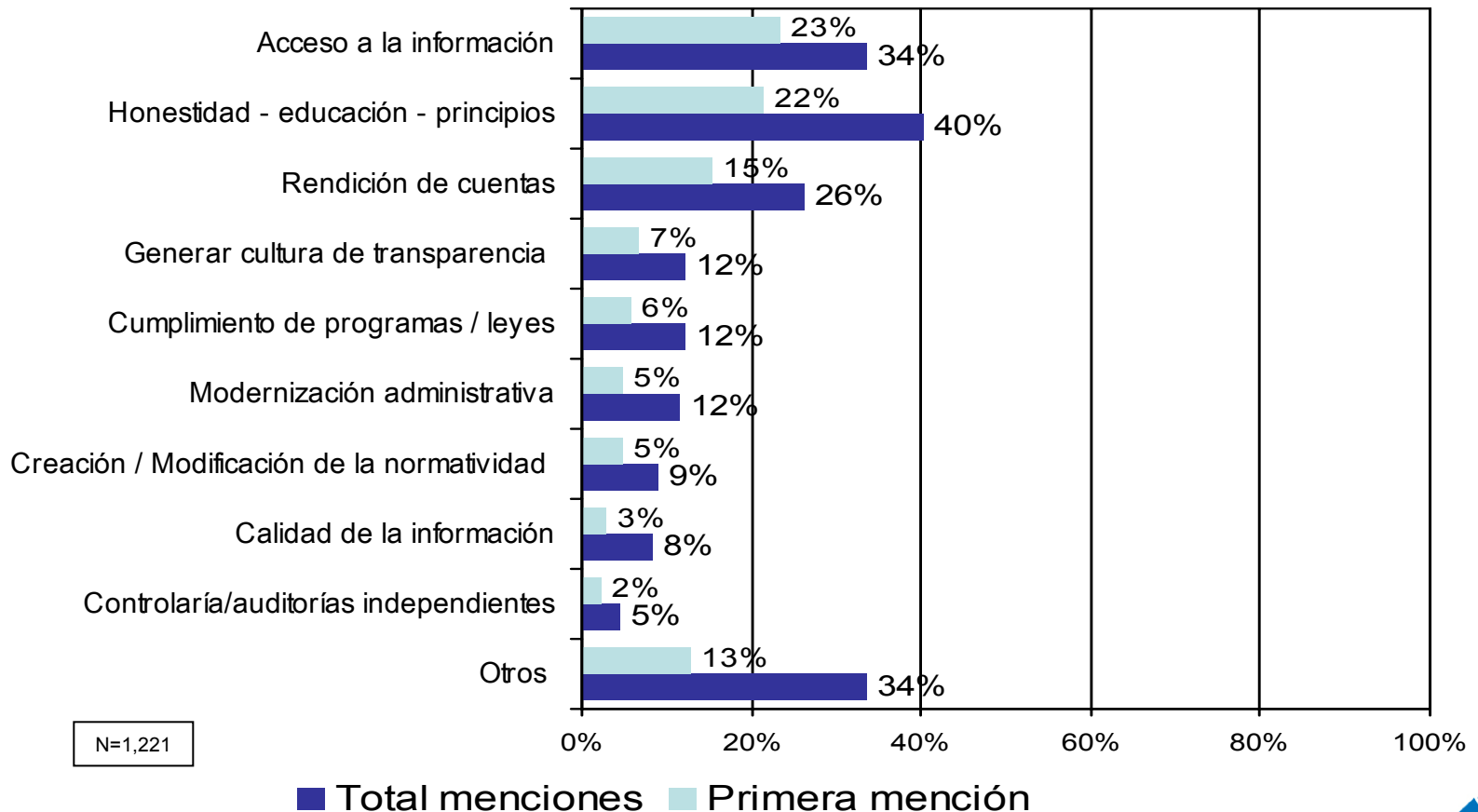
Corrupción

De forma espontánea los servidores dicen que los elementos que pueden combatir la corrupción en el gobierno federal son rendición de cuentas (21% de las primeras menciones), educación, valores morales y generación de cultura de transparencia (24%) y el acceso a la información (11%).



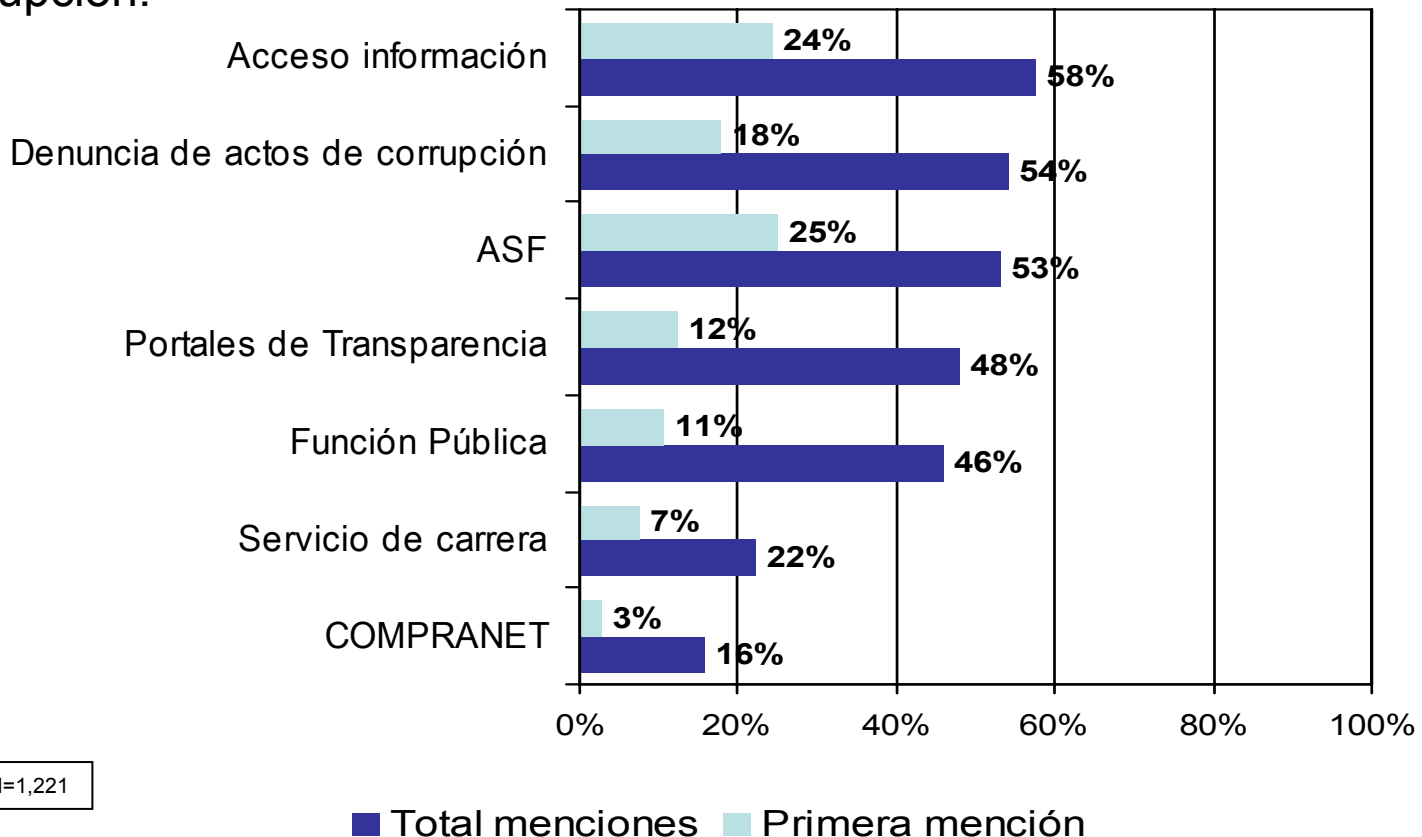
Transparencia

Cuando preguntamos qué elementos generan transparencia en la APF, de forma espontánea los servidores mencionan la educación o valores morales y generación de cultura de transparencia (29% del total de primeras menciones), el acceso a la información (23%), rendición de cuentas (15%) y creación, cumplimiento o modificación de normas (11%).



Transparencia

En pregunta cerrada con respuestas predefinidas que incluía sólo elementos tangibles, los servidores creen que los elementos más importantes para lograr transparencia son la Auditoría Superior de la Federación (25% del total de primeras menciones), el acceso a la información y la denuncia de actos de corrupción.

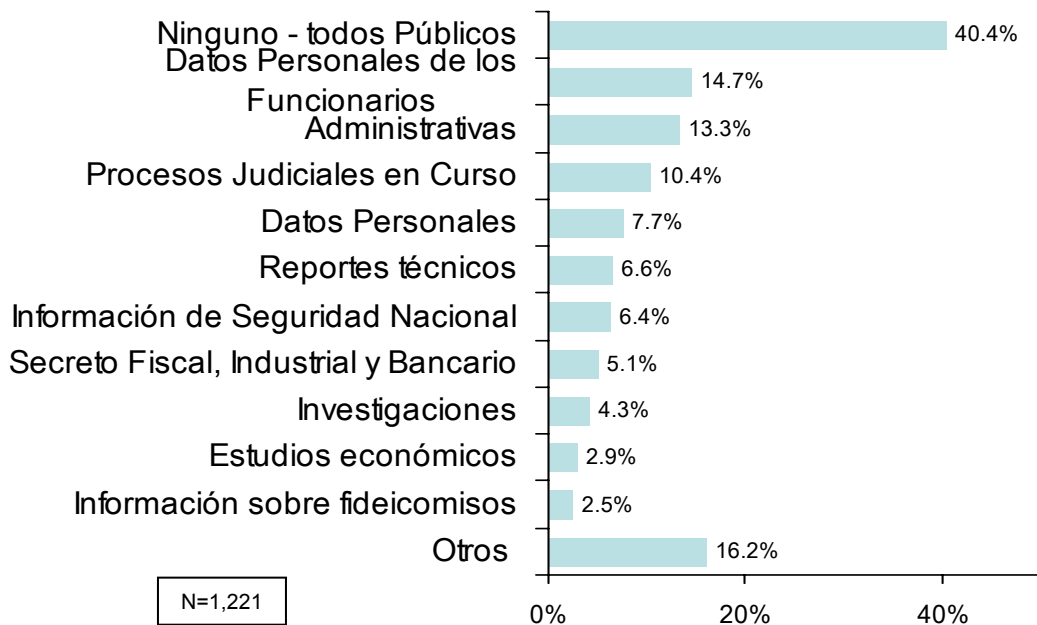


Actitudes y valores frente al acceso a la información

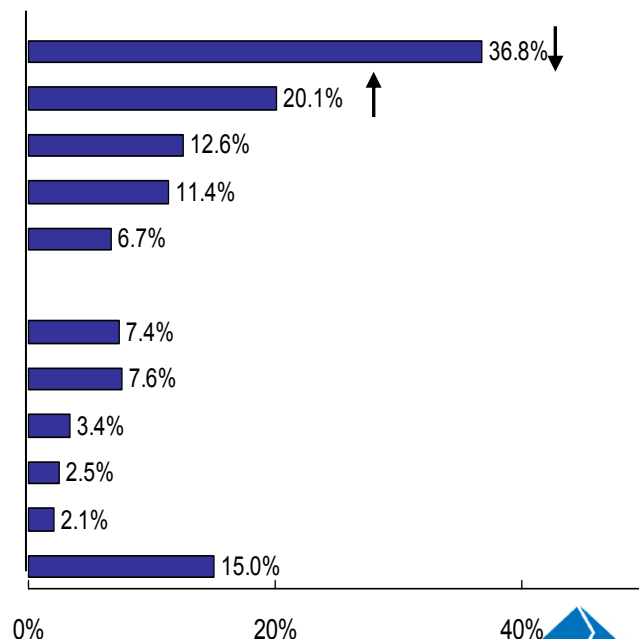
Conocimiento y opinión sobre información clasificada

Preguntamos qué documentos creen que están clasificados y cuáles deberían estarlo. Al comparar vemos que las menciones de “ninguno” son menores en los documentos que deberían estar clasificados y que las menciones de datos de funcionarios o documentos que involucran algún secreto legal son mayores para los que debería estar clasificado. Es decir, los servidores creen que debería haber menos documentos públicos en sus áreas, particularmente los datos de funcionarios y los documentos relacionados con secreto bancario, fiscal o industrial.

De toda la información y documentos o registros que se generan en su área, por favor dígame qué tipo de información o documentos **cree usted** que **actualmente están reservados o no se pueden entregar al público**? Mult.



Y ¿qué tipo de información o documentos cree usted que **deberían ser reservados**? Multirespuesta



Cuándo los servidores creen que la negación se justifica

Existen una serie de motivos que para muchos servidores pueden justificar “la protección” de la información: que el acceso a la información se convierta en un negocio (62% del total entrevistado), que se den ventajas “indebidas” a algún solicitante (58%), que la información pueda ser utilizada para atacar a su entidad (48%) o que se generen mayores costos para su entidad (47%).

¿Qué tan de acuerdo está con que la información se debe proteger ...

... cuando el jefe no ha autorizado esa entrega de información?

... para evitar darle ventajas indebidas a algún solicitante?

... cuando no existe una obligación explícita para generar ese archivo o registro?

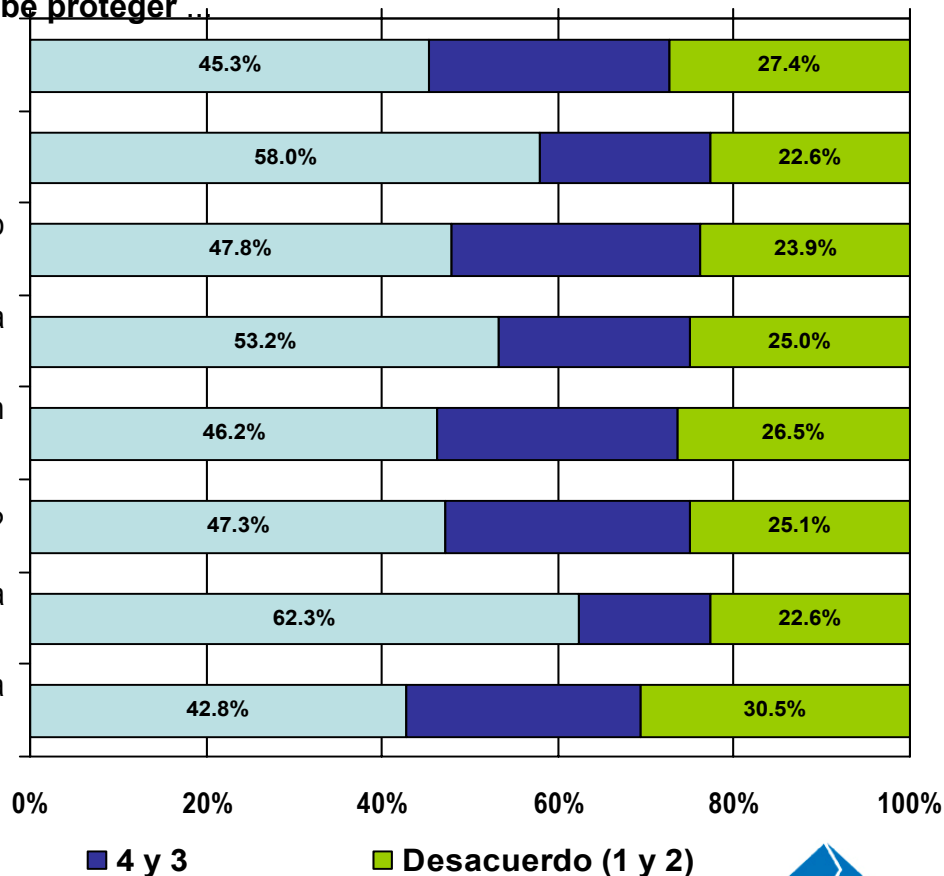
... cuando sospechamos que la información va a ser utilizada para atacar a la entidad?

... para evitar dar a la prensa elementos que comprometan la ejecución de un programa?

... para evitar que se generen costos mayores para su entidad?

... para evitar convertirse en la base de un negocio que usa la información y el trabajo del gobierno con fines lucrativos?

... para evitar que los funcionarios estén en una posición inequitativa porque se puede obtener mucha información personal de ellos,



N=1,221

Acuerdo (5 y 6)

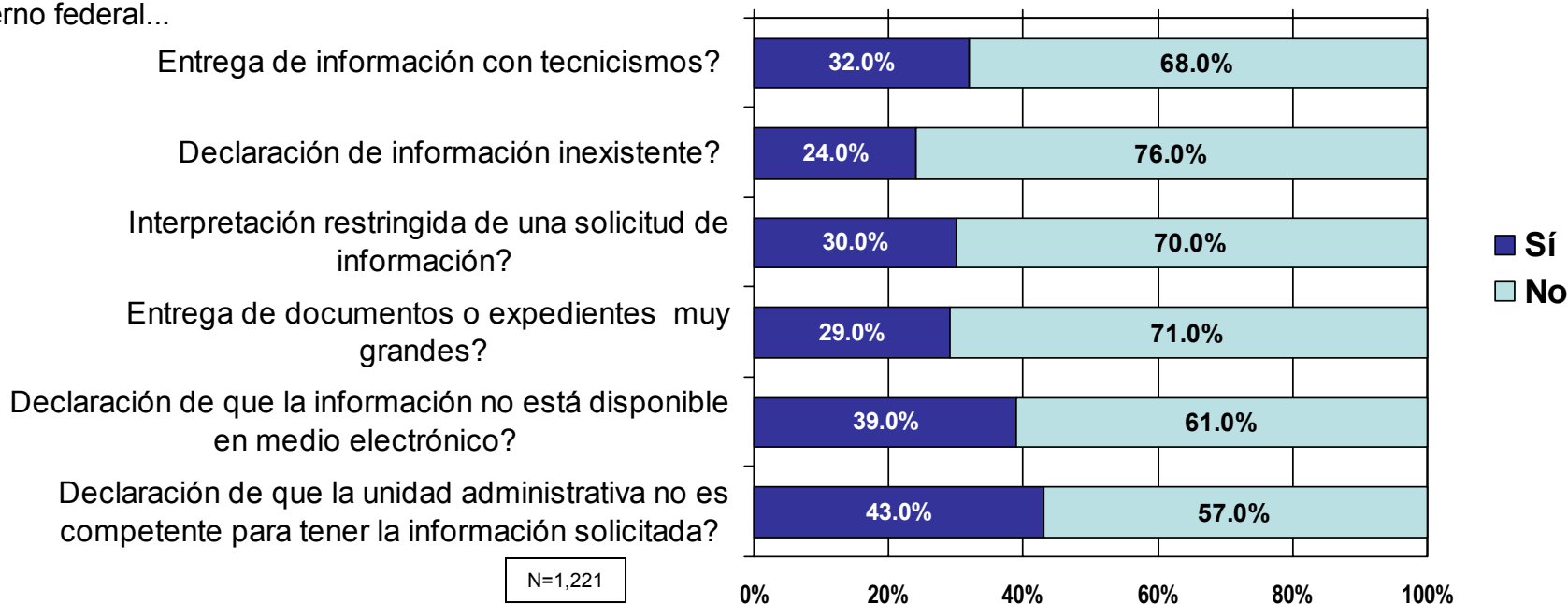
4 y 3

Desacuerdo (1 y 2)

Reportes indirectos sobre estrategias para negación*

Las estrategias más conocidas o escuchadas entre los servidores son que la unidad se declare incompetente, que la información no está disponible en medio electrónico, entrega de información con tecnicismos y la interpretación restringida de las solicitudes. Además, en la categoría de otros los servidores mencionaron entregar información que dejó de estar vigente, declarar información reservada y decir que la solicitud no es suficientemente clara.

¿Cuál o cuáles de estas estrategias ha escuchado usted que se usen en su entidad o en alguna otra entidad del gobierno federal...



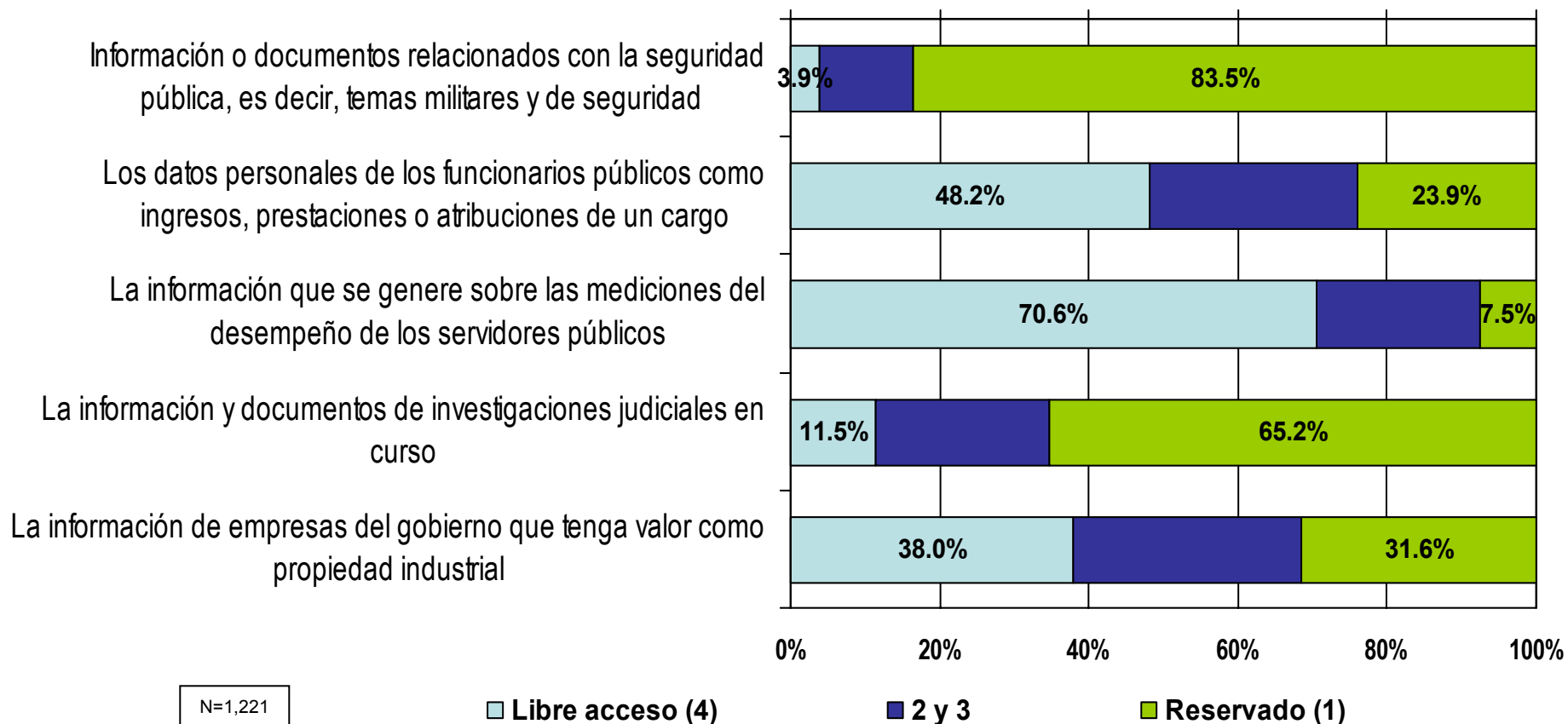
* Estos números **sólo son indicativos**. Como no creemos que los servidores contestaran abiertamente si usaban alguna de éstas estrategias para negar información, preguntamos por lo que han escuchado que se hace.

Temas clasificados

Los servidores creen que los documentos relacionados a seguridad pública deben ser clasificados (84% del total)

Sólo 48% de los servidores cree que sus datos personales deban tener libre acceso

¿Qué tan reservado o de libre acceso debe ser...



Resumen y Conclusiones

Resumen

Perfil de los entrevistados

- ❖ Casi dos tercios de los entrevistados tienen más de 40 años de edad. La carrera profesional más común es la de derecho
- ❖ 10% de los entrevistados iniciaron su trabajo en el puesto actual hace 4 meses o menos y 68% están en su cargo desde el sexenio anterior.
- ❖ A pesar de que los servidores tienen una larga experiencia en la APF (57% de los servidores tienen más de 10 años de experiencia en la APF), han cambiado poco de entidades (45% del total sólo ha trabajado en una entidad)

Archivos

- ❖ Destaca la gran variedad de documentos de trabajo que se generan en la APF. Los documentos más comunes son los oficios, informes, notas informativas, programas de trabajo, metas, minutas de juntas, memorandos y atentas notas. Casi 100% de los servidores entrevistados declarara que en su área sí se guardan estos documentos.
- ❖ 20% del total de entrevistados acepta que no sabe si se usan reglas para archivar o no conoce las reglas.

Ley Federal de Acceso a la Información Pública

- ❖ 83% de los entrevistados declara conocer la ley.
- ❖ Los servidores creen que los efectos de la ley han sido más positivos que negativos. Entre los efectos positivos 55% de los servidores mencionan de forma espontánea crear transparencia y acceso a la información. Entre los efectos negativos la mención más importantes es “ninguno” que dieron 36% de los entrevistados, el mal uso de la información (29%), trabajo adicional y la reglamentación en la solicitud de información.
- ❖ Cuando pedimos que calificaran distintos procesos de la Ley, alrededor de un cuarto de los servidores entrevistados reprueban los tiempos de respuesta, el costo de la información y los recursos de revisión.
- ❖ 76% de los informantes dice que la Ley contempla sanciones para los funcionarios, principalmente por negar la información.
- ❖ En diversas preguntas se observa que la gran mayoría de los servidores creen que la implementación de la Ley ha generado mejoras importantes en manejo de información y modernización de la APF. Sin embargo, los servidores NO hacen menciones importantes de las eficiencias y mejoras en las preguntas espontáneas, lo que indica la necesidad de crear conciencia de estas mejoras.

Respuesta a solicitudes de información

Los datos de la encuesta confirman la hipótesis del problema de formulación - entendimiento de las solicitudes:

- ❖ **Reportan los problemas y la causa.** Entre los entrevistados que han participado en algún proceso de respuesta, 18% declara haber tenido problemas con alguna solicitud. Los servidores que han tenido algún problema perciben que la causa más importante es el hecho que el solicitante deba pedir algo que no conoce: “pedir información que el solicitante no sabe cómo está expresada” (60% de las primeras menciones) y “falta contacto con el solicitante” (8% de las primeras menciones)
- ❖ **Poco uso de aclaraciones** Entre el total de servidores que vivieron una solicitud con problemas, sólo 15% hizo alguna aclaración con el solicitante.
- ❖ **El problema de formulación llega hasta los recursos de revisión.** Entre el total de servidores que han respondido una solicitud, 14% ha participado en algún recurso de revisión. El problema más frecuente en los recursos de revisión según los entrevistados es el de “pedir información que el solicitante no sabe cómo está expresada”.

Actitudes hacia la Ley

- ❖ Observamos un conjunto de actitudes que confirman una hipótesis del estudio cualitativo. Aunque los servidores muestran actitudes positivas hacia la transparencia en abstracto, existe el riesgo de que acaben percibiendo el acceso a la información más como un problema o carga a cumplir que no contribuye claramente a algún beneficio social, como ya se perciben algunos trámites de la Función Pública.
- ❖ Primero, encontramos una voluntad positiva hacia el acceso a la información (sólo 14% del total de servidores cree que las solicitudes no ayudan a la transparencia). Sin embargo, 43% de los servidores creen que la mayoría de las solicitudes se usan para fines personales, 30% percibe que hoy se guardan menos documentos y 25% cree que hoy se guardan menos documentos deliberativos.
- ❖ Segundo, falta conciencia sobre los efectos positivos del acceso a la información. Aunque los servidores creen que el acceso a la información genera trabajo y gastos innecesarios (58% del total), la gran mayoría (entre 80 y 85% del total) cree que también ha generado mejoras en la organización archivística de la información y eficiencias en la misma gestión pública. La conciencia sobre estas mejoras no es tan importante en las preguntas espontáneas.

Cultura y valores de los servidores

- ❖ Un buen número de los servidores muestra “cinismo político”: casi 60% cree que los políticos en México carecen de una visión de estado, que es imposible hacer una carrera de servicio público sin participar en la política y se sienten sujetos a los vaivenes de los cambios políticos.
- ❖ Además, se observa una cultura burocrática entre la mayoría de los informantes: 49% cree que la jerarquía es el factor elemental en las decisiones del gobierno
- ❖ La mayoría de los servidores se sienten señalados por el prejuicio de que todos los servidores son corruptos (69% del total) y creen que a los SP les falta reconocimiento social (64%).

Cómo creen que se puede combatir corrupción y generar transparencia

- ❖ Para conocer la opinión y observar el vínculo entre transparencia y combate a la corrupción, preguntamos qué elementos contribuyen en cada caso (en pregunta abierta). Los servidores mencionan siempre como primer elemento el conjunto de respuestas educación, valores y generación de cultura de transparencia.
- ❖ En general mencionan los mismos elementos para combatir la corrupción y lograr transparencia en la APF, aunque con diferente énfasis.
- ❖ Para lograr transparencia hacen más énfasis en el acceso a la información (23% de las primeras menciones), rendición de cuentas (15%) y el cumplimiento de programas o leyes (7%).
- ❖ Para combatir la corrupción los servidores entrevistados hacen más énfasis en la rendición de cuentas (21% de las primeras menciones), el acceso a la información (11%) y la creación o modificación de normas (7%).

-
- ❖ Es importante recalcar que en ambos temas los SP hacen pocas menciones a la participación ciudadana (alrededor de 3% de las primeras menciones en ambos casos) y las auditorías eficientes (3%)
 - ❖ Después preguntamos cuáles son los elementos más importantes para lograr un gobierno **transparente** dentro de una lista definida y sólo incluimos elementos existentes o tangibles, sin la opción de cultura o valores. Los servidores respondieron que la Auditoría Superior de la Federación (25% de los informantes), el acceso a la información (24%) y la denuncia de actos de corrupción (18% de los informantes).

Negación de la información y motivos que justifican negar el acceso

- ❖ Existen una serie de motivos que para muchos servidores pueden justificar “la protección” de la información: que el acceso a la información se convierta en un negocio (62% del total entrevistado) y que se generen mayores costos para su entidad (47%), que se den ventajas “indebidas” a algún solicitante (58% del total entrevistado) y que la información pueda ser utilizada para atacar a su entidad (48%)
- ❖ Como sabemos que no podemos medir la incidencia con que se niega la información, generamos una variable *indicativa indirecta*: el porcentaje de servidores que han escuchado o conocen ciertas estrategias de negación. Las más conocidas son: que la unidad administrativa se declare incompetente (43% del total de entrevistados ha escuchado que ésa estrategia se use), declarar que la información no está disponible en medio electrónico (39%), entrega de información con tecnicismos (32%) y la interpretación restringida de las solicitudes (30%). Además, en la categoría de otros algunos servidores mencionaron directamente la entrega de información que perdió vigencia, la declaración de información clasificada y el decir que la solicitud no es suficientemente clara.

Riesgos detectados

- ❖ El desarrollo de valores intrínsecos alrededor del acceso a la información entre los SP se enfrenta con un conjunto encadenado de prejuicios, problemas de comunicación y percepciones negativas.
- ❖ Observamos el riesgo de que la imagen del IFAI se acerque a la imagen de la Contraloría cuando los SP perciban algunos trámites como inútiles, consideren al IFAI un fiscal distante y creen que la transparencia no tiene ningún efecto social importante. Los elementos que indican este riesgo son:
 - La percepción que ya existe sobre el IFAI (lejano y distante);
 - El que los SP perciban que el acceso a la información se ha traducido en menos confianza social y sólo ha generado más desprestigio para su figura;
 - El que la respuesta de solicitudes haya implicado trabajo adicional y que los SP no vean un vínculo claro con la transparencia porque creen que las solicitudes tienen un uso personal o lucrativo;
 - Los SP perciben que la Ley es inequitativa y los deja en una situación más vulnerable que el resto de los ciudadanos en juicios civiles, laborales, etc.: sólo 48% de los informantes cree que los datos personales de los servidores deben tener libre acceso

Recomendaciones

Para mejorar la medición y análisis de la cultura de transparencia

- ❖ Evaluar la necesidad y conveniencia de entrevistar contralores internos. Evaluar qué papel realmente han tenido los contralores en la revisión de archivos.
- ❖ Realizar un buen diagnóstico de los archivos existentes en la APF que permita reforzar las reglas y la operación de archivos a partir de un diagnóstico completo y actualizado.
- ❖ Realizar un análisis comparativo sobre las campañas más importantes sobre transparencia y corrupción en el mundo.

Para la operación del sistema de acceso a la información

- ❖ Establecer **uno o más mecanismos que permitan reducir los problemas de formulación**. Se puede considerar asistencia telefónica y/o agregar un paso en el sistema donde la entidad pueda contactar al solicitante que haya expresado su anuencia.
- ❖ Buscar la forma de generar **incentivos** para los servidores que produzcan respuestas con calidad o apego a la solicitud original
- ❖ Reforzar las reglas y la administración de archivos

Para atacar el riesgo de que el acceso a la información se posicione como una carga burocrática sin efectos sociales, para generar más cultura de transparencia en general y entre los servidores públicos

- ❖ Ampliar la definición de la transparencia en la comunicación. Hoy el IFAI hace mucho énfasis en las solicitudes de información y podría trabajar más con temas como los portales de transparencia, los archivos, la modernización de la APF, etc.
- ❖ El IFAI puede trabajar una estrategia de comunicación y campañas educativas con objetivos o programas **concretos** que favorezcan la formación de una cultura cívica y política. Los ejes de esta comunicación podrían ser al menos los conceptos de transparencia, corresponsabilidad y participación ciudadana.

Para atacar el riesgo de que el acceso a la información se posicione como una carga burocrática sin efectos sociales, para transmitir las bondades de la Ley e iniciar cambios en la cultura de los servidores públicos

- ❖ También se puede avanzar parcialmente con **campañas que cambien la percepción de los mismos servidores sobre la APF y su posición en ella**. En particular, se pueden evaluar estrategias que generen que los servidores se sientan en una posición diferente dentro de la APF, estrategias que generen **apoderamiento**, responsabilidad y que faciliten la denuncia de otros funcionarios o de acciones corruptas.
- ❖ Evaluar campañas que busquen generar **compromiso** entre los servidores con la promoción de los beneficios (sociales y en la APF) que ha traído el acceso a la información. En principio se puede considerar: transmitir el vínculo entre solicitudes de información y la transparencia, transmitir beneficios de generación de archivos y modernización, generación de conocimiento y participación ciudadana y el cambio o **apoderamiento** que puede dar el uso de la información en casos concretos como competencia en telecomunicaciones.

Adición

En una valiosa discusión con el equipo del IFAI generamos algunas ideas que queremos repetir aquí.

- ❖ El IFAI puede evaluar la conveniencia de centrar sus campañas de comunicación más en el acceso a la información y su beneficio social que en la imagen o el nombre del IFAI.
- ❖ La comisionada Marván sugirió trabajar con la idea de que la información es verdaderamente pública (y no propiedad de un solicitante que la recibe) al hacer énfasis en la disponibilidad inmediata y general de la información en el SISI (y los portales de transparencia). Nos parece que esta sugerencia tiene varios puntos fuertes: logra transmitir la idea de que las solicitudes generan información de verdad pública (al alcance de todos) y por ello permite una sensación de apoderamiento y ayuda a la percepción de que las solicitudes sí tienen un beneficio social.
- ❖ Queremos repetir la necesidad de ampliar el énfasis de la comunicación de transparencia más allá de las solicitudes de información. Cuando se pone énfasis en solicitudes se pone la carga del acceso a la información en el solicitante (con todas las limitaciones y riesgos que tienen las solicitudes), se trabaja con una actitud tipo denuncia y se mantiene la percepción de que la información será propiedad del solicitante. Trabajar con conceptos como los portales de transparencia o las respuestas a solicitudes disponibles en el SISI no tiene estos problemas.