

A large, stylized, white letter 'M' with a slight 3D effect, centered at the top of the page. The background is a blue, glowing tunnel of binary code (0s and 1s) that recedes into the distance.

MÉTRICA DE LA  
TRANSPARENCIA

2010



CIDE

Centro de Investigación  
y Docencia Económicas A.C.



COMAIP

Conferencia Mexicana de  
Acceso a la Información Pública

Este trabajo fue desarrollado por un equipo de investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, integrado por:

**Coordinador general:**

Sergio López Ayllón

**Gerente de proyecto:**

Dirk Zavala

**Investigadores:**

David Arellano

Guillermo Cejudo

Alejandra Ríos Cázares

**Investigadores asociados:**

Ana Elena Fierro

Adriana García

Juanita Gómez

**Asistentes de investigación:**

Rosa I. Enriquez

Raquel López

Luis J. Rivero

Adriana Rosas

**Coordinadora Administrativa:**

Wendolyn Veana

Las opiniones contenidas en este trabajo representan el punto de vista del equipo de investigación y no reflejan necesariamente las del CIDE o la COMAIP.

## TABLA DE CONTENIDO

I. Presentación de la Métrica de Transparencia 2010.....	1
II. Dimensión normativa .....	10
A. Introducción.....	10
B. Nota metodológica .....	13
C. Análisis.....	16
D. Solicitud de acceso a la información pública y recursos ante órganos garantes.....	24
1. Introducción .....	24
2. Análisis de procesos.....	25
E. Conclusiones y recomendaciones.....	50
III. Dimensión portales de transparencia .....	60
A. Introducción .....	60
B. Nota metodológica.....	61
C. Análisis .....	66
D. Buenas prácticas y áreas de oportunidad.....	80
1. Lenguaje claro o ciudadano.....	81
2. Orden y ubicación de la información .....	83
3. Tecnología y facilidad de acceso .....	84
E. La transparencia como política pública .....	86
IV. Dimensión usuario simulado .....	89
A. Proceso de acceso a la información y calidad de las respuestas .....	89
B. Nota metodológica.....	90
C. Proceso.....	91
1. Datos sobre el proceso .....	92
D. Calidad de las respuestas.....	102
E. Resultados agregados.....	104
F. Calificación usuario simulado .....	108
G. Prácticas contrarias a la transparencia.....	110
1. Sobre el proceso.....	111
2. En las respuestas.....	113
3. Equivocaciones .....	113
4. Formalismos .....	114
5. Negativas.....	115
H. Conclusiones .....	116
V. Capacidades institucionales de los órganos garantes.....	118
A. Introducción .....	118
B. Nota metodológica.....	119
C. Capacidad institucional.....	120
1. Autonomía .....	120
2. Capacidad directiva.....	123
3. Organización.....	132
4. Capacidad operativa .....	139
D. Índice de capacidad institucional .....	176

1. Integración.....	176
2. Resultados.....	181
E. Las contrapartes de los OG: las unidades de acceso.....	187
F. Conclusiones y recomendaciones.....	194
VI. Aspectos estadísticos.....	198
A. Introducción.....	198
B. Nota metodológica.....	198
C. Estadística descriptiva.....	199
1. Solicitudes de acceso a la información.....	199
2. Estadística en los órganos garantes.....	203
3. Solicitudes de acceso a la información versus recursos de revisión.....	204
4. Recursos de revisión y amparo.....	206
D. Estadística en las unidades de enlace.....	209
E. Conclusiones y recomendaciones.....	210
VII. Conclusiones y recomendaciones.....	214
A. Las dimensiones de la métrica.....	214
B. El valor de la especificidad de cada estado.....	220
C. Hacia una explicación: algunas correlaciones significativas.....	222
D. Algunas conclusiones y recomendaciones finales.....	225
1. Reducir las asimetrías.....	226
2. Fortalecer la oferta.....	229
3. Fortalecer la demanda.....	232
VIII. Bibliografía.....	235
IX. Anexos.....	237
A. Dimensión normatividad.....	237
1. Historial legislativo en materia de transparencia.....	237
2. Evaluación de la calidad normativa.....	238
B. Dimensión portales.....	269
1. Criterios de evaluación portales.....	269
2. Tabla de valores cruce información pública de oficio y portales.....	277
C. Dimensión usuario simulado.....	278
1. Listado eje de solicitudes de acceso y criterios de evaluación.....	278
2. Dispersión por tipo de sujeto obligado (cruce de calificación y tiempo).....	303
D. Capacidades institucionales.....	304
1. Cuestionario.....	304
2. Autonomía de los OG.....	314
3. Promedio anual de sesiones plenarios por entidad.....	316
4. Número de direcciones, empleados y proporción empleados/direcciones.....	318
5. Datos sobre recursos erogados y funcionarios.....	320
6. Instrumentos de recopilación de información – Unidades de enlace.....	328
7. Problemas y retos.....	332
8. Solicitudes de información.....	335

## I. **Presentación de la Métrica de Transparencia 2010**

En el segundo semestre de 2009 la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (en adelante COMAIP) lanzó una convocatoria pública para realizar la segunda medición nacional de transparencia y acceso a la información, conocida como la Métrica de Transparencia 2010. La COMAIP está integrada por los 33 organismos de acceso a la información pública del país (entidades federativas, Distrito Federal e IFAI) y durante la convocatoria y selección de propuestas estuvo acompañada por diversas organizaciones de la sociedad civil (Transparencia Mexicana, Artículo XIX, Alianza Cívica, Fundar y la Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación). La propuesta presentada por un grupo de investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (en adelante el CIDE) fue seleccionada y se encomendó a esta institución, que forma parte del Sistema de Centros Públicos de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la ejecución del estudio, cuyos principales resultados se presentan en este informe.

El estudio tiene varios objetivos. En primer lugar, dar cuenta del estado que guarda la transparencia y el acceso a la información en todo el país, en todos los poderes (ejecutivo, legislativo, judicial y órganos con autonomía constitucional) y en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). En segundo lugar identificar avances, buenas prácticas y ventanas de oportunidad para mejorar la transparencia y los instrumentos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Lo anterior dentro de una perspectiva de mediano y largo plazo que considera que el proceso de implantación de estas políticas requiere necesariamente de un proceso de maduración jurídica, organizacional e institucional, y que por ello no es razonable esperar cambios radicales en periodos relativamente breves de tiempo, sino que es necesario una política continua anclada en instituciones sólidas, procedimientos bien diseñados y recursos humanos capacitados. Finalmente el estudio debía dar continuidad al ejercicio de medición auspiciado por la propia COMAIP en 2007 (Díaz Iturbe, coord., 2007).

La realización del estudio supuso enfrentar diversos retos, tanto metodológicos como operativos. En efecto, y quizá como en pocas otras materias, desde el inicio de la vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 (en adelante LFTAI) y de las leyes equivalentes en todas las entidades federativas, se han realizado varias investigaciones que buscan “medir” o evaluar el grado de avance de estas políticas en el país. Casi todos estos valiosos estudios han desarrollado distintas metodologías que miden diversas dimensiones de la transparencia y el acceso a la información, mismas que no son necesariamente comparables. Tenemos así un conjunto de importantes aportaciones, pero carecemos de una metodología e instrumentos estandarizados que sean generalmente reconocidos como válidos, situación que por cierto existe también a nivel internacional. Por otro lado, la mayor parte de estos estudios tienen un importante sesgo cuantitativo, y existen pocas experiencias que consideren la dimensión cualitativa. Uno de los hallazgos del equipo que realizó la Métrica de Transparencia 2010 es que éste es un aspecto que debe tomarse en consideración para entender a profundidad la compleja operación que supone una política de transparencia y acceso a la información.

Para intentar resolver el problema metodológico, sin alejarse de los términos de referencia propuestos inicialmente por la COMAIP, el equipo de investigación planteó abordar el estudio desde cuatro dimensiones distintas pero interrelacionadas que son las siguientes:

- Dimensión normativa: evalúa el marco legal a la luz de los principios del artículo 6 Constitucional (y su reforma de 2007)<sup>1</sup> y del Código de Buenas Prácticas y alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>2</sup>.
- Dimensión de información pública de oficio: revisa 18 portales en cada entidad federativa, Distrito Federal y en la Federación (592 portales en total).

---

<sup>1</sup> Véase (Salazar, 2008)

<sup>2</sup> Véase (López Ayllón, coord., 2007)

- Dimensión respuesta a solicitudes de información: califica el proceso de solicitud y la calidad de las respuestas a 1,810 solicitudes de información realizadas en todo el país.
- Dimensión de capacidades institucionales: compara las capacidades institucionales de los órganos garantes en cuanto a recursos humanos, organización, tecnología y financiamiento.

Además de estas cuatro dimensiones, el estudio incorporó un análisis estadístico de las solicitudes de acceso y los recursos de revisión, un análisis cualitativo de 4 unidades de enlace por entidad federativa (127 entrevistas a profundidad en total)<sup>3</sup>, una revisión de la situación que guardan los archivos y algunos elementos indirectos de cultura de la transparencia. Así, el estudio implicó realizar análisis de contenidos legales, revisión de páginas de Internet, cuestionarios, entrevistas a profundidad, revisión documental, análisis estadísticos y usuario simulado.

En cuanto a los sujetos obligados, se determinó estudiar en cada entidad federativa y el Distrito Federal a 18 sujetos obligados integrados por:

- El poder ejecutivo (la oficina del Gobernador o Jefe de Gobierno y las Secretarías de Gobierno, Finanzas, Seguridad Pública, Educación, Salud y Desarrollo Social o equivalentes)
- Dos organismos descentralizados (Organismo operador del agua y DIF)
- El poder legislativo (Cámara de Diputados y entidad de fiscalización)
- El poder judicial
- Los órganos autónomos (Comisión de Derechos Humanos, Instituto Electoral y órgano garante de transparencia)

---

<sup>3</sup> En cada entidad federativa se entrevistaron a funcionarios de las unidades de enlace del órgano garante, de la Secretaría de Gobierno, del Congreso y de un municipio. Por diversas razones no fue posible realizar las entrevistas en 5 unidades de enlace.

- Los 3 municipios o delegaciones con mayor población<sup>4</sup>

Respecto de los sujetos obligados del ámbito federal se buscaron los equivalentes a la lista de autoridades locales arriba señalada eliminado por obvias razones a los municipios. Además se agregó al Senado de la República dentro del Poder Legislativo.

El estudio se desarrolló entre noviembre de 2009 y julio de 2010. El equipo se enfrentó a diversos problemas operativos, relacionados principalmente con la recopilación de información, la imposibilidad de presentar solicitudes de información por medios electrónicos, la necesidad de dar un seguimiento específico y puntual a las solicitudes presentadas, el hecho de tener que recoger personalmente las respuestas a algunas solicitudes, y otras cuestiones de carácter logístico. También fue necesario modificar la metodología utilizada inicialmente para la medición de los portales y acordar con la COMAIP las modificaciones respectivas. Ello obligó a desechar la primera observación de los portales que se realizó entre finales de noviembre y mediados de diciembre de 2009. De todas estas cuestiones se da cuenta en los anexos metodológicos del informe.

Los resultados preliminares del estudio fueron presentados a la COMAIP el 9 de septiembre de 2010 en las instalaciones del CIDE. En esa reunión se acordó abrir una etapa de validación de datos que permitió a los sujetos analizados revisar las bases de datos y enviar al equipo de investigación las observaciones que consideraran pertinentes. En total se recibieron observaciones de 29 sujetos obligados de 15 estados, el Distrito Federal y la Federación. Este esfuerzo permitió corregir algunos errores en las bases de datos y precisar algunos criterios que le dan mayor rigor al estudio. En términos generales los índices agregados sufrieron pequeñas variaciones no significativas<sup>5</sup>, pero las observaciones generaron cambios en la

---

<sup>4</sup> En algunas entidades federativas no fue posible censar a los tres municipios con mayor población. Para el caso de Chiapas en la dimensión portales se evaluaron del segundo al cuarto municipios con mayor población; mientras que en el caso de Baja California Sur no fue posible presentar las solicitudes de acceso (dimensión usuario simulado) en el municipio de Comondú.

<sup>5</sup> El índice de normatividad cambió de 0.745 a 0.762 (+.016); el de portales de 0.752 a 0.778 (+.026); el de usuario simulado de 0.850 a 0.821 (-.029) y el de capacidades institucionales de 0.581 a 0.566 (-.015).

posición de algunos estados en los diferentes índices. Para dar total transparencia a estas modificaciones, en la página de Internet de la métrica<sup>6</sup> se encuentran las respuestas del equipo de investigación a cada una de las observaciones recibidas por entidad federativa, así como las tablas que muestran los cambios, tanto en las posiciones de los estados como en los valores de los índices.

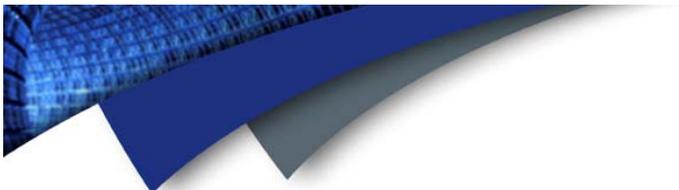
A pesar de las dificultades que supone la realización de un estudio de campo con un aliento tan grande, y en gran medida gracias al apoyo constante de los órganos garantes de transparencia en todo el país, la investigación se completó en el tiempo programado, y constituye el ejercicio más importante de investigación en la materia a nivel nacional. El resultado es una gran cantidad de información consolidada en seis bases de datos y 33 documentos, uno por entidad más el IFAI, cuya explotación está abierta a todos los interesados en la materia.

La Métrica de Transparencia 2010 es un diagnóstico comprensivo de la situación de la transparencia y el acceso a la información en el Estado mexicano, que abarca todos los poderes y todos los ámbitos de gobierno, y que incluye información sobre normas, procesos, capacidades y resultados. El diagnóstico es una fotografía de una realidad multidimensional extraordinariamente dinámica que cambia todos los días y cuya utilidad plena sólo podrá ser alcanzada mediante un esfuerzo continuo de investigación que permita construir series de datos comparables en el tiempo.

El presente resultado permite hacer comparaciones útiles entre estados, entre sujetos obligados y entre órganos garantes. Es importante subrayar que el detalle de la información recopilada permite hacer desde análisis puntuales de una institución en particular hasta agregaciones de datos a nivel nacional. Así, por ejemplo, resulta posible observar el comportamiento de un municipio en particular, compararlo con los otros de la misma entidad federativa, con los municipios de los estados colindantes, con municipios

---

<sup>6</sup> Véase el sitio [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)

A decorative graphic in the top left corner, featuring a blue textured background with a grey and blue curved shape overlapping it.

comparables en tamaño y población, hasta agregaciones de datos de todos los municipios a nivel nacional. En otras palabras, es posible hacer un acercamiento a detalle hasta una visión del conjunto en la que, por la agregación de datos, se pierde necesariamente el detalle.

Aún más importante, el diseño de las bases de datos permite reconstruir cómo se integró el valor para cada dimensión por cada uno de los sujetos analizados. Esto permite que los interesados no sólo conozcan las razones que explican un determinado valor, sino también identificar con toda precisión las ventanas de oportunidad para mejorar. Así se cumple cabalmente uno de los propósitos del diagnóstico que es ofrecer información que permita una toma de decisiones adecuada para elevar los estándares nacionales de transparencia y acceso a la información.

El propósito de esta medición no es producir un *rankeo* general, sino construir un diagnóstico útil para identificar avances y desafíos, así como para dar cuenta de la diversidad a la que se enfrenta el ciudadano cuando ejerce su derecho de acceso a la información pública. Por ello se construyeron cuatro índices (normativo, de portales, de usuario simulado y de capacidades institucionales) que deben ser leídos en conjunto y que permiten una comprensión más rica y detallada de la situación que guarda la transparencia en cada estado del país. Todas las presentaciones y bases de datos pueden ser consultadas en el sitio [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu).

Los hallazgos generales del estudio muestran un avance importante en la calidad de la legislación y la existencia de capacidades institucionales en prácticamente todo el país. Los datos permiten afirmar que existen portales en prácticamente todos los sujetos obligados analizados, se da respuesta a la mayoría de las solicitudes de acceso a la información, existen órganos garantes con grados razonables de autonomía y existe una incipiente cultura organizacional que reconoce a la transparencia como un valor democrático.

Pese a estos avances, existen asimetrías que se identificaron tanto en la calidad de los portales, los procedimientos de acceso y las capacidades institucionales a lo largo del país.

Estas asimetrías generan que, en un mismo estado y bajo la misma ley, diferentes sujetos obligados se comporten de manera diversa, en ocasiones con altas calificaciones, en otras con notables deficiencias. Visto de otra manera, un ciudadano se enfrenta a situaciones muy distintas en el ejercicio del derecho a la información dependiendo de la entidad federativa, la dependencia pública y el tipo de información que solicite.

El estudio encontró que el problema más serio se encuentra en la calidad y exactitud de la información. Los usuarios que reciben información –sea mediante solicitudes o bien mediante los portales- carecen de mecanismos para verificarla y no existe ninguna consecuencia efectiva por la mala calidad de la información proporcionada. Esto apunta a un problema estructural del Estado mexicano que va más allá de las reformas legales en materia de acceso a la información, y que incluye el fortalecimiento institucional de los órganos garantes y de las unidades de acceso a la información; políticas deliberadas para asegurar la calidad de la información y para fortalecer la eficacia de los portales; y un ejercicio activo de promoción de la cultura de la transparencia. Los órganos garantes de la transparencia tienen en este aspecto uno de sus principales retos, que es asegurar la calidad, exactitud y oportunidad de la información gubernamental en todo el país.

Se constata así que, aunque existe en todo el país un entramado de instituciones y procesos en materia de transparencia y acceso a la información que era impensable hace ocho años, queda aún un largo camino por andar. El desafío más importante por resolver es cómo vincular la transparencia y el acceso a la información a una auténtica rendición de cuentas de los gobernantes, para mejorar y fortalecer la democracia mexicana (Merino, López Ayllón y Cejudo, 2010).

Más allá de lo anterior, encontramos que existe un auténtico sistema de transparencia y acceso a la información, soportado por los derechos y principios contenidos en el artículo sexto constitucional, y conformado por los ciudadanos y usuarios que hacen preguntas y consultan los portales, las unidades de acceso, los órganos garantes y finalmente el entorno socioeconómico en el que se desenvuelven (véase el diagrama 1.1). Como todo sistema, la

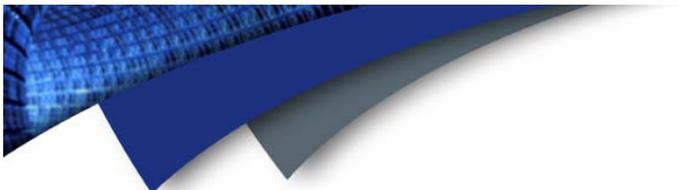
mejora en uno de sus elementos no resulta suficiente, y es necesario actuar sobre todos ellos a la vez para generar mejores resultados. Dicho de otra manera, sin una buena demanda de información no se generará la oferta necesaria, y viceversa. Especialmente relevante resulta considerar además el contexto socioeconómico, los niveles de educación, de desarrollo económico y de cultura política que, sin duda, influyen en la materia.

**Diagrama 1.1: El sistema de transparencia**



El informe que presentamos consta de seis capítulos y da soporte a las afirmaciones anteriores y pretende ampliar y profundizar en cada una de ellas. Los primeros cuatro capítulos, que tienen aproximadamente la misma estructura que inicia por una breve nota metodológica, un análisis de los datos y finalmente una serie de recomendaciones puntuales, dan cuenta de las diferentes dimensiones estudiadas (normativa, portales, usuario simulado y capacidades institucionales). El capítulo quinto contiene un análisis de estadística descriptiva de las solicitudes de acceso, los recursos de revisión y otros aspectos relacionados. El último capítulo contiene un análisis de correlaciones y algunas conclusiones y recomendaciones generales.

El informe incluye además una serie de anexos metodológicos detallados que dan cuenta precisa y detallada de la manera y los criterios con los que se midió cada una de las

A decorative graphic in the top left corner features overlapping curved shapes in shades of blue and grey, resembling a stylized wave or a modern architectural element.

dimensiones estudiadas y que permitirá tanto su discusión como su réplica en el futuro en otros estudios. Creemos que una de las aportaciones de la Métrica de Transparencia 2010 es contribuir a generar una metodología estable que permita mediciones comparables en el tiempo. Este es uno de los aspectos en los que resulta indispensable seguir trabajando junto con la comunidad académica y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Este trabajo es el resultado de un esfuerzo conjunto entre el CIDE y la COMAIP, que arroja más preguntas que respuestas y abre la puerta a nuevos estudios que profundicen en sus resultados. Los miembros del equipo de investigación queremos hacer patente nuestro más amplio reconocimiento a todos los órganos garantes del país quienes mostraron siempre la mejor disposición y apoyo para la realización de la métrica. También queremos agradecer a los funcionarios de las unidades de enlace que entrevistamos en todo el país, y quienes hacen con su labor cotidiana, a veces en condiciones muy precarias, que el acceso a la información sea un derecho vivo en todo el territorio nacional. Muy en particular queremos dejar constancia de gratitud a César López y Óscar Guerra, Comisionados Presidentes de los Institutos de Transparencia de Aguascalientes y el Distrito Federal y ambos presidentes de la COMAIP durante la realización de este trabajo, así como al Secretario Ejecutivo de esa conferencia, Alejandro del Conde y a Enrique González Tiburcio, Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del IFAI, por su constante apoyo para sacar adelante las innumerables peripecias de este estudio. Finalmente dejar constancia que siempre encontramos en las autoridades del CIDE, Mauricio Merino, Director de la División de Administración Pública, José Antonio Caballero, Director de la División de Estudios Jurídicos, y Enrique Cabrero, Director General del CIDE, aliento y consejo para llevar el barco a buen puerto. A todos muchas gracias.

## II. Dimensión normativa

### A. Introducción

En el Estado democrático de derecho el principio de legalidad es el fundamento que permite la acción de la autoridad. Sin una ley que establezca un ámbito de acción específico no existe posibilidad alguna de ejercer la autoridad de manera tal que “toda acción singular del poder está justificada en una Ley previa” (García de Enterría 2002, p. 435). Esta afirmación, que por obvia en ocasiones se olvida, sirve para recordar la importancia de la legislación como una condición indispensable para estructurar y dar vida al derecho de acceso a la información y una política de transparencia gubernamental.

La historia de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información en nuestro país es relativamente reciente, incluso joven si se toma como referencia otras materias en donde existen décadas de experiencia.<sup>7</sup> La aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental marca sin duda un hito en la materia.<sup>8</sup> Luego de esta ley, los diferentes gobiernos de las entidades federativas expidieron las leyes equivalentes. Para finales de 2008 todos los estados de la república contaban con una ley en la materia, sin embargo, los criterios y normas de esas leyes variaban notablemente (Merino 2006, Guerrero y Ramírez de Alba 2006). La siguiente gráfica da cuenta del número de entidades federativas que fueron aprobando leyes en la materia por año. La escala del eje vertical termina en 33 indicando que todas las entidades federativas y la Federación han introducido dicha legislación en sus cuerpos normativos<sup>9</sup>.

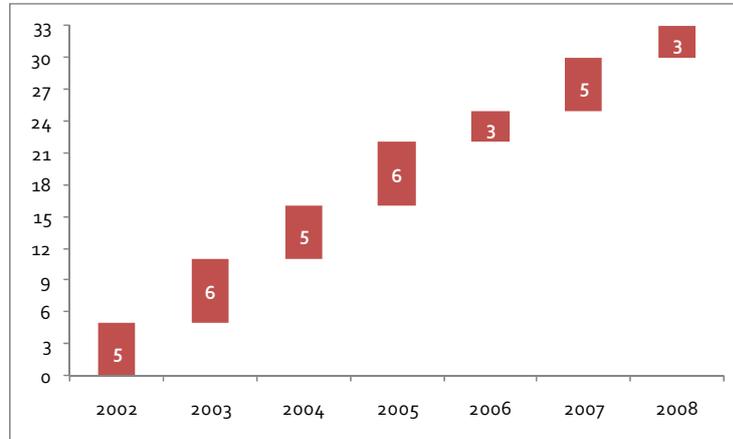
---

<sup>7</sup> Una revisión a la legislación internacional muestra que en realidad la mayor parte de las leyes de acceso a la información del mundo son relativamente nuevas y datan de la última década de siglo XX y la primera del XXI. Véase (Ackerman y Sandoval 2005, Banisar 2006).

<sup>8</sup> En sentido estricto la Ley Federal no fue la primera pues antes de su vigencia se presentaron varios proyectos en diversos estados del país. Véase (López Ayllón 2004, 12).

<sup>9</sup> El Anexo A.1 contiene el historial legislativo de todas las jurisdicciones analizadas en el presente estudio.

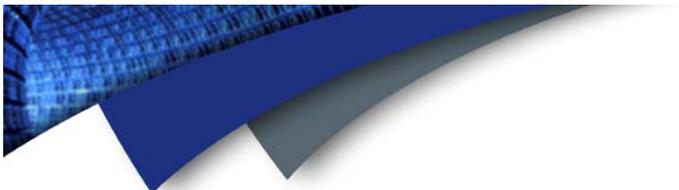
**Gráfica 2.1: Introducción de leyes de transparencia por año<sup>10</sup>**



Para modificar esta situación, y luego de un interesante proceso legislativo, el Constituyente Permanente aprobó en 2007 una reforma que adicionó el segundo párrafo del artículo 6 constitucional (López Ayllon 2009, 14-16). En su razonamiento, la Cámara de Diputados reconoció en su dictamen que "...el desarrollo del derecho de acceso a la información no ha estado exento de problemas, resistencias y deformaciones. Quizás, la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con las que se ejerce hoy mismo en las entidades y en las instituciones de la República. La rutina democrática que posibilita pedir información a los gobiernos sin limitaciones, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los estados, ha adquirido las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, los límites, la apertura, la tecnología disponible y los documentos accesibles son muy distintos, por tanto la pregunta obligada es: ¿Puede un derecho fundamental tener tantas versiones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías? ¿Puede un derecho diferenciar a los mexicanos de modo tan subrayado, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o del nacimiento de una persona?"<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ocho entidades federativas han expedido dos leyes de transparencia y acceso a la información. La gráfica toma en consideración la primera ley en cada estado.

<sup>11</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2207-II, martes 6 de marzo de 2007.

A decorative graphic in the top left corner features overlapping curved shapes in shades of blue and grey, resembling a stylized wave or a modern architectural element.

El texto reformado del artículo 6 constitucional establece los principios y bases que deben desarrollarse en las leyes de la materia en todo el país. En otras palabras, contiene el estándar mínimo del ejercicio del derecho y sienta los principios de la política de transparencia gubernamental. La propia reforma constitucional estableció un plazo de un año para que las legislaturas de los estados, del Distrito Federal y la propia Federación adecuaran sus leyes a las nuevas bases constitucionales. Salvo algunas excepciones, muy notablemente la Ley Federal, este proceso se ha completado ya.

La dimensión de la calidad normativa de la legislación tiene entonces como propósito fundamental tratar de medir el grado de conformidad de la legislación nacional con el estándar que establece el artículo sexto, así como identificar ventanas de oportunidad para mejorar la calidad de las normas que regulan la materia. Antes de entrar en materia conviene señalar tres consideraciones relevantes.

La primera de ellas es reconocer que una ley es una condición necesaria pero no suficiente para un adecuado funcionamiento del derecho de acceso a la información. Dicho en otras palabras, una buena calificación en la dimensión normativa no implica necesariamente que en una entidad determinada el derecho funcione adecuadamente, pues esta medición nada nos dice sobre las condiciones reales de operación, sobre el proceso de implementación o sobre la eficacia del derecho. Incluso, como lo demuestran los resultados de este estudio (véase el capítulo de conclusiones y recomendaciones), una mala o regular calidad normativa puede ser relativamente suplida con una buena implementación. No obstante lo anterior, los datos indican también que una buena ley mejora las condiciones y probabilidades de una buena operación efectiva del derecho y la transparencia.

Una segunda observación es que la medición que se hace en este estudio considera exclusivamente las disposiciones a nivel legislativo. En la mayoría de las entidades federativas existe un número importante de disposiciones reglamentarias que inciden en la operación del derecho, sin embargo, el alcance de la investigación y las posibilidades materiales de hacer un análisis más detallado impidieron llegar a este nivel de profundidad.

Finalmente debe considerarse que existe una tendencia creciente a expedir, en forma independiente a las leyes de transparencia y acceso a la información, leyes de datos personales y leyes de archivos. Aún resulta prematuro evaluar cuál es el resultado de esta tendencia a la que se suman ya varios estados del país. Sin embargo, y por consistencia con el marco metodológico, en aquellos estados en donde existen leyes de datos personales o de archivos, sus disposiciones fueron consideradas para evaluar el marco normativo, con independencia de que se encontraran en instrumentos legislativos distintos a los de las leyes de transparencia y acceso a la información. Con el propósito de dar la mayor precisión posible al estudio, la base de datos de normatividad (disponible en [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)) incluye para cada estado las disposiciones legales que se tomaron en consideración.

## **B. Nota metodológica**

La medición de la calidad normativa de la legislación enfrenta serias dificultades teóricas y prácticas. En efecto, mucho se ha discutido si es posible “medir” la calidad de una ley determinada y en su caso cuáles deben ser los criterios de evaluación. En todo caso, se reconoce generalmente que una evaluación de este tipo supone que debe existir un estándar explícito que establezca el parámetro para medir esa ley.

En nuestro país se han realizado diversas evaluaciones de la calidad de la legislación en la materia que nos ocupa (entre otras Villanueva 2005, Merino 2006, Guerrero y Ramírez de Alba 2007, López Ayllón y Marván 2007, Fundar y Artículo XIX 2009).<sup>12</sup> Ahora bien, todas estas mediciones recurren a estándares y metodologías diferentes y no existe una que haya sido replicada. Ello genera obviamente problemas de comparabilidad.

La metodología que se adoptó para este estudio presenta varias innovaciones respecto de otros ejercicios previos. Organiza el análisis en 12 categorías, cada una de las cuáles se

---

<sup>12</sup> Este es un dato interesante en sí mismo pues este tipo de mediciones no se ha dado respecto de leyes en otras materias.

pondera en tres niveles de importancia (muy alta = 10; alta = 8 y moderada= 6). Cada categoría puede tener una o varias sub-categorías y cada subcategoría estar integrada por una o varias variables. La matriz tiene un total de 156 puntos de observación (categorías, subcategorías y variables). Este alto grado de desagregación permite analizar con detalle el contenido de una ley y por ello identificar las áreas de mejora, tanto individualmente como a nivel agregado. La siguiente tabla da cuenta de las categorías y de su ponderación.

**Tabla 2.1: Descripción de la matriz normativa**

Categoría	S*	V**	Descripción	Ponderación
1. Principios	2		Contiene expresamente los principios de publicidad de la información y máxima publicidad	6
2.Sujetos obligados	2	12 y 5	Establece expresamente a cada uno de los sujetos obligados incluyendo partidos políticos y contienen obligaciones para ellos.	6
3.Información pública de oficio	3	17, 10 y 5	Desarrolla las variables contenidas en el CBP incluyendo las especializadas para cada tipo de órgano y criterios de calidad de información	10
4.Información reservada	7	10	Establece las hipótesis de información reservada contenidas en el CBP, procedimiento y plazos de reserva, prueba de daño así como versiones públicas	8
5.Información confidencial	4	4	Establece las hipótesis de información confidencial contenidas en el CBP, prueba de interés público y excepciones para secretos fiduciario y bancario en el caso de organismos gubernamentales	8
6. Datos personales	10		Enuncia lo principios en esta materia, establece los derechos ARCO y regula el procedimiento, los niveles de protección y la transferencia de datos.	8
7.Archivos administrativos	4		Contiene los principios básicos para la organización de archivos administrativos	8
8.Órgano u organismo garante	12	7	Garantiza de manera precisa la especialización, imparcialidad y autonomía del órgano garante y le otorga las facultades mínimas para ejercer sus funciones	10
9.Diseño institucional	5		Establece, integra y faculta a las unidades de enlace o comités de información	8
10.Procedimiento de acceso	6		Establece las garantías y condiciones mínimas del procedimiento de acceso	10
11.Recurso de revisión	16		Diseña adecuadamente el recurso de revisión y asegura las garantías para las partes	10
12.Responsabilidades y sanciones	3		Establece sanciones, procedimientos y órganos responsables para imponerlas.	8
<b>Total</b>				<b>100</b>

\* S = Número de subcategorías

\*\* V = Número de variables por cada categoría

La ponderación propuesta permite que la calificación que obtiene una ley no sea un indicador plano, sino que refleja la importancia relativa de los diferentes elementos que la componen, en donde aquellos relacionados con la información pública de oficio, el diseño del órgano garante, el procedimiento de acceso y el recurso de revisión tienen una importancia relativa más alta (=10), pues constituyen el corazón de una ley. Aquellos aspectos relacionados con la organización de la información y el diseño institucional se les otorga una ponderación (=8), y finalmente dos categorías cuyo contenido sustantivo ya está en la Constitución y por ello su desarrollo legislativo es relativamente menos significativo se le dio una ponderación (=6). El anexo metodológico que acompaña a este informe y la base de datos misma da cuenta detallada de la metodología utilizada y muestra las categorías, subcategorías, variables, ponderaciones y criterios específicos con los cuáles se llevó a cabo la evaluación.

Uno de los problemas más complejo y delicado era determinar el estándar para evaluar la calidad normativa. Se consideró que éste sería el Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública (López Ayllón coord., 2007). Este Código es el resultado de un ejercicio de consulta y consenso encabezado por la COMAIP y el IFAI, y desarrollado técnicamente por un grupo de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del CIDE. Aunque ciertamente perfectible y discutible, el Código incorpora los principios del artículo sexto constitucional y tiene un nivel de detalle suficiente para realizar una evaluación completa y sistemática mediante un criterio homogéneo aplicable a todas las leyes de transparencia y acceso a la información en el país.<sup>13</sup>

Al interpretar los resultados conviene tener en cuenta dos aspectos. El primero es que, en tanto la matriz supone un estándar ideal, era improbable –pero posible– que las leyes

---

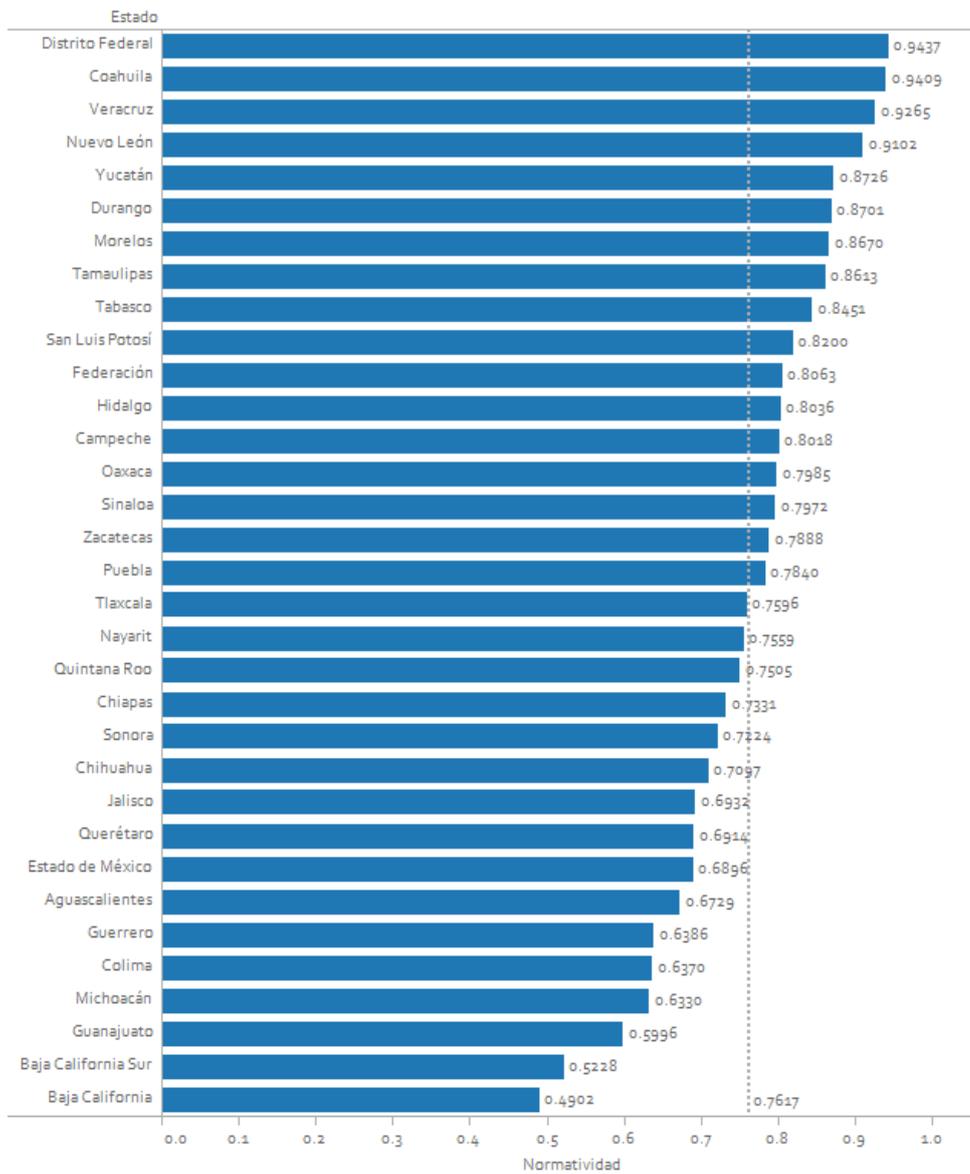
<sup>13</sup> Muy recientemente, en junio de 2010, la Asamblea General de la OEA aprobó la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Este documento hubiera podido ser considerado como un estándar, sin embargo, por un lado, su aprobación fue posterior al desarrollo del estudio y por otro el CBP tiene disposiciones más desarrolladas que permiten un nivel de análisis más detallado.

evaluadas tuvieran como resultado una calificación de 1 (equivalente a 10). Lo que en realidad se está midiendo es la distancia que existe entre las disposiciones vigentes de una ley en particular y este modelo ideal. En este sentido, una calificación superior a .8 es indicativa de una calidad razonablemente buena, aunque habría que revisar los contenidos específicos para identificar en cada caso las oportunidades de mejora. El segundo es la necesidad de establecer una fecha de corte para la evaluación de las leyes, mismas que se reforman constantemente. Esta fecha fue febrero de 2010. Después de esta fecha dos entidades federativas (Baja California Sur y Guerrero) expedieron nuevas leyes y Nayarit reformó la suya, estos cambios no pudieron ser tomados en cuenta para esta evaluación. El anexo metodológico da cuenta precisa de las leyes que se revisaron.

### **C. Análisis**

El análisis agregado muestra que, respecto de otras mediciones y con los problemas de comparabilidad que esto conlleva, la calidad general de la legislación nacional en la materia ha mejorado en promedio después de la reforma constitucional de 2007. El promedio nacional de calidad legislativa es de .76 en donde 17 entidades federativas se encuentran por arriba de ese valor. La gráfica siguiente da cuenta de este resultado.

**Gráfica 2.2: Valores del índice por entidad federativa**



Esta fotografía de conjunto no permite identificar las áreas de mejora para la legislación nacional. Para ello conviene desagregar los resultados por cada una de las 12 categorías que se utilizaron para el análisis. La siguiente tabla resume los resultados desde esta perspectiva:

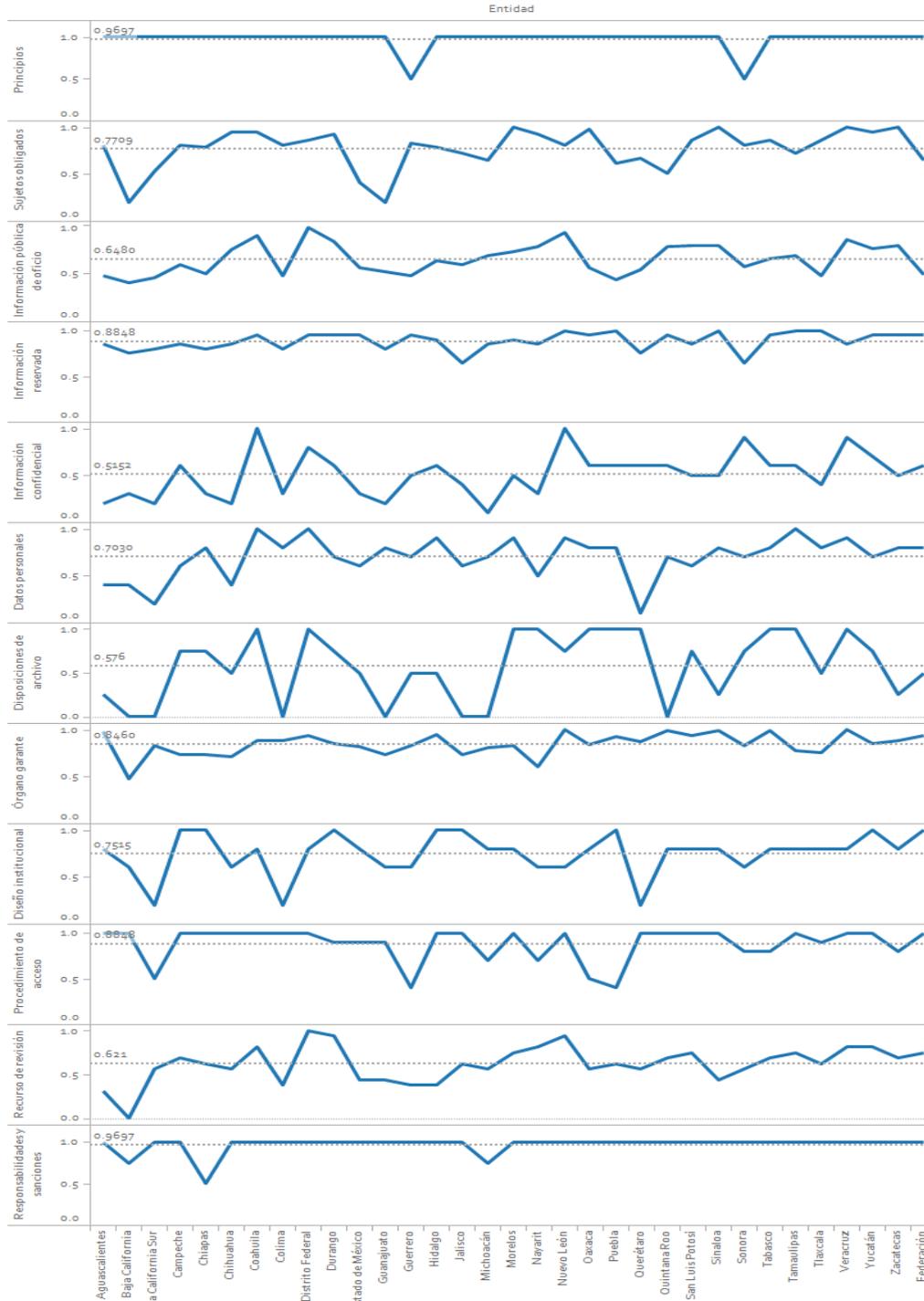
**Tabla 2.2: Promedios nacionales agregados por categoría de análisis**

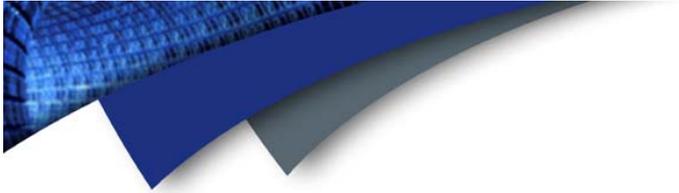
Categoría	Valor
Principios	0.97
Responsabilidades y sanciones	0.97
Procedimiento de acceso	0.90
Información reservada	0.88
Órgano u organismo garante	0.85
Sujetos obligados	0.78
Diseño institucional	0.75
Datos personales	0.69
Información pública de oficio	0.65
Recurso de revisión	0.61
Archivos administrativos	0.55
Información confidencial	0.50

Como puede apreciarse, existen varias categorías en las que, en conjunto, la legislación nacional alcanza un alto estándar de calidad (valores superiores a 8), y que corresponde al desarrollo legislativo de los principios constitucionales de publicidad de la información y máxima transparencia (.97), responsabilidades y sanciones (.97), procedimiento de acceso (.90), información reservada (.88) y regulación del órgano garante (.85). Al mismo tiempo, pueden identificarse aquellos sectores en los que, por el contrario, existen problemas importantes en el diseño de la legislación en materia de acceso a la información, en particular los aspectos relacionados con las disposiciones en materia de información confidencial (.50) archivos administrativos (.55), recurso de revisión (.61), información pública de oficio (.65) y datos personales (.69). Claramente todas éstas son áreas de oportunidad en los que la legislación puede y debe mejorar.

Ahora bien, puesto que la tabla anterior muestra los promedios nacionales, vale la pena preguntarse por la manera en que se comporta cada una de estas categorías en las leyes analizadas. La siguiente gráfica sintetiza los resultados desde esta perspectiva:

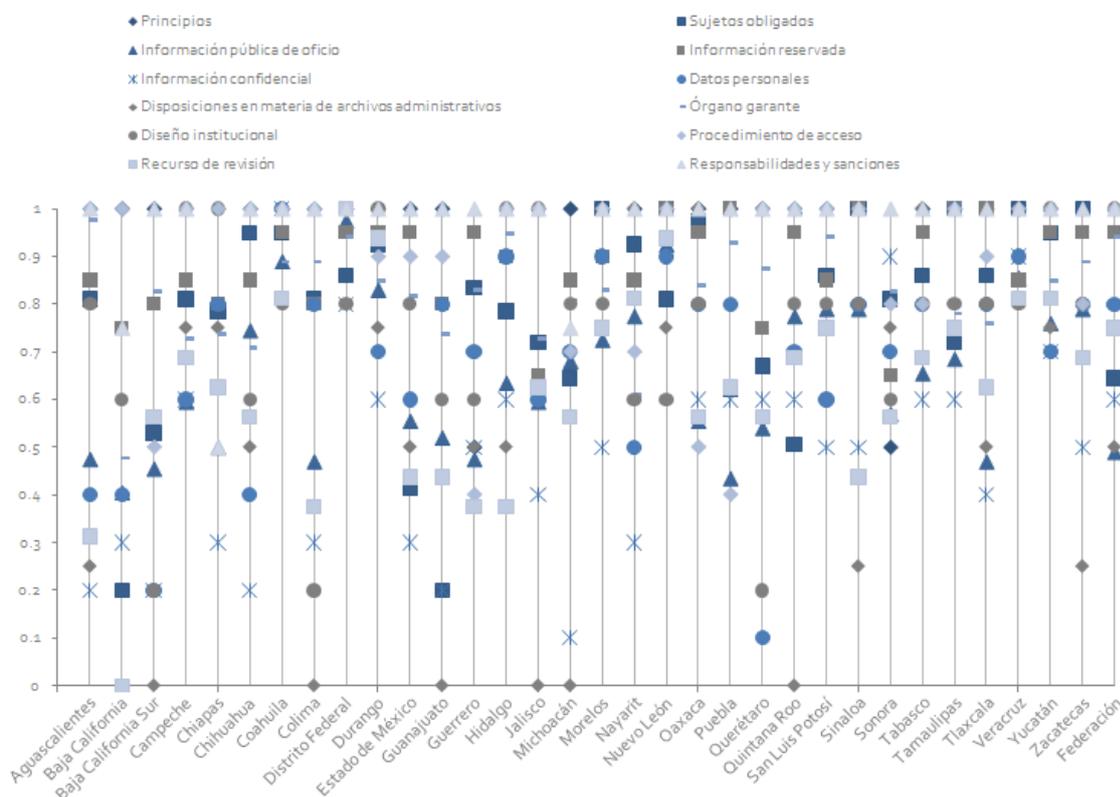
Gráfica 3: Comportamiento de categoría por entidad federativa





La gráfica 2.3 ilustra la enorme variación que existe en la calidad de la legislación cuando se considera las 12 variables en conjunto. Esto quiere decir simplemente que en cada una de las leyes, cuando se analiza a detalle, tiene una configuración particular en la que las ventanas de oportunidad para mejorar son específicas. Esto también quiere decir que no es posible establecer, a pesar de los promedios nacionales, un área en donde existan sistemáticamente problemas. En efecto, con excepción de las categorías de principios y responsabilidades y sanciones, la variación entre entidades es muy amplia. Considérese por ejemplo el área de archivos, en la cual hay calificaciones muy altas y otras muy bajas. Es decir, hay entidades donde este tema fue bien legislado, pero en otras no, y el promedio nacional de 0.55 no es indicativo de una dificultad insuperable. La gráfica siguiente permite visualizar la misma situación desde una óptica diferente en la que es posible identificar la situación de cada variable en cada una de las leyes.

**Gráfica 2.4: Dispersión de categorías por entidad federativa**

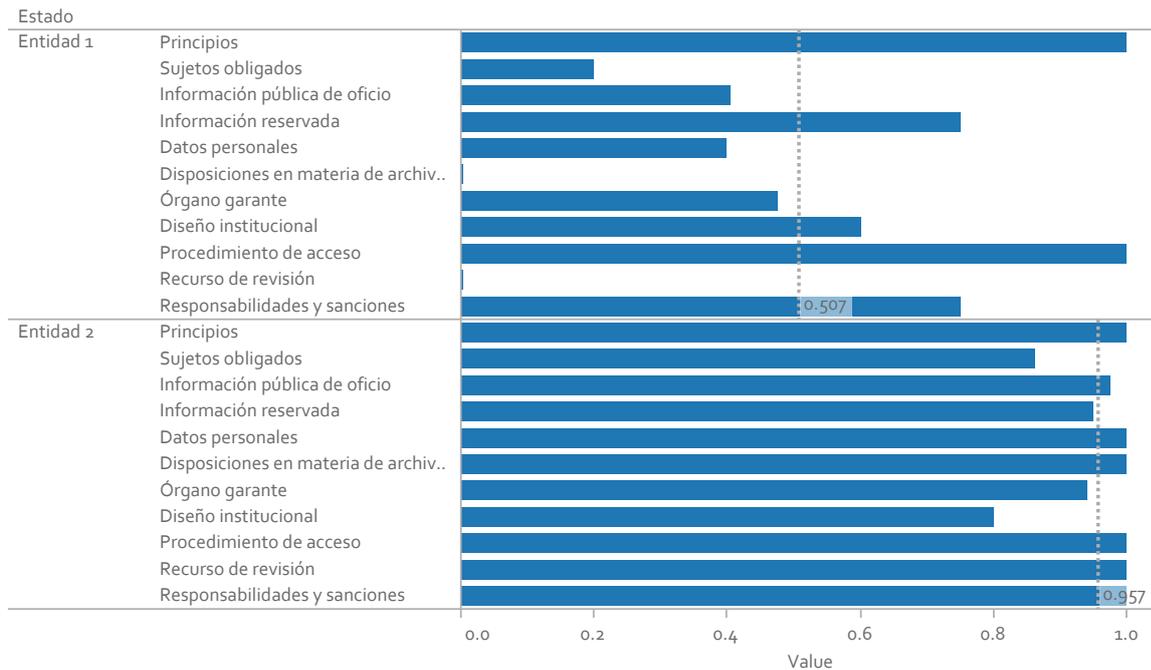


En el mundo ideal debería observarse una tendencia a que todos los puntos en la gráfica se situaron hacia la parte superior de la gráfica (es decir el valor 1) formando una sola línea horizontal. Sin embargo, salvo en algunos estados donde esto sucede (por ejemplo DF, Coahuila o Veracruz), lo que se observa es una gran dispersión en las categorías. Es muy interesante observar que no existen entidades en donde los puntos se reagrupen en la parte inferior de la gráfica, es decir en donde todo esté mal. Lo que predomina es la dispersión y por ello la necesidad de identificar en cada ley las oportunidades de mejora normativa.

Para facilitar el análisis de resultados y permitir que se identifiquen con detalle el resultado para cada estado, en los anexos que acompañan a este informe se elaboró para cada ley una gráfica que muestra el valor de cada categoría. La siguiente gráfica muestra dos ejemplos de

esta manera de presentar los resultados. Los dos estados representados son el mejor y el peor calificado en el índice general.

**Gráfica 2.5: Ejemplo de valores por categoría en dos entidades federativas**



Para concluir esta breve presentación de los resultados, se realizó un análisis del valor nacional agregado por variable. Éste permitió identificar con precisión los aspectos de la normatividad que requieren una atención urgente pues son aquellos que obtienen los porcentajes más bajos. La tabla que se muestra a continuación identifica con precisión aquellas disposiciones que prácticamente están ausentes en el conjunto de las leyes de transparencia y acceso a la información a nivel nacional.

**Tabla 2.3: Quince focos rojos en materia de legislación**

Variable	Cumplimiento en %
Relación de servidores públicos comisionados	6%
Órgano Garante puede ordenar generar información cuando sea posible	9%
Supletoriedad del órgano garante frente a municipios	15%
No aplica secreto fiduciario a entidades públicas	15%
No aplica secreto bancario a entidades públicas	18%
Perfil de puesto de servidores públicos como IPO*	18%
IPO específica en materia de seguridad pública	21%
IPO específica para Universidades e IPES	21%
Reserva para información que menoscabe el patrimonio de una entidad pública	21%
Niveles de protección de datos personales	21%
Positiva o negativa ficta en caso de recurso de revisión no resuelto en plazo legal	21%
IPO específica en materia de Procuración de Justicia	24%
IPO específica para Comisiones de Derechos Humanos	27%
Obligación de contar con buscadores temáticos	27%
Archivos administrativos deben tener tres niveles	27%

\* IPO = Información pública de oficio

Reagrupando los resultados y con las salvedades que hemos mencionado, podemos establecer que se requiere mejorar la legislación al menos en las siguientes áreas:

1. En materia de información pública de oficio, establecer obligaciones precisas para asegurar que los portales tengan información específica relacionada con los servidores públicos comisionados y los perfiles de los servidores públicos. También se requiere precisar cuál debe ser la información pública de oficio en materia de seguridad pública y procuración de justicia. Finalmente conviene legislar las obligaciones de transparencia de las universidades e instituciones de educación superior, así como de las Comisiones de Derechos Humanos.

2. En materia de información confidencial, se debe precisar que el secreto bancario y fiduciario no aplica respecto de las cuentas bancarias y los fideicomisos establecidos por los gobiernos con recursos públicos.
3. En materia de datos personales, se deben establecer los niveles de protección que se requieren en función de la sensibilidad de los datos protegidos.
4. Es urgente mejorar sustantivamente la regulación respecto de los archivos administrativos.
5. Se debe establecer a nivel legal la obligación de que los portales de internet cuenten con buscadores temáticos para facilitar la búsqueda de información.
6. Es necesario facultar a los órganos garantes para que puedan ordenar a los sujetos obligados a generar información cuando esto resulte posible. Asimismo deben otorgárseles facultades para que, de manera subsidiaria, el órgano garante pueda apoyar a los municipios en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información
7. Finalmente, conviene precisar la operación de la positiva o negativa ficta en caso de que los sujetos obligados no entreguen la información pasado el plazo legal establecido por la legislación aplicable.

#### **D. Solicitud de acceso a la información pública y recursos ante órganos garantes**

##### **1. Introducción**

Como parte de los alcances definidos para el estudio Métrica de la Transparencia 2010 y con el fin de complementar el exhaustivo análisis normativo realizado, se efectuó el examen de los sujetos obligados por las leyes de transparencia y acceso a la información y de los respectivos órganos garantes desde la perspectiva de la ingeniería de procesos, en particular en lo concerniente a sus actividades relacionadas con la garantía del derecho al acceso a la información pública.

A estos efectos, y ciñéndose estrictamente a la normatividad aplicable vigente al mes de febrero de 2010, se modelaron los procesos relativos a la solicitud de acceso a la información pública ante los sujetos obligados por las referidas leyes a nivel federal, estatal y del Distrito Federal, así como a los recursos ante las comisiones, consejos e institutos garantes (organismos de acceso a la información pública) respectivos.

Esta aproximación permite tener una visión más comprensiva del actual diseño normativo de los procesos mencionados y, en consecuencia, de sus bondades y complejidades, en especial de sus áreas de mejora y de oportunidad a efectos de alcanzar una efectiva tutela y garantía del derecho al acceso a la información pública. De esta manera, al abordar el quehacer de los sujetos obligados y de los órganos garantes desde el enfoque de procesos se podrán realizar análisis comparativos de los distintos modelos adoptados por las legislaciones mencionadas y obtener beneficios como:

- Identificar aspectos críticos de los procesos diagramados, tales como duplicidad de tareas, ineficiencias o indefiniciones, así como posibles medidas de mejora o simplificación de trámites.
- Plantear una situación o proceso deseado, de forma que resuelva o contribuya a resolver aspectos críticos identificados.
- Visualizar de manera objetiva las diferencias entre el proceso actual y el proceso deseado.
- Identificar las relaciones y dependencias entre los procesos y sus etapas (subprocesos) descritos en los procesos diagramados.
- Dar claridad y mayor transparencia a las tareas y responsabilidades de las diferentes áreas o funcionarios involucrados en los procesos modelados.

## 2. Análisis de procesos

Como resultado del ejercicio realizado se encontró que tanto los procesos normativamente establecidos para el trámite y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública ante los sujetos obligados como aquellos previstos para la interposición, sustanciación y resolución de los recursos ante los órganos garantes comparten una estructura básica

común en las diferentes entidades federativas, la Federación y el Distrito Federal, a la cual que se han agregado o no diferentes variantes en el respectivo proceso. La estructura básica mencionada en el caso de la solicitud de acceso a la información pública consta de las siguientes etapas:

- Presentación, recepción y registro de la solicitud;
- Previsión o requerimiento al solicitante para subsanar o complementar la solicitud;
- Trámites y gestiones internos para localizar y entregar la información solicitada;
- Resolución o respuesta a la solicitud de información;
- Pago de los costos de reproducción y envío de la información solicitada;
- Entrega de la información solicitada.

En relación con la estructura básica del proceso relativo al trámite de los recursos ante los organismos de acceso a la información se identificó la existencia de un mayor número de similitudes entre las legislaciones de los estados, la Federación y el Distrito Federal que aquellas presentes en el caso del proceso que debe seguirse para atender las solicitudes de acceso a la información en estas mismas entidades. Las etapas de la estructura básica identificada para el proceso relativo a los recursos son las siguientes:

- Presentación, recepción y registro del recurso;
- Admisión o desechamiento del recurso;
- Notificación y traslado del recurso al sujeto obligado a quien se atribuye el acto o la resolución controvertidos;
- Presentación de informe justificado por el sujeto obligado;
- Resolución del recurso.

Sin embargo, cabe advertir que si bien las etapas indicadas a continuación no hacen parte de la estructura básica del proceso que siguen los recursos ante todos los órganos garantes, si se encuentran contempladas en un número importante de los procesos que a este efecto se adelantan ante tales órganos. Estas etapas son:

- Prevención o requerimiento al recurrente para subsanar o complementar el recurso;
- Celebración de audiencias con las partes para desahogo de pruebas y presentación de alegatos;
- Cumplimiento de la resolución.

De otra parte, derivados del análisis de los cuerpos normativos mencionados y de la elaboración de los diagramas de procesos correspondientes, es posible destacar algunos de los principales hallazgos, los cuales son presentados de manera gráfica a continuación, mediante la inclusión de la parte pertinente de los procesos modelados<sup>14</sup>.

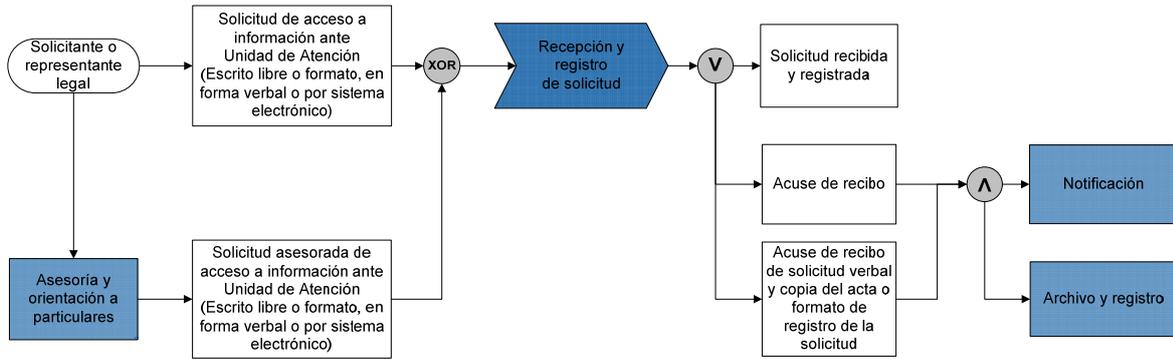
Existe claridad sobre los medios y forma previstos para la presentación de las solicitudes de acceso a la información, predominando el medio escrito (escrito libre o mediante los formatos establecidos para el efecto), ya sea a través de sistemas electrónicos o en forma personal. De otra parte, en la mayoría de las disposiciones estudiadas se contempla la obligación para los sujetos obligados, a través de sus unidades de enlace o unidades de acceso a la información, de ofrecer asesoría y orientación a los solicitantes para la presentación de solicitudes de acceso a la información.

Asimismo, en cuanto a la etapa de presentación, recepción y registro de la solicitud cabe mencionar que en algunos casos se contempla la posibilidad de presentar solicitudes verbales o telefónicas, las cuales deberán registrarse en los formatos respectivos. Una copia de tales formatos deberá entregarse al solicitante. Sin embargo, si bien en la mayoría de las normas analizadas se prevé la entrega al solicitante del acuse de recibo de la solicitud de acceso presentada, en algunas de ellas no se hace expresa esta obligación. El siguiente diagrama ejemplifica un proceso de asesoría y presentación de solicitud de acceso.

---

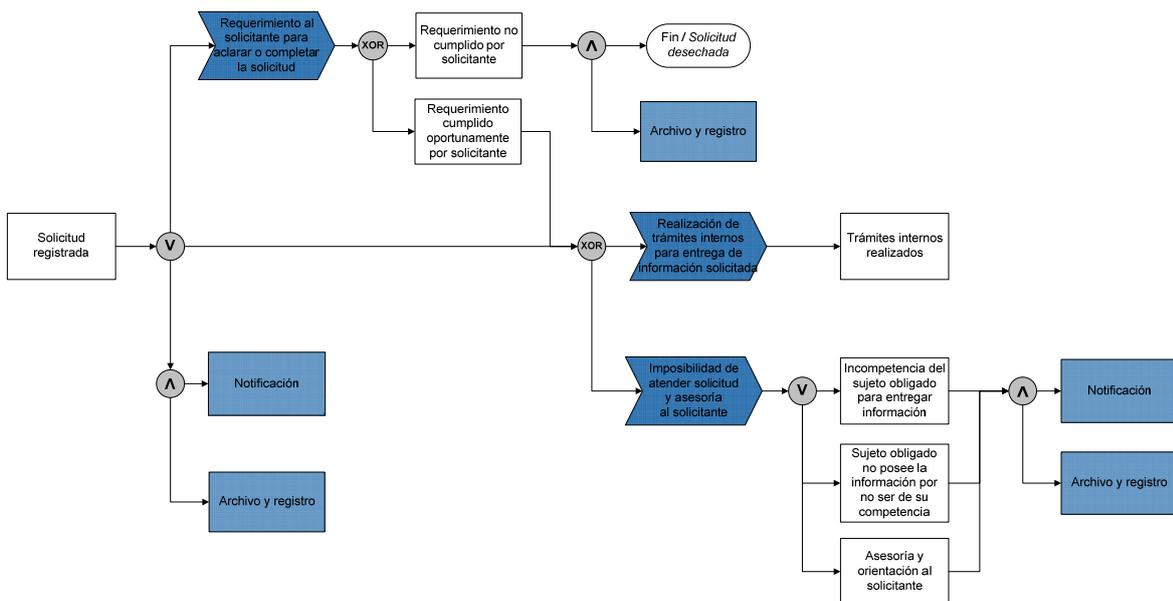
<sup>14</sup> Los operadores de decisión utilizados en la modelación de los procesos tienen el siguiente significado:  $\wedge$  : Operador de decisión que indica que un proceso, un proceso externo o un insumo/producto tiene dos o más salidas que deben realizarse.  $\vee$  : Operador de decisión que indica que un proceso, un proceso externo o un insumo/producto tiene dos o más salidas, de las cuales una, más de una o todas deben realizarse.  $\text{xor}$  : Operador de decisión utilizado para indicar escenarios o flujos alternos, de los cuales sólo uno puede realizarse.

**Diagrama 2.1: Asesoría y presentación de solicitud de acceso a información**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Coahuila)



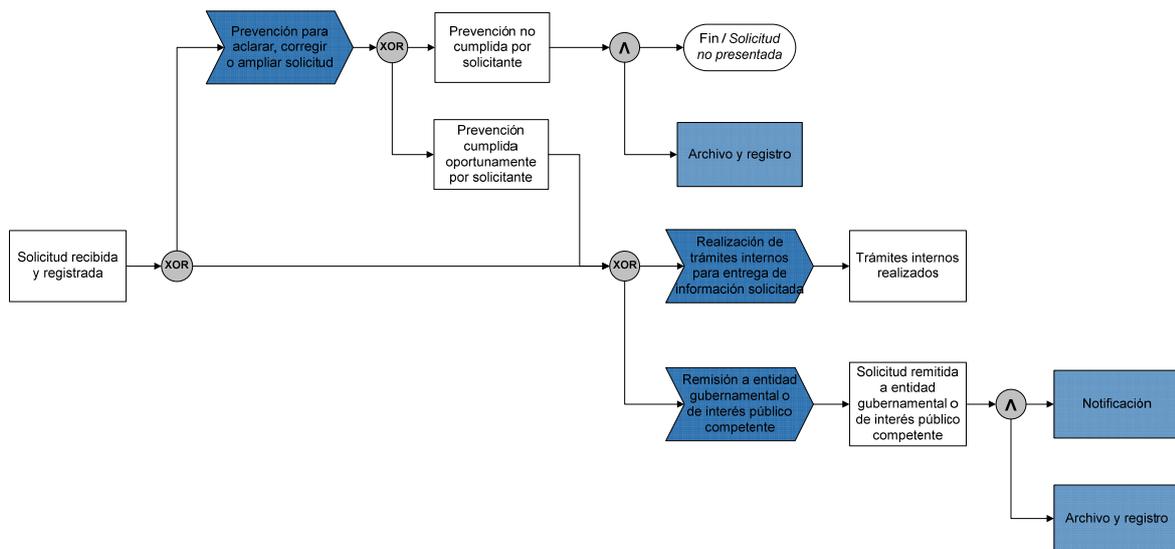
Ante la incompetencia del sujeto obligado para atender las solicitudes de información o en los eventos en los que éste no cuente con la misma, se prevé en algunos casos el deber de orientar al solicitante sobre la entidad o sujeto obligado competente o bien el deber de remitir a estos últimos la solicitud presentada. Utilizando lo establecido en la legislación de Zacatecas se ilustra este punto.

**Diagrama 2.2: Orientación al solicitante sobre autoridad competente**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Zacatecas)



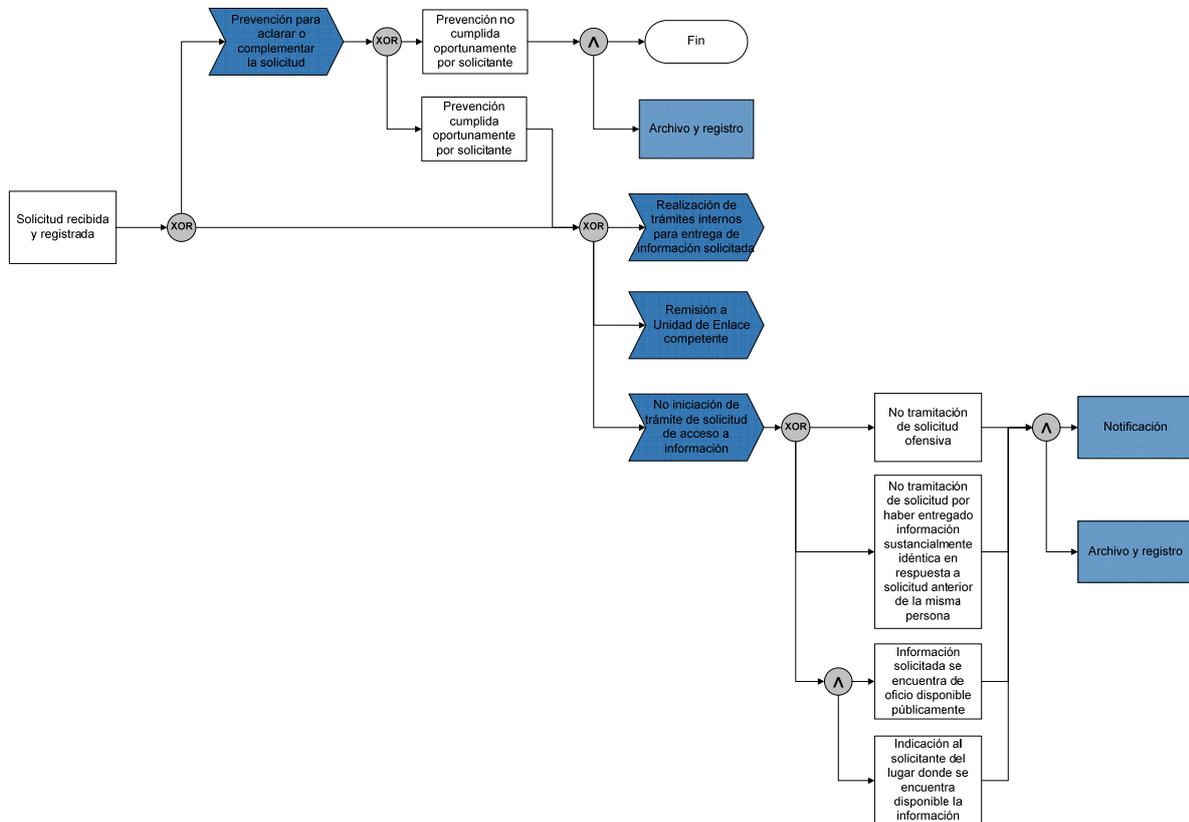
En otros casos la legislación contempla el deber tanto de ofrecer la orientación antes mencionada como el de remitir la solicitud al organismo competente.

**Diagrama 2.3: Remisión de solicitud a autoridad competente**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Baja California Sur)



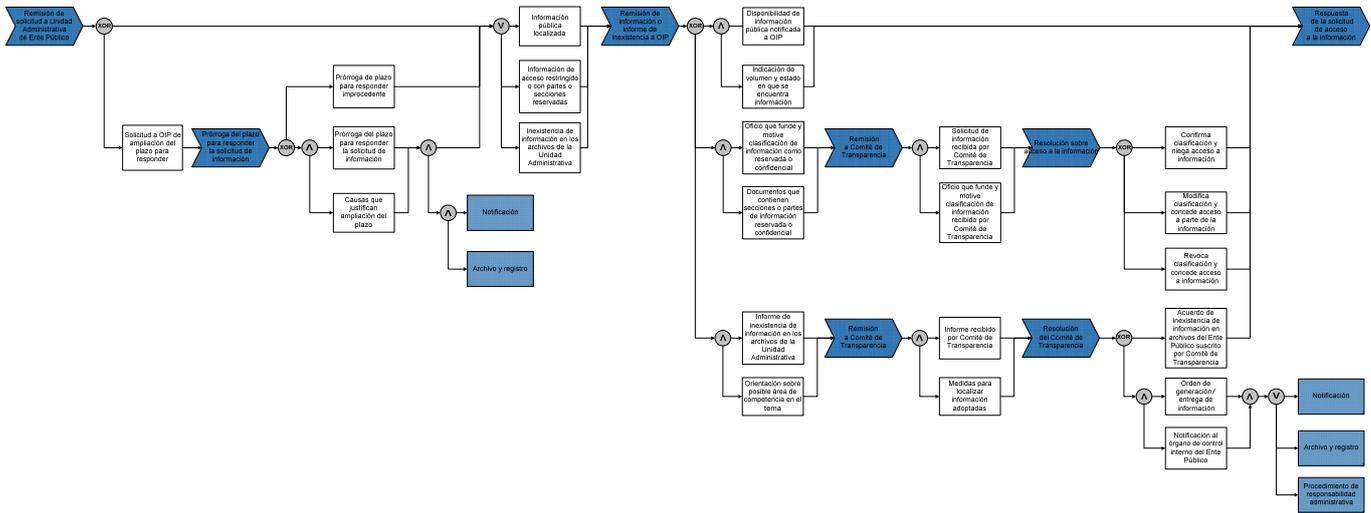
Algunas legislaciones y sus disposiciones reglamentarias contemplan la posibilidad de no adelantar el trámite correspondiente para atender las solicitudes de acceso a la información presentadas, cuando éstas hayan sido formuladas en términos ofensivos, hayan sido presentadas en idioma diferente al español, cuando se haya entregado información sustancialmente idéntica en respuesta a una solicitud anterior de la misma persona, cuando no se haya indicado el nombre del solicitante, el domicilio o el correo electrónico para recibir notificaciones o cuando la solicitud verse sobre información disponible públicamente. Utilizando el mapa normativo de Nayarit a continuación se ilustra el caso del no inicio del trámite de acceso.

**Diagrama 2.4: No iniciación de trámite de solicitud de acceso a información**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Nayarit)

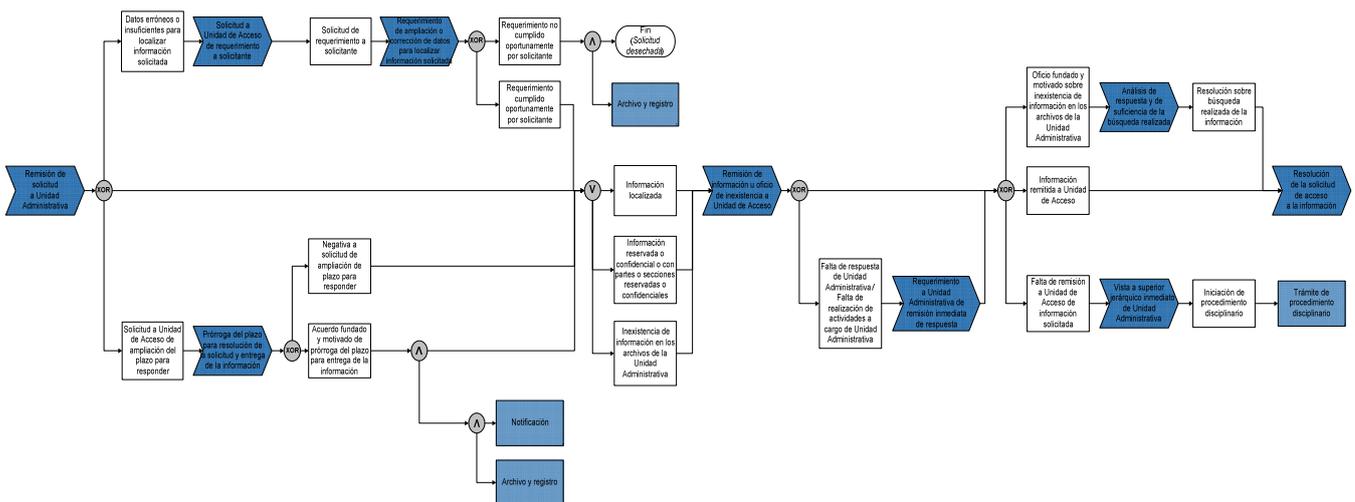


El análisis realizado permitió identificar que existen importantes asimetrías en la regulación de los trámites y gestiones internas que deberán realizarse para localizar y entregar la información solicitada. Los siguientes mapas dan cuenta de esto.

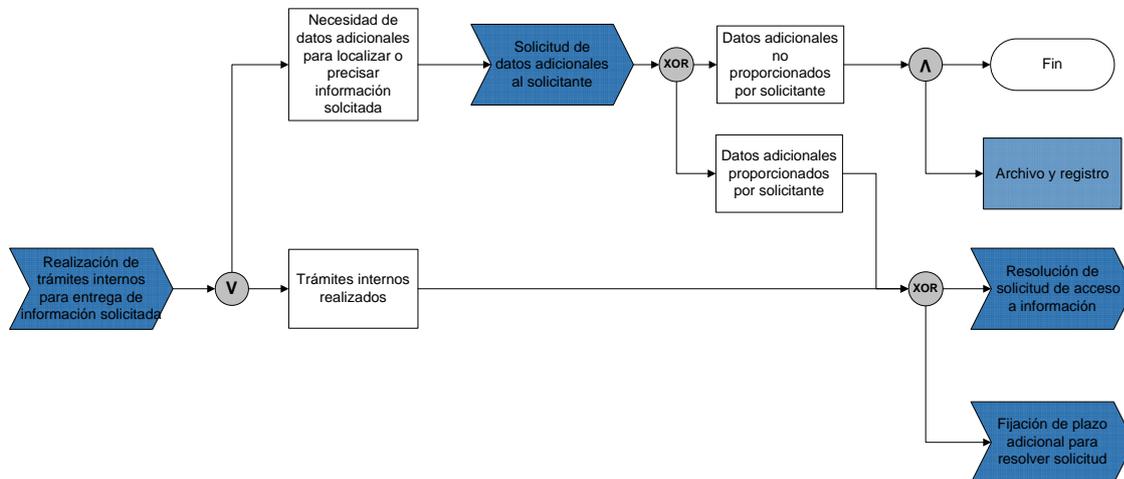
**Diagrama 2.5: Trámite y gestiones internas para atender solicitud (1)**  
(Proceso ilustrado correspondiente al Distrito Federal)



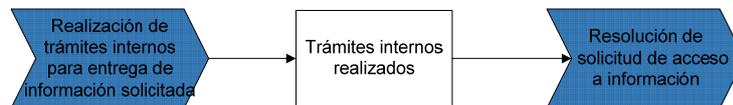
**Diagrama 2.6: Trámite y gestiones internas para atender solicitud (2)**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Yucatán)



**Diagrama 2.7: Trámite y gestiones internas para atender solicitud (3)**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Jalisco)



**Diagrama 2.8: Trámite y gestiones internas para atender solicitud (4)**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Aguascalientes)



Como se desprende del análisis de los mapas el nivel de descripción de actividades varía de manera significativa entre las distintas normas analizadas. En este orden de ideas resulta importante señalar que una descripción normativa amplia limita los espacios de discreción al señalar expresamente el orden y las actividades que deben realizarse. Sin embargo, esta técnica produce un trámite rígido, es decir, reduce la flexibilidad del trámite lo cual, en ocasiones, impide atender adecuadamente las solicitudes de acceso que por razones diversas difieren del promedio (por ejemplo solicitudes de gran cantidad de información).

Los tiempos de respuestas son otra área de gran variación entre jurisdicciones. Si bien es cierto que los plazos para la resolución de las solicitudes y la entrega de la información se encuentran claramente definidos en las leyes, existen diferencias muy importantes entre los estados, la Federación y el Distrito Federal a este respecto. En este sentido los rangos abarcan de diez días hábiles (Jalisco) hasta 40 días (Federación), con un promedio nacional de 24 días hábiles.

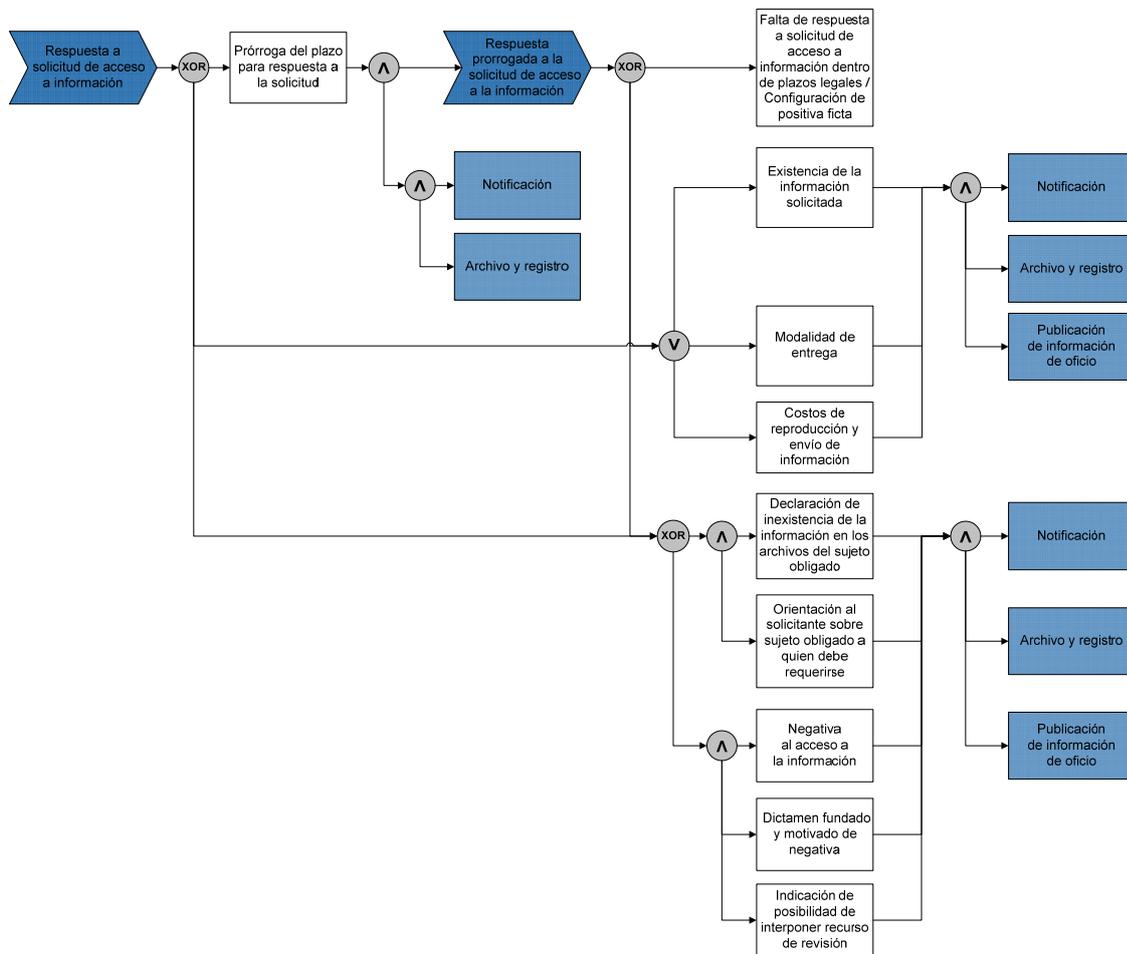
**Tabla 2.4: Plazos legales para la respuesta a solicitudes de acceso**  
(Días hábiles, excepto Baja California Sur y Querétaro)

Entidad	Plazo legal	Plazo de prórroga	Plazo máximo
Aguascalientes	10	10	20
Baja California	10	5	15
Baja California Sur*	15	15	30
Campeche	20	10	30
Chiapas	20	10	30
Chihuahua	10	5	15
Coahuila	20	10	30
Colima	10	10	20
D.F.	10	10	20
Durango	15	10	25
Estado de México	15	7	22
Guanajuato	15	10	25
Guerrero	15	15	30
Hidalgo	15	3	18
Jalisco	5	5	10
Michoacán	10	10	20
Morelos	20	10	30
Nayarit	20	10	30
Nuevo León	10	10	20
Oaxaca	15	10	25
Puebla	10	10	20
Querétaro*	20	30	50

<b>Quintana Roo</b>	10	10	20
<b>San Luis Potosí</b>	10	10	20
<b>Sinaloa</b>	10	5	15
<b>Sonora</b>	15		15
<b>Tabasco</b>	20	10	30
<b>Tamaulipas</b>	20	10	30
<b>Tlaxcala</b>	15	10	25
<b>Veracruz</b>	10	10	20
<b>Yucatán</b>	12	15	27
<b>Zacatecas</b>	20	10	30
<b>Federación</b>	20	20	40

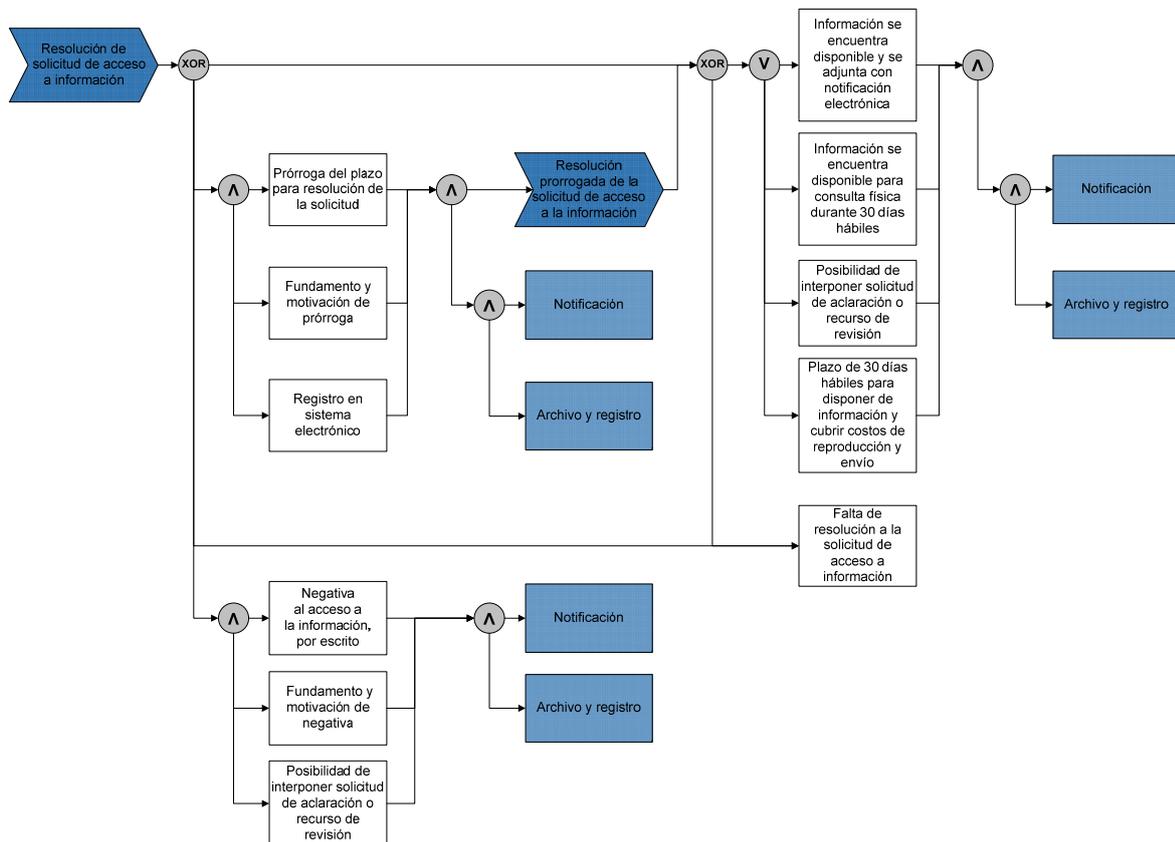
De manera general se prevé que la negativa al acceso a la información debe encontrarse debidamente fundada y motivada. Sólo en las legislaciones de algunos estados se establece que en caso de negativa al acceso a la información o de respuesta desfavorable o insuficiente a juicio del solicitante, se deberá indicar o advertir al mismo la posibilidad y el plazo para interponer recursos ante los respectivos órganos garantes. A continuación se presenta una negativa de acceso.

**Diagrama 2.9: Negativa al acceso a la información (1)**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Veracruz)



De otra parte, en algunas de las normas analizadas se prevé que la respuesta al solicitante, cuando se trate de una negativa al acceso a la información, debe darse en un plazo más corto que el establecido para responder las solicitudes cuando la resolución sea favorable al solicitante.

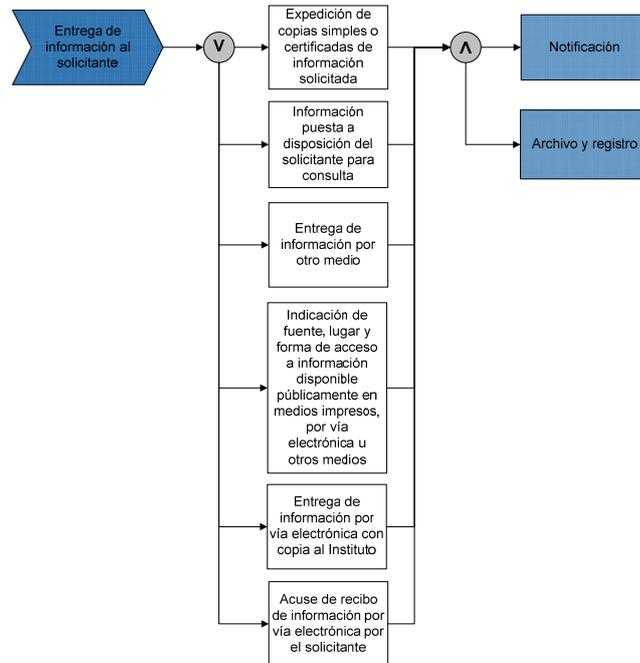
**Diagrama 2.10: Negativa al acceso a la información (2)**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Chihuahua)



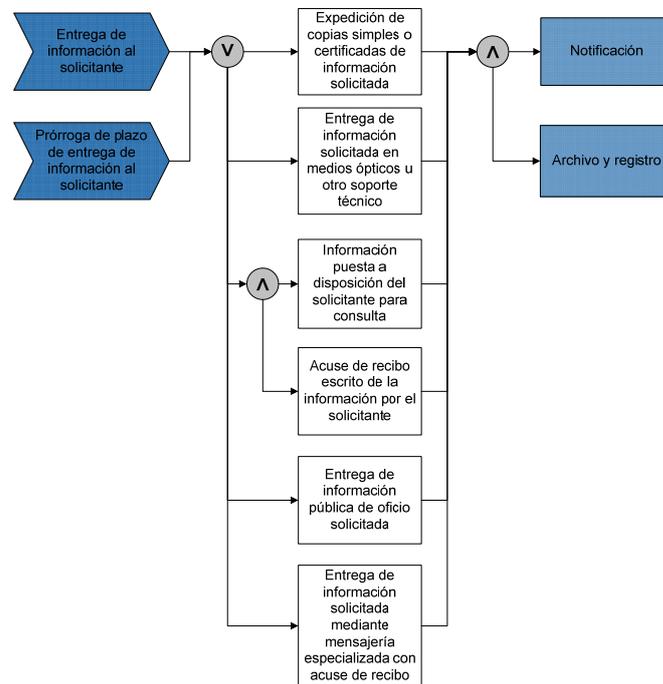
Por último se debe señalar que en algunos casos se contempla que las solicitudes de información y las respuestas dadas a las mismas hacen parte de la información que el sujeto obligado deberá publicar de oficio. Este caso se encuentra ilustrado en la Gráfica 2.9.

Por otra parte, para eventos en los que la información solicitada corresponda con información que se encuentra disponible públicamente se establece, en algunas de las normas analizadas, solo el deber del sujeto obligado de indicar la fuente, el lugar y la forma en que el solicitante podrá acceder a la misma, mientras que en otras se prevé la obligación de reproducir y entregar en todo caso la información solicitada. A continuación se ejemplifica lo anterior.

**Diagrama 2.11: Orientación sobre acceso a información disponible públicamente (1)**  
 (Proceso ilustrado correspondiente al estado de Tabasco)

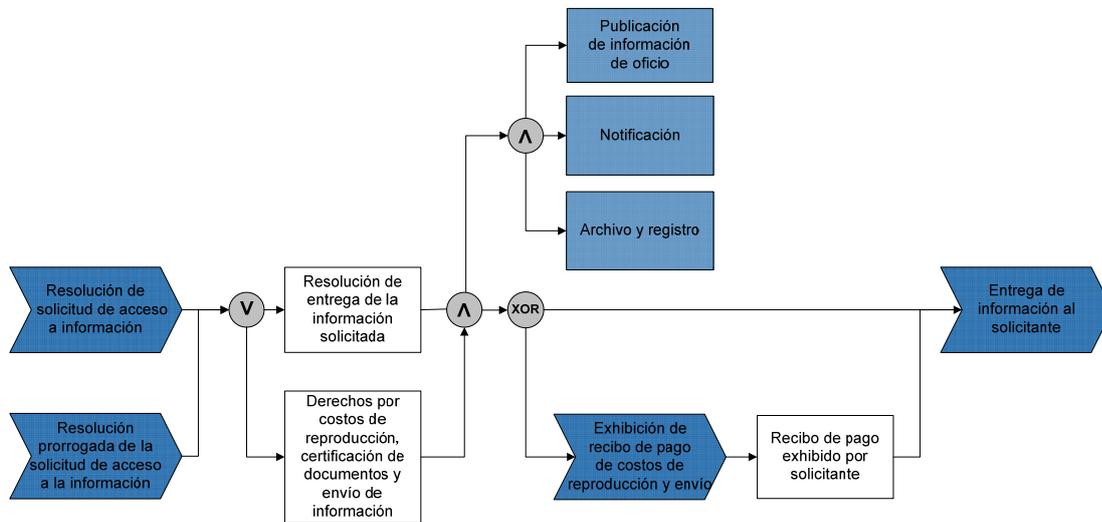


**Diagrama 2.12: Entrega de información disponible públicamente (2)**  
 (Proceso ilustrado correspondiente al estado de Hidalgo)



De manera general se establece que el solicitante deberá cubrir los costos en que incurra el sujeto obligado para la reproducción y envío de la información solicitada como requisito previo para la entrega de la misma. Sin embargo, no en todos los casos existe claridad sobre la forma en que se determinarán y notificarán tales costos al interesado ni sobre el trámite que deberá adelantarse para realizar este pago. A continuación se ejemplifica mediante lo establecido en la legislación del Estado de Campeche.

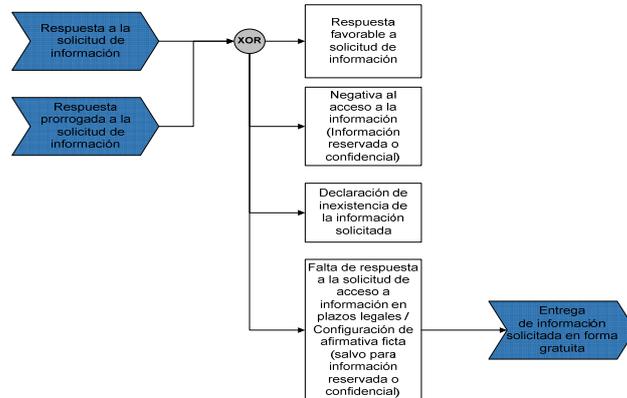
**Diagrama 2.13: Determinación, notificación y pago de costos de reproducción y envío**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Campeche)



Para la falta de respuesta a las solicitudes de información dentro de los plazos legales se encuentran previstas diferentes consecuencias en las normas estudiadas: en algunos casos se configura la afirmativa o positiva ficta, salvo que se trate de información reservada o confidencial, en otros se configura la negativa ficta, mientras que en otros las normas específicamente establecen que la falta de respuesta no supone una negativa sino el incumplimiento de obligaciones del que podrá derivarse responsabilidad administrativa. Existe un caso en el cual se establece que el sujeto obligado que no disponga de la información solicitada y no dé respuesta oportuna al solicitante, deberá obtener de la entidad competente y entregar al interesado la información solicitada, sin costo para este último. Los siguientes mapas de proceso dan cuenta de esto.

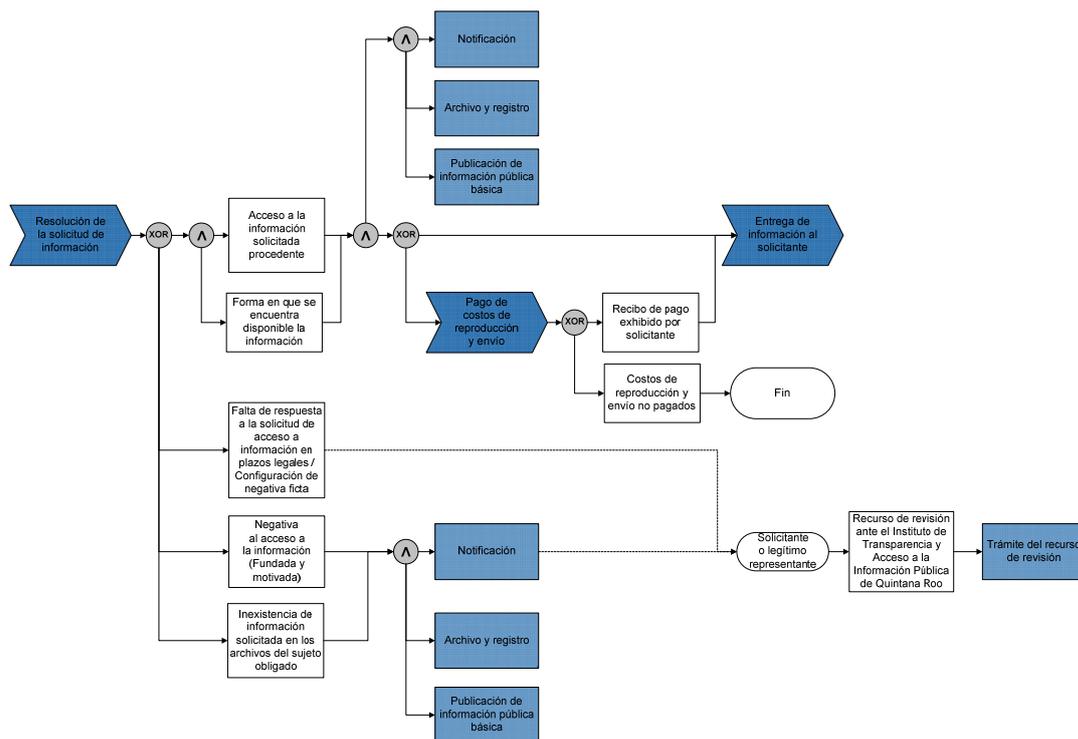
**Diagrama 2.14: Afirmativa ficta por falta de respuesta a solicitud de información dentro de plazos legales**

(Proceso ilustrado correspondiente al estado de San Luis Potosí)



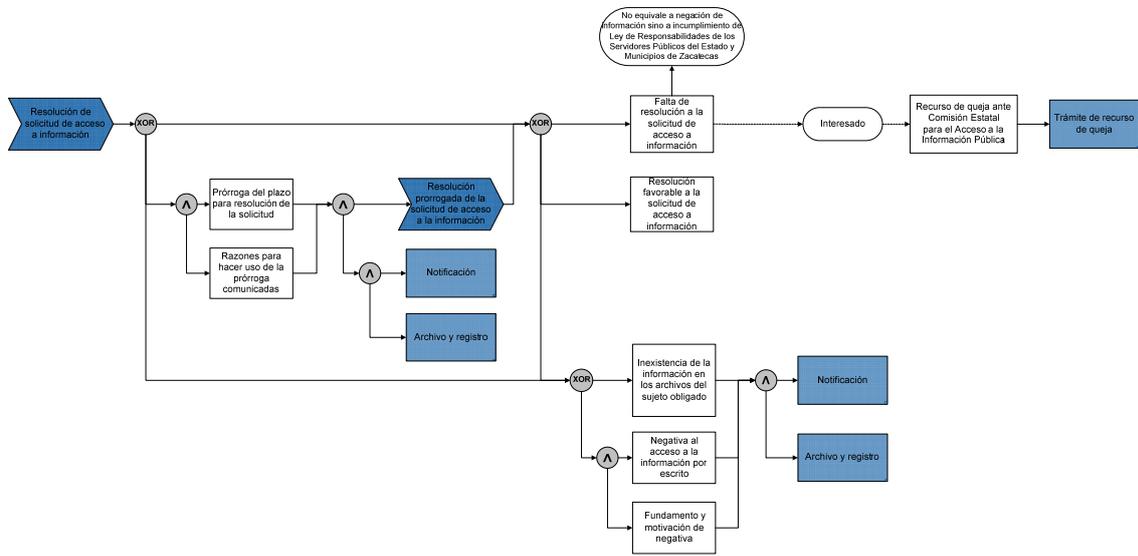
**Diagrama 2.15: Negativa ficta por falta de respuesta a solicitud de información dentro de plazos legales**

(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Quintana Roo)

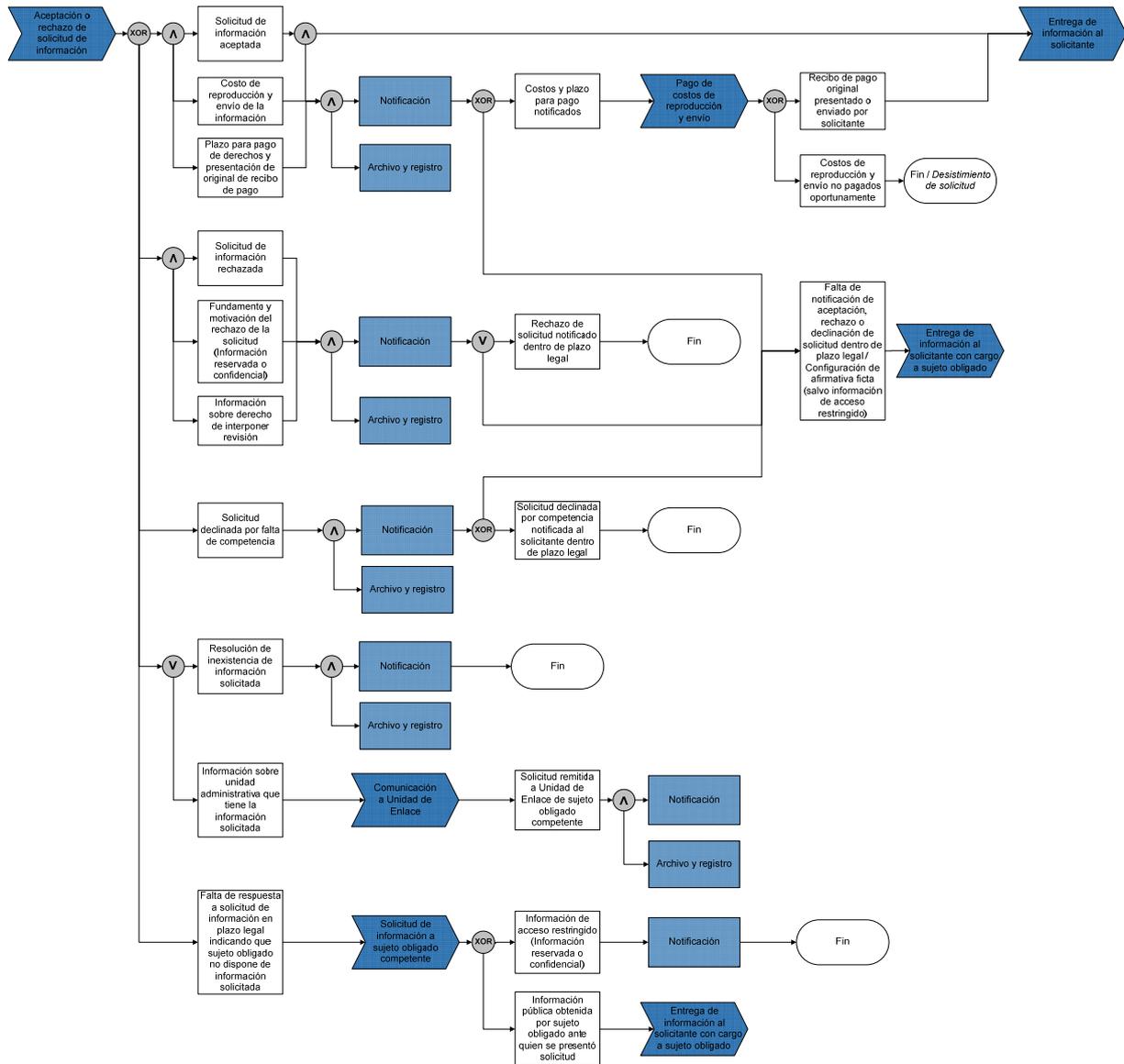


**Diagrama 2.16: Responsabilidad administrativa por falta de respuesta a solicitud de información dentro de plazos legales**

(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Zacatecas)



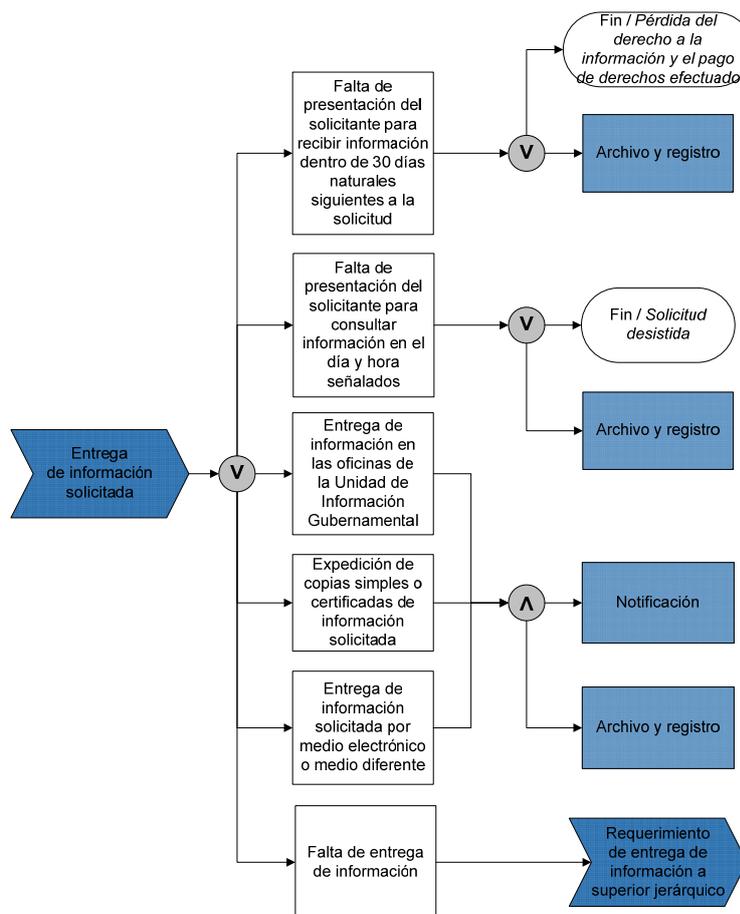
**Diagrama 2.17: Falta de respuesta a solicitud de información dentro de plazos legales y obligación de obtener y entregar información solicitada**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Sonora)



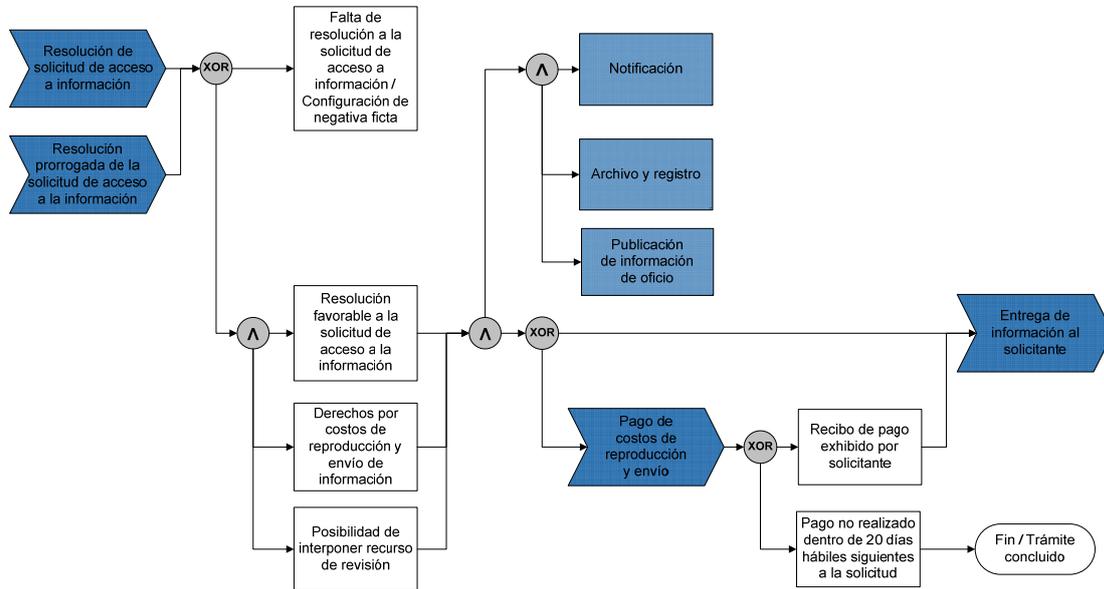
En un número considerable de legislaciones se establecen plazos perentorios para recoger o disponer de la información por parte del solicitante y en otros tantos sucede lo mismo respecto de los plazos para realizar el pago de los costos de reproducción y envío de la

información solicitada. Los casos de Querétaro y Durango, que se presentan a continuación, ejemplifican este supuesto.

**Diagrama 2.18: Plazo para recoger o disponer de la información**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Querétaro)

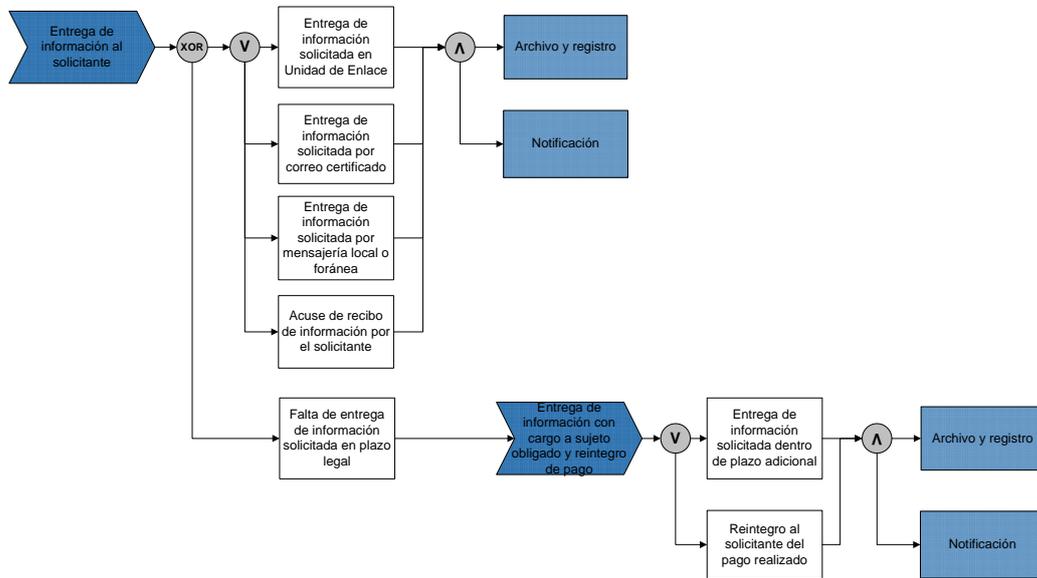


**Diagrama 2.19: Plazo para pago de costos de reproducción y envío**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Durango)



En una de las disposiciones estudiadas (Sonora) se contempla asimismo el reintegro del dinero pagado por el solicitante si la información no es entregada en el plazo legalmente establecido para el efecto. El siguiente diagrama ilustra este caso.

**Diagrama 2.19: Reintegro del pago por falta de entrega oportuna de información**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Sonora)

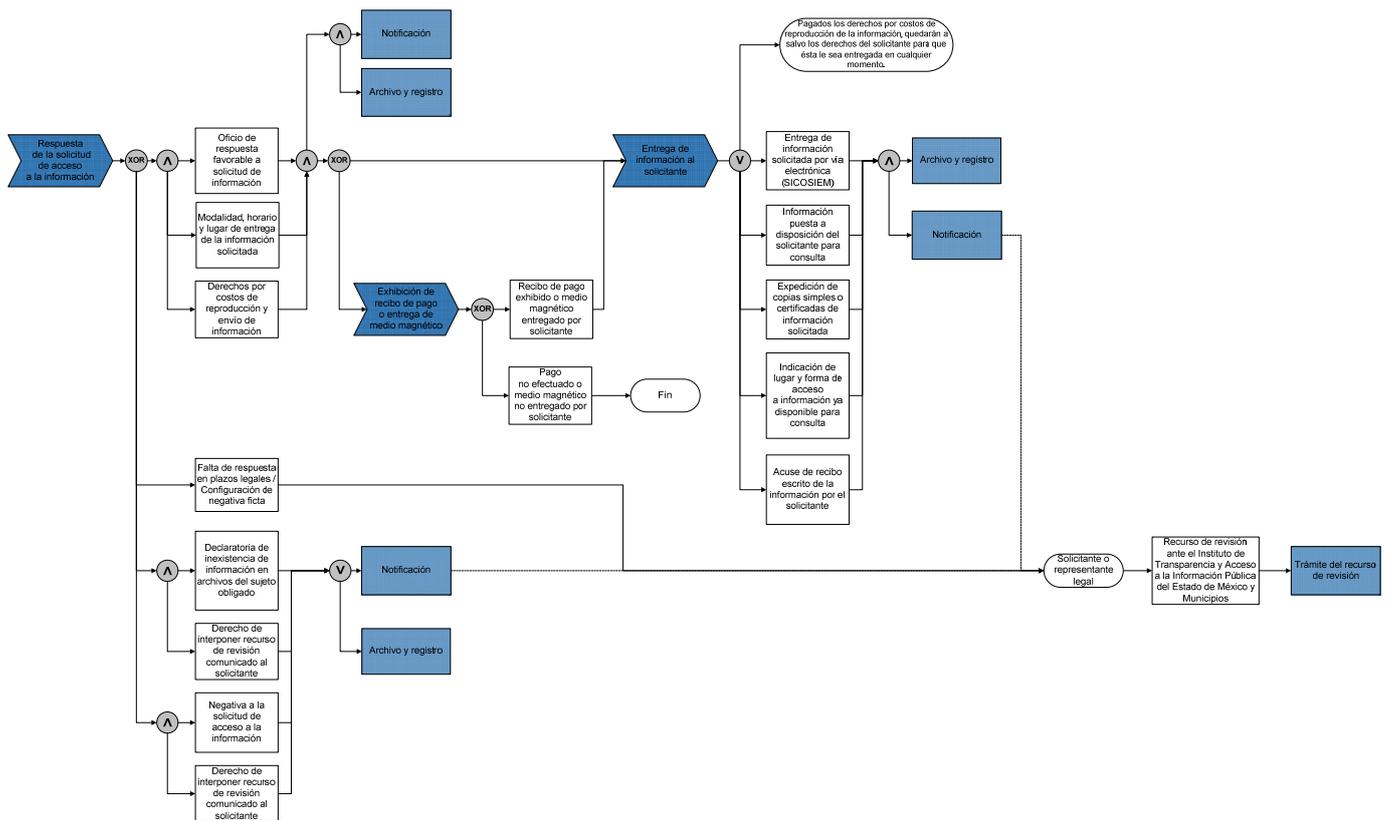


Una última posibilidad identificada consiste en establecer que una vez pagados los derechos por costos de reproducción de la información, quedarán a salvo los derechos del solicitante para que ésta le sea entregada en cualquier momento.

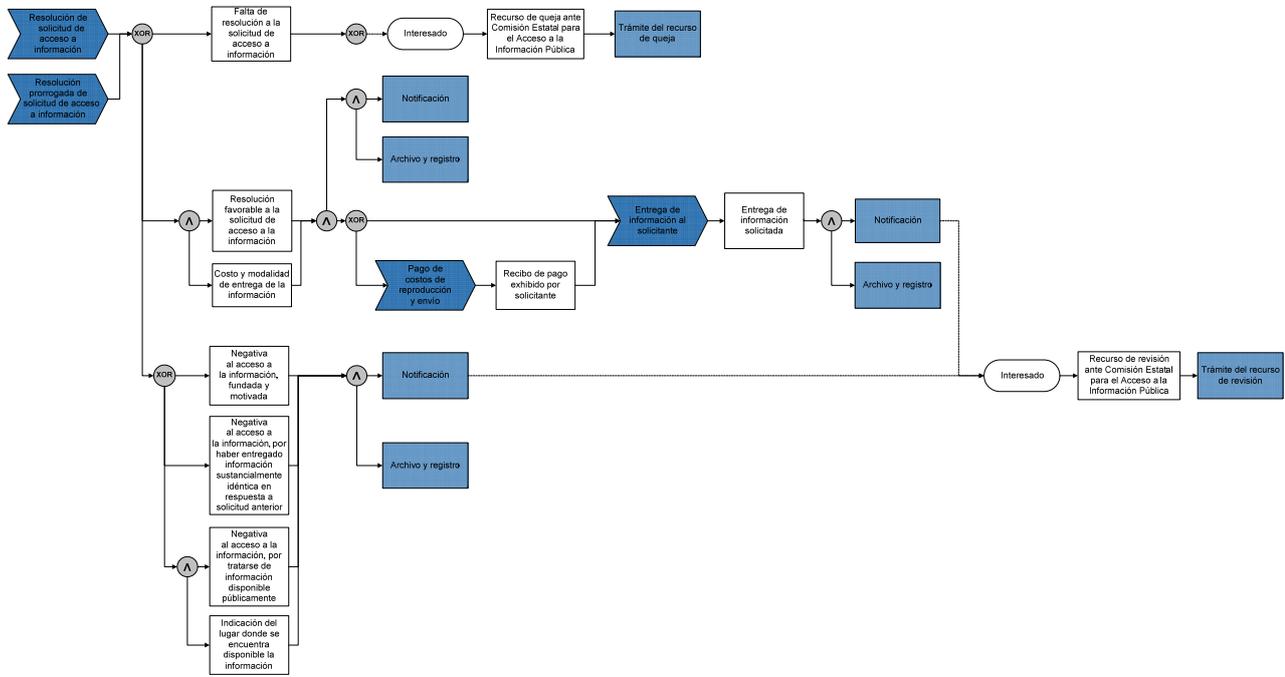
En relación al tipo de mecanismos de defensa que el ciudadano puede activar ante su inconformidad por la acción o no acción del sujeto obligado a quien se solicitó información nuevamente el análisis realizado muestra las grandes diferencias que se presentan entre los distintos cuerpos normativos. Así, el número y tipo de recursos que podrá interponer el solicitante ante el respectivo órgano garante no siempre es coincidente en las diferentes legislaciones analizadas. Si bien en la mayoría de los casos el único recurso previsto es el de revisión, el de inconformidad o el de queja, en otros podrá también interponerse la queja como recurso especialmente previsto para la falta de respuesta o resolución dentro de los plazos legales, o bien podrán presentarse tanto el recurso de inconformidad como el recurso de revisión. Bajo algunas legislaciones procede la solicitud o recurso de reconsideración, una

vez transcurrido un año desde la resolución del recurso que confirme el acto o resolución impugnados. Estas diferencias se ejemplifican a continuación.

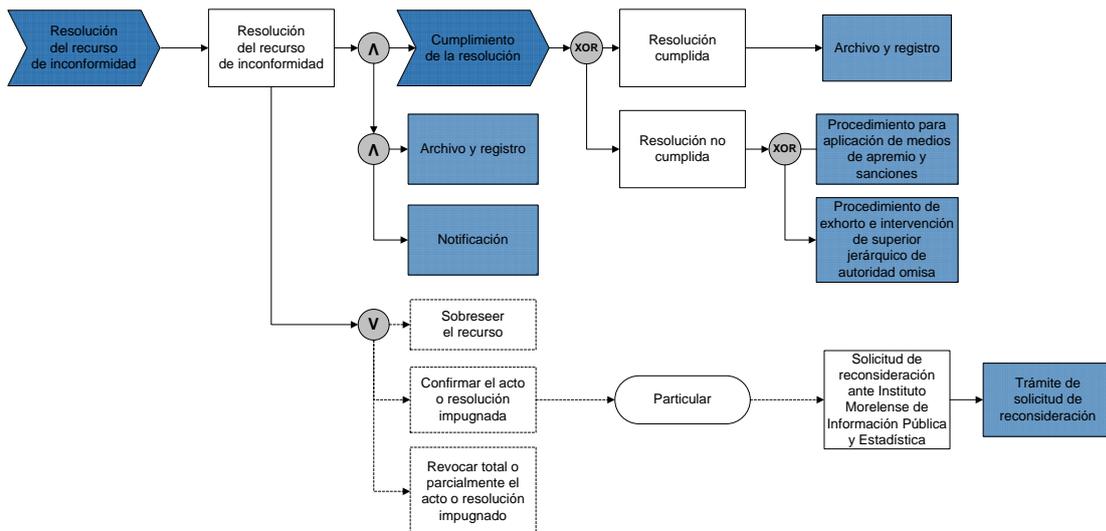
**Diagrama 2.20: Posibilidad de interponer recurso de revisión**  
(Proceso ilustrado correspondiente al Estado de México)



**Diagrama 2.21: Posibilidad de interponer recursos de revisión y de queja**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Colima)

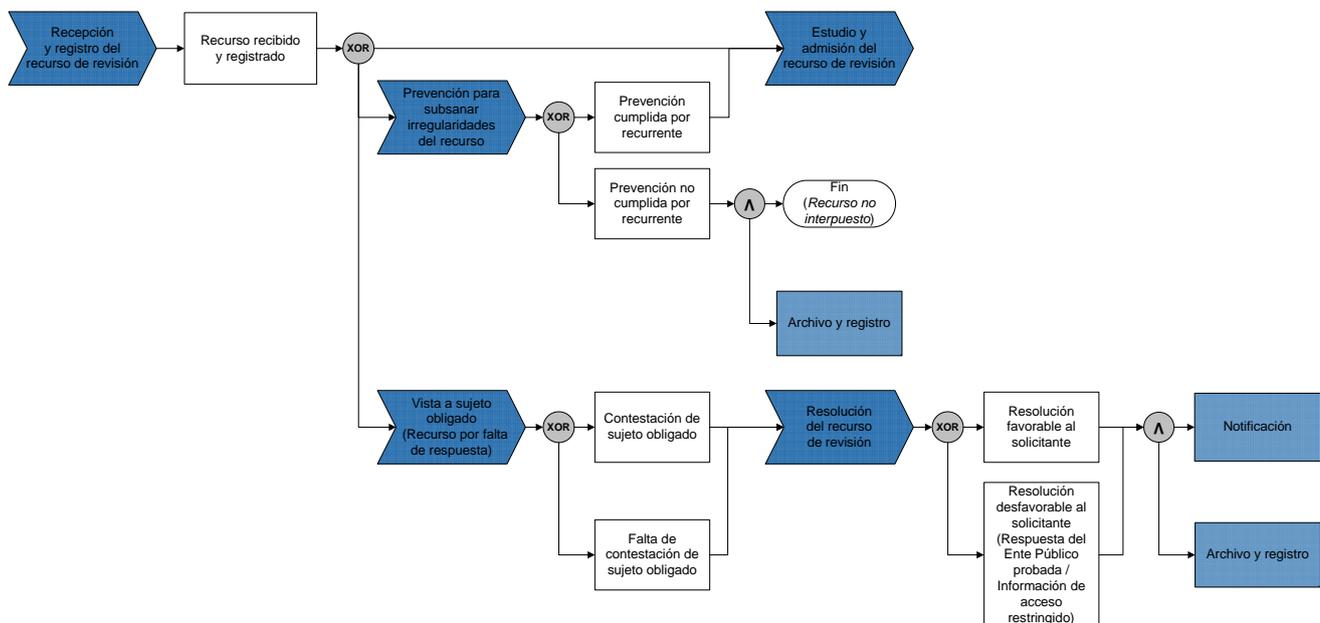


**Diagrama 2.22: Posibilidad de interponer recurso de reconsideración**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Morelos)



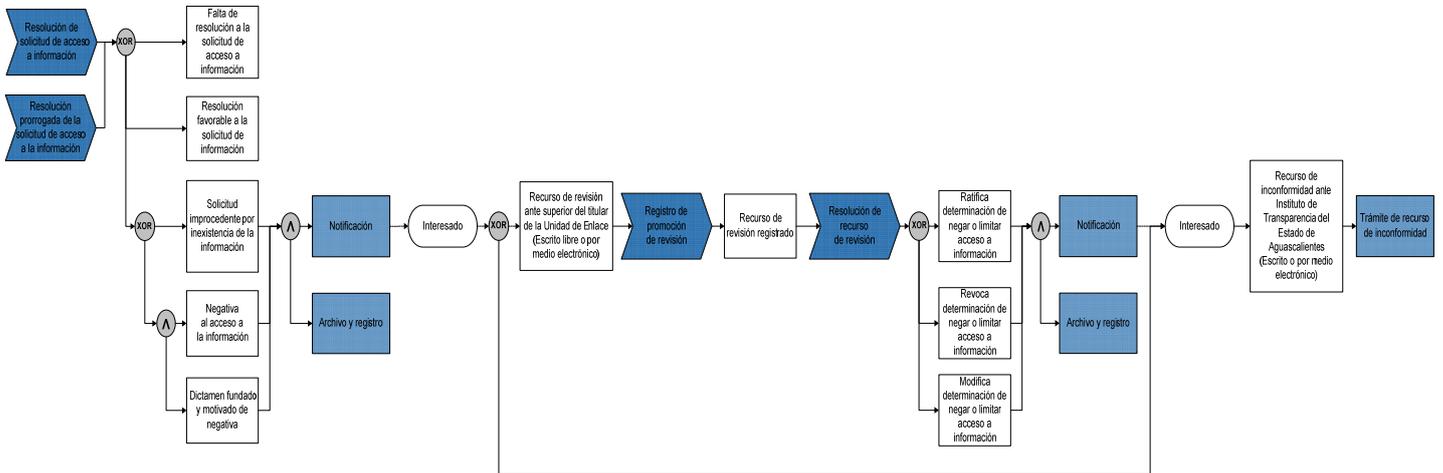
Para eventos en los que el recurso haya sido interpuesto por falta de respuesta a una solicitud de información o por configuración de negativa ficta, cuando ésta proceda, algunas legislaciones contemplan un trámite especial más expedito que el que deberá seguirse cuando el recurso haya sido presentado por causales diferentes a las mencionadas. A continuación un ejemplo.

**Diagrama 2.23: Recurso de revisión por falta de respuesta**  
(Proceso ilustrado correspondiente al Distrito Federal)



En algunos casos, por ejemplo Aguascalientes, se contempla la posibilidad de interponer recursos ante el propio sujeto obligado.

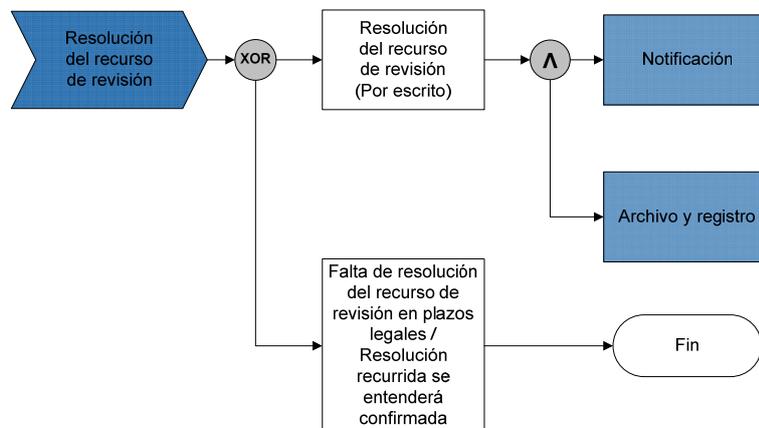
**Diagrama 2.24: Recurso de revisión ante superior de unidad de enlace**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Aguascalientes)



En algunas legislaciones se establece la presunción de confirmación del acto o resolución impugnados ante la falta de resolución del recurso dentro de los plazos legales. El caso de Jalisco ilustra esta posibilidad.

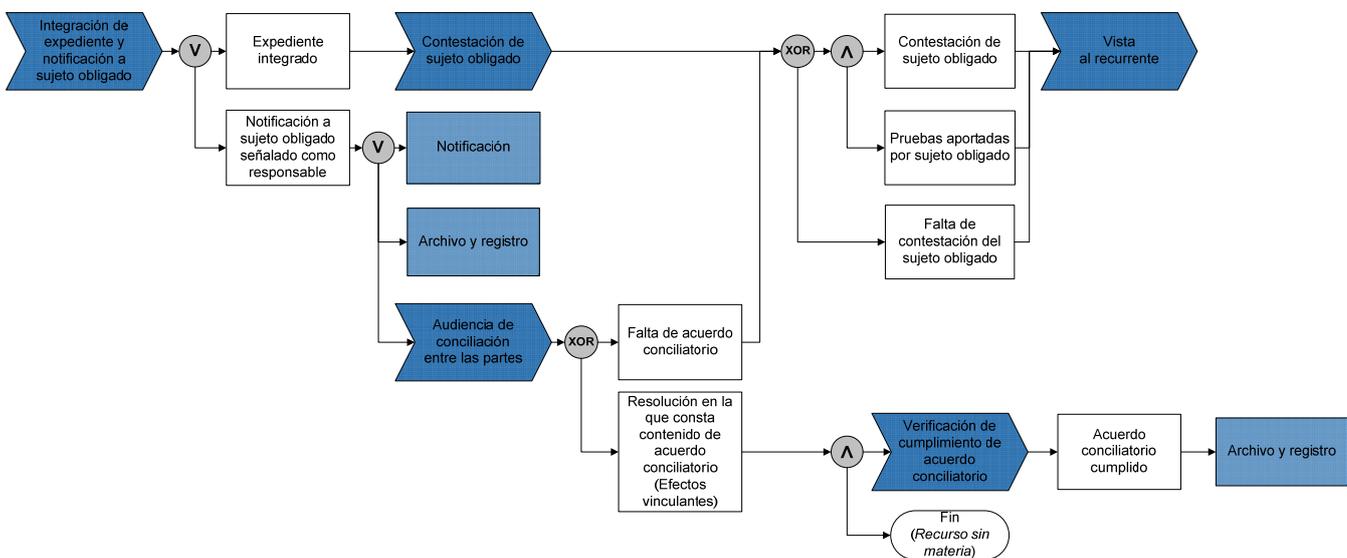
**Diagrama 2.26: Presunción de confirmación de acto impugnado por falta de resolución del recurso**

(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Jalisco)



Por último, resulta destacable señalar que en algunas legislaciones, por ejemplo Durango, se encuentra prevista la posibilidad de celebrar acuerdos de conciliación entre el recurrente y el sujeto obligado.

**Diagrama 2.27: Acuerdo de conciliación**  
(Proceso ilustrado correspondiente al estado de Durango)



## E. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se exponen algunas conclusiones y recomendaciones precisas.

### 1. Técnica legislativa

Un problema constante en muchas leyes es la falta de una adecuada técnica legislativa, que en ocasiones incluye serios problemas de redacción. Esto constituye un problema pues la ambigüedad, la falta de congruencia entre las disposiciones de la ley, regímenes transitorios mal estructurados o procedimientos deficientemente regulados generan problemas de interpretación y aplicación importantes en detrimento del ejercicio del derecho. Durante la

evaluación en algunos casos se tuvo que recurrir a principios de interpretación para poder evaluar ciertas leyes. Esta es una situación indeseable que conviene evitar<sup>15</sup> y donde hay una ventana importante de oportunidad para mejorar.

## 2. Sujetos Obligados

Conviene incluir a los sujetos obligados en un artículo, pues con mucha frecuencia éstos se encuentran en los artículos que contienen las definiciones generales aplicables a las leyes. También resulta recomendable mencionarles de manera específica y detallada pues por lo general se usan señalamientos genéricos tales como “Los poderes del estado y sus órganos”, “las entidades y órganos administrativos o cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal”. Este tipo de formulaciones, adecuadas desde el punto de vista de la técnica constitucional, no lo son desde la perspectiva legislativa pues generan incertidumbre respecto de quiénes son los sujetos obligados por la ley.

En particular se identificó un problema con dos órganos, a saber los Consejos de la Judicatura y los órganos de fiscalización del poder legislativo (auditorías superiores o contadurías mayores). La metodología que se aplicó exigía que estos se mencionaran de manera expresa. Esto se debe a que ambos gozan de diversos grados de autonomía que permite identificarlos como sujetos obligados a parte entera pues por sus funciones manejan información especializada, por ejemplo los informes de cuenta pública, las auditorías practicadas, los perfiles de los juzgadores, los jueces sancionados, las convocatorias a concursos de la carrera judicial, etc. Es cierto que jurídicamente la mención genérica al “Poder Judicial y sus órganos” o “Poder legislativo y sus órganos” los incluye, tal y como hicieron notar diversas entidades federativas en sus observaciones<sup>16</sup>. Sin embargo el hecho de que no se les mencione de manera expresa genera dudas en cuanto al lugar y la especificidad de la información que deben poner a disposición del público. En la medida que el Código de Buenas Prácticas los identifica de manera específica, para indicar que, por

---

<sup>15</sup> Vale la pena anotar que este es un problema frecuente en el *corpus* normativo mexicano.

<sup>16</sup> Véase la sección de observaciones en el sitio [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)

ejemplo, deben tener un portal de internet propio, se consideró que este criterio se debe mantener y por ello recomendar que se les incluya de manera específica en las leyes de transparencia y acceso a la información.

### **3. Obligaciones genéricas**

Aunque se contempla la obligación de transparentar y dar acceso a todos los documentos propios de la gestión pública, la mayor parte de las leyes omiten señalar explícitamente la obligación de documentar la actividad pública. En efecto, sólo el 55% de las leyes establece en forma expresa esta obligación. Lo anterior facilita que ciertos actos de la autoridad carezcan de soporte documental, que resulte difícil combatir las declaraciones de inexistencia, o bien impide que los órganos garantes puedan ordenar la búsqueda o generación de ciertos documentos que deberían existir.

También resulta necesario regular en forma explícita la facultad del órgano garante de tener acceso a toda la información. Ello asegura que los comisionados o equivalentes puedan tener elementos para una adecuada toma de decisiones en lo que se refiere, por ejemplo, a la reserva de información o la resolución de los recursos. Si bien de la base de datos se desprende que un 61% de las leyes prevén esta facultad, lo cierto es que fue necesario hacer una interpretación amplia de las disposiciones y considerar que si el órgano garante formaba parte del órgano facultado para reservar información, era posible interpretar que tenía acceso a toda la información pública a fin de poder determinar cuál debía reservarse y cuál no. Otorgar esta facultad expresamente permite que su ejercicio no dependa de la interpretación del sujeto obligado o del juzgador en los casos concretos.

Es deseable también que todos los sujetos obligados tengan la obligación de presentar informes al órgano garante, pues esto facilitaría la consolidación de la información y por ende evaluar el uso del derecho en cada estado así como el tipo de información que el ciudadano demanda actualmente. Esta obligación sólo se contiene en el 76% de la

legislación nacional. También resulta recomendable que las propias leyes fijen el contenido de estos informes para evitar numeralias sin sentido.

#### **4. Información Pública de Oficio (IPO)**

Como ya se mencionó, sólo el 6% de las leyes contiene la obligación de que los portales indiquen el listado de funcionarios comisionados por cualquier causa. Asimismo, sólo el 18% de las leyes establecen la obligación de publicar los perfiles de funcionarios públicos. Esta información suele aplicarse sólo a los funcionarios judiciales (ver legislación de Veracruz, Tabasco, Nuevo León y Sinaloa). Es deseable que sea una obligación explícita para todos los sujetos obligados.

En muy pocos casos las leyes de transparencia contemplan como información pública de oficio los siguientes contenidos:

- Calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias o sesiones de trabajo (42%)
- Archivos administrativos (52%)
- Obligaciones de información específica en materia de Seguridad Pública (21%)
- Obligaciones de información específica en materia de Procuración de Justicia (24%)
- Obligaciones de información específica para la Comisión de Derechos Humanos (27%)
- Obligaciones de información específica para Universidades e Instituciones públicas de Educación Superior (21%)
- Obligaciones de información específica para Partidos Políticos (58%)

Resulta especialmente preocupante observar que sólo el 58% de las leyes de transparencia y acceso a la información establece la obligación de publicar en los portales de internet los indicadores de gestión y cuando lo hacen suele ser de manera genérica. Al respecto conviene recordar que esta es una exigencia que se encuentra en la fracción V del segundo

párrafo del artículo 6 constitucional y es una materia que requiere de una acción correctiva a profundidad que permita darle un contenido legislativo preciso

Respecto de la calidad con la que se debe presentar la información pública de oficio, en general las legislaciones contienen pocas disposiciones respecto de este punto, lo que fomenta la gran diversidad y en ocasiones el desorden que presentan los portales de transparencia. En efecto, sólo el 27 % de las leyes establecen la obligación de tener buscadores temáticos y 33 % la de indicar la fecha de última actualización en la página de Internet. Como se abundará más adelante, a pesar de constituir una de las herramientas más poderosas respecto a la oferta de transparencia de los sujetos obligados, los portales suelen no tener buscadores temáticos, fecha de actualización ni información sobre el administrador de la página.

## **5. Información reservada y confidencial**

Aún existe una confusión importante entre la información reservada y la información confidencial, así como las reglas que deben aplicarse a cada uno de estos tipos de información. Así, por ejemplo, con frecuencia los secretos comerciales, industriales, profesionales o los derechos de propiedad intelectual se consideran como información reservada y no como información confidencial, como corresponde. Por otro lado, sólo en el 48 % de las leyes los secretos bancario, comercial, industrial o profesional se encuentran protegidos.

Una omisión importante en la mayor parte de las leyes es excluir del secreto bancario y fiduciario a las cuentas de los sujetos obligados y los fideicomisos públicos, respectivamente. Estas excepciones sólo se encontraron en el 18% de las leyes para el caso del secreto bancario y en el 15% para el caso del secreto fiduciario. La excepción debidamente legislada<sup>17</sup> permitiría una mucha mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos

---

<sup>17</sup> Véase el artículo 505 del Código de Buenas Prácticas.

y la operación de los fideicomisos públicos, que con frecuencia se ocultan detrás de estas figuras.

Finalmente la regulación tanto de la prueba de daño como la de interés público suele ser deficiente. En efecto, para la primera aunque el indicador muestra que la tiene el 98 % de las leyes, en la mayor parte de los casos la norma se limita a señalar que la reserva debe de estar debidamente fundada y motivada. En tanto la motivación debe dar cuenta cabal de las razones específicas que la justifican, se consideró que normativamente era suficiente, pero conviene insistir en la necesidad de una regulación más precisa en esta materia como lo sugiere el artículo 403 del Código de Buenas Prácticas. La prueba de interés público también muestra un índice alto -68 % de las leyes – pero su regulación puede mejorarse significativamente.<sup>18</sup>

## 6. Datos personales

En general la materia de datos personales está deficientemente normada. Los principios que regulan la materia están sólo parcialmente contenidos en las leyes. Por otro lado, aunque en su mayoría las leyes establecen la trasmisión de bases de datos personales entre entidades gubernamentales como una excepción a la solicitud de consentimiento a los titulares de la información, sólo 42 % de ellas incluye un procedimiento explícito para tal efecto.

El 42 % de las leyes se prevé algún mecanismo para asegurar la identidad del solicitante de datos personales. Este es un porcentaje notablemente bajo para un procedimiento tan importante. Por lo demás, muchas leyes se limitan a establecer que el solicitante debe acreditar su personalidad, pero no cuál es el medio para hacerlo, lo cual es claramente insuficiente. En contraste otras leyes establecen que el solicitante debe “acreditar la personalidad... mediante identificación oficial”. Una cuestión que amerita una reflexión especial es la manera de acreditar la personalidad cuando la solicitud de acceso a datos personales se hace a través de medios electrónicos. Resulta importante establecer un

---

<sup>18</sup> Véase el artículo 507 del Código de Buenas Prácticas.

balance entre la facilidad del acceso y la necesidad de asegurar la identidad del solicitante, y conviene que esto sea a través de normas legislativas, hoy prácticamente ausente en el panorama nacional.

### **7. Disposiciones en materia de archivos administrativos**

Respecto de la regulación de los archivos una buena parte de la legislación simplemente menciona que los sujetos obligados deberán contar con lineamientos o regulación en la materia. Sin embargo, se estima que por lo menos los requisitos básicos de la organización de los archivos debieran estar contenidos a nivel de ley, de ahí que se evaluaron los siguientes elementos con resultados insatisfactorios:

- Los archivos administrativos cuenten con al menos tres niveles 27%
- Instrumentos de control y consulta 48%
- Series documentales para el caso de documentos reservados o confidenciales 58%

### **8. Órgano Garante**

En los órganos garantes se establece el servicio profesional de carrera sólo en el 39% de los casos. Es deseable que aumente la profesionalización de los funcionarios dedicados a los temas de transparencia, por lo que establecer un servicio profesional es una forma de garantizar tanto la calidad como la permanencia de los servidores públicos.

Sólo en el 64% de los casos las resoluciones del órgano garante son definitivas. Se considera importante que las resoluciones de todos los órganos garantes tengan este carácter

### **9. Diseño institucional**

Sólo en el 15% de las leyes se identificaron normas que faculten al órgano garante a actuar subsidiariamente para garantizar la transparencia de la información pública municipal. En el 24 % de las leyes se señala a otro sujeto obligado (normalmente el ejecutivo local) para

actuar subsidiariamente en la materia. Esta es una cuestión importante pues, como se destaca en otras secciones de este estudio, los municipios son los sujetos obligados con menores recursos y capacidades institucionales para garantizar una adecuada transparencia. De ahí la importancia de prever mecanismos que permitan apoyarlos en esta materia.

### **10. Recurso de Revisión**

Es deseable que proceda para los casos de que el sujeto obligado señale que la información es inexistente lo que por ahora sólo sucede en el 55% de los casos. También sólo es posible recurrir cuando la información es entregada en un formato diferente al solicitado en el 55% de los casos.

Se considera una buena práctica otorgar al órgano garante la facultad de conciliar entre el particular y el sujeto obligado (ver legislación de: Coahuila, Durango, Nuevo León y Quintana Roo) práctica que resulta útil sobre todo cuando el cúmulo de información que se solicita o la complejidad de la misma podría requerir de que la autoridad y el ciudadano se comunicarán para lograr alguna fórmula de dar acceso a la información. Sin embargo, esto sólo sucede en el 28% de los casos.

A fin de que el recurso de revisión sea no sólo expedito sino eficaz se establecieron tres condiciones que, desgraciadamente, sólo un bajo porcentaje de la legislación cubre:

- Si el órgano garante no resuelve en el plazo establecido por la ley se considera confirmada la resolución del sujeto obligado lo que permite al ciudadano recurrir al Poder Judicial de la Federación (21%)
- La legislación prevé un procedimiento expedito para el caso de inejecución de sus resoluciones (45%)
- El órgano garante puede solicitar se genere información declarada inexistente (9%)

## 11. Análisis de procesos de solicitud de acceso a la información pública y recursos ante órganos garantes

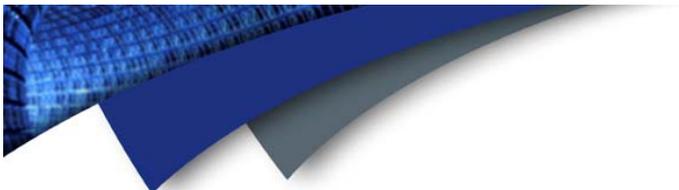
En análisis de la normatividad aplicable a los trámites de solicitud de acceso a la información pública y recursos ante órganos garante permitió identificar la existencia de ambos trámites en todas las jurisdicciones, así como de una estructura básica común, la cual incluye las actividades mínimas que se requiere para la operación estos procesos. La siguiente tabla enlista dichas actividades.

**Tabla 2.5: Estructura básica común**

Solicitud de acceso	Recurso ante órgano garante
Presentación, recepción y registro	Presentación, recepción y registro
Prevención o requerimiento	Admisión o desechamiento
Trámite	Notificación y traslado del recurso al sujeto obligado
Resolución	Presentación de informe justificado
Pago por reproducción o envío	Resolución del recurso
Entrega de la información	Notificación

Sin embargo, el análisis también puntualizó las grandes diferencias que fuera de la estructura común existe entre los distintos cuerpos normativos. Estas diferencias se pueden agrupar en tres grandes categorías, a saber:

- A. Descripción de trámite y gestión interna: el análisis realizado evidenció que existen importantes diferencias en la manera en que los cuerpos normativos describen la operación de los procesos en comento. Los umbrales de variabilidad normativa abarcan desde la descripción mínima de los procesos hasta la descripción profunda o



detallada de éstos. Como se mencionó en la sección de análisis esto tiene un impacto significativo en la flexibilidad que exhibe el proceso para ajustarse a casos especiales, así como en el grado de discreción que mantienen los funcionarios públicos (operadores del proceso).

- B. Tipología: el estudio realizado refleja la existencia uniforme de mecanismos para que las personas soliciten la información pública que consideren de su interés. Sin embargo, para el caso de los mecanismos mediante los cuales dicha persona pueda inconformarse ante la respuesta del sujeto obligado existen, a nivel nacional, diferencias importantes en razón de la naturaleza, forma y órgano de tramitación y sanción jurídica de éstos. Así, el universo abarca desde recursos ante el propio sujeto obligado hasta acciones ante los órganos jurisdiccionales locales.
- C. Consecuencias normativas: por último se identificó que los cuerpos normativos asignan consecuencias diferenciadas en variables como: silencio del sujeto obligado, responsabilidad de servidores públicos, pago de costos por reproducción de información, por mencionar algunas.

En materia de procedimientos se recomienda en concreto realizar estudios puntuales para analizar la eficiencia y eficacia relativa de los procedimientos y poder hacer recomendaciones precisas sobre su diseño con el propósito de asegurar su buen funcionamiento y congruencia con el estándar constitucional.

### III. Dimensión portales de transparencia

#### A. Introducción

La transparencia, en tanto política pública, y para fines del presente apartado, puede entenderse como compuesta de dos elementos: oferta y demanda. Por un lado, el ejercicio del derecho a la información en el que la autoridad se limita a dar acceso a la información pública a petición de una persona, constituye la demanda de información; y por el otro la oferta está compuesta por la información pública de oficio (IPO). De ahí que este ejercicio de métrica busca aportar datos respecto de la forma y calidad de la información que es proporcionada al ciudadano tanto ante una petición concreta (dimensión usuario simulado), como aquella información que es ofrecida por la autoridad (dimensión portales).

El objeto de la dimensión de portales es evaluar la congruencia entre las obligaciones de publicar información que las diversas leyes en materia de transparencia y acceso a la información establecen para los sujetos obligados y la manera en que estos cumplen con dichos deberes. En efecto, el derecho fundamental de acceso a la información establecido en nuestra Constitución tiene como correlativo el deber de transparencia del Estado. En efecto, el artículo 6° constitucional establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismos federal, estatal o municipal es pública. De aquí una doble obligación para las entidades públicas. La primera la de dar acceso a los documentos cuando un particular así lo solicite. La segunda la de diseñar y ejecutar una política de transparencia que maximice la utilidad pública de la información que genere hacia adentro y afuera de la institución.

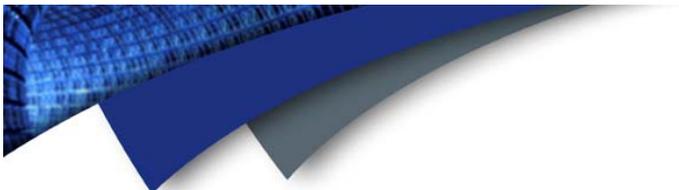
La legislación en materia de transparencia y acceso a la información del país establece los catálogos de aquella información que se estima pública de oficio, es decir, aquella información que la autoridad debe proporcionar sin necesidad de que medie solicitud alguna por parte de los particulares. Ahora bien la información pública de oficio puede ser entendida como un mero listado de información, cuyo objetivo único es cumplir con estas

nuevas obligaciones derivadas de la reforma al artículo 6° constitucional, o bien ser vista como el fundamento de la política de transparencia de los sujetos obligados, entendiendo por tal el uso de la información de manera estratégica para la toma de decisiones, tanto por parte de la ciudadanía, como de los propios funcionarios. Además la información pública proporcionada de forma deliberada, ordenada, clara y oportuna constituye el prerrequisito de la rendición de cuentas.

Hoy en día, Internet es una poderosa herramienta para implementar la política de transparencia de los entes públicos. Tal es su trascendencia que incluso la fracción V, del artículo 6° constitucional obliga a todas las autoridades a publicar a través de medios electrónicos la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

### **B. Nota metodológica**

Para el análisis de los portales de transparencia de los sujetos obligados se llevó a cabo una evaluación de los portales de una muestra de los sujetos obligados a nivel nacional en los tres niveles de gobierno y los tres poderes. Al efecto se partió de la concepción de que la transparencia como política pública debe entender a la información como un recurso estratégico fundamental para el desarrollo de la democracia. La transparencia es un valor organizacional que permite una transformación cualitativa en la forma en que se gestiona el poder administrativo. Por tanto debe ser una política pública deliberada y diferenciada según el tipo de información que produce cada ente público. La política de transparencia se define como las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización (Merino, 2008).



El análisis de los portales de transparencia, se realizó en una selección de 18 sujetos obligados por cada uno de los estados, el Distrito Federal y la Federación<sup>19</sup>. Con ello se buscó tener una muestra representativa de todos los tipos de autoridad, así como de las diversas relaciones que tienen con el ciudadano, sea por la prestación de servicios o bien respecto del ejercicio de facultades en su carácter de autoridad. Se analizaron los portales de 592 sujetos obligados y se hicieron 1,776 consultas a las páginas. Cada portal se visitó tres veces con un mes de distancia entre cada visita. Los resultados de la primera visita, por razones metodológicas, tuvieron que ser desechados, por lo que se utilizaron para la construcción de la base de datos los resultados de la segunda y tercera visita con las correcciones que se derivaron de la primera.

Cada uno de los portales se evaluó de acuerdo al listado de información pública de oficio que establece la ley de transparencia y acceso a la información de la entidad federativa correspondiente. Esta metodología tiene la ventaja de tener un estándar específico para cada entidad de conformidad con las normas que la regulan. La desventaja es que limita la comparabilidad de los resultados pues cada ley tiene catálogos propios que, aunque tienen elementos comunes, presentan diferencias importantes. Es importante subrayar que el valor que obtuvo la medición para cada estado mide el nivel de cumplimiento de los sujetos obligados respecto de la ley de esa entidad federativa y que por ello las calificaciones entre ellas no son necesariamente comparables. En principio la comparabilidad se limita al grado (por ejemplo, porcentaje) de cumplimiento de cada cuerpo normativo.

El resultado de esta metodología es una evaluación de grado de cumplimiento de las páginas, en relación con lo que señalaba la ley aplicable al sujeto obligado elegido. Para resolver el problema de la comparabilidad se identificó un conjunto de 13 variables comunes a todos los estados y seis variables que buscan medir las cualidades tecnológicas del portal al

---

<sup>19</sup> Como se señala en el apartado de Presentación el número de sujetos para el caso de la Federación fue de dieciséis. Por su parte, para los estados de Baja California, Chihuahua, Yucatán y Zacatecas la muestra de sujetos analizados fue de diecisiete, toda vez que en dichas entidades no existe alguno de los sujetos obligados establecidos en Términos de Referencia. Por la misma razón, en Baja California Sur, Nayarit y Querétaro la muestra fue de dieciséis sujetos obligados analizados.

evaluar la facilidad de acceso, la existencia de un vínculo de transparencia, posibilidad de contacto con el responsable de dar mantenimiento a la página, contar con un buscador, que se señale la fecha de actualización de la información, y el tiempo de respuesta<sup>20</sup>.

A continuación se enlistan las variables comunes en todas las leyes:

**Tabla 3.1: Variables normativas comunes**

Clave	Variable
O1	Facilidad de Acceso (Hasta 5 Clicks)
O2	Existencia de un vínculo de "transparencia" visible desde la página de inicio
O3	Posibilidad de contacto con el responsable de dar mantenimiento a la página
O4	Buscador
O5	Fecha de última actualización
O6	Tiempo de respuesta del servidor
C1	Marco normativo
C3	Estructura orgánica
C6	Directorio de servidores públicos
C7	Trámites o servicios ofrecidos para cada área operativa
C9	Programas Operativos, planes estratégicos o equivalentes.
C11	Datos de Unidad de Enlace
F1	Información Presupuestal
F2	Informe de avance de ejecución del presupuesto, gasto corriente o informe financiero
F5	Resultado de auditorías
F6	Tabulador de remuneración mensual por servidores públicos
F7	Contratos
C4	Informe de actividades
A8	Programas de apoyo y subsidios

La revisión se realizó principalmente desde una perspectiva cuantitativa que permitió asignar una calificación global al grado de cumplimiento de la página. Para cada estado se elaboró una matriz y se hicieron dos mediciones (en abril y mayo de 2010) con un mes de

<sup>20</sup> Este conjunto de seis variables fueron definidas por el equipo de investigación, se identifican con la letra "O" y fueron incluidas en todas las mediciones. En este orden de ideas, resulta relevante señalar que algunas de estas variables están contenidas en algunas de las legislaciones utilizadas.

diferencia a fin de verificar la frecuencia de actualización de la información, así como comprobar el mantenimiento de la página. El llenado de la matriz se llevó a cabo con un instructivo que uniformó los criterios de calificación de todos los participantes. Se asignó valor de 1 a aquella variable cuya información se encontró de forma completa y actualizada, valor de .5 cuando la información se encontró, pero incompleta o desactualizada y de 0 si no se encontró la información<sup>21</sup>, esto permitió:

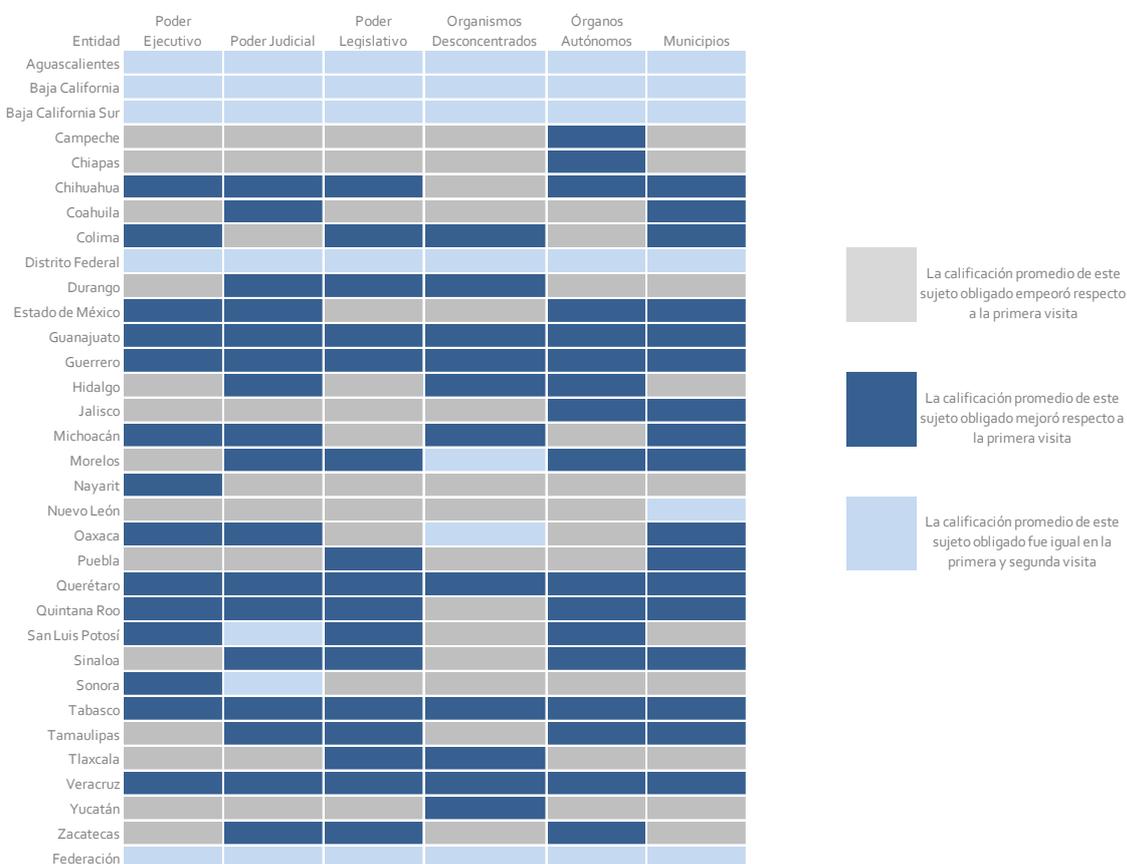
- Mostrar qué tipo de información se presenta en los portales;
- Si dentro de un lapso de tiempo la información mejora, empeora o no cambia; y;
- Evaluar si el acceso a la página es constante y continuo.

La siguiente gráfica muestra las diferencias entre de las dos visitas a las páginas. La calificación final se obtuvo del promedio de ambas revisiones. Si bien se encontraron cambios importantes entre las revisiones no aparecen sesgos evidentes.

---

<sup>21</sup> El Anexo B.1 contiene el instructivo de llenado.

**Gráfica 3.1: Variación entre visitas**



Es importante comentar que aquellos casos en los que se muestra que la página empeoro de una revisión a otro suele deberse a que no fue posible acceder a la página o bien la información no fue actualizada conforme a los términos establecidos en la legislación correspondiente. De igual forma cuando se muestra una mejoría suele resultar de actualizaciones de la información.

Adicionalmente, se realizó un análisis cualitativo para la identificación de buenas prácticas y focos de atención en materia de portales. Este análisis se construyó a partir de las bitácoras levantadas por los asistentes encargados de la revisión, en sesiones de discusión del equipo de investigación en su conjunto y a partir de la información recaba durante las entrevistas a

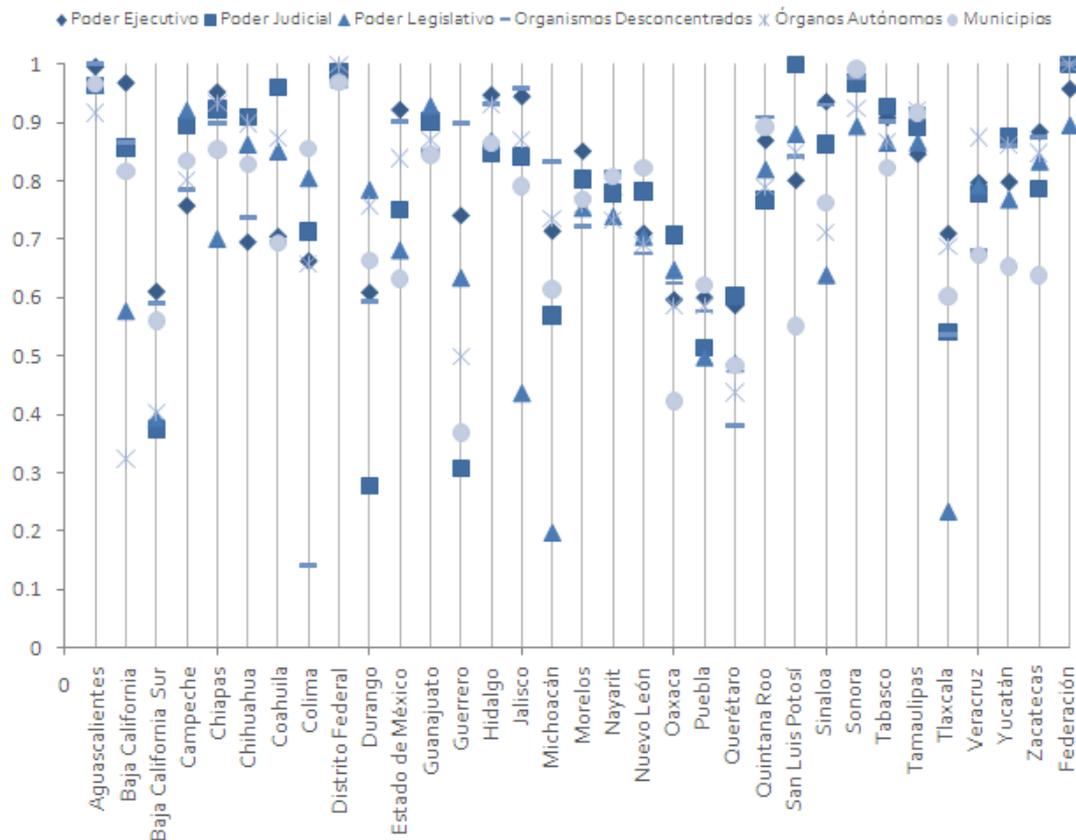
los titulares de cuatro unidades de enlace en cada entidad. A partir del análisis cualitativo, fue posible identificar aquellas prácticas que resultaban deseables para permitir un uso fácil y rápido de la información, así como estrategias o condiciones tecnológicas que impedían un acceso adecuado y a la larga se tornaban en impedimentos para conocerla. Estas prácticas quedan clasificadas en cuatro grandes rubros que son elaborados en el texto explicativo de la Métrica: lenguaje claro/ciudadano, orden y ubicación, tecnología y facilidad de acceso y política de transparencia.

### **C. Análisis**

Lo primero que se debe resaltar es que del momento de la emisión de la reforma constitucional, en materia de transparencia, a la fecha se percibe un avance considerable en cuanto a la IPO que aparece en los portales de todo tipo de sujetos obligados. Además, en términos generales los sujetos obligados desde los de carácter municipal hasta los federales y de todas las entidades federativas cuentan con portales en los que ofrecen la información pública de oficio.

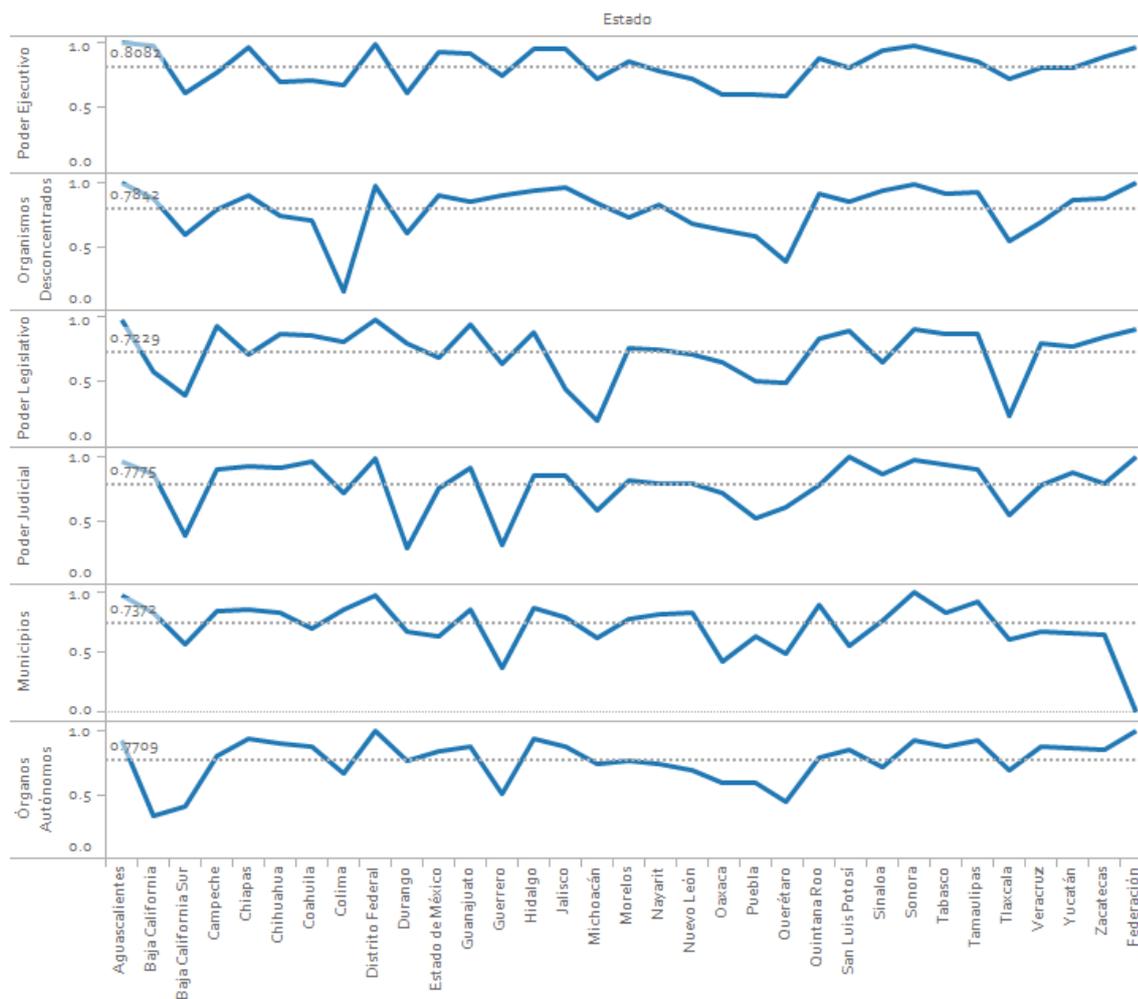
Sin embargo, la calidad de los portales y de la información que contiene varía de manera significativa. La revisión realizada sugiere que la calidad de la información no está relacionada ni con el nivel de gobierno, ni con el poder al que pertenece el sujeto obligado. Tampoco está relacionada con la entidad a la que pertenece. En un mismo estado la calidad de los portales puede variar de manera significativa de un sujeto a otro. Como se desprende de la Gráfica 3.2 hay entidades con una gran variación en el grado de cumplimiento de sus portales. Idealmente la gráfica debería mostrar a todos los sujetos obligados concentrados en la parte superior, por ejemplo como sucede para los casos del Distrito Federal, Aguascalientes y la Federación, lo cual indica un alto y homogéneo cumplimiento entre los sujetos obligados por entidad. Por su parte al interpretar la gráfica de forma horizontal, atendiendo al tipo de sujeto obligado se observa nuevamente una alta variación entre estos.

Gráfica 3.2: Dispersión de puntuación promedio por tipo de sujeto



A la misma conclusión nos lleva la siguiente gráfica, a saber: no existe una constante entre las diferentes agrupaciones de sujetos obligados; es decir, no hay diferencias significativas en la calidad de la información entre un poder y otro o entre nivel de gobierno.

Gráfica 3.3: Resultados por tipo de sujeto obligado

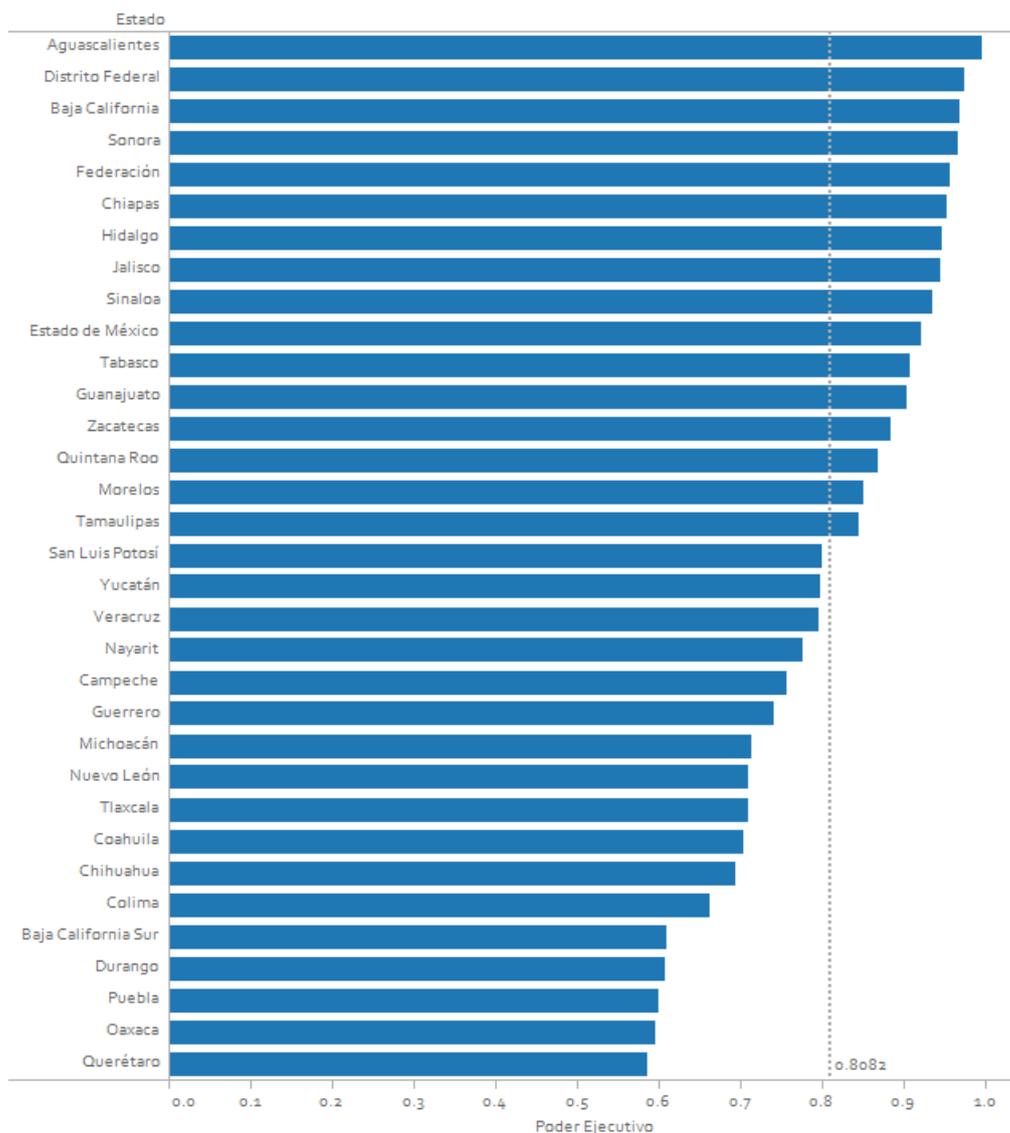


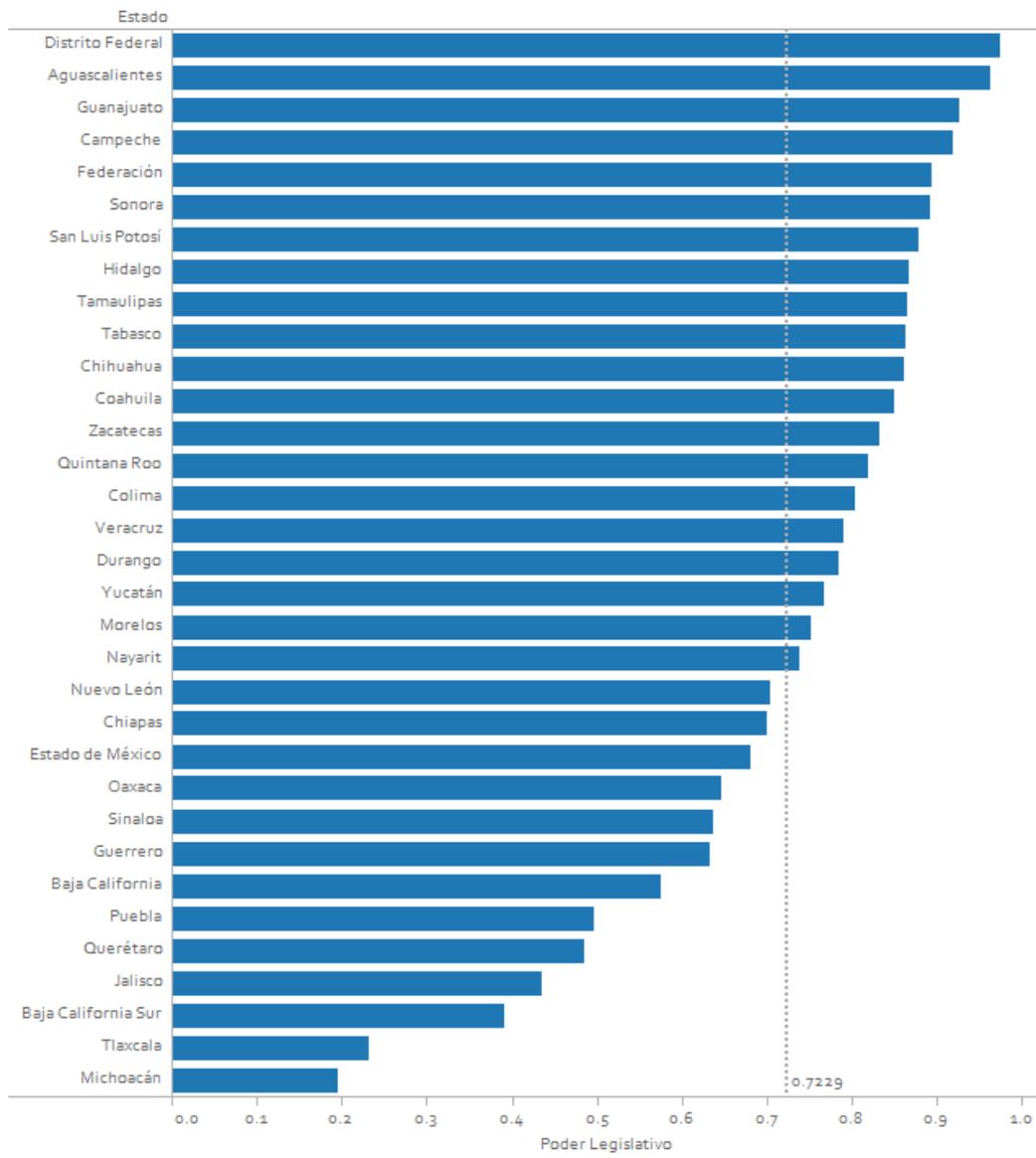
Tampoco hay una entidad federativa en la que todos los sujetos de la muestra logren cumplir, a cabalidad, con lo preceptuado por la normatividad aplicable en materia de transparencia. Sin embargo, si encontramos algunas entidades federativas que se localizan casi siempre entre los primeros lugares Aguascalientes, DF y la Federación mantienen calificaciones altas de manera consistente, es decir, las entidades que logran concentrar a sus sujetos obligados en la parte superior de la gráfica 3.2.

El promedio obtenido por los sujetos obligados pertenecientes al Poder Ejecutivo fue de (.80), mientras que los Poderes Legislativos obtuvieron (.72) y los Poderes Judiciales (.78).

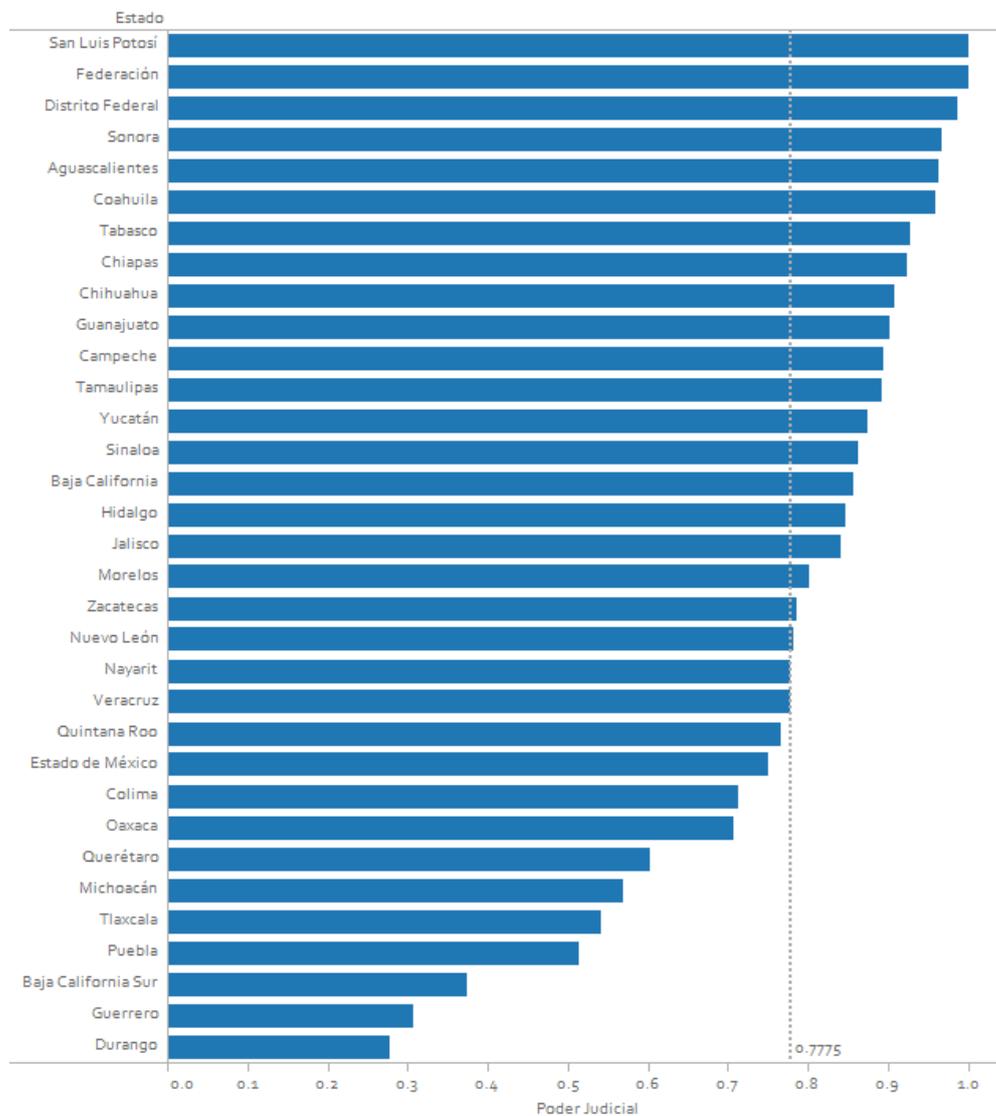
Por otro lado, al comparar los resultados entre los poderes resulta interesante destacar la diferencia de resultados obtenidos entre los que lograron un mayor porcentaje o grado de cumplimiento y los que menos lograron. Como se aprecia en las gráficas siguientes es dentro de los poderes ejecutivos donde la variación de los puntajes obtenidos es menor mientras que en los poderes legislativos del país esta diferencia logra su mayor magnitud.

**Gráfica 3.4: Puntuación promedio Poder Ejecutivo**





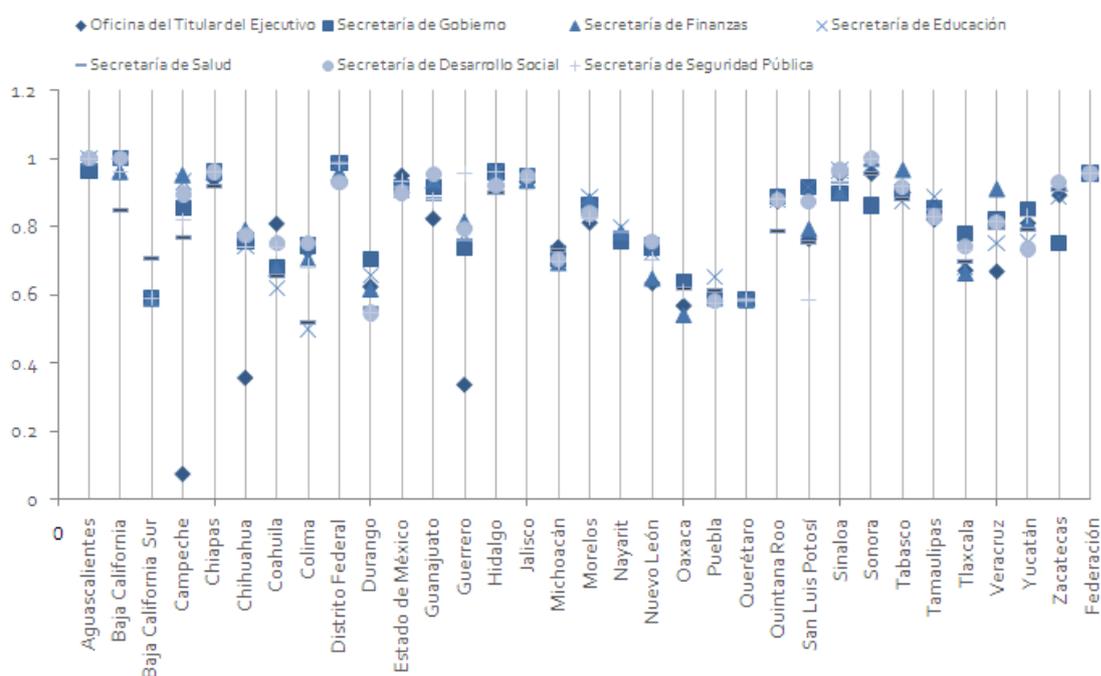
**Gráfica 3.6: Puntuación promedio Poder Judicial**



Ahora bien, también dentro de un mismo poder se identifican diferencias significativas. Por ejemplo, es posible encontrar variaciones entre las secretarías de un mismo poder ejecutivo. En general, la puntuación alcanzada por las Secretarías de Gobierno y Finanzas suele ser superior del promedio del resto de sujetos obligados pertenecientes a dicho poder. Nuevamente resulta interesante resaltar la agrupación que se observa en la siguiente

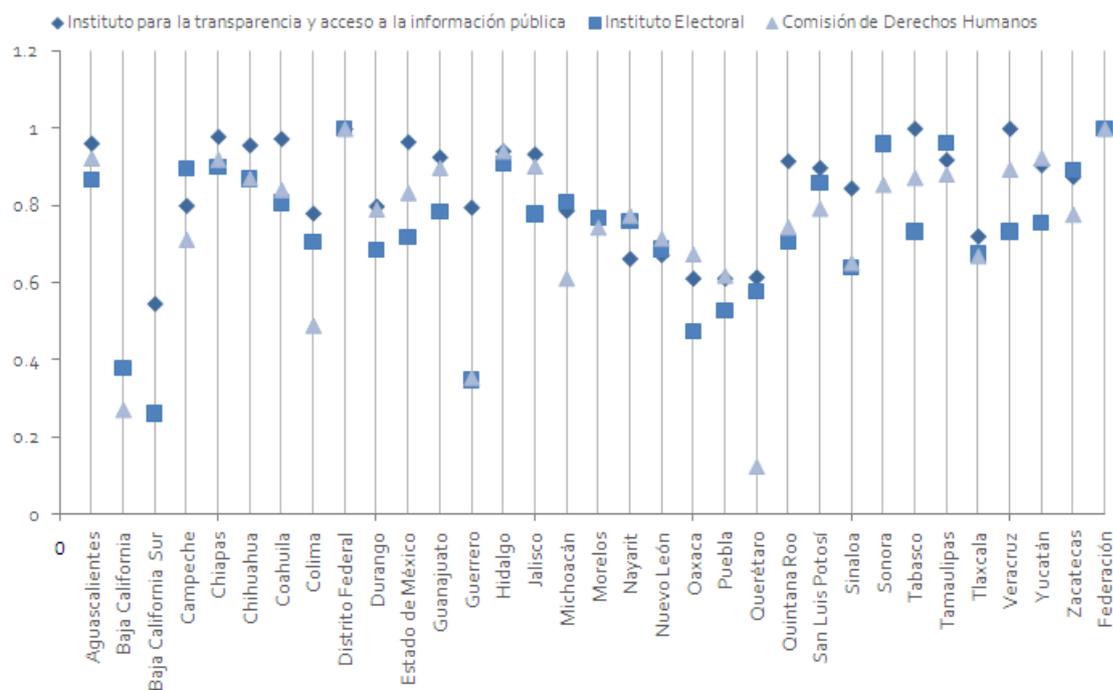
gráfica. Nótese que ocho entidades presentan una significativa concentración en la parte superior de la escala. Por otro lado, destaca que, para los casos de Campeche, Chihuahua y Guerrero sea la oficina del titular del ejecutivo la que logre la menor puntuación, con una marcada diferencia del resto de sus dependencias.

**Gráfica 3.7: Puntuación desagregada por sujeto obligado (Poder Ejecutivo)**



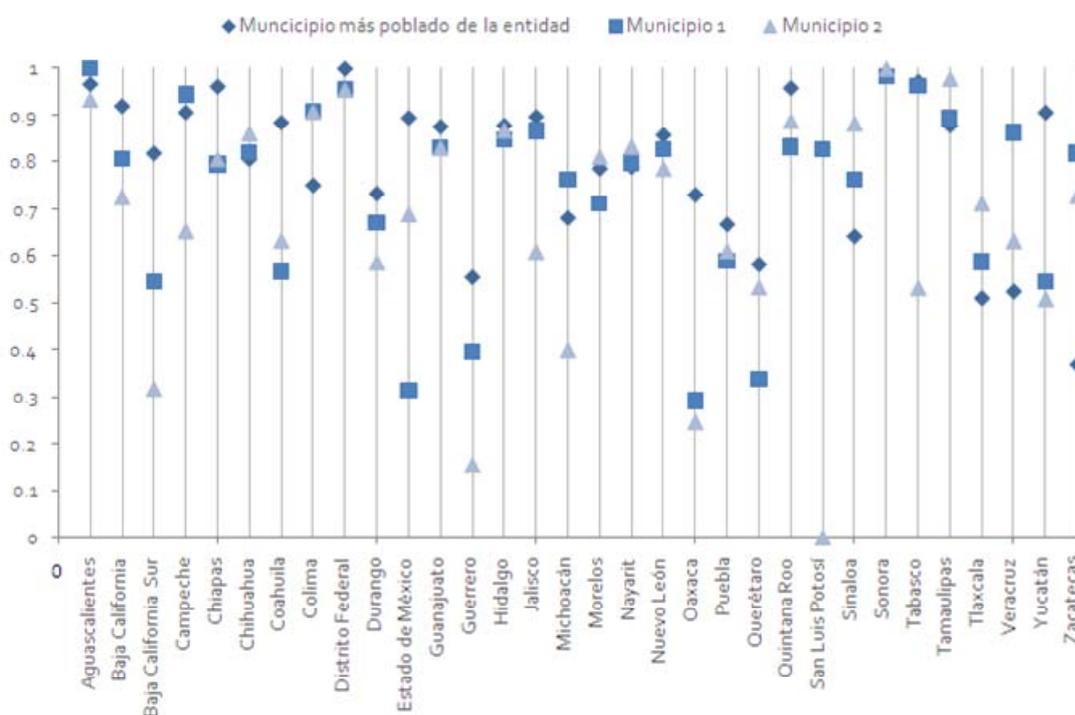
Es importante destacar que respecto de los órganos autónomos las diferencias en la puntuación obtenida son mayores a lo observado para los Poderes. Es en la revisión de los portales de órganos autónomos -aún de la misma entidad federativa- en donde se encontraron las mayores diferencias.

**Gráfica 3.8: Puntuación órganos autónomos por entidad**



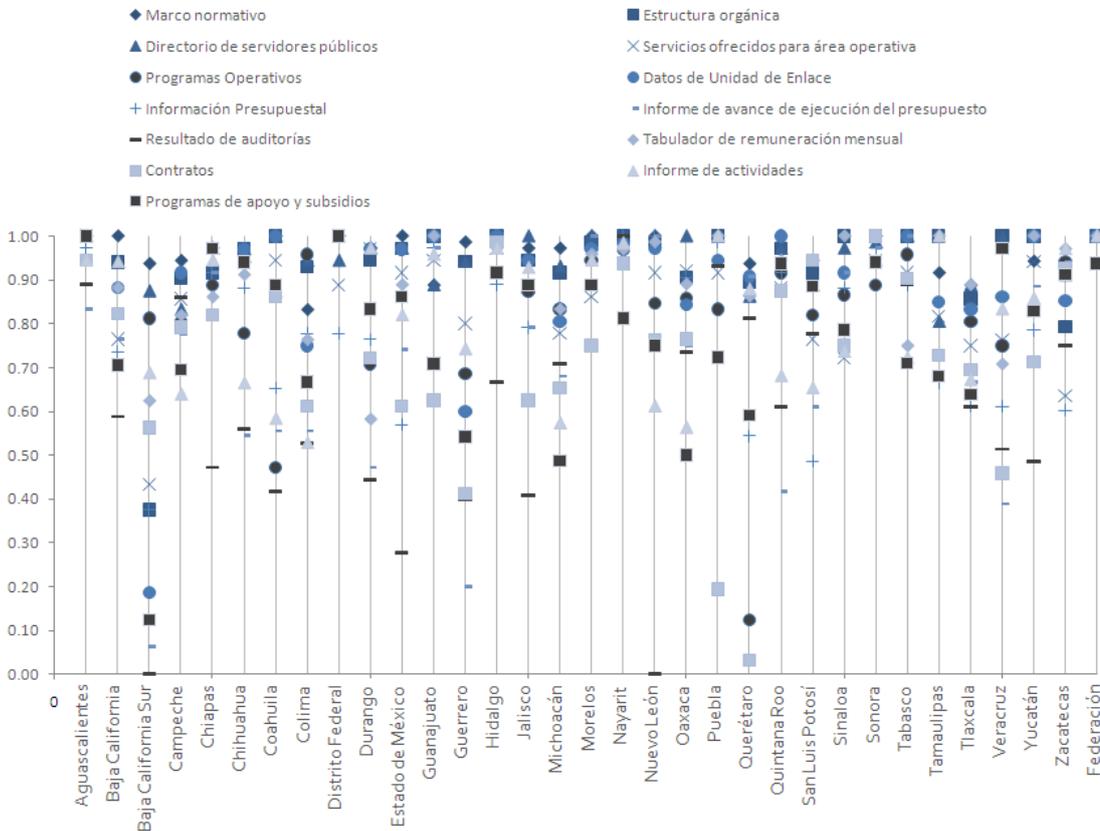
Respecto de los municipios, dentro del mismo estado, el nivel de cumplimiento en sus portales tampoco es constante. Como se desprende de la siguiente gráfica hay entidades donde el municipio más poblado logra la máxima calificación, mientras que en otras ese mismo tipo de municipios logra el menor puntaje. Nuevamente resalta el nivel de dispersión que arrojan los datos. Para este caso sólo tres entidades logran niveles muy altos de puntuación y concentración, a saber: Aguascalientes, Distrito Federal (delegaciones políticas) y Sonora.

Gráfica 3.9: Puntuación municipios por entidad



Los niveles de variación en los datos al interior de las entidades y dentro de las categorías se mantienen al analizar el subconjunto de variables transversales. Tal como se evidencia en la siguiente gráfica, sólo la Federación logra niveles muy altos de cumplimiento en todas las variables analizadas. En el otro extremo destacan los casos de Baja California Sur y Querétaro, entidades que obtienen puntuaciones casi en todo el espectro de la escala, de muy bajas a muy altas.

**Gráfica 3.10: Puntuación 13 variables transversales por entidad**



En términos generales cabe concluir que existe cierta uniformidad respecto de elementos que ya aparecen en todos los portales, como parte de la IPO, tales como: el marco normativo, directorios y la estructura orgánica. El promedio general fue de (.78). Sin embargo, hay menor calidad en la información relacionada con contratos, auditorías y ejercicios presupuestales; así mismo resulta preocupante que la información sobre indicadores de gestión es prácticamente inexistente a pesar de que la fracción V del artículo 6° constitucional ordena que este tipo de información debe estar disponible en medios electrónicos.

Respecto de la calidad de los portales (medida con las seis variables identificadas con la letra O) destacan las siguientes áreas de oportunidad:

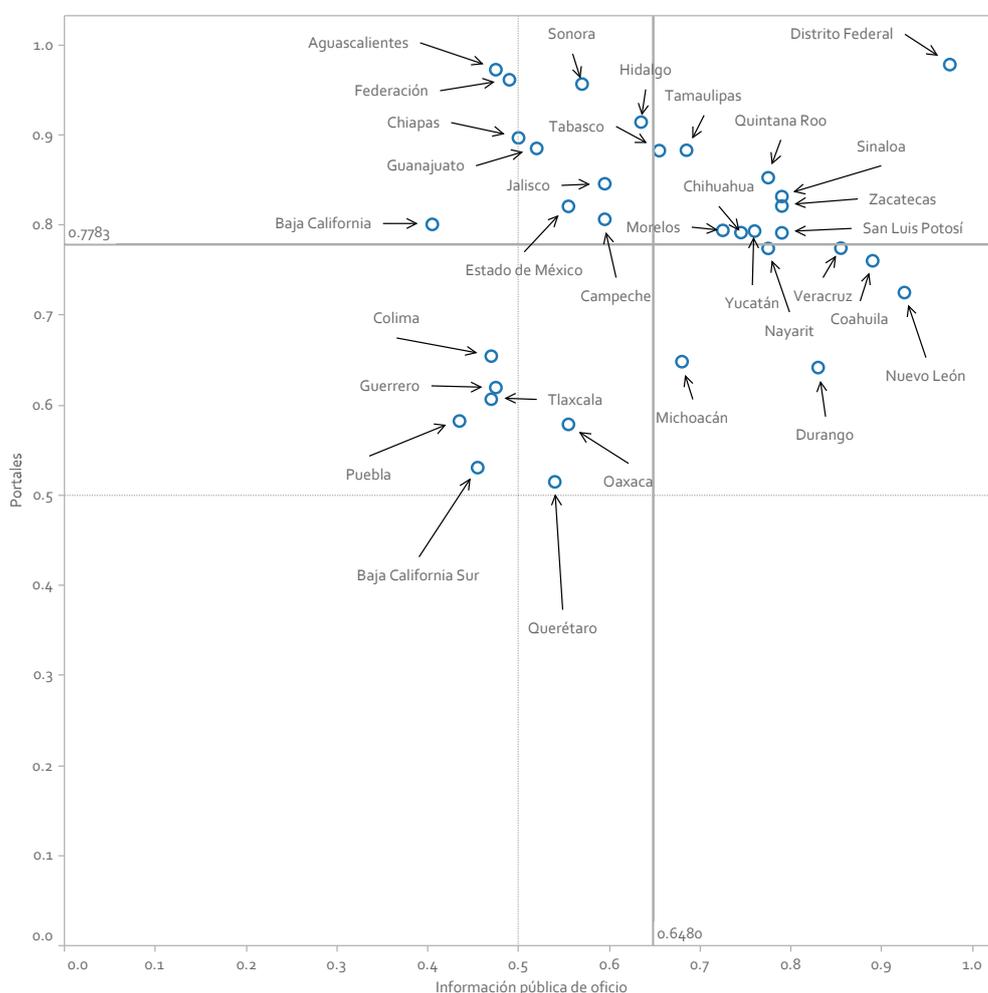
- Existe una gran variedad de formatos y organización en cada portal . Habría que valorar si no sería conveniente establecer una cierta uniformidad que permitiera a los usuarios obtener con cierta facilidad un conocimiento de cómo funcionan los portales de transparencia y cómo está organizada la información de tal forma que el acceso fuera más sencillo.
- No todos los portales cuentan con buscadores temáticos, que son una herramienta muy útil para encontrar información de manera rápida y simple.
- La información se actualiza con periodicidades diferentes ; si bien esto responde a los mandatos legales de cada entidad sería conveniente valorar la posibilidad de uniformarlos de tal manera que los usuarios sin importar donde se encuentran conozcan los periodos en los que debe ser actualizada la información.
- No siempre se señala la fecha de actualización de la página por lo que el usuario no conoce si la información que se está consultando es oportuna y veraz en términos de su temporalidad.
- Resulta conveniente que exista contacto con el administrador del portal sobre todo para solucionar problemas técnicos tales como que no se pueda acceder a cierta información o que la liga estuviera rota a fin de poder reportarlo y sea reparado con prontitud.
- El estándar de cinco clicks como medida de accesibilidad es un parámetro internacional lo que busca es simplificar la búsqueda de la información al interior el portal. Este estándar no se cumple en todos los portales.
- Ahora bien, como explicamos en la nota metodológica de esta sección, la medición que se realizó es una de cumplimiento, es decir, la calificación revela el grado de adecuación que existe entre la información publicada y las obligaciones contenidas en la ley de esa entidad federativa, pero nada dice de la cantidad y calidad de la

información. Por otro lado, del análisis de la dimensión normativa y en particular de la categoría de información pública de oficio (véase supra sección II de este informe), resulta evidente que existen diferencias significativas entre las diferentes leyes (el valor más alto fue de .98 y el más bajo de .41)<sup>22</sup>. La gráfica siguiente (3.11) muestra la relación entre el valor de la dimensión de portales y el valor de la categoría de información pública en la dimensión normativa. En el cuadrante superior derecho se encuentran los estados que tienen una alta calificación tanto en portales como en su calidad normativa en materia de IPO. En el superior izquierdo los estados que tienen una alta calificación en portales pero baja en calidad normativa de IPO, es decir entidades cuyos portales cumplen con sus normas pero éstas tienen un nivel de exigencia relativamente menor. En el cuadrante inferior derecho las entidades con una alta calificación en la dimensión normativa de IPO pero baja en la portales. Finalmente en el inferior izquierdo los que tienen bajos valores tanto en calidad normativa de IPO como en portales. La gráfica también crea los mismos cuadrantes pero tomando como valor base los promedios nacionales en las dos dimensiones mencionadas.

---

<sup>22</sup> En el anexo B.2 se incluye la tabla con los valores de ambas variables para todas las entidades federativas, así como el promedio nacional.

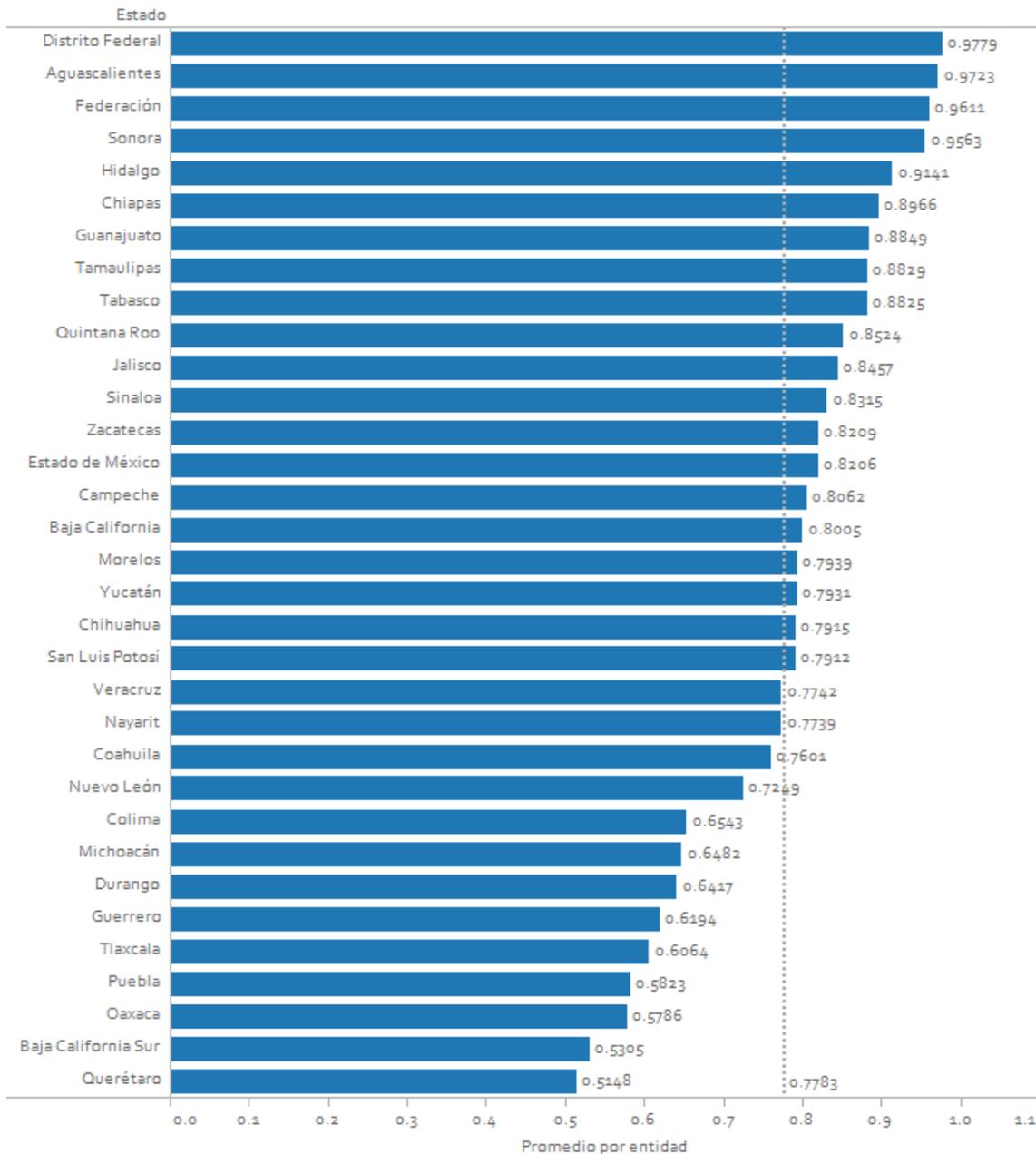
**Gráfica 3.11 Cruce puntuación portales y marco normativo (Información pública de oficio)**



Los resultados muestran que, con excepción del Distrito Federal, los estados que obtuvieron altas calificaciones en la dimensión normativa tienden a tener un grado de cumplimiento cercanos a la media nacional (aunque dentro del cuadrante superior derecho). Existe otro grupo de estados que, aunque sus niveles de exigencia normativa son menores, tienen un alto grado de cumplimiento. Existe finalmente un tercer grupo de siete entidades, que se agrupan al centro de los cuadrantes, que tienden a tener bajos valores de calidad normativa y también de cumplimiento (Colima, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Baja California Sur y Tlaxcala).

Finalmente, y antes de entrar en la sección de conclusiones, la gráfica 3.12 muestra los valores consolidados del índice de portales

**Gráfica 3.12: Índice portales consolidado**



#### **D. Buenas prácticas y áreas de oportunidad**

Si la transparencia tiene por objeto generar un flujo de información disponible, la IPO oportuna, confiable y accesible en los portales debe constituir una práctica inherente al quehacer de los sujetos obligados. Sin embargo, hoy por hoy, los portales parecen responder, apenas, a cubrir la formalidad de contar con cierta IPO, sin intencionalidad clara.

En efecto, aún no se ha logrado el gran cambio que requiere una política real de transparencia; por ello los portales constituyen meros receptáculos de información disgregada, que sólo atienden al cumplimiento de las nuevas obligaciones que las leyes de acceso han impuesto respecto de la IPO. Lo deseable sería que tanto cuantitativa, como cualitativamente, la información gubernamental existiera en redes de fácil y acceso, tanto para el consumo ciudadano, como para la toma de decisiones por parte de las autoridades y sobretodo para la rendición de cuentas.

En contraste, todavía estamos en camino de alcanzar un ejercicio pleno de derechos. Esto entraña el establecimiento de nuevas condiciones en la operación del sistema de transparencia, cuya mecánica produzca los resultados esperados, que no dependan de acciones de sujetos interesados en la información.

La transparencia de la IPO, contenida en los portales, debe ser una herramienta que facilite la socialización de la información. De ser así, estaríamos frente a una situación de apertura toda vez que el acceso a la información pública no dependería de motivaciones individuales.

Lo anterior resulta especialmente importante si tomamos en cuenta, como veremos en los apartados subsecuentes de este estudio, que el ejercicio del derecho de acceso a la información es aún precario, tanto en el número de personas que solicitan la información, como en el tipo de información que solicitan. Un gran porcentaje de las preguntas se refiere a trámites administrativos, servicios públicos o solicitud de beneficios de programas

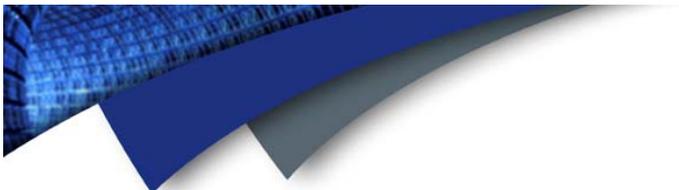
sociales, información que debe estar en todos los portales de transparencia, pues está listada como parte de la IPO en todas las legislaciones.

Desgraciadamente, en no pocos casos el trayecto para encontrar la información o su presentación no permiten que el ciudadano promedio pueda acceder a ella de forma fácil y confiable. De ahí que en realidad exista una duplicación del esfuerzo en estos temas; pues además de que la información está en los portales, ocupa una buena parte del tiempo de respuesta a solicitudes, como queda demostrado más adelante en este estudio. Luego resulta deseable evaluar la posibilidad de implementar mecanismos que permitan simplificar y uniformar, hasta donde sea posible, la IPO dentro de los portales a fin de facilitar el acceso.

Ahora bien, a partir de los resultados generados por la matriz, fue posible identificar aquellas prácticas que resultaban deseables por permitir un uso fácil y rápido de la información, así como estrategias o condiciones tecnológicas que impedían un acceso adecuado y a la larga se tornaban en impedimentos para conocerla. Estas prácticas quedan clasificadas en cinco grandes rubros: lenguaje claro, orden y ubicación de la información, la tecnología como herramienta de la transparencia garantizando la facilidad de acceso y la política pública de transparencia.

### **1. Lenguaje claro o ciudadano**

Los portales contienen la IPO, es decir aquel mínimo de información que debe ser accesible a todo ciudadano, por ello resulta indispensable que el lenguaje con el que ésta se presenta sea claro y accesible para todo tipo de persona. En este sentido, es deseable que en los portales de transparencia se evite el uso de un lenguaje arcaico, oscuro o muy elaborado. Asimismo, los documentos que constituyen IPO deben ser escritos con términos legales claros y con una redacción de fácil comprensión. Se debe evitar el lenguaje jurídico cuando no sea estrictamente necesario.

A decorative graphic in the top left corner, featuring a blue textured background with a curved, layered effect in shades of blue and grey.

El lenguaje claro o ciudadano se define como la expresión simple, clara y directa de la información que los ciudadanos y los servidores públicos necesitan conocer. El lenguaje claro es presupuesto de una transparencia real y debe ser la base de cualquier documento gubernamental; sobretodo de los portales de transparencia. Por ello, todo documento debe planearse, redactarse y publicarse con las necesidades del individuo promedio en mente.

Dentro de los portales revisados, el acceso resultó sencillo cuando la información está clasificada bajo el mismo lenguaje que tiene la ley aplicable y ayuda cuando se señala el artículo y fracción correspondientes (ver: Tribunal Superior de Nuevo León, Ejecutivo de Aguascalientes). Otra buena práctica al respecto son aquellas páginas que dan al usuario la opción entre lenguaje ciudadano o legal (ver portal de Transparencia de San Luis Potosí). Suele aportar claridad a la información incluir los documentos fuentes de donde proviene, sobre todo cuando se trata de convenios, contratos, licitaciones etc. (ver Secretaria de Educación o Instituto de Transparencia del Estado de México).

Una de las herramientas que más facilita el acceso a los portales son los buscadores temáticos, siempre y cuando la información esté clasificada con un lenguaje claro. Un porcentaje importante de las leyes de transparencia exigen que sus portales tengan buscadores lo que se estima como una buena práctica.

En esta línea resulta recomendable retomar lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que establece que “la información que las dependencias y entidades de la administración pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz”, lo que da continuidad a un programa implementado en octubre de 2004, llamado lenguaje ciudadano (conocido en otros países como lenguaje claro), en el que la administración pública federal se ha dado a la tarea de simplificar los documentos públicos e impulsar la comunicación con la población pues su objetivo principal es que los ciudadanos entiendan a su gobierno. La Secretaria de la Función Pública ha impulsado el Programa Lenguaje Ciudadano mediante una guía y un manual en los cuales se explica a los

funcionarios cómo aplicar lenguaje claro a todo documento pensando en el lector y aplicando el proceso para escribirlos que consiste en planear, escribir y revisar.

Con lo anterior se busca que en todo documento oficial y, por supuesto esto incluye a los portales de transparencia, se escriba de una forma:

- Clara, directa y sencilla
- Orientada hacia el ciudadano-objetivo y
- Centrada en el propósito

En este sentido resulta deseable buscar que el lenguaje utilizado en todos los portales de los sujetos obligados sea no sólo claro, sino incluso uniforme de tal manera que, para el ciudadano, la curva de aprendizaje respecto al acceso y uso de la información de los portales no resulte demasiado costosa; sobre todo si se busca que todo mexicano tenga acceso a la información gubernamental sin importar su localización geográfica, ni condición social.

## **2. Orden y ubicación de la información**

Resulta necesario no sólo que la información esté contenida en la página, sino que su organización sea adecuada, a fin de que el usuario pueda encontrarla sin grandes contratiempos. Se debe ser muy cuidadoso de no incurrir en la denominada transparencia opaca; a saber el poner a disposición del ciudadano una enorme cantidad de información pero con poco orden o de difícil localización, de forma tal que el ciudadano promedio que no cuenta quizás con los conocimientos técnicos o no conozca el lenguaje especializado de la materia a consulta resulte abrumado por el cúmulo y desorden de la información.

Al respecto es importante considerar, al momento de diseñar la página o agregar información a la misma, que debe estar ordenada y mostrar el esquema bajo el cual se encuentra (ver Gobierno de Guanajuato, Hidalgo o Jalisco, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México). El orden de elementos como la estructura orgánica o el directorio de funcionarios o sueldos y salarios no deben presuponer que el usuario conozca el nombre

completo del funcionario o la denominación exacta del cargo para poder acceder a la información; pues ello en realidad resulta en un no acceso a la información.

Contar con un portal de transparencia único que agrupa toda la información de manera ordenada suele facilitar la consulta (ver Aguascalientes y D.F.); sin embargo, debe tenerse cuidado en que cada sujeto obligado dentro del portal cuente con su propia información, a fin de no hacer remisiones innecesarias de un sujeto a otro. Debe cuidarse de no desagregar la información en demasía, por ejemplo, tener un portal de transparencia y otro de transparencia fiscal lo que complica la consulta y resta claridad a la información. Es importante que si la información pública requerida por la ley no aplica para un determinado sujeto, la página lo indique a fin de que haya certeza de que no es una omisión (Ver portal del Poder Judicial del Estado de Oaxaca). Otra opción deseable es que si no aplica a ese sujeto la información buscada por corresponder a otra autoridad la página tenga la liga donde se ubica el sujeto responsable (Ver Portal de Gobierno del Estado de Quintana Roo en la variable de Resultado de Auditorías que te remite a la Contraloría).

Por otro lado, cuando las autoridades cuenten con una página de Internet, pero sus obligaciones de transparencias se cumplen a través de un portal único, es indispensable que tengan la liga a dicho portal (Ver el portal de Aguascalientes y DF). El portal debe ser visible desde el inicio.

### **3. Tecnología y facilidad de acceso**

Existen una gran variedad de formas para generar los portales; sin embargo, debe buscarse aquellos de uso más frecuente y amigable a fin de que un determinado software o el lenguaje de programación no constituyan obstáculos para el acceso a la información. El que la página contenga un buscador general, así como mapa del sitio facilita su uso de manera importante (ver la Ventanilla Única de Transparencia del DF). Suele facilitar la consulta si los documentos se encuentran en formato PDF o Word y mejor aún si dan la opción al usuario sobre el formato que desea y sin necesidad de utilizar el programa Adobe (ver portal del

gobierno de Baja California o de la SCJN). Se recomienda el uso de exploradores comunes como Explorer, pues alternativas como *Mozilla* u algún otro explorador, suelen dificultar la consulta ya que no son de uso tan generalizado. Es importante supervisar periódicamente que la página funcione, pues suelen encontrarse hipervínculos rotos o no activos que imposibilitan la consulta. En el caso de este estudio en algunos sujetos obligados fue imposible acceder a su página, a pesar de que se hicieron varios intentos.

El fácil acceso a la información resulta indispensable para no caer en prácticas de transparencia opaca; es decir, que a pesar de que la información se encuentra en la página su acceso resulta complicado o toma mucho tiempo. Invertir mucho tiempo en encontrar la información desmotiva al ciudadano a consultarla e imposibilita que la información de los portales se convierta en una verdadera herramienta de trabajo para los propios funcionarios.

La regla común es que la información que se busca una vez en la página correcta, debe estar a no más de cinco *clicks*. Adicionalmente resulta conveniente que al usuario no se le requieran claves o datos para proporcionarle información, por ejemplo, tener que proporcionar el nombre del servidor público para dar los datos del directorio o del tabulador. En ese sentido es recomendable no enlazar las facultades de un sujeto a su ubicación en el organigrama o que cada *click* abra una nueva ventana, pues esto dificulta la consulta.

En términos generales, las decisiones sobre el acceso y la tecnología a utilizar deben seguir las mismas reglas que las del lenguaje claro y la ubicación de la información a saber deben tener siempre en la mira al ciudadano como el principal consumidor de la información; y al funcionario para quién la IPO no debe representar en exclusiva un deber adicional a sus obligaciones, sino una herramienta de trabajo donde proporcionar y acceder a información para la toma de decisiones.

## E. La transparencia como política pública

El análisis de los portales muestra, como señalamos al inicio de este apartado, que aún se limitan a ser el vehículo para cumplir con las obligaciones de presentar la IPO, en lugar de constituir, como creemos que podrían serlo, los fundamentos de una verdadera política de transparencia. Una política de transparencia real ve a la información, y por supuesto muy en especial a aquella que ya el legislador ha señalado como pública de oficio, como una herramienta de trabajo. De ahí que la información debe entenderse como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines de la institución por ello:

- Debe contemplar la forma en que se produce se distribuye y se utiliza la información dentro de la organización.
- El carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y decisiones internas.
- Debe lograr cambiar las rutinas burocráticas a partir del uso estratégico de la información para ello es indispensable que los agentes de la institución hagan suya la política de transparencia y por tanto modifiquen sus rutinas a fin de que en lugar de limitarse a generar informes separados de sus procesos de decisión, incorporen a la toma de decisiones la publicidad de la información necesaria para llevarlos a cabo (Merino, 2008).

Para cumplir con los requisitos arriba enlistados, los portales utilizados como lugares de trabajo, en lugar de meros archivos electrónicos de información, constituyen una importante herramienta. En este sentido, algunas medidas que resulta indispensable adoptar para lograr que la información pueda ser utilizada tanto por ciudadanos, como por funcionarios para la toma de decisiones son:

- Las páginas cuenten con información actualizada de acuerdo con los plazos establecidos en las leyes o en su defecto de manera trimestral.

- Cuando se trata de información relativa al manejo de recursos públicos, algunos portales organizan la información por ejercicio fiscal (ver portal de transparencia del ejecutivo de Tabasco) de ser así resulta indispensable que se señale con claridad el ejercicio al que alude la información y sería deseable que el parámetro para presentar esta información fuera igual para todos los sujetos obligados en el país.
- Es importante que el portal señale fecha de última actualización de la información. (Ver la Ventanilla Única de Transparencia del DF.)

La política de transparencia no es un fin en si mismo, es una herramienta que busca maximizar la utilidad de la información tanto interno como externo por ello debe asumir a la información como un bien colectivo que promueva la cooperación (Merino 2008) al efecto los portales deben constituir el lugar común para la cooperación tanto entre funcionarios como con la ciudadanía. Los portales pueden constituir la ventana hacia una verdadera rendición de cuentas.

**Tabla 3.2: Listado de ejemplos de buenas y malas prácticas**

Rubro	Buena práctica	Mala práctica
Lenguaje claro	Utilizar el mismo lenguaje que la ley de transparencia: Tribunal Superior de Nuevo León, Ejecutivo de Aguascalientes	Uso de lenguaje arcaico o gramática rebuscada, abuso de la voz pasiva.
Lenguaje claro	Dar opción al usuarios entre lenguaje ciudadano y legal: portal de Transparencia de San Luis Potosí	Tener grabaciones o videos con audio de poca calidad o con música
Lenguaje claro	Incluir los documentos fuentes de donde proviene, sobre todo cuando se trata de convenios, contratos, licitaciones etc. (ver Secretaria de Educación o Instituto de Transparencia del Estado de México)	
Orden y ubicación de la información	Uso de buscadores temáticos	
Orden y ubicación de la información	Es importante que el portal señale fecha de última actualización. (Ver la Ventanilla Única de Transparencia del DF.)	Portales con información del año anterior
Orden y ubicación de la información	Información actualizada de acuerdo con los plazos legales  Cuando se trata de información relativa al manejo de recursos públicos, algunos portales organizan la información por ejercicio fiscal (ver portal de transparencia del ejecutivo de Tabasco) obligados en el país.	Información por ejercicio fiscal indispensable que se señale con claridad el ejercicio al que alude la información.
Orden y ubicación de la información	Mostrar el esquema bajo el cual se encuentra organizada la información (ver Gobierno de Guanajuato, Hidalgo o Jalisco, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México).	No debe presuponer que el usuario conozca el nombre completo del funcionario o la denominación exacta del cargo para poder acceder a la información pues ello en realidad resulta en un no acceso a la información.
Tecnología y facilidad de acceso	Acceso sencillo de la información	Solicitar claves para acceder información
Tecnología y facilidad de acceso	El que la página contenga un buscador general, así como mapa del sitio facilita su uso de manera importante (Ver la Ventanilla Única de Transparencia del DF).	
Tecnología y facilidad de acceso	Suele facilitar la consulta si los documentos se encuentran en formato PDF o Word y mejor aún si dan la opción al usuario sobre el formato que desea y sin necesidad de utilizar el programa Adobe (ver portal del gobierno de Baja California)	Se recomienda el uso de exploradores comunes como Explorer, alternativas como Mozilla Firefox suelen dificultar la consulta ya que no son de uso tan generalizado
Tecnología y facilidad de acceso	Supervisión continua del funcionamiento de la página	Página esta fuera de servicios por periodos largos o bien sólo funciona en horas de oficina.

#### **IV. Dimensión usuario simulado**

##### **A. Proceso de acceso a la información y calidad de las respuestas**

El propósito del ejercicio de usuario simulado en Métrica de Transparencia 2010 es el de identificar los procesos y las respuestas a las que los ciudadanos de cada una de las entidades federativas enfrentan cuando buscan obtener información gubernamental mediante los mecanismos de acceso a la información previstos en las normas aplicables y, con base en ello, diagnosticar prácticas que estructuran la forma en que los ciudadanos ejercen su derecho de acceso a la información. El ejercicio tiene dos componentes: un análisis del proceso (los mecanismos para solicitar, la gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta) y una valoración de la calidad de la respuesta (la correspondencia entre la información recibida y lo solicitado).

Entre las estrategias para la evaluación de los programas que se instrumentan en los distintos ámbitos de gobierno, y en específico para la revisión de procesos de atención directa al ciudadano, destaca la utilización del “Usuario simulado” (en adelante US). Este ejercicio permite obtener información cuantitativa y cualitativa sobre el último eslabón de la cadena de gestión gubernamental: la atención de ventanilla. Es decir, si bien es cierto que otros mecanismos de control están referidos a aspectos tales como el uso eficiente y racional de los recursos financieros, materiales y humanos de una dependencia (gestión interna), con el US es posible obtener información sobre el resultado final de los procesos gubernamentales (pero en su fase externa), tales como los tiempos de respuesta, la calidad de la respuesta ofrecida, el nivel de cumplimiento de las reglas de operación y lineamientos de los procesos de gestión, las particularidades del trato entre ciudadanos y funcionarios públicos, etc. Así, como complemento de las otras tres dimensiones del estudio de Métrica

de Transparencia 2010, el US es una herramienta que permite observar el funcionamiento cotidiano del ejercicio del derecho de acceso a la información.<sup>23</sup>

## **B. Nota metodológica**

Para el estudio de usuario simulado, se realizaron 1,810 solicitudes de acceso a la información, en las 32 entidades federativas y en la federación, a los siguientes sujetos obligados:

- Oficina del ejecutivo
- Seis Secretarías del Ejecutivo (Gobierno, Finanzas, Desarrollo Social, Salud, Educación y Seguridad Pública)
- Tribunal superior
- Congreso (y entidad de fiscalización)
- Órganos autónomos (transparencia, electoral, derechos humanos)
- Órganos descentralizados (comisión de agua, DIF)
- Tres municipios (o delegaciones) más poblados.<sup>24</sup>

Se definieron dos preguntas transversales, aplicables a todos los sujetos obligados, sobre viajes del titular (propósito, costo de transporte y viáticos) y sobre presupuesto (aprobado y ejercido, distinguiendo por capítulo de gasto). Adicionalmente, se incluyó una pregunta específica por sujeto obligado, relacionada con la sustancia de sus labores. De esta forma se

---

<sup>23</sup> Sin embargo el US aplicado en este estudio tiene una limitación: está dirigido a evaluar la calidad de la gestión gubernamental (a los funcionarios, a las tecnologías de uso, a los tiempos de atención, a la operatividad de normas y procedimiento, etc.); y hace caso omiso de las condiciones en las que la mayoría de los ciudadanos se acercan a iniciar un trámite de ante las dependencias de gobierno. Por ejemplo, una redacción precisa y clara como la que nosotros utilizamos para solicitar los insumos informativos, no es común en los usuarios del servicio de acceso a la información de ningún nivel de gobierno. Las pruebas a las que sometimos a los distintos sujetos obligados corresponden al perfil de un "usuario modelo", que pregunta a la dependencia precisa que maneja la información solicitada, que presenta su solicitud de manera articulada, clara y concisa y que inquiriere sobre asuntos que suelen generar cierto nivel de sensibilidad al interior de las dependencias.

<sup>24</sup> Para el caso de Baja California Sur no fue posible presentar las solicitudes de acceso (dimensión usuario simulado) en el municipio de Comondú.

esperaba poder comparar los resultados entre todos los sujetos obligados, entre sujetos obligados de una misma entidad federativa y entre sujetos obligados del mismo sector. El listado eje de solicitudes realizadas se encuentra en el anexo metodológico.

En este ejercicio se partió de tres supuestos: 1) que la información existe en forma de documento público; 2) que el sujeto obligado a quien se le requirió es competente (aún así, se contó como respuesta adecuada cuando el sujeto remitía a alguna otra autoridad); y 3) que la información no es reservada (y por tanto debía entregarse al solicitante).

El envío de solicitudes de información pública a través del usuario simulado, se realizó en el periodo comprendido de febrero a julio del 2010. La última respuesta se recibió en el mes de agosto pasado.<sup>25</sup> El proceso seguido para la instrumentación del US constó de tres fases:

- Emisión y presentación de solicitudes de información
- Revisión de las respuestas que brindaron los sujetos obligados.
- Análisis de las respuestas finales de los sujetos obligados.

### **C. Proceso**

El análisis del proceso permitió obtener información de dos facetas del ejercicio del derecho de acceso a la información. En primer lugar, se obtuvo información detallada sobre los mecanismos de acceso y la gestión de las solicitudes, hasta la obtención de las respuestas. Esto permitió identificar las prácticas que, cotidianamente, definen cómo los ciudadanos acceden a la información pública por medio de solicitudes. En segundo lugar, se pudo identificar el tiempo de respuesta por pregunta, para medir tanto la duración del plazo entre la solicitud inicial y la recepción de una respuesta, como el cumplimiento con los plazos definidos por las leyes. Esta segunda faceta pudo ser evaluada cuantitativamente: se midió

---

<sup>25</sup> Aún cuando el nivel de dificultad de las preguntas era variada, éste no fue un factor determinante para el tiempo de emisión de las respuesta correspondientes. Por el contrario, se pudo observar que el medio de presentación de las mismas fue el factor de mayor peso, pues la mayoría fueron las respuestas realizadas por algún medio electrónico (ya sea por Infomex o sistema propio) y fueron resueltas con mayor prontitud.

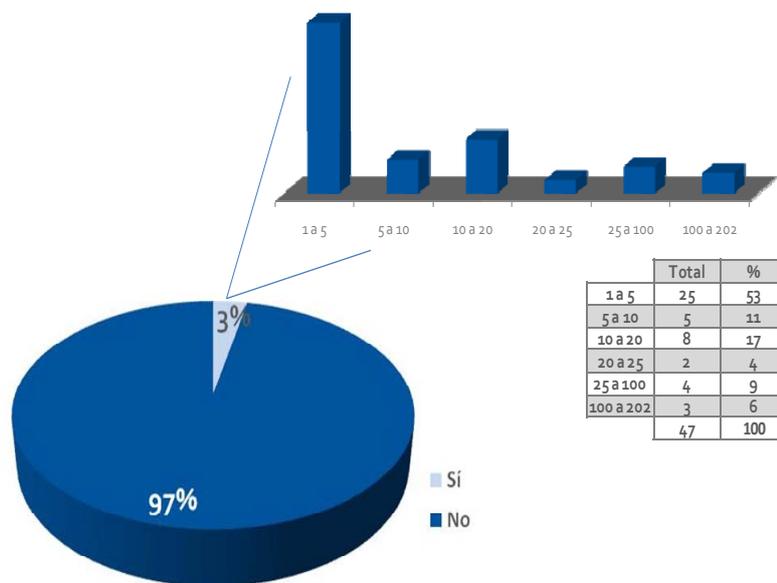
el número de días hábiles promedio por entidad que tardaron las respuestas, y se asignó un valor de "1" si dicho número estaba dentro del plazo legal y "0" si quedó fuera del plazo legal. Con ello se construyó una base de datos, disponible en el sitio web del proyecto, con el seguimiento puntual de cada solicitud.

### **1. Datos sobre el proceso**

El primer hallazgo relevante fue confirmar que, en materia de acceso a la información pública, existe ya a nivel nacional un sistema en pleno funcionamiento; que si bien está conformado por múltiples responsables, distintas normatividades, plataformas tecnológicas diversas, etc., proporciona un nivel de acceso razonable a la información pública gubernamental.

En total se emitieron 1,810 solicitudes de información y fueron respondidas 1524 solicitudes para más de 500 sujetos obligados. El porcentaje de solicitudes que requirieron alguna prórroga fue bajo (14%); el porcentaje de respuestas que fue prevenido no fue significativo (3%); el porcentaje de solicitudes resueltas fue superior al de nuestras expectativas (84%); el porcentaje de respuestas que no requirió entrega personal de la información fue muy alto (94%); y casi todas las solicitudes de información (97%) no requirieron pago de derechos. Sin embargo, en este punto resulta relevante mencionar que el rango del monto del pago solicitado abarcó de uno a doscientos dos pesos (el 53% de los pagos requeridos se encuentra entre 1 y 5 pesos).

**Gráfica 4.1: Distribución de montos de pago de derechos**



La siguiente tabla resume los datos referentes a medio de presentación de las solicitudes y medios de entrega de la información requerida.

**Tabla 4.1: Medio de presentación y de entrega**

	Total	%		Total	%
Correo electrónico	145	8%	Correo electrónico	451	25%
Infomex	892	50%	Infomex	812	45%
Personal	146	8%	Mensajería	34	2%
Sistema propio	584	33%	Personal	38	2%
Total*	1,767	100%	Sistema propio	222	12%
			Total**	1,810	100%

\* El total reportado no incluye 43 solicitudes que no pudieron ser realizadas por dificultades en los sistemas de información.

\*\* El total reportado no incluye 253 solicitudes que no obtuvieron respuesta

En suma, las cualidades enlistadas nos permiten reiterar que, aunque existen problemas y dificultades por remontar, hay un funcionamiento razonable en tres rubros de nuestro tema objeto de estudio: mecanismos para solicitar información, gestión de solicitudes y tiempos de respuesta.

Sin embargo, detrás de estos datos agregados, la aplicación del US nos proporciona también información valiosa para describir el estado actual de los sistemas de acceso a la información de las distintas dependencias objeto de estudio sobre el nivel de accesibilidad de los distintos canales que los sujetos obligados ofrecen a los ciudadanos.

#### **a. Sistema electrónico**

El sistema de solicitud electrónico generalmente es el medio más sencillo para realizar consultas de información; evita que el usuario acuda a las oficinas de las autoridades a presentar la solicitud, se asegura que el procedimiento sea ágil y de mayor confiabilidad en su control de gestión. En la mayoría de los casos el sistema proporciona una clave de usuario y una contraseña con las que se puede acceder al sistema las veces que sea necesario. Además, en una sola página pueden elaborarse varias preguntas e incluso es factible adjuntar archivos. Por otro lado, en numerosos casos se genera un número de folio por solicitud y en la mayoría de los sistemas se emite un acuse por cada consulta presentada, pudiéndose observar el historial de las mismas en línea y darle seguimiento en el propio portal de internet.

Durante la aplicación del US se constató que en algunas entidades existen sistemas de solicitud individualizados (por dependencia); mientras que en otros estados hay a disponibilidad sistemas que funcionan para procesar las solicitudes de información de todos los sujetos obligados. Comparativamente se aprecia que esta última modalidad vuelve más ágil la consulta y la presentación de solicitudes de información. La mayoría de las entidades federativas cuenta con algún sistema de solicitud de información en línea, ya sea INFOMEX o bien su plataforma propia, con diferencias importantes para el usuario:

## a.1 INFOMEX

La experiencia con este sistema en general fue razonablemente buena al momento de presentar las solicitudes de información. En todos los casos se crea una cuenta con un usuario y una clave, llenando ciertos campos obligatorios referentes a datos personales como nombre, dirección, teléfono, correo electrónico y otra información no obligatoria.<sup>26</sup> Con dicha cuenta el usuario entra al sistema las veces que sea necesario, además de que en una misma sesión se pueden presentar varias solicitudes. Siempre se genera un número de folio al tiempo que se emite un acuse de recibo de la solicitud. Tiene además un semáforo que indica si la autoridad aún está en tiempo para resolver, para prevenir o para solicitar prórroga, o bien si el término ya venció y el usuario todavía está a tiempo de presentar el recurso de revisión. No obstante, en algunas ocasiones no es fácil acceder a las respuestas de las autoridades, toda vez que el sistema se torna lento y no es factible la consulta de las respuestas de manera consecutiva, teniendo que regresar al menú principal para poder ver cada una de estas. A esto se agrega el hecho de que algunos archivos tardan mucho tiempo en abrir o el sistema no permite enviar documentos muy pesados ya que tienen capacidad limitada. Sin embargo, el sistema también permite elegir el medio para recibir la respuesta correspondiente, que puede ser:

- Consulta directa
- Mediante el mismo sistema
- Correo electrónico

---

<sup>26</sup> Hay entidades federativas en las cuales se pueden presentar solicitudes de información para todos los sujetos obligados, como lo son Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Veracruz, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Sinaloa y Tabasco. También hay casos como Jalisco que cuenta con el sistema INFOMEX pero solo para sujetos del Poder Ejecutivo, Municipios y algunos Órganos Autónomos. Nayarit cuenta con sistema INFOMEX solo para sujetos del Poder Ejecutivo y algunos Órganos Autónomos. Nuevo León cuenta con sistema INFOMEX sólo para sujetos del Poder Ejecutivo. INFOMEX de San Luis Potosí funciona únicamente para Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Municipios y algunos Órganos Autónomos. El INFOMEX de Aguascalientes funciona para todos los sujetos menos la Comisión Estatal de Derechos Humanos. INFOMEX Querétaro sólo funciona para el Poder Ejecutivo e INFOMEX Zacatecas que funciona para todos menos para el Congreso del Estado. Además existen casos particulares en que el sistema INFOMEX sólo lo tienen ciertos sujetos obligados de la Entidad Federativa, como es el caso del Municipio de Puebla, el Municipio de Monterrey, los Órganos Autónomos y los Municipios de Guanajuato, y el Municipio de Mexicali.

- Copias simples
- Copias certificadas
- CD ROM
- Algún otro medio a especificar

El envío de respuestas en algunas de estas modalidades genera un costo que hay que cubrir por la reproducción de los materiales. En algunos estados hay un máximo de hojas que pueden proporcionar de forma gratuita a partir del cual se efectúa un cobro.

Hay sistemas INFOMEX destacados como es el caso de Chihuahua, en donde el mismo sistema cancela la solicitud cuando la autoridad ya excedió el plazo de respuesta y notifica el derecho de presentar recurso de revisión, ya que a diferencia de la mayoría, que son puntuales para cancelar la solicitud cuando el usuario excedió el término para contestar prevenciones o para cancelar el derecho a interponer recurso de revisión, pero no para cancelar a la autoridad cuando no ha respondido, aún cuando ha pasado un tiempo excesivo. Otro caso significativo es INFOMEX Distrito Federal que no sólo notifica de algún cambio en el estatus de la solicitud de información al correo electrónico proporcionado en el registro y en el propio sistema, sino que también mandan mensajes de texto vía celular (SMS) como medio de notificación. Por otra parte, existen sistemas INFOMEX cuyo desempeño se encuentra por debajo del promedio, como el INFOMEX Jalisco cuya capacidad para solicitar información es de 400 caracteres, lo que dificulta elaborar la solicitud, aunado al hecho de que, si se adjunta algún documento, éste no aparece en el acuse de la solicitud y no hay seguridad de que se recibió el archivo por parte de la autoridad. De igual forma, en los casos en los que la respuesta a las solicitudes excede lo permitido por el INFOMEX se requiere que el usuario recoja la información personalmente en la dependencia.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> En el caso del INFOMEX Morelos e INFOMEX Hidalgo el acceso al sistema es demasiado lento. Asimismo en INFOMEX Nayarit muchas de las solicitudes de información turnadas nunca fueron atendidas por la autoridad, el estatus de gestión no cambio en el portal, ni se recibió algún tipo de aclaración al respecto.

Sin embargo, es de destacar que INFOMEX es uno de los medios de solicitud de información más efectivos, porque a pesar de las diferencias entre las distintas aplicaciones que hay en los estados, en general comparten ciertas características, que hace más rápida la consulta de información pública. A pesar de esto, el sistema presenta deficiencias que deben ser atendidas. De estas dos sobresalen.

- Los espacios disponibles para la formulación de solicitudes y para el envío de la respuesta resultan insuficientes en varias jurisdicciones. Esto impacta en la precisión con que el solicitante formula su solicitud, así como en la imposibilidad de utilizar la plataforma como mecanismo de entrega de la información.
- La plataforma presenta problemas en la tramitación de las solicitudes. Por un lado, el ejercicio de solicitud de información identificó que INFOMEX no siempre logra tramitar las solicitudes y respuestas en tiempo real. Por un lado, en varios casos INFOMEX falló en recibir y expedir el acuse de recibo, así como en entregar la información en la fecha que señala en el acuse. Del lado del sujeto obligado, las entrevistas permitieron identificar que el sistema puede fallar en la entrega en tiempo de las solicitudes, es decir, se presenta un diferencial entre la fecha de realización de la solicitud y la fecha en que el sistema entrega dicha solicitud al sujeto obligado.

### **a.2 Sistema Propio**

Aunque muchos de estos sistemas operan de manera similar, también cuentan con diferencias significativas. La mayoría de los modelos funcionan adecuadamente. En algunos, al igual que en INFOMEX, se crean cuentas personales que evitan la captura de datos para la presentación de solicitudes diferentes de un mismo usuario. Sin embargo, una limitante es que en la mayoría sólo aplican para un poder, tratándose éste generalmente del ejecutivo. En algunos casos no se crea un número de usuario y es necesario capturar varios datos. Otro de los problemas que pueden presentar los sistemas propios, es el hecho de que aún cuando

en algunos casos se puede hacer la solicitud por vía electrónica, la respuesta no es enviada por el mismo medio y obliga al usuario a recoger la información personalmente. Éste es el caso del Sistema del Poder Ejecutivo de Quintana Roo, en donde además, sólo se admiten 11 solicitudes por usuario. Hay dos casos sobresalientes dentro de estos sistemas, Estado de México y Oaxaca que cuentan con su propio sistema de solicitudes de información, denominados Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM) y Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (SIEAIP) respectivamente. Ambos sistemas permiten realizar solicitudes de información a todos los sujetos obligados de la Entidad Federativa de que se trate. Es decir, se pueden hacer solicitudes a todas las entidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de Órganos Autónomos, Municipios y de todos los demás sujetos obligados que existan en el estado, lo que facilita enormemente la presentación de solicitudes de información. En el caso de Oaxaca, el sistema manda notificaciones vía correo electrónico de algún cambio en el estatus de la solicitud, lo que es de gran utilidad si tomamos en cuenta los términos que se tienen para hacer aclaraciones a la solicitud.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Por su parte, el sistema del Estado de México fue uno de los más fáciles para elaborar solicitudes de información, pues su funcionamiento es rápido y su manejo ágil. Guanajuato, Michoacán, Puebla, Yucatán, Quintana Roo, Colima, Campeche, Sonora, cuentan con sistemas propios de presentación de solicitudes de información pero sólo para sujetos del Poder Ejecutivo. En el caso de Baja California cuenta con un sistema propio para realizar solicitudes a los sujetos del Poder Ejecutivo y también a los Órganos Autónomos. Los Órganos Autónomos de Yucatán y el Municipio de Mérida comparten el sistema de presentación de solicitudes. Asimismo hay ciertos sujetos obligados de las Entidades Federativas que cuentan con sus propios sistemas de presentación de solicitudes, los cuales se mencionan a continuación: Instituto Electoral de Baja California y Municipio de Tijuana; Poder Legislativo de Guanajuato; Tribunal Superior de Justicia y Comisión de Derechos Humanos de Guerrero; Congreso del Estado de Jalisco, Municipio de Uruapan; Tribunal Superior de Justicia de Nayarit, Municipio de Santiago Ixcuintla; Poder Judicial, Poder Legislativo, Órganos Autónomos, Municipio de Guadalupe y Municipio de San Nicolás de los Garza, todos de Nuevo León; Poder Judicial, Poder Legislativo, Órganos Autónomos, Municipio de Tehuacán, Municipio de San Martín Texmelucan, todos de Puebla; Tribunal Superior de Justicia y Poder Legislativo de Yucatán, Poder Judicial, Congreso del Estado, Instituto de Transparencia y Comisión de Derechos Humanos, de Quintana Roo, Municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco, Poder Judicial y Consejo Estatal Electoral de Sonora, Municipio de Hermosillo; Poder Judicial, Congreso del Estado y Auditoría Superior de Tamaulipas, Municipios de Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo; Supremo Tribunal de Justicia, Congreso del Estado y Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima, Municipio de Colima; Poder Legislativo de Aguascalientes; Municipio de La Paz, Poder Legislativo, Comisión de Transparencia, Instituto Electoral y Comisión de Derechos Humanos de Campeche, Municipios de Campeche, Champotón y Carmen; Comisión Estatal de Información Gubernamental y Municipio de Querétaro.

## b. Personales

Pese a lo dispuesto por el artículo sexto constitucional, en la aplicación de US encontramos aún casos en los que los sujetos obligados no cuentan con un medio en línea para elaborar las solicitudes de información y que tampoco está disponible para consulta en su página de transparencia. Cuando se estableció contacto directo con los sujetos obligados, estos proporcionaban un correo para enviarlas de manera electrónica. En su lugar cuentan con formatos de solicitud para imprimirse, llenarse y presentarse personalmente, habiendo ocasiones en las que el formato permite el llenado en la página y otras ocasiones en las que los sujetos no cuentan con formato, pero mencionan los requisitos básicos que debe cumplir la solicitud. En todos estos casos el trámite comienza al momento de presentar la solicitud en las oficinas del sujeto obligado, situación que genera gastos de traslado a la dependencia y tiempos de gestión más largos. Este hecho implica que un ciudadano incurra en gastos de transporte de montos variables, si requiere información de sujetos obligados de otras Entidades Federativas lejanas a la suya, que no cuenten con sistemas electrónicos de acceso a la información. Esta situación representa en la práctica no acceder a la información. Entre estos casos destaca Guerrero, en el que los sujetos obligados que integran el Poder Ejecutivo, el Órgano de Fiscalización, el Instituto de Transparencia, el Instituto Estatal Electoral y los Municipios de Chilpancingo, Acapulco e Iguala no cuentan con sistema de solicitudes en línea y por lo tanto se tuvieron que elaborar de manera personal. Un dato a destacar de este estado es que enviaron la respuesta por correo electrónico y en el caso de la Oficina del Gobernador y la Secretaría de Salud también la enviaron físicamente por correo convencional.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> En el Estado de Baja California Sur, todas las solicitudes tuvieron que ser presentadas de manera personal a excepción del Municipio de La Paz, que es el único sujeto obligado en dicha entidad que cuenta con sistema en línea. En el caso de Nayarit, el Municipio de Tepic no cuenta con sistema electrónico, siendo el único municipio de dicho estado que se encuentra en esta situación. Lo mismo ocurrió en Zacatecas, ya que el único sujeto al que tuvo que presentarse las solicitudes en forma personal fue al Congreso del Estado. Por su parte en Michoacán constatamos que esta modalidad la tenemos en el Tribunal Superior de justicia, en el Municipio de Morelia y en el Municipio de Zamora, en donde igualmente las solicitudes se hicieron de manera personal ante las oficinas de los mencionados sujetos y las respuestas fueron enviadas al correo electrónico proporcionado

### c. Correo electrónico

Algunos sujetos cuentan como medio de consulta con un correo electrónico destinado específicamente para tal fin. Además, muchos sujetos obligados lo proporcionaron cuando sus sistemas propios fallaban o cuando no contaban con medio en línea para realizar solicitudes de información. Cabe destacar que muy pocos fueron los sujetos que respondieron dichas solicitudes y fueron escasos los que acusaron de recibo y emitieron número de folio. Esta forma de consulta no es idónea, toda vez que al no ser un medio formal y no existir certeza en la recepción de los correos electrónicos, se notaba que no existía el mismo nivel de compromiso por parte de las autoridades.<sup>30</sup>

---

para tal fin. En Tlaxcala se presentaron personalmente solicitudes de información en el Congreso del estado y en el Órgano de Fiscalización, pues tampoco contaban con medios electrónicos para realizarlas. Un caso particular fue el de todos los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, en el que si bien cuenta con un sistema de solicitudes electrónico denominado Modulo de Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (MAIPEP), después de registrarse en el sistema para elaborar la solicitud se solicita que se elija el medio de entrega que sólo puede ser: Copia simple, copia certificada, disco compacto y disquete, tampoco existe la opción de entrega por el mismo medio o correo electrónico, y por lo tanto se realizaron de manera personal, sin embargo al presentarnos en las oficinas de los sujetos obligados se nos dijo que si podíamos hacerla por el sistema agregando que la respuesta la requeríamos por medio electrónico, lo que puede generar confusión, pues el sistema nunca menciona esta posibilidad, por lo que hace a la respuesta en la mayoría de los casos solicitaron que se pagara el costo de reproducción en copia simple, cuando este medio no fue el solicitado y para recoger la información solicitada se tenía que acudir nuevamente a las oficinas de los sujetos obligados, lo que obviamente complica mucho el acceso a la información.

<sup>30</sup> Los estados a los que tuvo que mandarse la información por correo electrónico son: Comisión de Derechos Humanos de Aguascalientes, toda vez que no fue posible enviarla mediante INFOMEX. La Entidad Superior de Fiscalización, Comisión Estatal del Agua, el DIF Estatal y el Municipio de Manzanillo en Colima, no cuentan con sistema electrónico por lo que fueron proporcionados correos en sus oficinas para enviar solicitudes. Comisión de Derechos Humanos de Durango tampoco cuenta con sistema de solicitud en línea al igual que el Tribunal Superior de Justicia, Congreso del Estado, Entidad Superior de Fiscalización, Instituto Electoral, Comisión de Derechos Humanos, Municipio de Corregidora y Municipio de San Juan del Río, en Querétaro. Por otra parte el Instituto Electoral de Quintana Roo sí tiene sistema de solicitud electrónico, sin embargo no funcionó durante varios días, por lo que se habló a las oficinas y proporcionaron un correo electrónico para enviar las consultas. Entidad Superior de Fiscalización y Comisión de Derechos Humanos de San Luis Potosí no cuentan con sistema en línea, así como la Entidad Superior de Fiscalización y Congreso del Estado, Comisión de Derechos Humanos y Municipio de Cájeme en Sonora y la Comisión de Derechos Humanos de Tamaulipas. El Municipio de Nogales sí tiene sistema de solicitud en línea, sin embargo después de varios intentos no funcionó, por lo que en sus oficinas proporcionaron un correo electrónico para hacer el envío de las solicitudes de información. El Supremo Tribunal Superior de Justicia de Jalisco contempla que las solicitudes se puedan hacer de dos formas: personalmente o bien por correo electrónico, lo cual si bien no es tan sofisticado como un sistema propio, lo cierto es que emiten un acuse de recibo y hacen todas las notificaciones por este medio. En el caso del Poder Legislativo de Michoacán también se ponen a disposición los correos electrónicos tanto del Congreso como del

#### d. Tiempos

En relación al tiempo promedio de respuesta se observa una gran diferencia entre las entidades<sup>31</sup>. Los rangos van desde 7.08 hasta 28.13 días hábiles, para un promedio nacional de 13.46. Igualmente, resulta relevante mencionar que, con excepción de Hidalgo y Quintana Roo las entidades respondieron dentro de los plazos legales establecidos. La siguiente gráfica resume los hallazgos en materia de tiempo de respuesta.<sup>32</sup>

**Gráfica 4.2: Tiempo promedio de respuesta por entidad**

---

Órgano de Fiscalización e igualmente se da seguimiento a las mismas por el mismo medio. En el caso del órgano de Fiscalización Superior de Nayarit la solicitud se hizo por INFOMEX Nayarit al Congreso, el que dijo ser incompetente para atender dicha solicitud y proporcionó un correo electrónico al cual debía dirigirse la solicitud, que es el mismo que se encuentra en la página del sujeto obligado, sin embargo nunca se tuvo contestación a las solicitudes y menos aún se acusaron de recibidos los mismos. Otro caso destacado es el del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala que sólo permite que las solicitudes se hagan de manera personal. Los sujetos que ya tenían establecido el correo electrónico como medio de solicitud de información fueron la Entidad Superior de Fiscalización y el Municipio de Solidaridad en Quintana Roo, Comisión de Transparencia de Sonora y el Instituto Electoral de Tamaulipas. Igual fue en el caso de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima, en donde tienen como medio de consulta el correo electrónico. Sin embargo por fallas en sus sistemas nunca fue posible enviar las solicitudes, toda vez que el correo fue rechazado por varios días.

<sup>31</sup> La Tabla 2.4: Plazos legales para la respuesta a solicitudes de acceso incorpora los plazos legales para todas las jurisdicciones, véase supra.

<sup>32</sup> En el caso de Baja California Sur y Querétaro el plazo legal establecido en la ley es en días naturales.

## D. Calidad de las respuestas

En esta sección se valora la calidad de las respuestas recibidas en el ejercicio de usuario simulado. El diseño de las preguntas y los criterios de calificación permiten asignar un valor por pregunta, así como obtener promedios por sujeto obligado, por estado y por tipo de pregunta (cruces nacionales de las preguntas transversales sobre viáticos y sobre presupuesto, que fueron iguales para todos los sujetos obligados).

La calidad de las respuestas se evaluó con un valor de “1” cuando la respuesta fue completa (lo cual incluía remitir a un vínculo de internet donde la información estaba disponible o reenviar la solicitud a otro sujeto obligado competente), “0.5” cuando fue parcial y “0” cuando se negó, no se respondió a la solicitud, se declaró reservada o no correspondió con lo solicitado. El detalle de las preguntas y los criterios específicos para su evaluación se encuentra en el metodológico.

Antes de presentar los resultados, deben agregarse cuatro salvaguardas. En primer lugar, aunque el ejercicio buscaba una perspectiva ciudadana del acceso a la información, el fraseo de las preguntas se pensó cuidadosamente (para maximizar la posibilidad de obtener respuestas completas). Se trató de utilizar los términos más cercanos al lenguaje oficial.<sup>33</sup> Los resultados de este ejercicio seguramente sobredimensionan la calidad de las respuestas que suelen recibir los ciudadanos, que no necesariamente hacen sus solicitudes en el lenguaje de las oficinas públicas a las que acuden.

En segundo lugar, la valoración se hizo sobre la pertinencia de las respuestas vis-a-vis lo solicitado (los criterios de calificación por pregunta se pueden consultar en el anexo 3). No se evaluó si la respuesta era cierta (aunque, como se muestra en la sección H de este capítulo, se detectaron casos de respuestas erróneas, que sin embargo, se calificaron como completas dado que se referían a la información solicitada). No se hicieron excepciones a los criterios

---

<sup>33</sup> A pesar de ello, como se señaló en la sección anterior, hubo varios sujetos obligados que pidieron mayor aclaración.

originales (según los cuales la información existe, es competencia de la autoridad a la que se le solicitó y la información no es reservada), salvo en los casos en los que el sujeto obligado respondió que no poseía la información, pero remitió a quien podía atender la solicitud.

En tercer lugar, debe recordarse que la valoración se hace desde una perspectiva de usuario simulado. Es decir, la calidad se evalúa en función de la respuesta que recibe un solicitante de acceso a la información que utiliza los medios disponibles para ejercer su derecho. En algunos casos –como se detalló en la sección previa– esto significó que la información no se obtuvo por múltiples razones (por ejemplo, la solicitud no fue atendida porque el usuario no se presentó a recoger personalmente la solicitud en un plazo perentorio; el archivo en el que se recibió estaba dañado; el vínculo de internet referido en la respuesta no funcionaba; etc.). En todos los casos, esto significó que el ciudadano no obtuvo la respuesta, y por lo tanto la calificación fue de cero.

En otros casos la información fue completa (es decir, había información que correspondía con lo solicitado), pero se pudo detectar que estaba equivocada: es decir, que la información era falsa. En este caso, por el diseño del estudio (y por la obvia imposibilidad de verificar todas las respuestas) se calificó como completa. Hay, sin embargo, un tema pendiente en materia de la veracidad de la información entregada, que el ciudadano no tiene posibilidad de corroborar y debe, por tanto, tomar como válida la respuesta recibida.

Finalmente, en esta sección no se evalúa la efectividad de los órganos garantes como salvaguardas del derecho a la información (aunque sí pueden tener incidencia por medio de sus actividades de capacitación y promoción de la cultura de la transparencia), puesto que ninguna de las respuestas recibidas en este ejercicio fue recurrida (pues por el tipo de información se partió del supuesto de que la información debía ser entregada sin necesidad de acudir a un recurso ante el órgano garante).

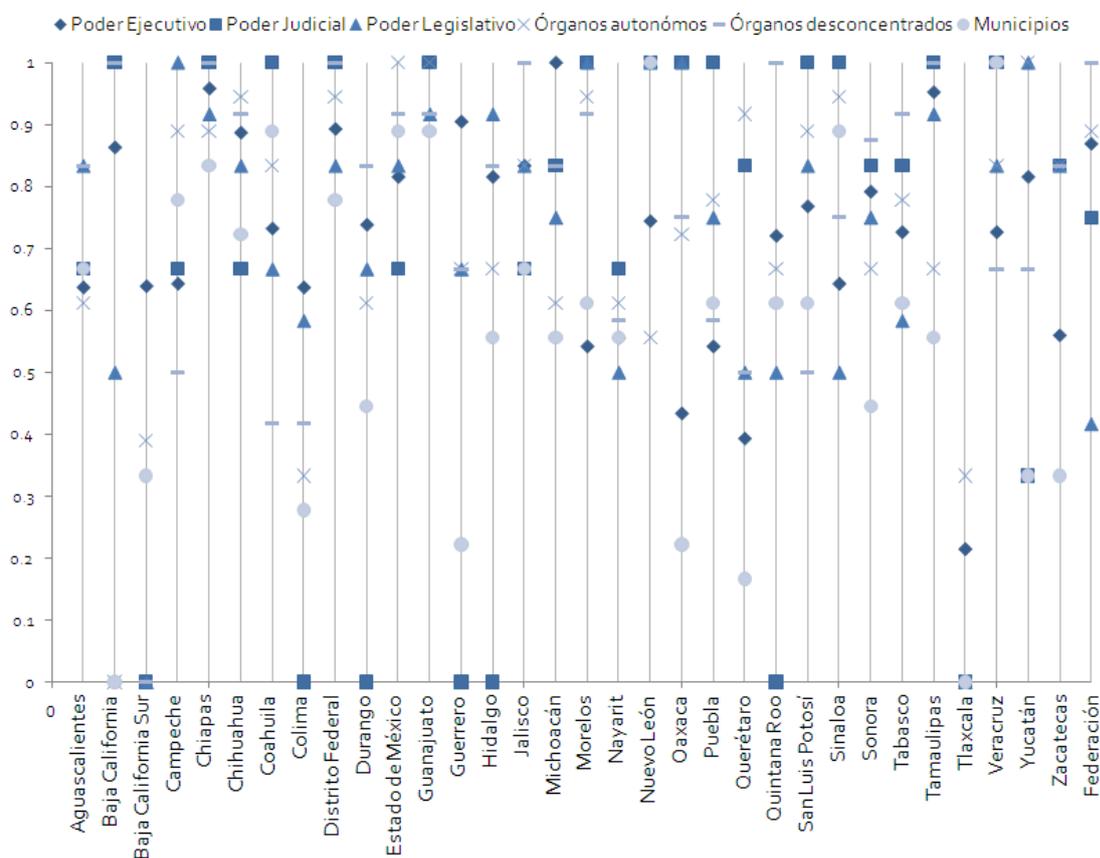
La revisión de la calidad de las respuestas permitió identificar las diferencias entre los sujetos obligados de distintos sectores en las 32 entidades federativas, la federación y 96

municipios. Permitió, asimismo, encontrar experiencias a destacar, tanto positivas como negativas de la práctica del ejercicio del derecho de acceso a la información. Tras el análisis cuantitativo, se presenta una nota sobre estas experiencias, que arrojan luz sobre cómo se vive cotidianamente el acceso a la información gubernamental en el país, los avances palpables y los obstáculos que, más allá de las normas legales y las capacidades administrativas, enfrentan los ciudadanos cuando piden información a sus gobiernos.

### **E. Resultados agregados**

Como en todo este estudio, el resultado más notable es la heterogeneidad de las respuestas. Como se muestra en la gráfica B.1, las calificaciones ocupan todos los rangos posibles. Aunque el promedio nacional fue de 0.7 (en una escala de 0 a 1), hubo sujetos obligados que respondieron de forma completa las tres preguntas en 19 estados y en la federación. Pero hubo también 3 estados (Baja California, Baja California Sur y Tlaxcala) en los que más de un sujeto obligado no respondió ninguna de las tres preguntas. Dos ciudadanos mexicanos, que deberían gozar del mismo derecho de acceso a la información pública previsto en la Constitución, pueden tener experiencias opuestas en términos de la calidad de la información recibida a una solicitud, dependiendo de la entidad federativa en la que quieran ejercer ese derecho y del tipo de autoridad que deba proporcionarla.

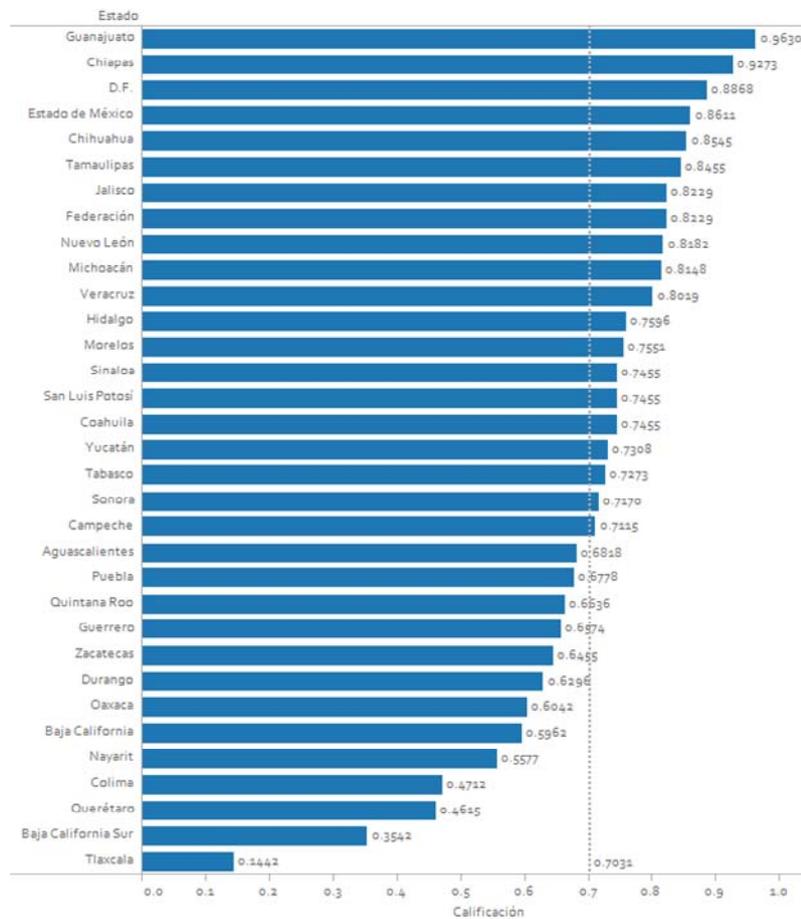
Gráfica 4.3: Promedio de puntuación por tipo de sujeto



Aún más revelador es el hecho de que *al menos* un sujeto obligado en cada categoría respondió en forma completa las tres preguntas. Este dato muestra que por lo menos una autoridad respondió de forma completa cada pregunta, y con ello valida los supuestos del estudio: la información solicitada existe, está en manos del sujeto obligado y no es reservada.

Aunque el promedio es apenas superior a 0.7, la dispersión de los estados es alta (de estados muy cercanos a la calificación más alta como Guanajuato o Chiapas a otro con calificaciones cercanas al cero, como Tlaxcala).

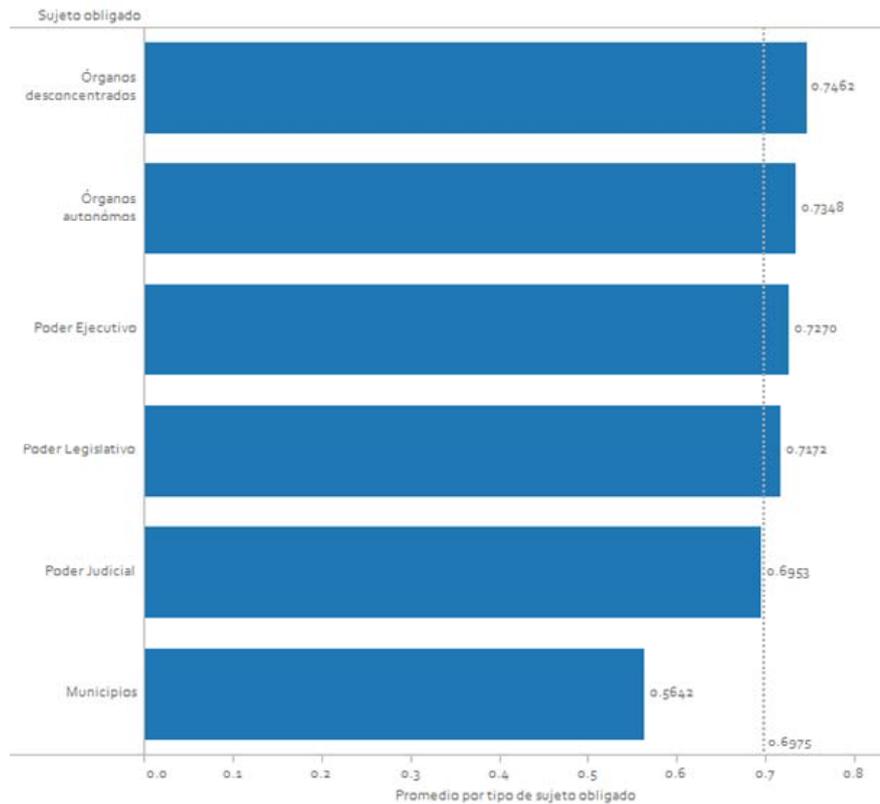
**Gráfica 4.4: Promedio de calidad de respuesta por entidad**



Como se muestra en la gráfica 4.5, hay variaciones en el promedio de respuesta dependiendo del tipo de sujeto obligado. Destacan los organismos desconcentrados del poder ejecutivo (DIF y comisiones de agua), que en promedio obtuvieron la calificación más alta: en 7 estados y en la federación alcanzaron la calificación máxima, y salvo en Tlaxcala, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Querétaro y San Luis Potosí, todos tuvieron calificación por encima del 0.6. En contraste, los municipios son los sujetos obligados con calificación más baja, con un promedio apenas por encima del 0.5, y once estados con calificación por debajo del 0.5. Este no es un problema atribuible a las preguntas, pues hubo estados (Veracruz y Nuevo León) en los que los tres municipios respondieron de forma

completa las tres preguntas que se les hicieron. Hay que recordar que los municipios seleccionados para responder fueron los tres municipios más poblados de cada estado.

**Gráfica 4.5: Promedio por tipo de sujeto obligado**



En el caso de los poderes ejecutivos (los datos son promedios que agregan a las secretarías de estados y el despacho del gobernador, jefe de Gobierno en el DF y Presidente de la República en la Federación), las variaciones son también sustanciales. Guanajuato y Michoacán alcanzan la calificación máxima, en tanto que Querétaro, Oaxaca y Tlaxcala tienen calificación por debajo de 0.5. Los poderes legislativos (cuya calificación incorpora las respuestas del Congreso y de la entidad de fiscalización) tienen una distribución menos dispersa: 22 estados y la federación tienen una calificación superior al 0.6, aunque el promedio lo bajan cinco estados con calificación de 0.5 y dos (Baja California Sur y Tlaxcala) con cero. Los poderes judiciales tienen el segundo promedio más bajo (sólo por encima de los municipios), con siete estados (Hidalgo, Guerrero, Durango, Colima, Quintana Roo, Baja

California Sur y Tlaxcala) con calificación de cero, y trece con la calificación máxima. En los órganos autónomos (de transparencia, electorales y de derechos humanos) destacan Yucatán, Guanajuato y Estado de México con la calificación máxima.

En agregado, estos pueden parecer resultados alentadores: una calificación promedio en torno al 0.7 significa que los sujetos obligados del país superan un umbral mínimo. Pero la misma información puede leerse como que casi *una de cada tres preguntas* no obtiene respuesta satisfactoria en promedio. De nuevo, este dato tiene un sesgo frente a la experiencia cotidiana, pues las preguntas fueron redactadas en lenguaje oficial, y se dio seguimiento puntual (recurriendo a mecanismos adicionales a los previstos en procedimientos formales, por ejemplo con llamadas telefónicas y correos electrónicos para aclarar las preguntar y recordar sobre incumplimientos) a todas las preguntas.

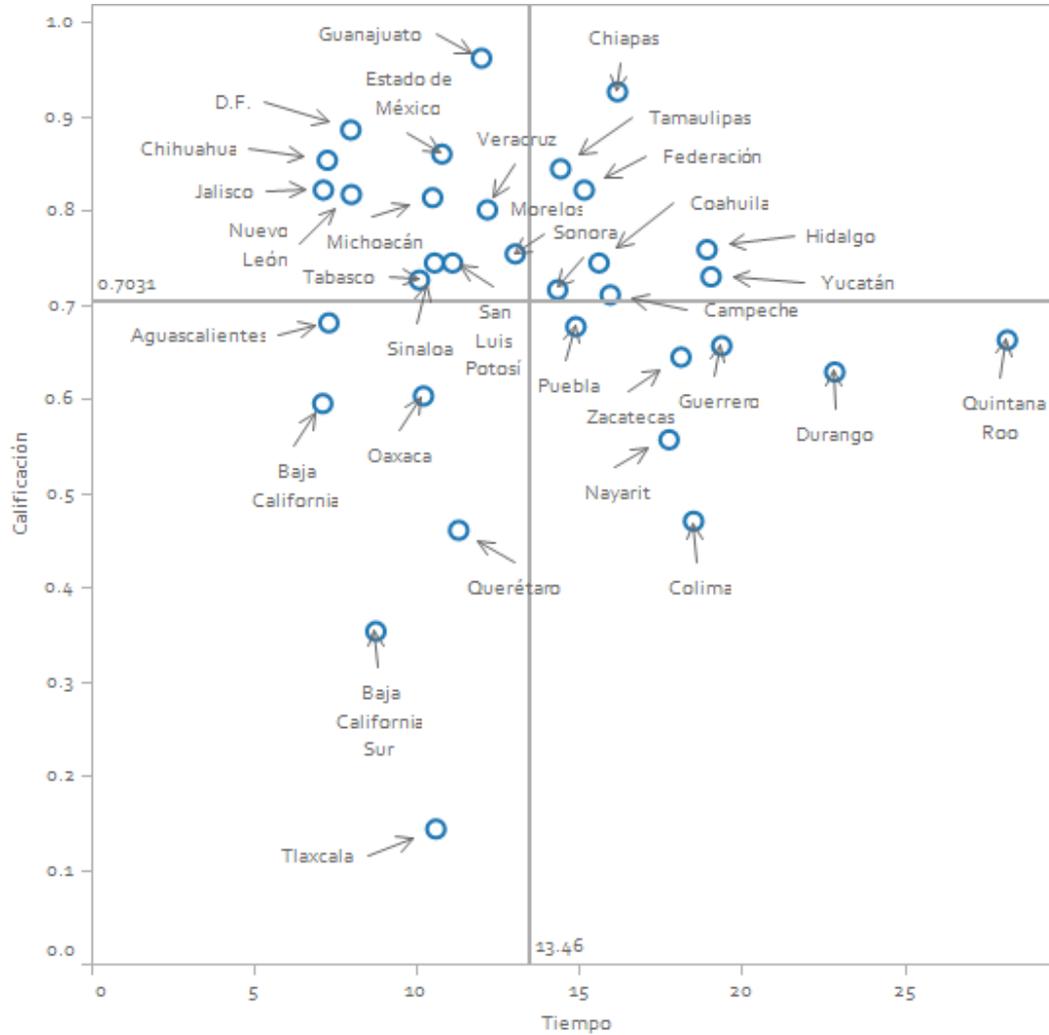
#### **F. Calificación usuario simulado**

Tiempo y calidad son dos facetas del ejercicio de usuario simulado. El cruce de ambas puede verse en la gráfica 4.<sup>34</sup> A partir de los promedios nacionales para ambas variables se dividió el área en cuadrantes. Idealmente esperamos que las entidades se encuentren en el cuadrante superior izquierdo, es decir, con calificaciones altas y bajos tiempos de respuesta. Como se desprende de la gráfica 12 entidades se ubican en el cuadrante ideal, mientras que siete entidades se encuentran en el cuadrante opuesto, baja calificación con altos tiempos de respuesta.

---

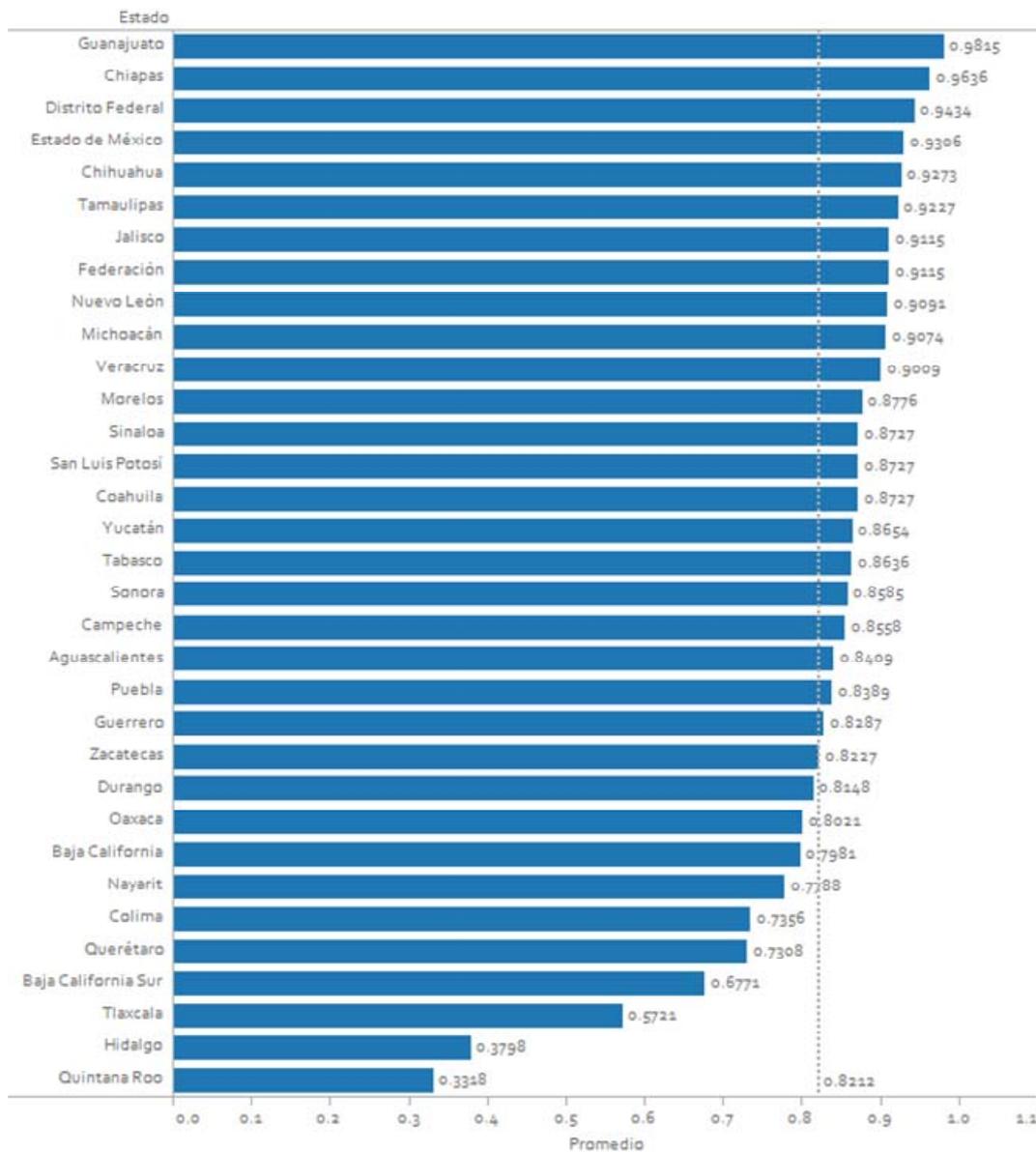
<sup>34</sup> El cruce de calificación y tiempo segmentado por tipo de sujeto obligado puede consultarse en el anexo C.2.

**Gráfica 4.6: Promedio por entidad de calificación y tiempo de respuesta**



La calificación de la dimensión de usuario simulado incorpora, en partes iguales, la calificación del tiempo de respuesta y la calificación de la calidad de la respuesta. Dado que en tiempo de respuesta la calificación era de 1 sólo por entregarla dentro del plazo legal, los promedios son relativamente altos. El promedio general es de .82, aunque el rango va de .33 (Quintana Roo) a .98 (Guanajuato). Las calificaciones por entidad pueden verse a continuación.

**Gráfica 4.7: Calificación global usuario simulado**



### G. Prácticas contrarias a la transparencia

Junto con este análisis cuantitativo, el ejercicio de usuario simulado permitió identificar una serie de prácticas que, más allá del cumplimiento de los plazos y del apego a los

procedimientos, son utilizadas por los sujetos obligados (ya sea de manera inadvertida o deliberadamente) y que limitan el acceso cabal de los ciudadanos a la información pública. Estas prácticas minan el derecho de acceso a la información al entorpecer la solicitud y entrega de la información pública gubernamental. Cada una de estas prácticas debe leerse como una oportunidad de mejora.

### **1. Sobre el proceso**

Un conjunto de prácticas en el proceso de solicitud y de gestión de la respuesta dan cuenta de fallas de diseño, abusos de la normatividad y estrategias deliberadas que dificultan el acceso ciudadano a la información pública.

a) No todos los sujetos obligados tienen sistema electrónico. Contar o no con un sistema de acceso electrónico es un factor que de suyo limita el compromiso de cualquier sujeto obligado con la transparencia en el acceso a la información pública gubernamental. En los hechos, ningún sujeto obligado demostró tener un sistema alterno no electrónico con el que el usuario pudiese presentar una solicitud, obtener una respuesta, presentar un recurso de revisión o cotejar el estatus en el que se encontraba su solicitud.

b) Problemas con Infomex. Un alto porcentaje de los sujetos obligados hace uso de la plataforma electrónica INFOMEX. Comparativamente este sistema ofrece herramientas muy útiles para prácticamente todas las etapas del proceso de solicitud y acceso a la información, que supera otros sistemas de acceso electrónico. Sin embargo, es posible detectar diferencias sutiles en los distintos INFOMEX que emplean los sujetos obligados. Estas diferencias desafortunadamente inciden en la condiciones para solicitar y recibir respuesta por parte de las dependencias gubernamentales. Algunas de las dificultades que encontramos con las distintas aplicaciones y versiones que encontramos de INFOMEX son:

- Límites en el número de caracteres de la solicitud
- Complejidad operativa para consultar las respuestas que ofrecen las dependencias

- Capacidad de memoria limitada
- Fallas en seguimiento de solicitudes registradas
- Solicitudes canceladas cuando se excede el plazo para la emisión de una respuesta por parte de los sujetos obligados

c) Límites al número de solicitudes por usuario. Aunque se puede argumentar que operativamente hay condiciones técnicas que limitan el procesamiento de solicitudes de información, no hay en la normativa ninguna restricción sobre el número de solicitudes que se pueden hacer por usuario, por lo que en los hechos fijar un tope máximo representa una contravención a lo que dispone la norma.

d) Obstáculos relacionados con el pago por la información. Aunque la mayoría de los sujetos obligados no solicita el pago de derechos para la obtención de información pública gubernamental, hay algunos que sí solicitan cuotas de recuperación. Sin embargo, estos últimos tienen modalidades de pago que afectan sensiblemente ejercer a plenitud el derecho de acceso a la información. Un pago en ventanilla genera gastos de traslado de un usuario que vive en una entidad distinta a aquella en la que encuentra radicado el sujeto obligado al que se solicitó la información. En la práctica acotar las modalidades del pago de derechos también inhibe el acceso a la información.

e) Entregas en plazos perentorios. Aún cuando es una práctica que permiten algunas leyes, no es la intención de la legislación que un sujeto obligado coloque a disposición del particular la respuesta a su solicitud sólo durante un periodo limitado y, una vez vencido, la información sea retirada; esta mala práctica implica una limitación al derecho de acceso a la información de los ciudadanos, particularmente cuando se trata de respuestas que sólo pueden ser entregadas de manera personal.

f) Uso indiscriminado de las prórrogas. Es difícil saber si el uso recurrente de prórrogas se debe a la falta de capacidad operativa (falta de personal, recursos, infraestructura) para procesar las respuestas a las solicitudes de acceso a la información o si se debe a una

“táctica” que algunos sujetos obligados entablan con los usuarios para someterlos a un proceso de desgaste que inhiba y aleje cualquier interés en la información gubernamental. Lo que sí fue posible identificar fue que ciertos sujetos obligados solicitaron prórroga para todas las preguntas de manera generalizada.

g) Prevención como mecanismo de dilación. Algo similar ocurre con la posibilidad de prevenir las solicitudes. Si bien la ley prevé esta opción para permitir a la autoridad aclarar preguntas no bien formuladas, en ciertos casos se detectó que se prevenían solicitudes de manera indiscriminada, más para ganar tiempo que para obtener detalles sobre la pregunta.

h) Entregas en plazos vencidos. Un número importante de respuestas fueron recibidas fuera del plazo legal. Esto atenta contra el derecho ciudadano de obtener información en plazos definidos por la ley.

## **2. En las respuestas**

También el análisis de la calidad de las respuestas permitió identificar prácticas nocivas a la transparencia. En algunos casos se trata de equivocaciones en el momento de responder las solicitudes de acceso (probablemente debido al desconocimiento de la información por parte de quien integra la respuesta). En otros casos lo que se identificó fue el uso de formalismos legales para restringir el acceso a la información: disposiciones de las leyes de transparencia que se utilizan para frenar la transparencia. Finalmente, se identificaron negativas a entregar la información que claramente violan el principio de máxima publicidad, al argumentar equivocadamente la imposibilidad de encontrar la información, su reserva por encontrarse en proceso o su confidencialidad amparada en criterios de seguridad pública.

## **3. Equivocaciones**

a) Desconocimiento de la normatividad. Algunas solicitudes fueron respondidas “correctamente” (en plazos y con información correspondiente con lo solicitado), pero con

información incorrecta, señalando información equivocada sobre los responsables de ciertas responsabilidades pública, o aduciendo que no existe alguna organización que en realidad sí opera.

b) Desconocimiento de los responsables. En algunas solicitudes, el sujeto obligado respondió que no era el competente para atender la solicitud, y remitía a un segundo sujeto obligado, que a su vez respondía que la información no era de su competencia y “devolvía” la solicitud al sujeto original. El “ping pong” burocrático puede deberse tanto a un desconocimiento real de las funciones y atribuciones de las dependencias que conforman la administración pública del orden de gobierno correspondiente, como a una estrategia para inhibir las solicitudes de acceso a la información vía la confrontación del usuario con negativas por parte de las distintas dependencias que consulta, para obtener la información que necesita. En cualquier caso, el resultado final es el retraso o la negativa franca de una solicitud de información.

c) Desconocimiento de la sustancia de la solicitud. Algunos sujetos obligados respondieron información falsa por desconocer el tema de la solicitud (en algunos casos, por ejemplo, se identificó que la negativa de información –por inexistencia– provenía de una autoridad que en su página de internet tenía publicada la información solicitada). En el mismo rubro, se encontraron solicitudes con información contradictoria en las respuestas de distintos sujetos obligados.

#### **4. Formalismos**

a) Terminología burocrática. Los sujetos obligados previnieron varias solicitudes debido a que no estaban fraseadas en los términos precisos en los que los sujetos obligados clasifican la información. Se nos preguntó, por ejemplo, a qué nos referíamos con el “titular” de la dependencia, con la “agenda” del titular, o sus “viáticos”. En muchas ocasiones, parece exigirse del ciudadano un conocimiento cabal de los términos con que la administración pública designa procesos, documentos, actividades y responsables.

b) Formatos. Algunas solicitudes no obtuvieron respuesta porque la información no estaba en el formato solicitado. Pero las preguntas no se referían a formatos extraños, sino que se pedían datos, fechas o documentos.

c) Competencia acotada. Varias solicitudes –sobre todo las relacionadas con viáticos y con presupuestos– fueron negadas debido a que el sujeto obligado declaraba no tener la información de su presupuesto o de los viajes de su titular, pues esa información la concentra, según dicen, otra oficina. De manera similar, en algunos casos los sujetos obligados restringen su competencia de manera excesiva: como tesorerías municipales que responden a una solicitud sobre el gobierno municipal refiriéndose sólo a la información de esa tesorería (y no del municipio en su conjunto), u oficinas dentro del despacho del gobernador que se declaran incompetentes y remiten a otra oficina dentro del mismo despacho.

## 5. Negativas

a) Inexistencia injustificada. Sin duda dentro de las más graves y significativas irregularidades que encontramos estuvieron los casos de sujetos obligados que argumentaron no disponer información que sí deberían tener. Por ejemplo, un sujeto obligado respondió que no podía entregar la información solicitada pues ya no contaba con la computadora donde estaban respaldados esos documentos.

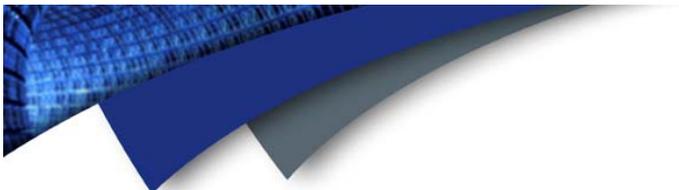
b) Reservas por “proceso” indebidas. Múltiples sujetos obligados utilizan como justificación para no entregar información que los datos sobre presupuesto erogado están siendo fiscalizados y que, por tanto, forman parte de un proceso en marcha, lo que permite (según esta lógica falaz) mantenerlos en reserva. En realidad, se trata de dinero ya gastado por esos sujetos obligados, por lo que la información debe ser pública (en todo caso, quien podría reservar información en proceso de ser fiscalizada sería el ente auditor).

c) Confidencialidad amparada en seguridad. Ante la solicitud de la agenda de gobernadores y otros funcionarios de junio de 2009 o de sus viajes durante ese año, algunos estados respondieron que la información no puede ser entregada pues comprometería la seguridad del estado. No se solicitaron rutas, protocolos o una agenda futura, sino información sobre costos, destinos y propósitos, que debería ser pública y que no tiene implicaciones para la seguridad.

## H. Conclusiones

Las normas e instituciones que articulan el sistema de transparencia en México han construido un conjunto de procesos que definen cómo el ciudadano solicita y obtiene información pública de sus gobiernos. Se trata de procesos en funcionamiento: en este ejercicio se respondieron 1524 solicitudes (de 1810) en más de 500 sujetos obligados en todos los ámbitos del gobierno en todo el país. Pero el principal hallazgo, que coincide con lo encontrado en el análisis de las otras dimensiones, es la heterogeneidad: dos ciudadanos pueden tener experiencias muy contrastantes en el ejercicio de su derecho de acceso a la información, tanto en el proceso (desde mecanismos electrónicos accesibles y eficaces a mecanismos basados en solicitudes personales o vía instrumentos informales como el correo electrónico privado de un funcionario), como en los tiempos (de respuestas prácticamente inmediatas a otras que tomaron más de 50 días) y en las respuestas (de respuestas puntuales y completas a la no respuesta).

Las diferencias están también en los criterios utilizados para procesar las solicitudes. De estado a estado y de sujeto obligado a sujeto obligado variaban sustancialmente los criterios para definir una prórroga, para prevenir una solicitud, para reservar o declarar confidencial cierta información, o para definir que ciertos datos forman parte de un proceso y por tanto de no ser entregados en la respuesta. Más aún, es probable que esta aplicación diferencia de criterios no se deba a distintas interpretaciones, sino a estrategias deliberadas de usar instrumentos definidos en la ley como excepcionales para retrasar o negar la información.

A decorative graphic in the top left corner features overlapping, curved shapes in shades of blue and grey, resembling a stylized wave or a modern architectural element.

El último hallazgo, y de mayor preocupación, se refiere a la calidad de las respuestas. Se recibieron como parte del ejercicio de US respuestas completas y que correspondían fielmente a lo solicitado, pero se recibieron también respuestas que claramente tenían como propósito no el de responder una demanda ciudadana sino el de cumplir un trámite, por lo que lo importante no era la sustancia de la respuesta sino el apego a los plazos. De manera más grave, se identificaron casos de información falsa, ya fuera por desconocimiento o por ocultamiento, que alertan sobre la importancia de poner atención no sólo al proceso sino también al contenido, pues el ciudadano no tiene mecanismos para verificar la información, y no hay consecuencias para quien entrega información equivocada. Las respuestas a las solicitudes ciudadanas no sólo deben cumplir formas y plazos, sino que deben ser completas, corresponder con lo solicitado y ser veraces. Éste es uno de los desafíos que se discuten en la sección de conclusiones generales.

## V. Capacidades institucionales de los órganos garantes

### A. Introducción

El derecho de acceso a la información pública es efectivamente garantizado sólo si, además de los mecanismos para generar y preservar la información, existen herramientas para atender las solicitudes de información, y este derecho es protegido por un órgano técnico legalmente facultado y organizacionalmente habilitado para la tarea. Por ello, resulta fundamental analizar las capacidades institucionales de las organizaciones vinculadas con el acceso a la información pública. A esta tarea se dedica el presente capítulo.

Un punto de partida indispensable para este análisis consiste en distinguir el modelo de órgano garante que predomina en el país e identificar el rango de actividades que están bajo su responsabilidad. En este sentido, en México –a nivel federal y estatal- predomina un modelo de *comisionado de la información* con poder de mandato (*order-making powers*) en donde la característica definitoria es que las apelaciones se llevan a cabo ante un tribunal o un comisionado que tiene la facultad de emitir fallos vinculantes (Neuman, 2009).<sup>35</sup> En México, los órganos garantes (en adelante OG) resuelven controversias, supervisan, regulan, promueven y administran las leyes y el derecho de acceso a la información; sin embargo, sus responsabilidades no se restringen, ni agotan en estas actividades. Los OG también asumen responsabilidades de protección de los datos personales, promoción de la cultura de la transparencia y capacitación sobre los derechos de acceso a la información pública. Además, regulan mediante la expedición de lineamientos a los sujetos obligados y, en ocasiones, suplen a los gobiernos municipales en estos temas.

---

<sup>35</sup> En general, existen tres modelos de procuración y garantía del derecho de acceso a la información pública. El primero es el mencionado líneas arriba, el segundo es un “modelo judicial” que tiene como característica central que toda apelación a una negativa de información se lleva a cabo directamente ante el sistema judicial (por ejemplo, Estados Unidos). El tercer modelo es de comisionado de la información que no cuenta con las facultades anteriores, y cuyas resoluciones son sólo recomendaciones (es decir, un ombudsman de la información) (por ejemplo, Canadá). Para un análisis sucinto de las ventajas, desventajas y orígenes históricos de estos tres modelos ver (Neumann, 2009)

Para analizar la capacidad institucional de los OG en el desempeño de esta multiplicidad de funciones, se analizan la capacidad directiva, la capacidad operativa y características organizacionales que junto con el nivel de autonomía y el respaldo normativo, inciden en la probabilidad de que el OG lleve a buen puerto sus responsabilidades. Ya en capítulos anteriores, se ha presentado una revisión exhaustiva de las características de la legislación que regula el acceso a la información pública y el ejercicio de los OG; por ello, en este capítulo sólo revisamos brevemente las condicionantes primarias (*de jure*) de la autonomía del OG y concentramos el análisis en los factores restantes. Antes de dar cuenta de la importancia de cada uno de estos factores, se explican algunos aspectos metodológicos y se da cuenta del nivel de autonomía de los OG. También se expone información comparativa relevante y se concluye con una propuesta de medición de capacidades institucionales.

### **B. Nota metodológica**

La información que se presenta a continuación se obtuvo mediante un cuestionario de 56 reactivos, organizados en diez secciones, que se envió a todos los OG.<sup>36</sup> Con este cuestionario fue posible generar tres bases de datos. La primera incluye información general de los OG. Una segunda base de datos agrupó estadísticas básicas sobre solicitudes y recursos de revisión atendidos por los OG. Finalmente, se construyó una base de datos sobre el perfil de los comisionados (o equivalente) de los OG del país. En total, estas tres bases de datos permitieron la recopilación de alrededor de 320 variables y a pesar de que se obtuvo un margen variado de respuesta a cada pregunta (debido a múltiples factores como la inexistencia del órgano garante en los años requeridos o la falta de respuesta),<sup>37</sup> la matriz resultante permite la comparación de características básicas. Se complementó la información con consultas telefónicas y solicitudes de información. Los datos resultantes permitieron el análisis estadístico-descriptivo que se presenta a continuación, así como la

---

<sup>36</sup> Es importante recordar que la "Comisión para el Acceso a la Información Pública de Puebla no es un órgano autónomo". Aclaración de la CAIPP.

<sup>37</sup> El margen de respuesta va de 42 variables con información para Baja California a 209 variables para San Luis Potosí.

generación de un subíndice de capacidades institucionales que se explica más adelante. El detalle de la metodología, así como el cuestionario, se encuentran en el anexo D.1 Cuestionario. Las bases de datos pueden consultarse en el disco compacto que acompaña a este informe.

## C. Capacidad institucional

### 1. Autonomía

Por autonomía entendemos la existencia de independencia entre el OG y los sujetos obligados sobre los cuales tiene autoridad: es decir, existe una diferenciación de incentivos e intereses entre el OG (entidad “activa”) y los sujetos obligados (entidades “pasivas”). El objetivo es que el funcionamiento y supervivencia institucional del OG no dependan de la convergencia de intereses con los sujetos obligados. En otras palabras, resulta indispensable que el OG “opere libre de toda interferencia política y sea capaz de resistir la influencia de intereses creados” (Neuman, 2009: 25). Aquí, identificamos cinco elementos que inciden directamente en el margen de autonomía de los OG: el mecanismo de nombramiento de los consejeros, los criterios establecidos para su remoción, un periodo establecido de mandato, la garantía formal de autonomía operativa, de gestión y presupuestal, así como la posibilidad de que las resoluciones del OG efectivamente tengan incidencia en el comportamiento de los sujetos obligados.<sup>38</sup> El mecanismo causal de estos factores sobre el nivel de autonomía del OG es como sigue:

Entre menor es la discrecionalidad en el nombramiento de los directivos del OG, mayor es la probabilidad de autonomía. Un elemento indispensable para disminuir la discrecionalidad es dispersar la responsabilidad de la decisión. Por ello, tendrá mayores probabilidades de autonomía un OG cuyos directivos sean nombrados por la colaboración de dos poderes de

---

<sup>38</sup> Un elemento adicional que fortalece la autonomía del OG –en teoría- es la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, como por ejemplo, informes públicos o informes al poder legislativo.

gobierno, que aquellos en donde sólo participa un poder.<sup>39</sup> En el mismo tenor, la probabilidad de una diferenciación de intereses será mayor entre menor sea la vinculación de los directivos con los entes regulados; por ello, se valora también la participación de la sociedad civil.

Contar con un periodo fijo, así como con criterios preestablecidos para la remoción del cargo, da certeza en el desempeño de las funciones y evita –en teoría- que el cargo del comisionado o directivo del OG se condicione a relaciones de afinidad con los sujetos obligados. Por otra parte, contar con autonomía presupuestal, operativa y de gestión dificulta que los recursos del OG sean sometidos a control externo. Finalmente, para que la autonomía sea efectiva, los OG deben tener la posibilidad de afectar el comportamiento de los entes regulados, y esta posibilidad aumenta cuando las resoluciones son efectivamente vinculantes.

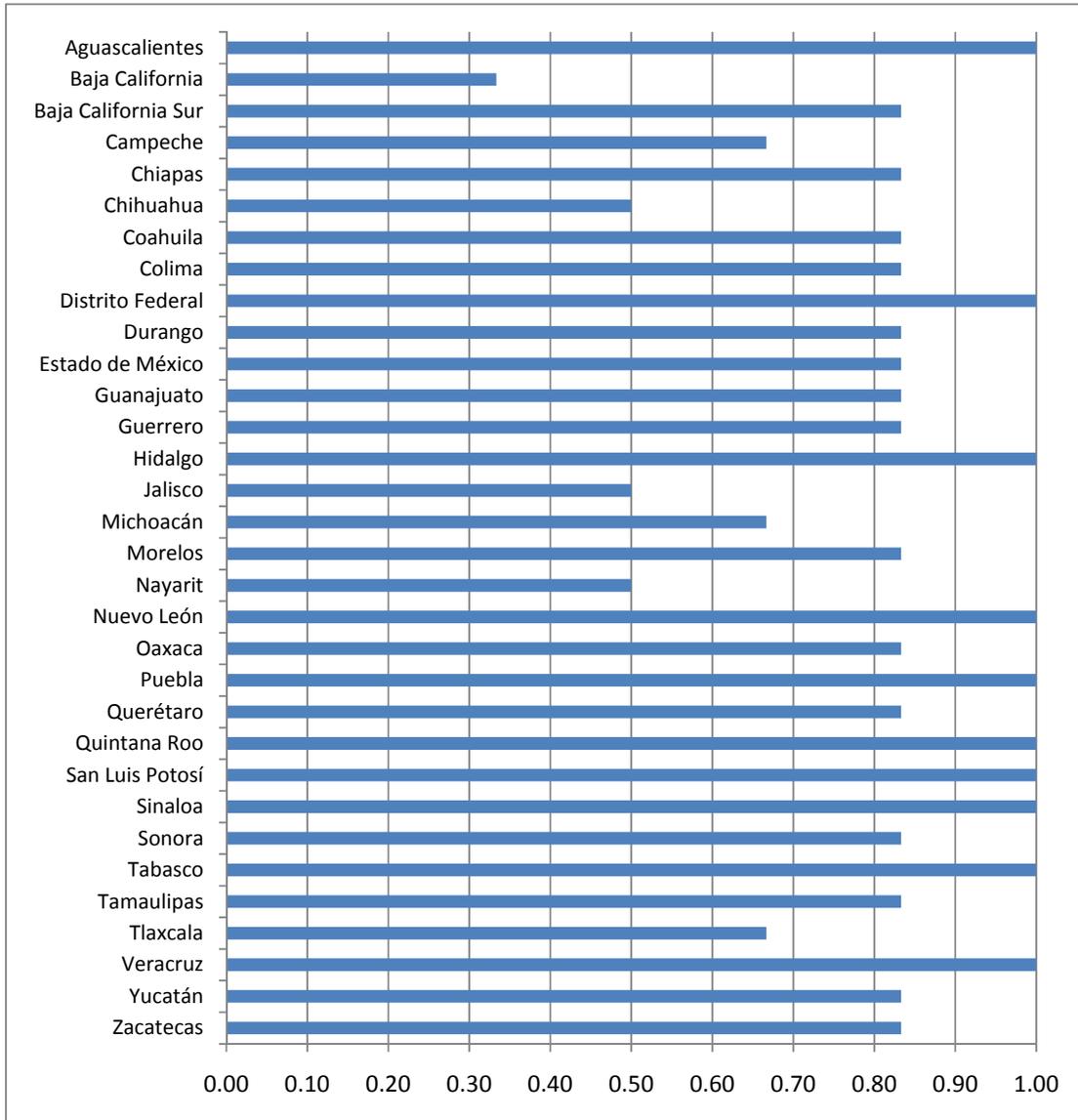
Para obtener una medida comparable del nivel de autonomía de los OG, se revisó la presencia o ausencia de cada uno de los seis factores mencionados y se generó un promedio.<sup>40</sup> El resultado es un índice de rango “0” a “1” en donde el valor mayor indica que el OG cuenta con más recursos normativos que garantizan un margen de autonomía (gráfica 5.1).

---

<sup>39</sup> Este análisis se puede afinar aún más atendiendo a factores como quién presenta la terna, el margen de votación (mayoría simple o calificada de legisladores presentes o del total), etc. En función de mantener la consistencia del análisis, se emplean en esta sección los resultados del análisis normativo que se explica en el capítulo correspondiente.

<sup>40</sup> Los datos desagregados en Anexo D.2

**Gráfica 5.1: Autonomía de los OG**



Como lo muestra la gráfica anterior, once OG obtienen la calificación máxima de “1”, mientras que siete más se encuentran por debajo del promedio general de 0.83 (promedio que indica que los OG cuentan con cinco de los seis factores mencionados). El resultado indica que el marco normativo provee para casi todos los OG la garantía legal de autonomía.

Por supuesto, este análisis es simplemente sobre la legislación vigente<sup>41</sup> y nos dice poco sobre los retos actuales que enfrenta la autonomía de los OG, pues es posible tener casos de recursos insuficientes, problemas organizativos, o bien “enredos institucionales” que pueden hacer de las responsabilidades del OG un mandato sin viabilidad operativa.

Un ejemplo importante en esta línea refiere a los mecanismos del OG para hacer efectivas sus resoluciones. Por ejemplo, si bien 30% de los OG indicaron la posibilidad de imponer multas o aplicar medidas de apremio, 42% indicó que en caso de incumplimiento, se “da vista” al órgano interno de control del sujeto obligado correspondiente; es decir, la última instancia para hacer valer las resoluciones del OG es la misma institución que incurre en la falta. Se sabe que las características de nombramiento y operación de los órganos internos de control en la mayoría de las entidades no permite “conocer en qué medida las acciones de evaluación, prevención y control de estas instituciones fortalecen la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad o solamente la rendición de cuentas de las oficinas burocráticas a su titular” (Ríos Cázares y Cejudo, 2010: 201). En otras palabras, la estructura institucional de garantía a las resoluciones del OG parece generar un potencial conflicto de interés. Sin duda, este punto marca un área de discusión y oportunidad en materia de reforma y ajuste a la normatividad correspondiente.

## 2. Capacidad directiva

Las decisiones centrales del OG son competencia de los comisionados de transparencia y los mandos directivos, tales como el secretario ejecutivo.<sup>42</sup> En ellos descansa la responsabilidad de resolver las controversias que surgen entre los ciudadanos y las autoridades en lo concerniente al ejercicio del derecho de acceso a la información y en no pocas ocasiones, el pleno del OG también decide sobre sanciones a los sujetos obligados en caso de incumplimiento. Sin duda, el carácter definitivo de las resoluciones de los OG exige de los

---

<sup>41</sup> Véase el capítulo de análisis normativo para un listado detallado de la legislación analizada.

<sup>42</sup> Si bien los términos de “comisionado” y “secretario ejecutivo” son los más usuales, en algunas entidades la posición equivalente a comisionado se conoce como “consejero”, mientras que la posición de secretario ejecutivo puede ser equivalente a “secretario general” o “secretario técnico”.

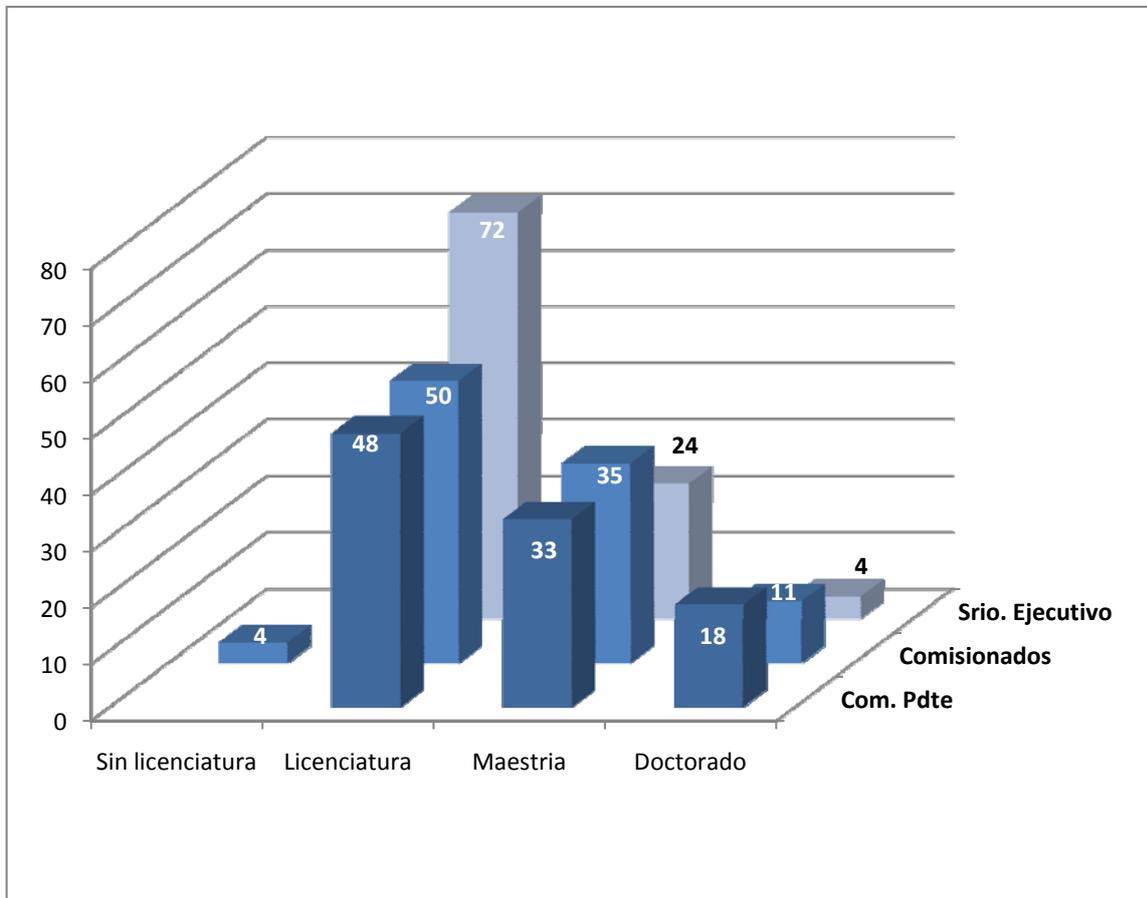
comisionados un alto nivel de conocimiento de la materia, así como diligencia para resolver con precisión y rapidez los asuntos que se presentan. Lo anterior porque sus resoluciones son obligatorias para las autoridades e impactan en el ejercicio cotidiano de las instituciones públicas y también, porque uno de los principios centrales del derecho a la información pública es la celeridad en la respuesta al ciudadano. Aunado a esto, en los comisionados recaen responsabilidades tan relevantes como emitir criterios de clasificación de información o lineamientos de archivo. Además, el pleno tiene injerencia en decisiones operativas sobre acciones de supervisión de los sujetos obligados (con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la legislación en la materia), sobre programas de promoción del derecho de acceso a la información y en la mayoría de las entidades (73%), también inciden en la definición de los criterios de selección y promoción del personal.<sup>43</sup> En resumen, las responsabilidades de los comisionados y el secretario ejecutivo exigen un alto nivel de profesionalización.

Para analizar el nivel de profesionalización se han seleccionado cinco indicadores: nivel de escolaridad, experiencia laboral previa, mandato (posición de tiempo completo o parcial), frecuencia de sesiones plenarias y remuneración económica. Con respecto al nivel de escolaridad, los datos indican que 48% de los comisionados presidentes cuenta con el grado de licenciatura, mientras que 33% tienen grado de maestría y 18% de doctorado. Una distribución similar se presenta entre los comisionados no presidente (50%, 35% y 11% respectivamente). La diferencia notable es que entre estos últimos comisionados existe un porcentaje menor (4%) que no cuenta con ningún título universitario. En cuanto a los secretarios ejecutivos, 72% tiene título de licenciatura, 24% de maestría y 4% cuenta con doctorado (gráfica 5.2).

---

<sup>43</sup> En 9% participa el secretario ejecutivo (o equivalente) y en 15% de las entidades se define un proceso distinto.

**Gráfica 5.2: Nivel de escolaridad comisionado presidente (o equivalente) y comisionados integrantes del pleno (porcentajes)**

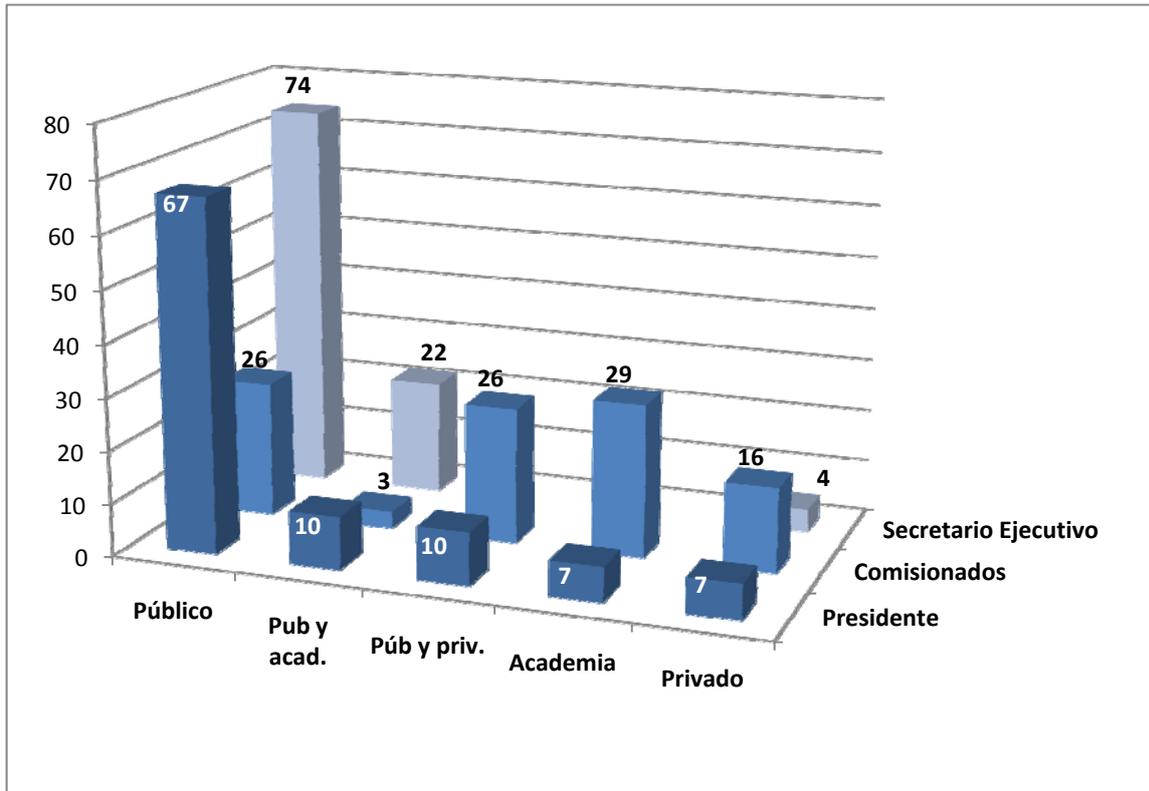


**Nota:** para la elaboración de este gráfico se emplearon 33 datos para comisionado presidente y 79 datos de comisionados. Sobre secretario ejecutivo, los porcentajes corresponden a datos de 25 entidades (Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora no proporcionaron información).

Si bien el nivel de escolaridad de los mandos directivos es un factor importante para determinar el nivel de profesionalización de un OG, la experiencia profesional constituye un elemento que potencia la formación en aulas. En este sentido, una significativa proporción de los comisionados cuenta con experiencia laboral en el sector público (comisionado presidente 90%, comisionados 81%) (Gráfica 5.3). En contraste, casi la totalidad de los

secretarios ejecutivos -de los que tenemos información, 95%- cuenta con experiencia en el sector público.

**Gráfica 5.3: Experiencia laboral de los comisionados presidente (o equivalente) y comisionados integrantes del pleno**



**Nota:** para la elaboración de este gráfico se emplearon 30 datos para comisionado presidente (Durango, Guanajuato y Guerrero) y 78 datos de comisionados (No se incluye Baja California por no tener comisionados; y Durango no proporcionó información). Sobre secretario ejecutivo, los porcentajes corresponden a datos de 23 entidades (Estado de México, Durango, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán no proporcionaron información)).

La capacidad para desempeñar de la mejor manera un cargo específico está fuertemente asociada al conocimiento que se tiene de la normatividad y los procedimientos habituales. Cuando se trata de mandos directivos, un factor importante que obliga a consolidar el conocimiento del marco normativo, y que además facilita el identificar retos y áreas de oportunidad, es la familiaridad con la operación cotidiana de la institución. Por ello, dos

indicadores importantes sobre la capacidad directiva de los OG son la naturaleza del cargo (honorífico o remunerado) y la frecuencia con que se reúne el pleno del OG.

La lógica de una posición honorífica consiste en delegar actividades de consulta, asesoría y supervisión a personalidades que, por principio, no dependen de estas actividades para su supervivencia con la finalidad de garantizar un ambiente de imparcialidad. Si bien las posiciones honoríficas garantizan los incentivos de quien detenta el cargo para asumir estas responsabilidades, lo cierto es que en un ámbito tan demandante como lo es la supervisión de la transparencia gubernamental, la división de atención y tiempo en múltiples actividades puede demeritar la calidad de las decisiones del OG. Por principio, no será equivalente la experiencia de un comisionado que dedica lo cotidiano (la jornada laboral completa) a atender asuntos relacionados con la defensa del derecho de acceso a la información, a la experiencia de un comisionado que sólo puede dedicar algunos días (o incluso horas) a estas actividades. En México, el cargo de comisionado se considera una responsabilidad de tiempo completo a nivel federal y en todas las entidades, con excepción de Baja California, Chiapas y Guanajuato (aunque sólo en el caso de Baja California no reciben remuneración por lo que el cargo es completamente honorífico).

En el mismo tenor, la frecuencia con la que se reúnen los consejeros en pleno también incide en la capacidad directiva, pues ésta influye en el aprendizaje y la familiaridad de los consejeros con la legislación y los procedimientos. Este supuesto es pertinente porque si bien las sesiones plenarias no son necesariamente el espacio donde se toman acuerdos sobre la operación cotidiana de los OG, sí constituyen el espacio de reunión donde se resuelven las controversias en materia de derecho de acceso a la información pública o bien, donde se deciden aspectos centrales de la administración de la institución, otro elemento importante a comentar de las sesiones plenarias es que en ellas se aprueban los lineamientos en materia de transparencia emitidos por el OG. De acuerdo con información proporcionada, en 17 entidades las sesiones plenarias ocurren cuatro o más veces al mes; mientras que en el resto, el pleno tiende a reunirse con menor frecuencia (Cuadro 5.1 panel

5.1). Sin embargo, al analizar los datos concretos del número de reuniones plenarios que tuvieron lugar entre 2004 y 2009 tenemos que la mayoría de los OG registraron de dos a tres reuniones plenarios por mes. En tres casos, los datos indican que el Consejo se reunió en pleno más veces de las indicadas (Durango, Querétaro y Michoacán), mientras que en nueve casos, el Consejo se reunió en pleno en menos ocasiones (Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas) (Cuadro 5.1 panel 5.2).

**Cuadro 5.1: Frecuencia mensual de reuniones plenarios**

[Panel 5.1]

	Una vez al mes	De dos a tres veces al mes	Cuatro o más al mes	Otro
<b>No tiempo completo</b>		BC Chs Gto		
<b>Tiempo completo</b>	BCS Dgo Qro Son	Cam Coa Col Hgo Mic Pue Sin	Ags DF Edomex Gro Jal Mor Nleon Oax	Oroo SLP Tab Tam Tlax Ver Yuc Zac IFAI

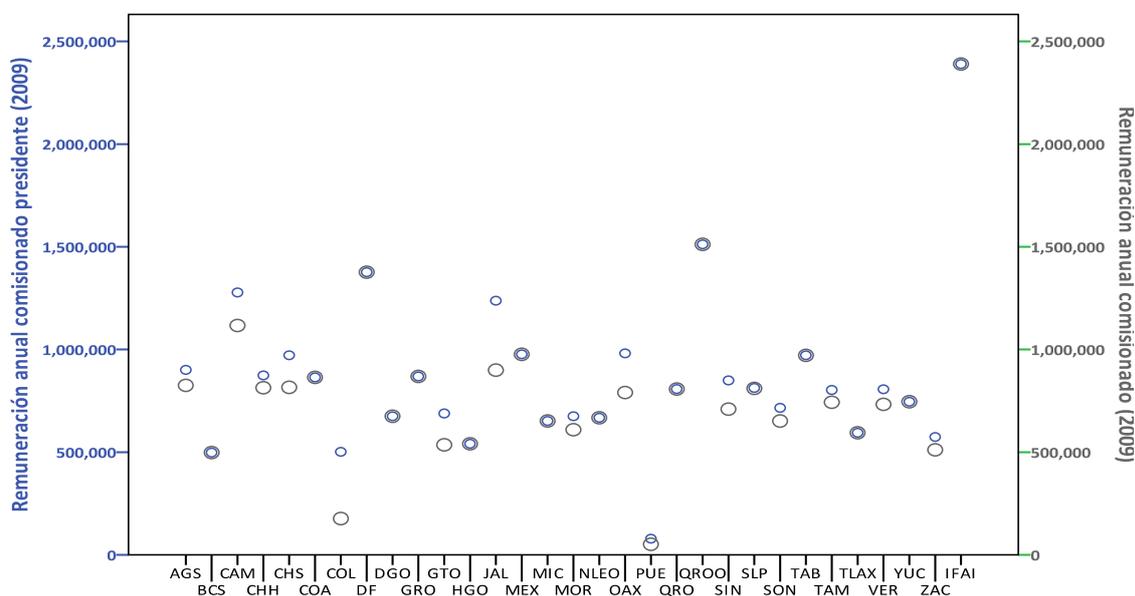
[Panel 5.2]

	Una vez al mes	De dos a tres veces al mes	Cuatro o más al mes	Otro
<b>No tiempo completo</b>	BC →	Chs[4] Gto[6]		
<b>Tiempo completo</b>	BCS[2] Cam[4] ← Coa[6] → Nay[5] Oax[2] → → Son[4] Tam[2] → →	Chh[4] Col[6] DF[6] → Dgo[6] ← Gro[4] → Hgo[2] Pue[5] Qro[6] ← Qroo[6] → Sin[6] SLP[6] → Tab[3] →	Ag [4] Edomex[6] IFAI[6] Jal[5] Mic[6] ← Mor[6] Nleon[6] Tlax[2] Ver[3] Yuc[5] Zac[5]	

Un dato interesante es que la frecuencia de las sesiones plenarias no está vinculada con la antigüedad del OG y tampoco tiene una relación directa con el número de recursos de revisión que atiende.<sup>44</sup>

Cuando se trata de una posición remunerada, resulta fundamental que el salario sea lo suficientemente atractivo como para compensar el costo de asumir un cargo que conlleva un alto grado de responsabilidad y presencia públicas. En México, un comisionado presidente recibe un salario anual promedio de \$872, 960 que representa 43 veces el salario mínimo general del país.<sup>45</sup> En contraste, un comisionado no presidente recibe un salario promedio de \$804,451. En ambos universos, los valores extremos corresponden al IFAI; de tal manera que si se excluyen estos valores, el promedio salarial del comisionado presidente desciende a \$824,024 (es decir, 40 veces el salario mínimo general del país), mientras que el salario promedio de un comisionado desciende a \$751,600

**Gráfica 5.4: Remuneración anual comisionado presidente y comisionado no presidente (2009)**



<sup>44</sup> Ver gráficas de Anexo D.3

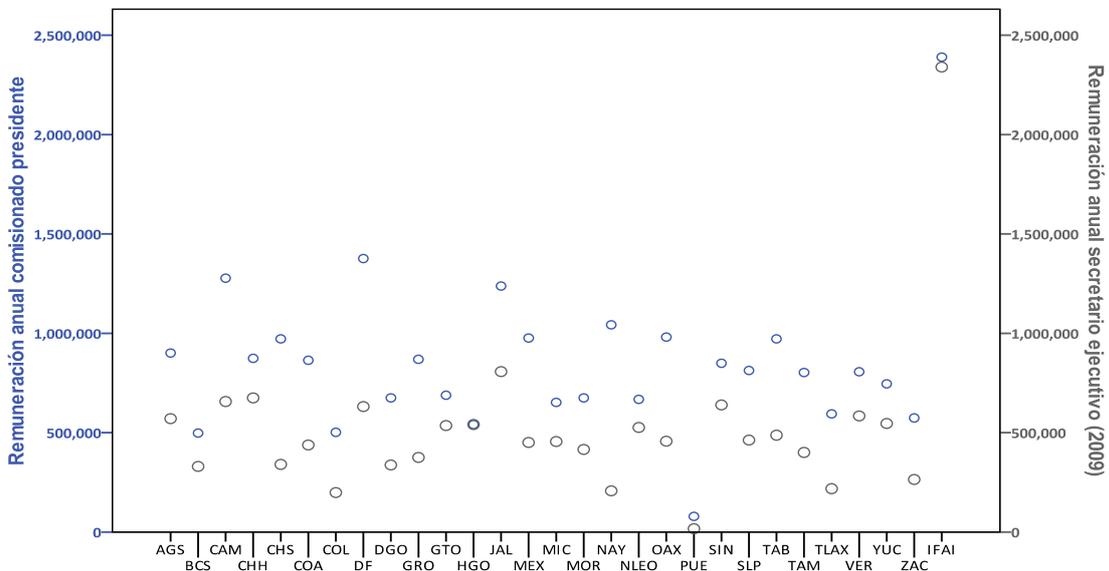
<sup>45</sup> Monto de \$20,356. Este cálculo se realizó usando como base el salario mínimo general para julio de 2010 (\$55.77 diarios) de acuerdo con lo publicado en la Secretaría del trabajo y previsión social (URL:[http://www.stps.gob.mx/DGIET/web/menu\\_infsector.htm](http://www.stps.gob.mx/DGIET/web/menu_infsector.htm)). Consulta: agosto 11, 2010

**Nota:** No se incluye Baja California porque no se contempla remuneración para el comisionado presidente. Tampoco se incluye Nayarit por no considerar remuneración para los comisionados ciudadanos.

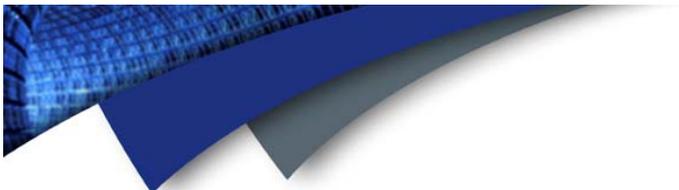
Es interesante notar que la diferencia de remuneración entre comisionados sólo ocurre en 17 ocasiones y, como lo indica la gráfica anterior, esta diferencia puede ser significativa (Colima o Jalisco) o casi nula (Durango o Tabasco).

En contraste, con excepción del estado de Hidalgo, en todas las entidades el salario del comisionado presidente (o comisionados) y el salario del secretario ejecutivo difiere (gráfica 5.5). Esta diferencia es mínima para Puebla y el IFAI, pero significativa en Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, donde el salario del secretario ejecutivo equivale a menos del 50% de la remuneración del comisionado presidente.

**Gráfica 5.5: Remuneración anual comisionado presidente y secretario ejecutivo (2009)**

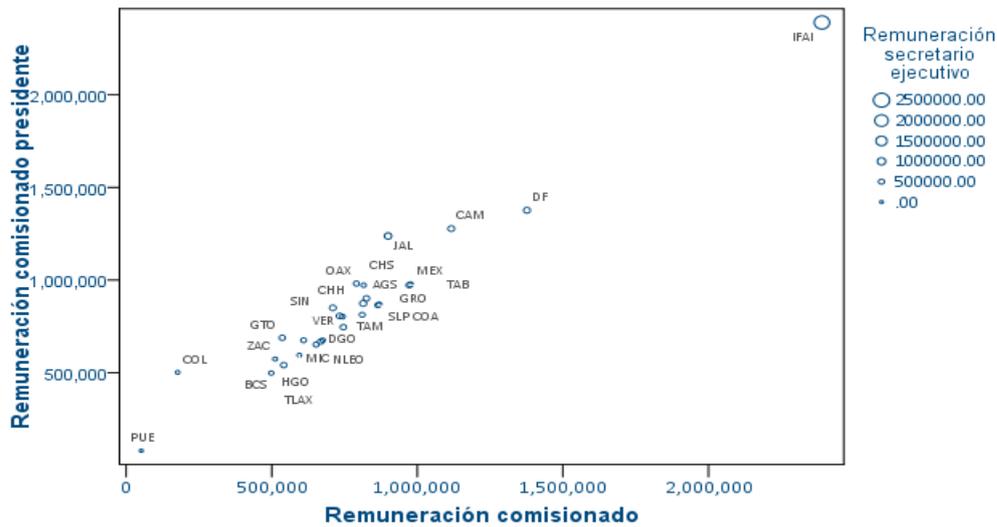


**Nota:** No se incluye Baja California porque la figura de secretario ejecutivo (o equivalente) no se contempla en su estructura. Tampoco se incluyen los estados de Querétaro, Quintana Roo y Sonora.

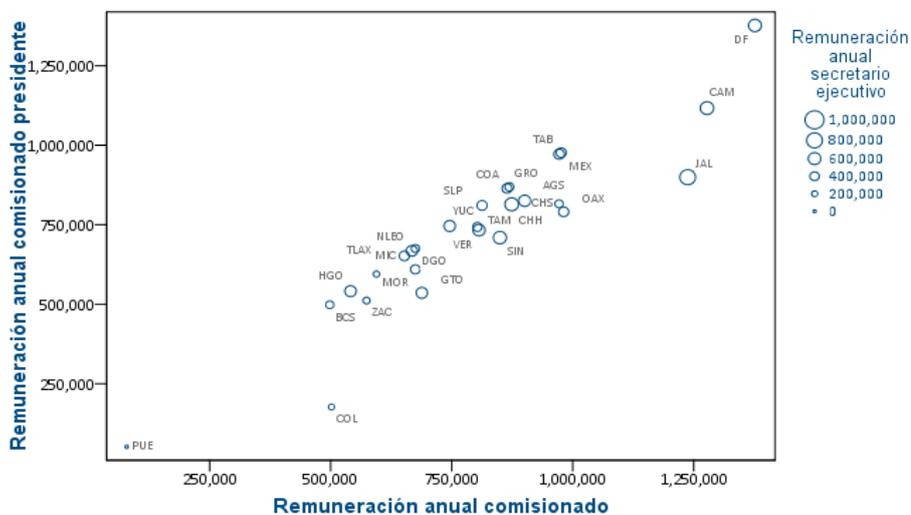
A decorative graphic in the top left corner features overlapping, curved shapes in shades of blue and grey, resembling a stylized wave or a modern architectural element.

A manera de resumen, la gráfica 5.6 presenta un comparativo general sobre la remuneración de los comisionados y mandos directivos de los OG del país. No es de sorprenderse que sea justamente el IFAI y el InfoDF donde los salarios son significativamente mayores. Lo que resulta interesante de los datos, sin embargo, es que el nivel de remuneración no parece tener una relación evidente con el nivel de desarrollo, la población del estado o el tamaño de la administración pública.

**Gráfica 5.6: Comparativo remuneración anual 2009  
comisionado presidente – comisionado – secretario ejecutivo**



**Gráfica 5.6 (bis) excluyendo valor IFAI**



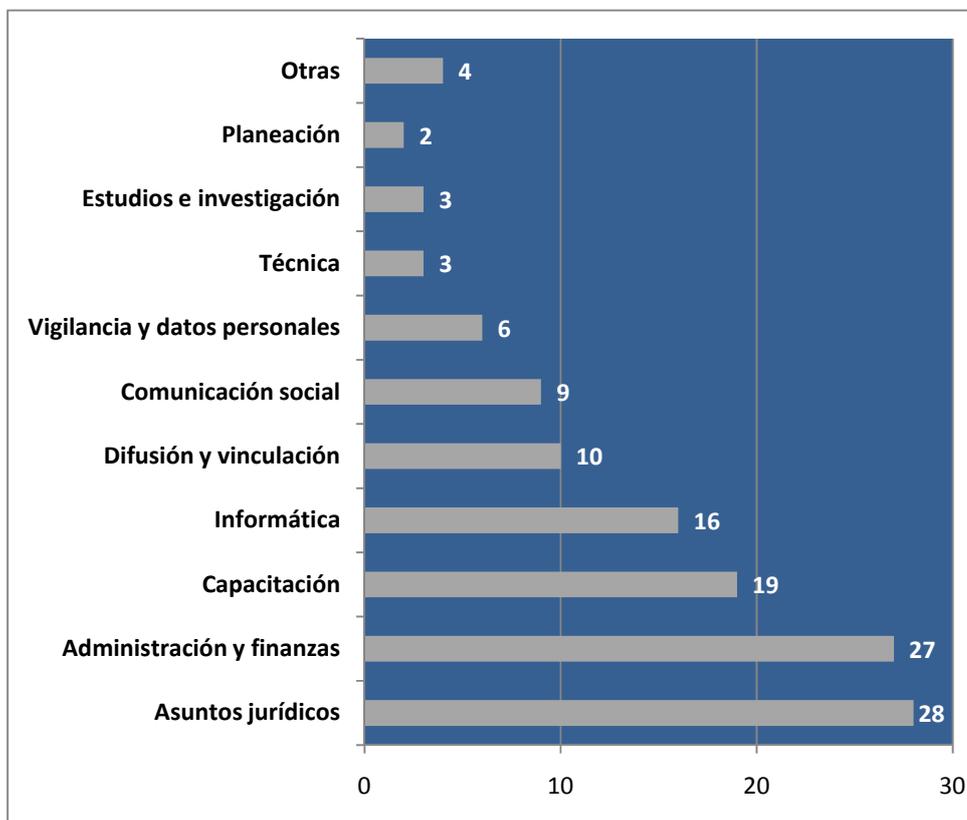
**Nota:** No se incluye Baja California, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo y Sonora.

### 3. Organización

Las actividades que se definen brevemente al inicio de este capítulo demandan un diseño institucional que facilite el ejercicio cotidiano de los OG mediante una adecuada distribución del trabajo. En este punto resulta interesante mencionar que la estructura organizacional de

la mayoría de los OG destaca por su sencillez. De acuerdo a los organigramas proporcionados por los OG, en promedio, estas instituciones se organizan en cuatro direcciones administrativas (o su equivalente) y la mayoría cuenta con dirección de “asuntos jurídicos”, de “administración y finanzas”, de “informática” y de “capacitación”. En menor medida, se encuentra “difusión y vinculación” y “comunicación social”. Como lo indica la gráfica 5.7, hay OG que además cuentan con direcciones que atienden asuntos más específicos.

**Gráfica 5.7: Organización administrativa OG**



Esta organización da cuenta de la importancia que tienen actividades de difusión, capacitación y sensibilización. Lo anterior es congruente con las atribuciones legales que de los OG que, en promedio, establecen seis responsabilidades siendo el rango de variación tres

para Quintana Roo y siete para Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y la Federación (cuadro 5.2).

**Cuadro 5.2: Atribuciones de los OG**

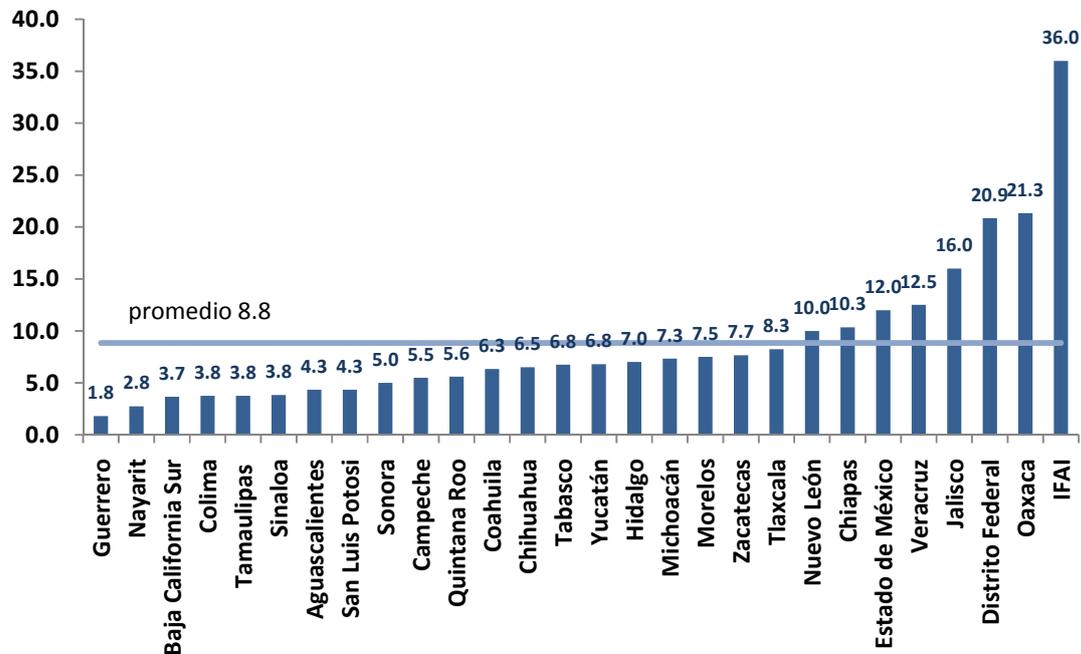
	Acceso a la información pública	Protección de datos personales	Promoción de derechos de acceso o de cultura de transparencia	Lineamientos para los sujetos obligados	Admón y gobierno interno	Relaciones inter-instit.	Supletoriedad de los municipios	Total
Ags	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	5
BC	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	5
BCS	✓	X	✓	X	✓	✓	X	4
Cam	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Chs	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	5
Chh	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Coa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Col	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
DF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Dgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
EdoMex	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	5
Gto	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	5
Gro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Hgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Jal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Mic	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Mor	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Nay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Nleon	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Oax	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Pue	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	5
Qro	X	X	✓	X	✓	✓	X	3
Qroo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
SLP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Sin	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Son	✓	X	✓	✓	✓	X	X	4
Tab	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Tam	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Tlax	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Ver	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7

Yuc	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Zac	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
IFAI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Total	32	30	33	29	33	28	8	

Vale la pena mencionar que el número de direcciones no está correlacionado con la carga de trabajo (si ésta se mide de acuerdo con el número de sujetos obligados) y tampoco tiene una correlación significativa con el número de personal o bien con el número de atribuciones legales. Un dato interesante, sin embargo, consiste en la proporción que existe entre el número de direcciones y el total del personal. El promedio nacional (integrando al IFAI) es de 8.8 empleados por dirección (sin el IFAI, este promedio cambia a 7.8) y mientras que 20 de 28 OG están por debajo de este promedio, existen extremos como Guerrero (con 1.8 personas por dirección) o Nayarit (con 2.8). Considerando que nuestra información sobre personal no distingue entre personal de confianza y personal de apoyo administrativo, es válido inferir de estos datos que en la mayoría de los OG de los que contamos con información, las responsabilidades sustantivas de las distintas direcciones administrativas recaen en un número reducido de personas (gráfica 5.8).<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Ver anexo D.4 para datos desagregados.

Gráfica 5.8: Total personal por dirección administrativa



Un indicador, no perfecto, del nivel organizativo de los OG es la estructura administrativa que permite tomar decisiones en materia de reclutamiento y promoción de personal. Veinte OG cuentan con dicha área y en promedio estas áreas desempeñan ocho actividades centrales (de veintiuna alternativas proporcionadas), siendo las más recurrentes actividades de pago y reclutamiento (destaca Nuevo León por ser el área de recursos humanos que mayor número de actividades desempeña). En 85% de los casos existen perfiles de puesto para funcionarios del OG y en 43% de estos también existen criterios para la evaluación del personal.<sup>47</sup> Hay una alta correlación entre definir perfiles de puesto y contar con un área de recursos humanos. En cambio, ninguno de los OG que no definen perfil de puesto, cuentan

<sup>47</sup> Coahuila indica que el área de recursos humanos cuenta con un procedimiento sobre evaluación, así como con procedimientos para selección de personal y encuesta de satisfacción. Por su parte, el IFAI aclara que “por disposición del Pleno y Órgano de Gobierno del Instituto, el proceso de aplicación de exámenes de conocimientos y psicométricos los aplica un evaluador externo (consultor), con el fin de transparentar completamente el proceso”. Agrega además que en cuanto a diseño salarial, el IFAI debe seguir la normatividad de acuerdo a lo establecido por la SHCP.

con un criterio para la evaluación de personal y de estos, sólo en el caso de Michoacán existe un área de recursos humanos (ver cuadro 5.3).<sup>48</sup>

**Cuadro 5.3: Perfil de puesto y criterios de evaluación de personal - [frecuencias]**

		ÁREA DE RECURSOS HUMANOS			
		SI [20]		NO [13]	
		Evaluación		Evaluación	
		Sí [10]	No[10]	Sí [2]	No[11]
Perfil de puesto	Sí [28]	Chiapas Chihuahua Estado de México Guanajuato Guerrero Nuevo León Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Tlaxcala	Coahuila Distrito Federal Hidalgo Jalisco Oaxaca Puebla Veracruz Yucatán IFAI	Aguascalientes Nayarit	Baja California Sur Durango Querétaro Sonora Tabasco Tamaulipas Zacatecas
	No [5]		<b>Michoacán</b>		Baja California Campeche Colima Morelos

Un elemento adicional para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información es la existencia de directrices claras que disminuyan la discrecionalidad en la toma de decisiones. Para evaluar este aspecto, se tomó en consideración la existencia de manuales de operación, de procedimiento y de gestión archivística. Los manuales determinan entre otros puntos, las atribuciones y responsabilidades del personal del OG y en materia de archivos, indican las características físicas que deben tener y los elementos básicos de su gestión (creación, clasificación, almacenamiento, control, actualización y baja), así como los medios para su digitalización. Si bien la existencia de manuales no garantiza la regularidad de los criterios de decisión, sí son evidencia de una preocupación por

<sup>48</sup> Es importante notar que ninguno de estos casos rebasa el promedio nacional de número de personal (31 empleados), aunque el estado de Morelos -con 30 empleados- se encuentra muy cercano a este promedio. El resto de los datos es como sigue: Baja California (2), Campeche (22), Colima (15), Michoacán (22).

la institucionalización de las rutinas y los procesos. El caso contrario (no manuales) sólo aumenta la probabilidad de que las decisiones del OG dependan de las características (o idiosincrasia) de quien los dirige. Si bien esto puede, en la práctica, resultar positivo (por una buena disposición del personal directivo), en los hechos, la ausencia absoluta de directrices preestablecidas apunta a mayor fragilidad del OG debido a la poca institucionalización de las rutinas que afecta de manera directa la certeza de los criterios de decisión.

Los datos revelan que sólo tres OG (San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz, 9%) cuentan con todos estos manuales, mientras que diez no cuenta con ningún manual. El resto de los OG indica tener uno o dos manuales de los aquí especificados (Cuadro 5.4).<sup>49</sup> Resulta interesante destacar en este punto que aquellos OG que consideraron no tener un marco normativo suficiente, reconocían como principales problemas, la ausencia de regulación actualizada en archivos y datos personales.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> En lo que concierne a la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de los manuales archivísticos, es interesante notar la variación de criterios: puede ser el OG (Sonora y Tlaxcala), el comité técnico de documentos (Distrito Federal), el área de archivos y documentación (Oaxaca, Tabasco, Veracruz, IFAI); o bien, el Sistema Estatal de Documentación y Archivo, dependiente de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del estado (San Luis Potosí).

<sup>50</sup> En una menor medida se identifica la falta de normatividad para definir situaciones de revisión y reserva o bien, normatividad que garantice la definitividad en las resoluciones del OG.

**Cuadro 5.4: Manuales de operación, de procedimientos y de gestión archivística - [frecuencias]**

		De gestión archivística			
		SI [7]		NO [26]	
		De procedimientos		De procedimientos	
		Sí	No	Sí	No
De operación	Sí	San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz	Sonora	Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Zacatecas.	Durango, Guerrero, Hidalgo
	No	Oaxaca, Tlaxcala IFAI		Campeche, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Michoacán, Morelos, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas

Al comparar los datos de los cuadros 5.3 y 5.4 destaca el caso de San Luis Potosí que cuenta con todos los factores que se consideran favorables para un buen desempeño del OG. En el extremo contrario, sobresalen Baja California, Colima y Morelos que no cuentan con ninguno de los factores claves para la eficiencia organizacional indicados.<sup>51</sup>

#### 4. Capacidad operativa

En esta sección se analiza la situación actual de los OG en lo relativo a sus capacidades operativas (y su evolución reciente en materia de presupuestos y personal). Como complemento a las disposiciones normativas y a la capacidad directiva definida por los perfiles y atributos de los principales funcionarios, el desempeño de las labores de los OG

<sup>51</sup> Coahuila indica que el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública se aplica un manual organizacional.

depende en buena medida de la capacidad para convertir mandatos legales e instrucciones de los mandos directivos en estrategias, procesos y rutinas. Esta capacidad se construye a partir de los recursos financieros, humanos y tecnológicos a disposición de cada institución.

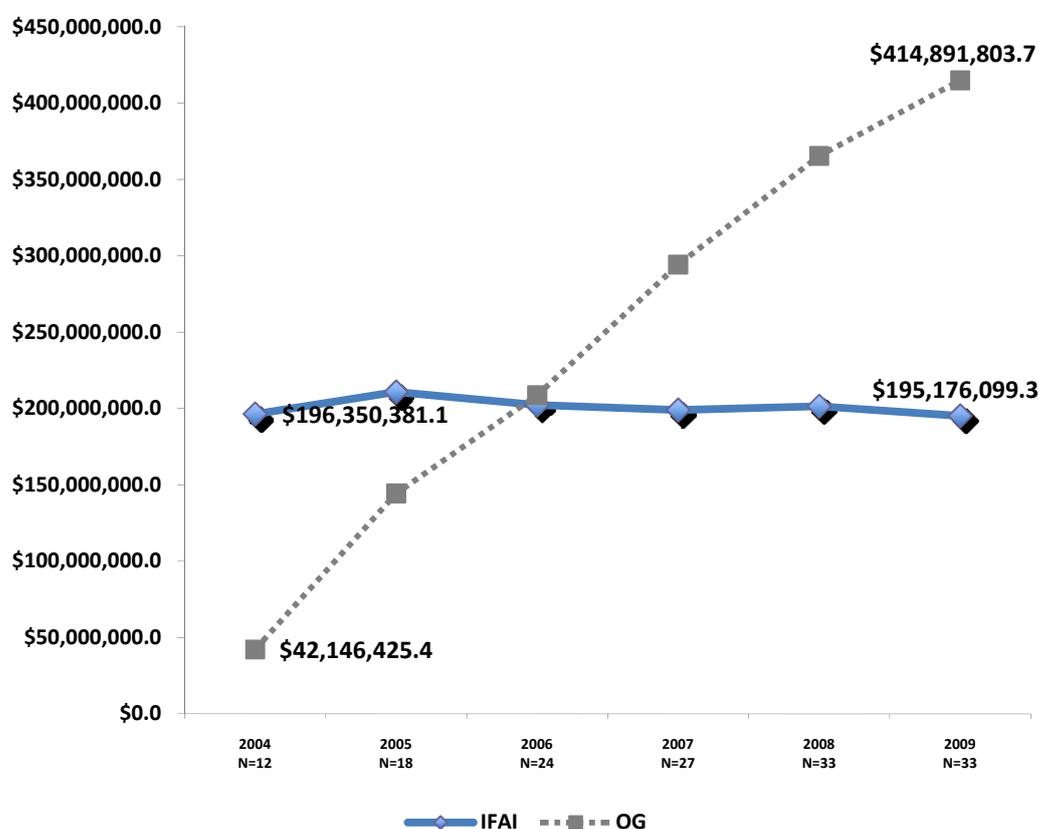
#### **a. Presupuestos**

Aunque no existe una relación automática entre presupuesto disponible y eficacia en el desempeño, es incuestionable que la disponibilidad de recursos para contratar el personal necesario, adquirir los recursos materiales adecuados y sufragar los gastos cotidianos es un factor decisivo de las capacidades institucionales de los OG de acceso a la información. Más aún, los recursos que cada entidad federativa destina a los OG pueden leerse como un indicador aproximado del compromiso de las autoridades estatales con la transparencia.

#### **i. Evolución de los presupuestos**

Los datos agregados incluidos en la gráfica 5.9 dan cuenta del incremento notable en los montos presupuestales que el Estado mexicano (en el ámbito federal y en sus entidades federativas) destina a garantizar el acceso a la información pública. En los estados, el incremento ha sido considerable: en cinco años se pasó de poco más de 40 millones de pesos para 12 OG en 2004, a más de 410 millones de pesos para los 32 órganos estatales en 2009 (datos a precios constantes de 2002). En la federación, en cambio, el presupuesto del IFAI se ha mantenido relativamente estable (considerando la inflación) hasta 2009. Aún así, el monto total del presupuesto del IFAI es de casi la mitad que el destinado a los otros 32 OG. En otras palabras, 1 de cada 3 pesos destinados a OG es para el IFAI.

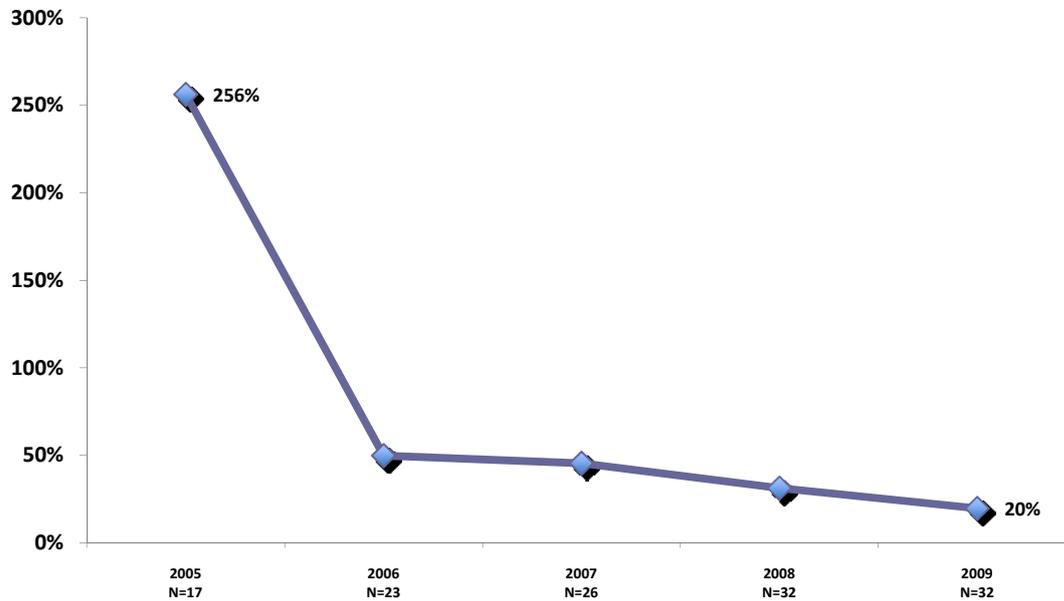
Gráfica 5.9: Presupuesto aprobado (precios constantes 2002)



**Nota:** Para el año de 2004 los OG de los siguientes estados no reportaron su presupuesto aprobado: Ags., BC, BCS, Camp., Chis., Chih., DF, Gro., Hgo., Jal., Nay., N.L., Oax., Pue., Qro., Son., Tab., Tamps., Tlax., Ver. y Zac. Para 2005 los OG de los siguientes estados no reportaron su presupuesto aprobado: Ags., BC, BCS, Camp., Chis., Chih., DF, Gro., Hgo., Oax., Son., Tab., Tamps., Tlax., y Ver. Para 2006 los OG de los siguientes estados no reportaron su presupuesto aprobado: Ags., BC, BCS, Hgo., Oax., Tab., Tamps., Tlax., y Ver. Para 2007 los OG de los siguientes estados no reportaron su presupuesto aprobado: BC, BCS, Hgo., Oax., Tamps. y Tlax.

A pesar de los incrementos notables, debe notarse que estos ocurrieron en un momento de construcción institucional, que supone no sólo nuevos institutos (de 12 en 2004 a 33 en 2009), sino también necesidades de equipamiento e infraestructura. Como la gráfica 5.10 deja claro, los incrementos anuales han sido menores año con año.

**Gráfica 5.10: Variación porcentual anual del presupuesto aprobado OG**

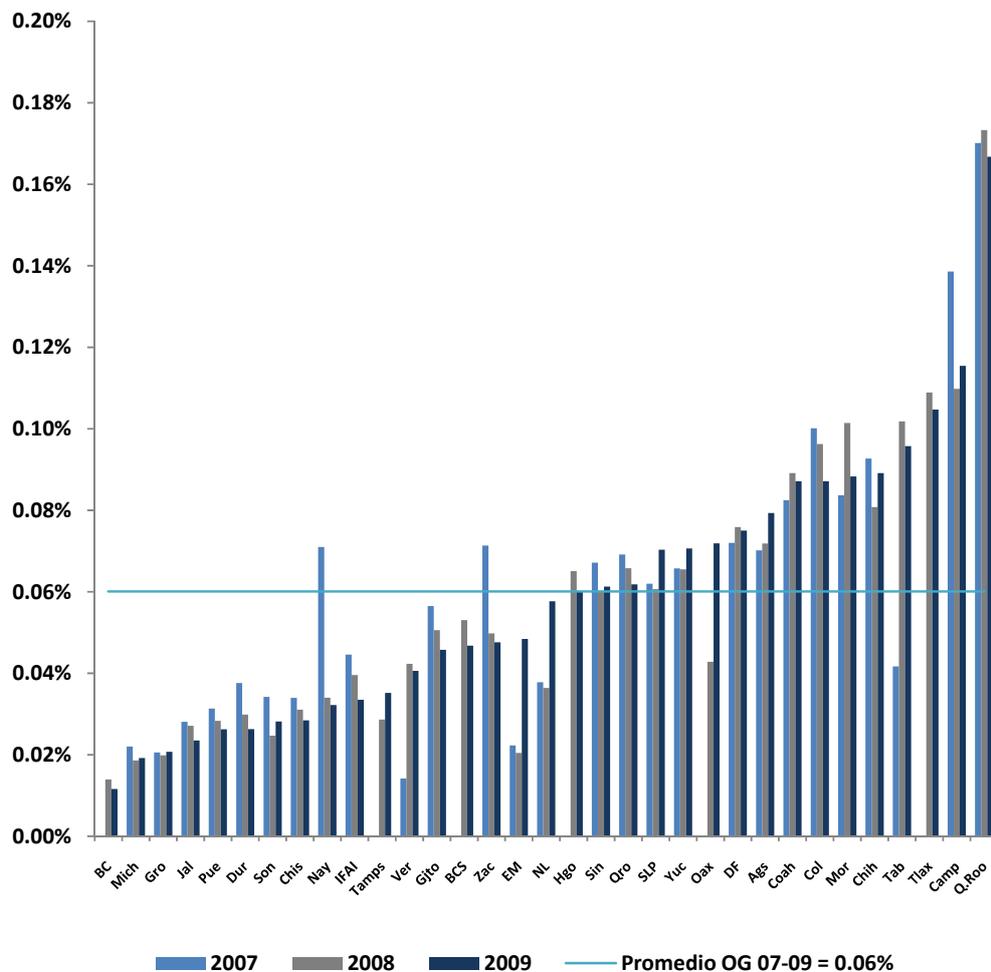


**Nota:** Para el año de 2004 los OG de los siguientes estados no reportaron su presupuesto aprobado: Ags., BC, BCS, Camp., Chis., Chih., DF, Gro., Hgo., Jal., Nay., N.L., Oax., Pue., Qro., Son., Tab., Tamps., Tlax., Ver. y Zac. Para 2005 los OG de los siguientes estados no reportaron su presupuesto aprobado: Ags., BC, BCS, Camp., Chis., Chih., DF, Gro., Hgo., Oax., Son., Tab., Tamps., Tlax., y Ver. Para 2006 los OG de los siguientes estados no reportaron su presupuesto aprobado: Ags., BC, BCS, Hgo., Oax., Tab., Tamps., Tlax., y Ver. Para 2007 los OG de los siguientes estados no reportaron su presupuesto aprobado: BC, BCS, Hgo., Oax., Tamps. y Tlax.

## ii. Dimensión del presupuesto

Más revelador que el monto absoluto es el presupuesto destinado a los OG como parte del gasto público total. Las diferencias en estos montos son notables, con estados como Baja California, Guerrero, Michoacán y Jalisco en los que se destina menos del 0.03% del gasto público total del estado (en esta lista, aunque no es equivalente, estaría también el IFAI, con un presupuesto que es 0.033% del gasto total del ejecutivo federal), en tanto que Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Tlaxcala rebasan el 0.10 %.

Gráfica 5.11: Presupuesto aprobado de los OG como porcentaje del gasto público total de los gobiernos estatales (presupuestos de egresos 07, 08 y 09)



**Nota:** Los OG que no reportaron recursos aprobados en 2007 fueron BC, BCS, Hgo, Oax, Tamps y Tlax, para el resto de los años todos los institutos reportaron la información solicitada. Para el IFAI se utilizaron los recursos aprobados para los ramos administrativos del gobierno federal publicados en el Diario Oficial de la Federación.

A pesar de los montos e incrementos descritos, 21 de los 33 OG del país considera que no cuenta con los recursos presupuestales necesarios para llevar a cabo sus labores con eficacia.<sup>52</sup> Entre las principales razones aducidas por los OG, destaca la preocupación con que la mayor parte del presupuesto se dedica a pagar la nómina, lo que deja muy poco margen para otro tipo de gastos; y hay algunos órganos que incluso declaran que el presupuesto no les permite contratar el personal suficiente. Se señala también que los recursos no alcanzan para llevar a cabo estrategias de difusión y promoción de la cultura de la transparencia o para adquirir infraestructura tecnológica para llevar a cabo sus labores.

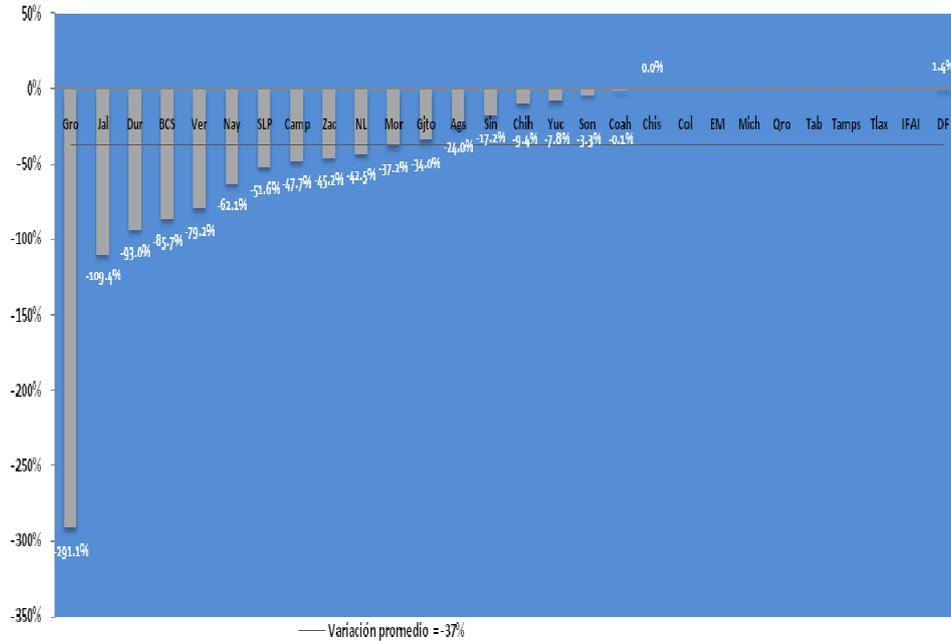
### iii. Variaciones en el presupuesto

Los órganos también reportan que hay variación entre el presupuesto solicitado por ellos y lo finalmente aprobado por las legislaturas (25 institutos reportan estas variaciones). Salvo dos casos con incrementos mínimos, estas variaciones son negativas (y en algunos casos de montos sustanciales, como Guerrero, Jalisco o Durango, donde las diferencias en los últimos años han sido de más de 100% del monto aprobado) (véanse las gráficas 5.12 y 5.13).

---

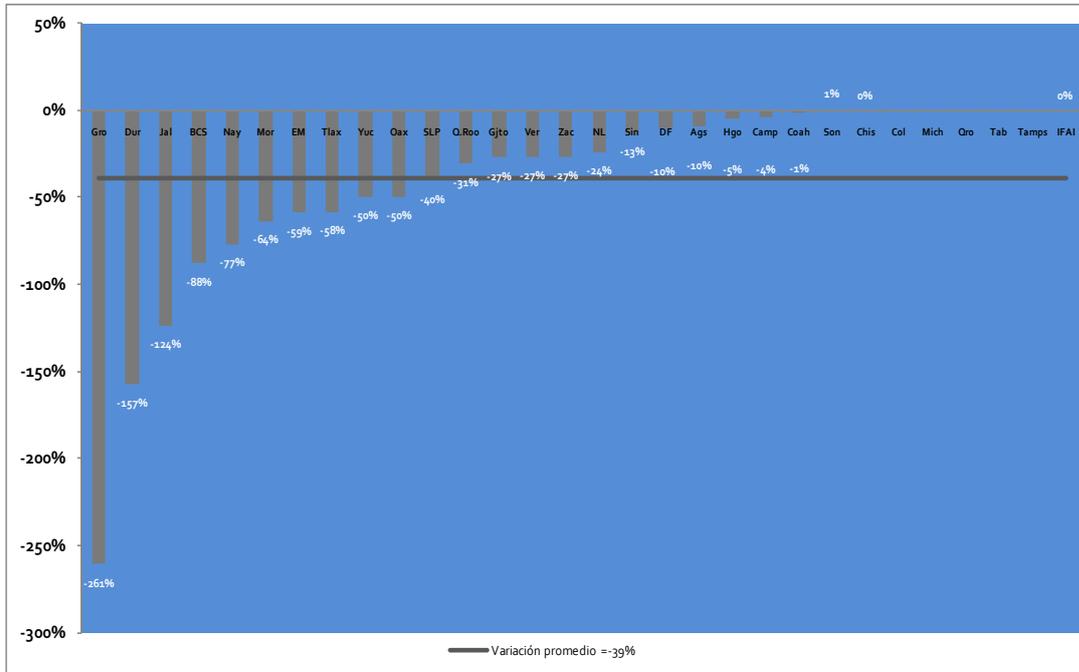
<sup>52</sup> Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y el IFAI respondieron que sí contaban con los recursos. El resto dijo que no.

**Gráfica 5.12: Variación porcentual entre el presupuesto solicitado y aprobado o8**



**Nota:** Los siguientes estados no respondieron si han tenido variaciones o no, ni dieron la información para calcular este dato: Baja California, Puebla; Hidalgo, Oaxaca y Quintana Roo sólo reportaron el presupuesto aprobado por lo tanto tampoco se pudo estimar este dato y finalmente el Estado de México y Tlaxcala tuvieron una diferencia de cero. Sin tomar en cuenta los casos que no reportaron la información N=28.

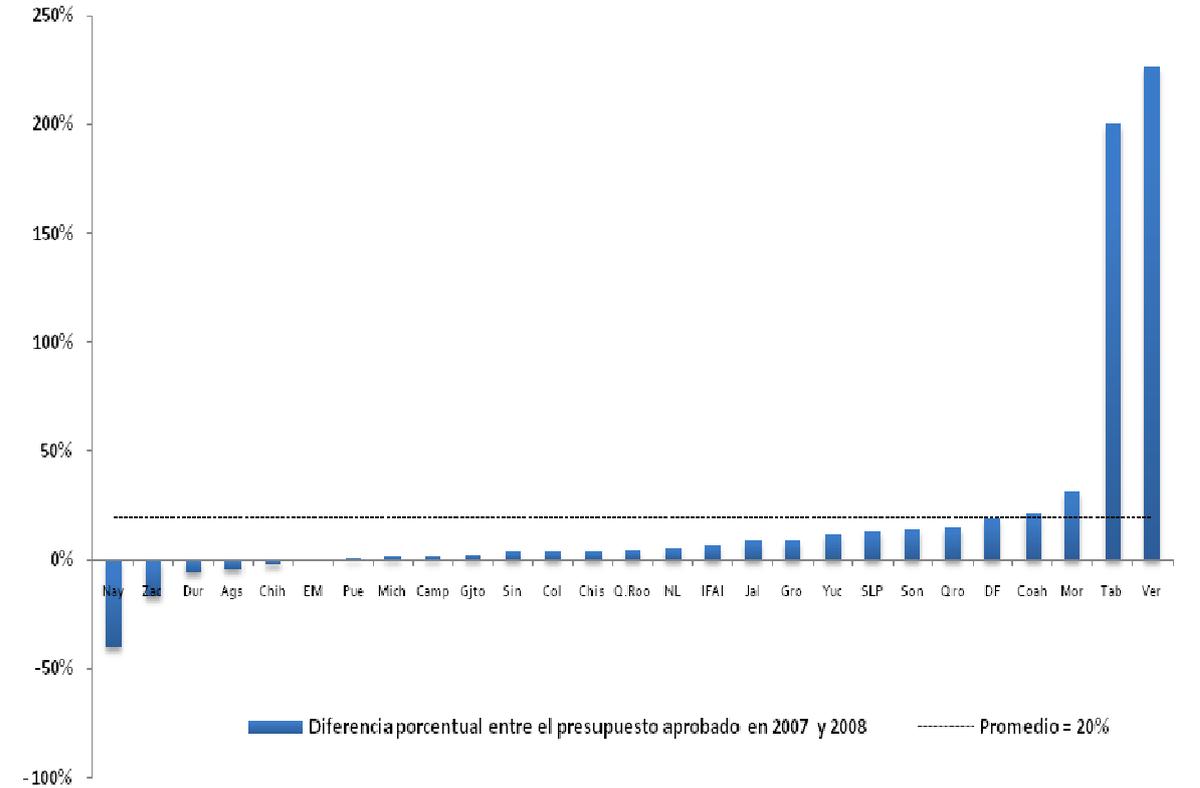
Gráfica 5.13: Variación porcentual entre el presupuesto solicitado y el aprobado 09



**Nota:** Los siguientes estados reportaron que no hubo variación entre su presupuesto solicitado y el aprobado: Chiapas, Colima, Michoacán, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y el IFAI. Baja California y Puebla no respondieron si han tenido variaciones o no, ni dieron la información para calcular este dato. Sin tomar en cuenta los casos que no enviaron la información N=31.

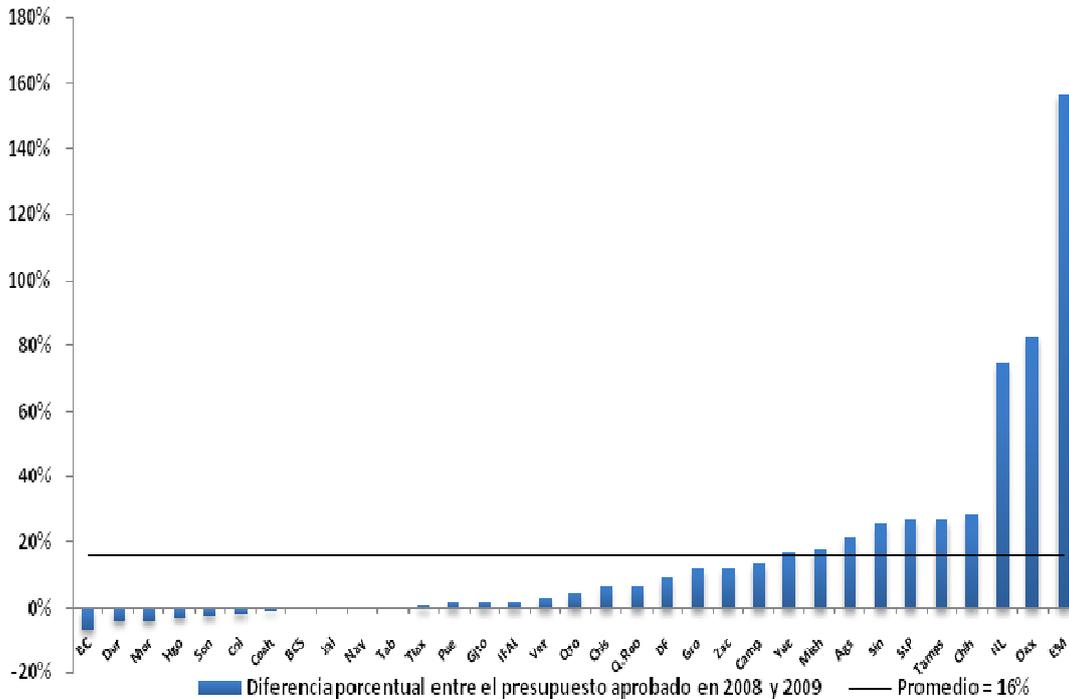
No obstante la diferencia entre presupuesto solicitado y el aprobado, en los últimos dos años, los OG han mantenido su tendencia de aumento en el presupuesto recibido. Como se muestran en las gráficas 5.14 y 5.15, cinco estados que disminuyeron sus recursos entre 2007 y 2008 y siete que los hicieron entre 2008 y 2009; el resto tuvieron aumentos o, al menos mantuvieron el mismo presupuesto.

Gráfica 5.14: Diferencia porcentual entre el presupuesto aprobado en 07 y 08



**Nota:** Los OG que no reportaron recursos aprobados en 2007 fueron BC, BCS, Hgo, Oax, Tamps y Tlax por lo tanto no se pudieron graficar N=27

**Gráfica 5.15: Diferencia porcentual entre el presupuesto aprobado en 08 y 09**



**b. Recursos humanos**

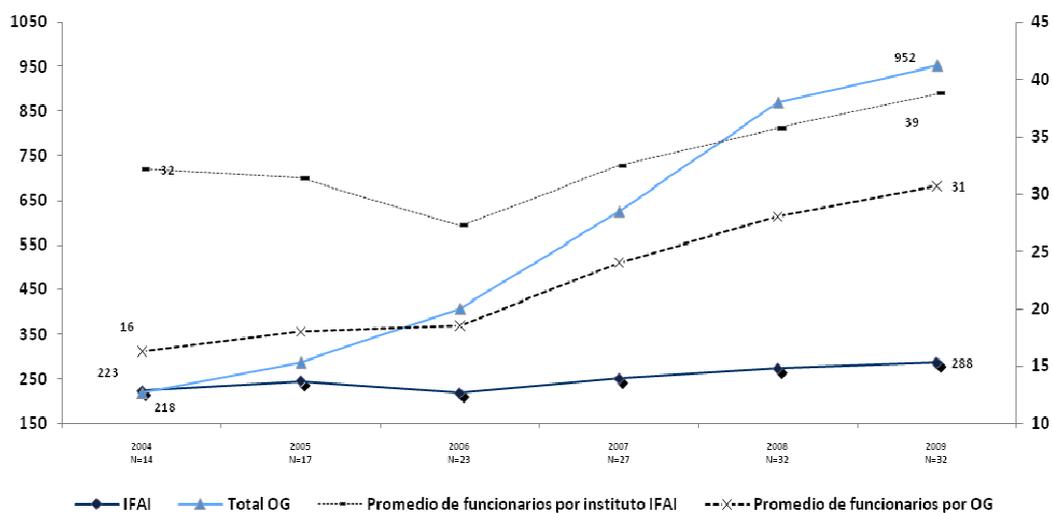
Junto con los recursos presupuestales, la cantidad y, sobre todo, la calidad de los recursos humanos disponibles son determinantes para el adecuado desempeño de las funciones de los OG. El marco normativo vigente en materia de transparencia y acceso a la información define los requisitos y perfiles para ocupar los puestos más altos en estos órganos (comisionados y secretarios ejecutivos); en cambio, el resto de los puestos no se ocupan conforme a un entramado legal parecido. Pero es este personal quien lleva a cabo las funciones cotidianas de los OG; por ello, una institución con capacidad administrativa requiere contar con personal con un perfil adecuado, en cantidades suficientes, y sujeto a evaluaciones de desempeño y capacitación para sus labores.

En esta sección se hace una revisión de la evolución y situación actual del personal de los OG, y se perfila un análisis de sus prácticas de gestión de recursos humanos.

### i. Evolución de los funcionarios dedicados al acceso a la información

La gráfica 5.16 muestra que ha habido, desde los primeros institutos, una evolución creciente del número de funcionarios empleados por los OG. Si en 2004, en los 14 institutos estatales de los que se tiene datos, había 233 empleados (más 218 que pertenecían al IFAI); para 2009 había ya 952 empleados en 32 órganos estatales (más 288 en el IFAI). El aumento no se ha debido sólo a la creación de nuevos órganos en las entidades federativas (lo que llevaría a suponer que el número se estabilizará en el futuro), sino al aumento en el número *promedio* de funcionarios por órganos garante (de 16 en cada órgano garante en 2004 a 31 en 2009).

**Gráfica 5.16: Evolución de funcionarios por año IFAI-OG 04-09**



**Nota:** Para el año de 2004 los OG de los siguientes estados no reportaron su número de funcionarios: Ags., BC, BCS, Camp., Chis., Chih., DF, Gro., Hgo., Jal., Nay., Oax., Pue., Qro., Tab., Tamps., Tlax., Ver. y Zac. Para 2005 los OG de los siguientes estados no reportaron su número de funcionarios: Ags., BC, BCS, Camp., Chis., Chih., DF, Gro., Hgo., Oax., Pue., Qro., Tab., Tamps., Tlax., y Ver. Para 2006 los OG de los siguientes estados no reportaron su número de funcionarios: BCS, Hgo., Jal., Oax., Pue., Qro., Tab., Tamps., Tlax., y Ver. Para 2007 los OG de los siguientes estados no reportaron su presupuesto aprobado: BCS, Hgo., Oax., Pue., Tamps., y Tlax. Para los años de 2008 y 2009 el OG que no reportó un número de funcionarios fue Pue.

## ii. Personal de los OG

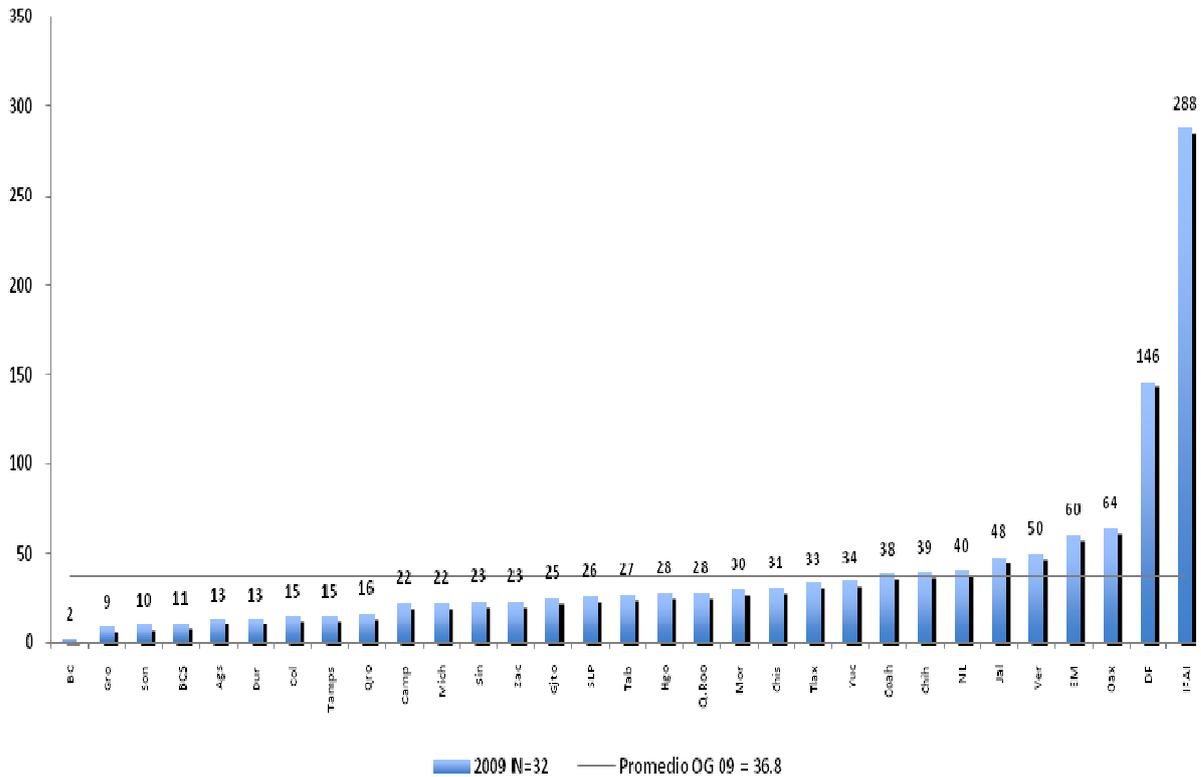
Estos datos agregados, sin embargo, ocultan una enorme variación entre los recursos humanos con que cuenta cada órgano garante. Como se evidencia en la gráfica 5.17, el número de empleados en estas instituciones varía significativamente, sin que haya patrones claros que expliquen estas divergencias (hay estados con tamaño, grado de desarrollo y geografías parecidas, que sin embargo tienen una enorme distancia en el número de funcionarios).

Si bien el IFAI destaca por el número de funcionarios que tiene (aproximadamente una cuarta parte de todos los institutos del país), otros órganos estatales casi duplican el promedio (Estado de México y Oaxaca) e incluso lo cuadruplican (Distrito Federal).<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Una tendencia adicional que puede apreciarse en esta gráfica es que, salvo contadas excepciones (Querétaro, Chihuahua, Tlaxcala, Baja California Sur), no hubo reducciones importantes en el número de funcionarios en los órganos estatales de 2008 a 2009 (en los que se esperarían disminuciones por la crisis económica).

Gráfica 5.17: Número de funcionarios empleados en cada órgano garante og



**Nota:** Dado que el Instituto de Acceso a la Información del Estado de Puebla no reportó su número de funcionarios empleados no se le tomó en consideración para la elaboración de esta gráfica.

Como ocurre con el presupuesto, la mayoría de los OG (67%) considera insuficientes los recursos humanos disponibles. El argumento principal es que la falta de recursos humanos obliga a que el personal realice “el trabajo de dos personas o más, lo que implica una mayor jornada laboral y el desgaste físico del personal”.<sup>54</sup> Hay circunstancias que agravan la disparidad entre responsabilidades y recursos, como lo es el hecho de que “la gran mayoría [de los sujetos obligados] no cuentan con los medios tecnológicos y de

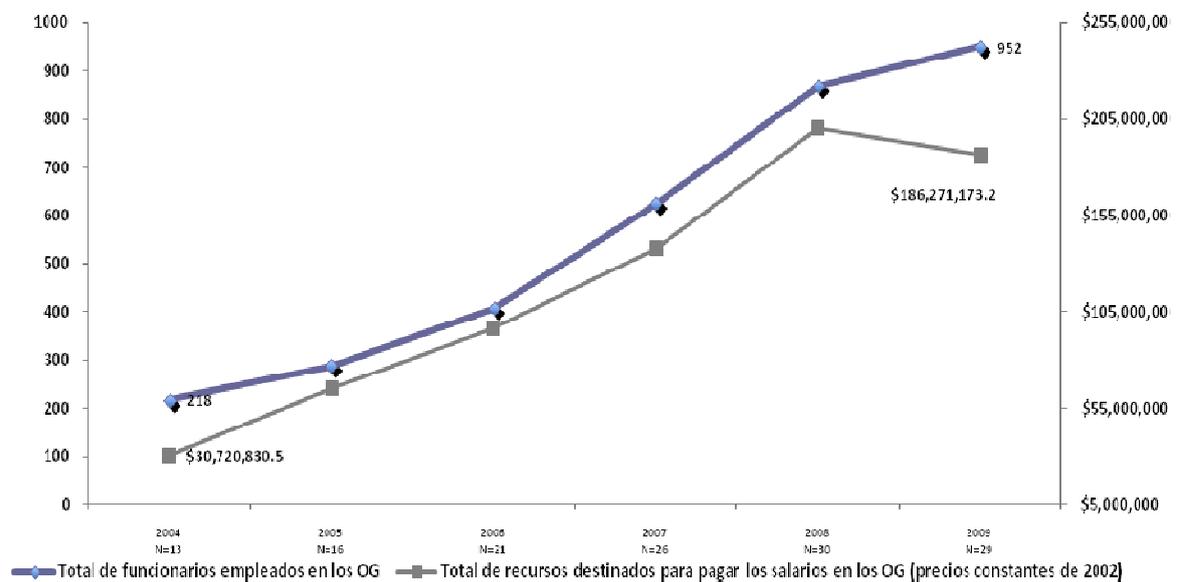
<sup>54</sup> Respuesta a cuestionario Métrica de la Transparencia, Yucatán.

comunicación para poder aplicar eficientemente la Ley de la materia”.<sup>55</sup> Otra observación recurrente fue la desproporción entre el número de sujetos obligados y el personal de los OG.

### iii. Salarios

Este aumento en el número de funcionarios ha significado, inevitablemente, un incremento en el presupuesto destinado a pagar salarios. En los órganos estatales este monto pasó de poco más de 30 millones en 2004, a más de 180 millones en 2009 (véase la gráfica 5.18; datos en pesos constantes de 2002). En cambio, en el IFAI la tendencia es ligeramente decreciente (en términos reales).

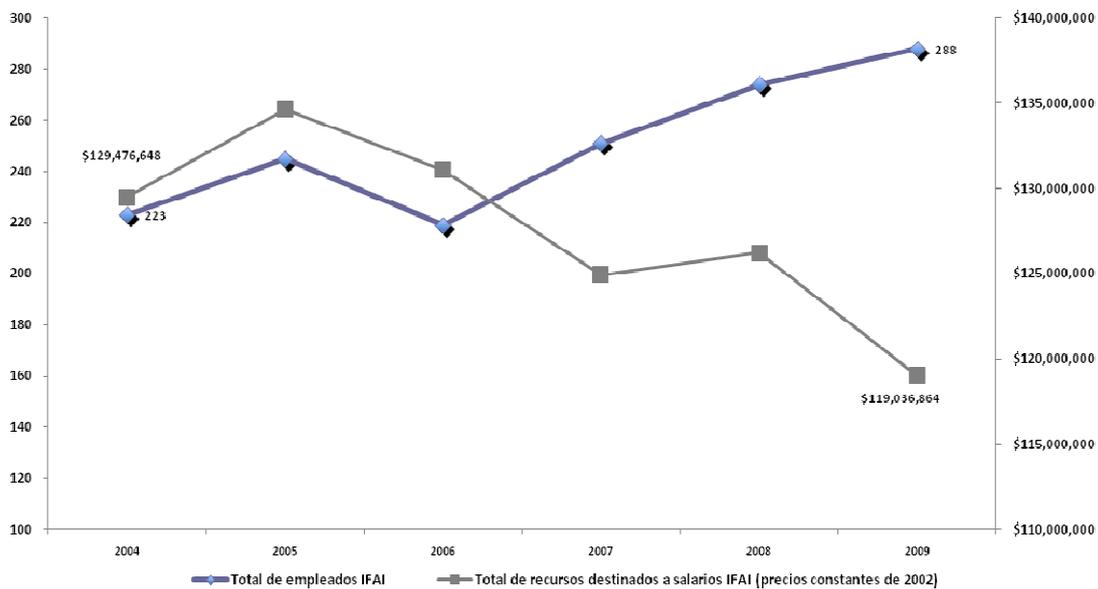
**Gráfica 5.18: Total de funcionarios empleados y de recursos destinados para pagar salarios en los OG 04-09**



<sup>55</sup> Respuesta a cuestionario Métrica de la Transparencia, Oaxaca.

**Nota:** Para el año de 2004 los OG de los siguientes estados no respondieron la información relativa a los salarios: Ags, BC, BCS, Camp, Chis, Chih, DF, Gro, Hgo, Jal, Nay, Oax, Pue, Oro, Tab, Tamps, Tlax, Ver y Zac. Para el año 2005 los OG de los siguientes estados no respondieron la información relativa a los salarios: Ags, BC, BCS, Camp, Chis, Chih, DF, Gro, Hgo, Oax, Pue, Oro, Tab, Tamps, Tlax y Ver. Para el año 2006 los OG de los siguientes estados no respondieron la información relativa a los salarios: BC, BCS, Hgo, Jal, Oax, Pue, Oro, Tab, Tamps, Tlax y Ver. Para el año 2007 los OG de los siguientes estados no respondieron la información relativa a los salarios: BC, Hgo, Oax, Pue, Tamps, y Tlax.

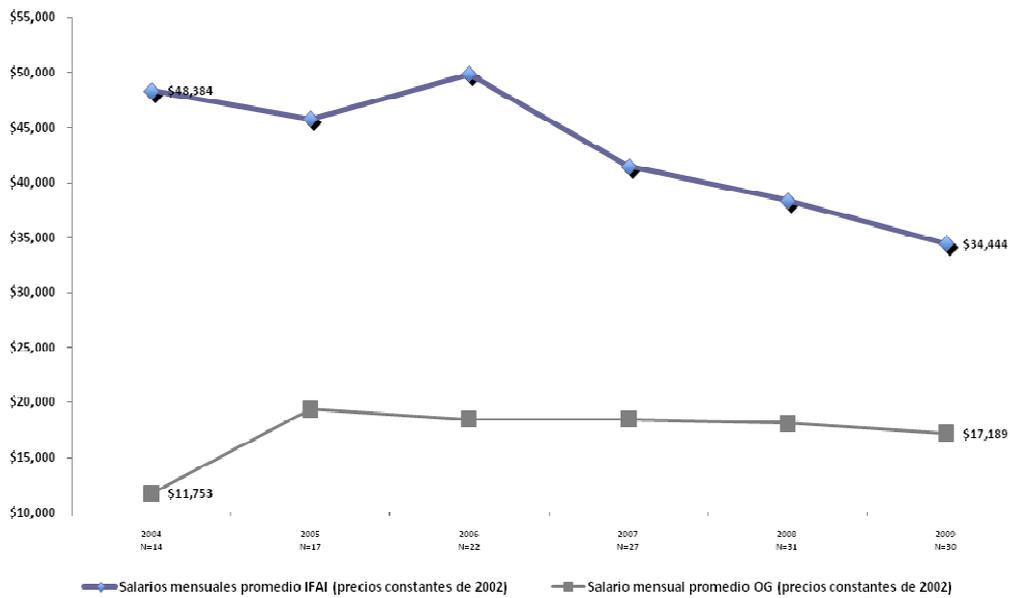
**Gráfica 5.19: Total de empleados y recursos destinados a salarios IFAI 04-09**



En los OG estatales, este aumento se explica no sólo por el número de funcionarios (revisado ya), sino por el incremento en su salario promedio, que ha crecido en alrededor del 50% (en términos reales). En cambio, una de las razones por las que el incremento en el monto destinado a salarios en el IFAI es menos pronunciado es que, si bien ha aumentado el número de funcionarios, ha disminuido el salario promedio en el Instituto. Destaca también que, a pesar de esta disminución, el salario promedio en el órgano federal es más del doble que el salario promedio de los funcionarios en los órganos

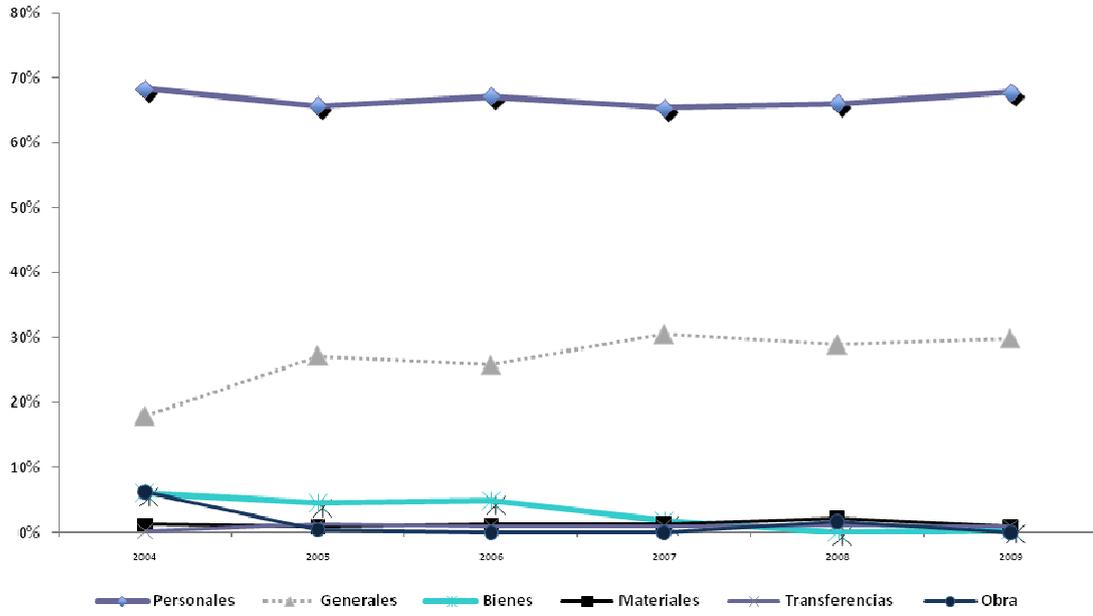
estatales. Esta es una diferencia que, si bien se ha matizado, ha sido constante en el último lustro.

**Gráfica 5.20: Evolución de salarios promedio IFAI y OG**

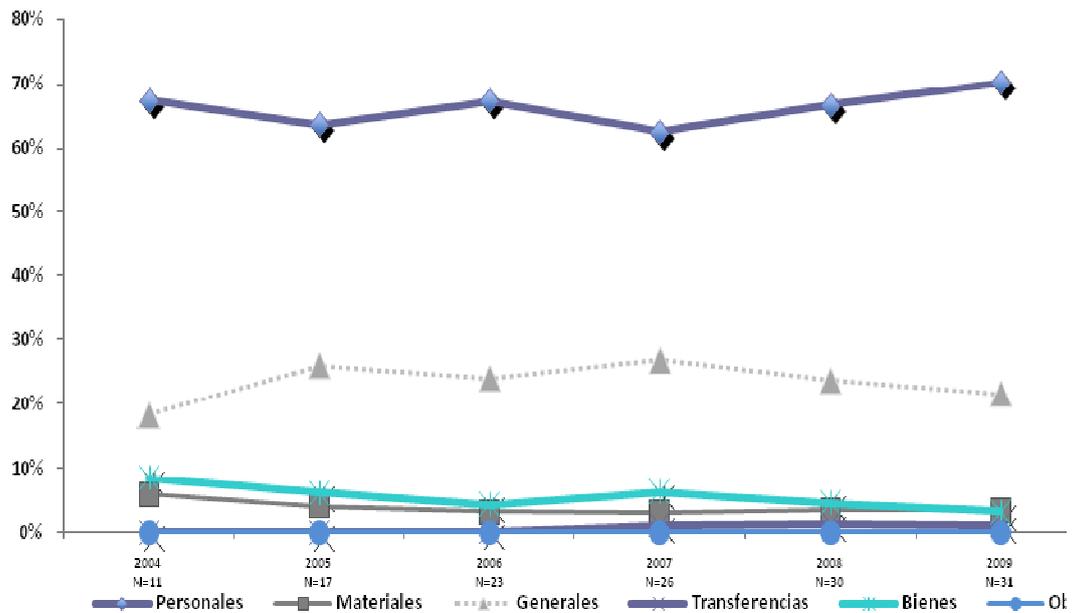


Destaca, además, que buena parte de los recursos presupuestales tanto en el IFAI como en los órganos estatales se destine a gastos personales (alrededor de 70%), en una tendencia con muy poca variación en el periodo 2004-2009.

Gráfica 5.21: Presupuesto efectivamente erogado por rubro IFAI 04-09



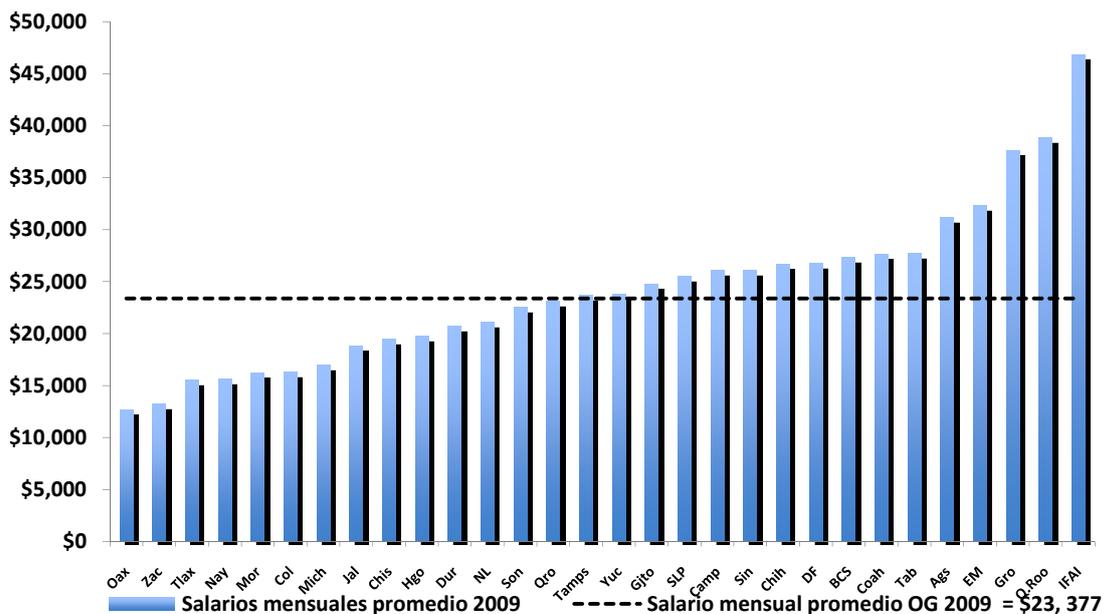
Gráfica 5.22: Presupuesto efectivamente erogado por rubro OG 04-09



**Nota:** Para el año 2004 los OG de los siguientes estados no enviaron su información desagregada por rubro: Ags, BC, BCS, Camp, Coah (mandó el monto de los recursos erogados, pero no los desagregó, por lo tanto no se tomó en consideración en esta gráfica), DF, Gro, Hgo, Jal, Nay, Oax, Pue, Qro, Son, Tab, Tamps, Tlax, Ver y Zac. Para el año 2005 los OG de los siguientes estados no enviaron su información desagregada por rubro: Ags, BC, BCS, Camp, DF, Gro, Hgo, Oax, Son, Tab, Tamps, Tlax, y Ver. Para el año 2006 los OG de los siguientes estados no enviaron su información desagregada por rubro: Ags, BC, BCS, Hgo, Oax, Tab, Tamps, Tlax, y Ver. Para el año 2007 los OG de los siguientes estados no enviaron su información desagregada por rubro: BC, BCS, Hgo, Oax, Tab, Tamps y Tlax. Para el año 2008 los OG de los siguientes estados no enviaron su información desagregada por rubro: BC, y Tamps. Finalmente para el año 2009 el OG que no envió la información de sus recursos erogados desagregada por rubro fue el de BC.

Una vez más, estos promedios ocultan la enorme variación entre los estados. Hay estados, como Guerrero y Quintana Roo, con una distancia reducida en el salario promedio frente al IFAI, en tanto que otros órganos (como los de Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas) en los que el salario promedio es de apenas una tercera parte que en el órgano federal y de poco más que la mitad del promedio nacional.

**Gráfica 5.23: Salarios mensuales promedio og**



**Nota:** No se reportaron las observaciones de BC, Pue y Ver que no reportaron los datos para calcular los salarios promedios mensuales.

Esta diversidad en el número de funcionarios y en sus salarios es un factor que afecta inevitablemente el desempeño de los OG; las plazas de trabajo disponibles y el perfil de funcionarios atraídos por los distintos niveles de salarios influirá en la calidad y tipo de recursos humanos de que disponen los institutos para sus tareas de garantizar el acceso a la información, promover la cultura de la transparencia y las demás que cada legislación les ha impuesto.

### **c. Tecnologías de la información**

Las tecnologías de la información son un instrumento que no sólo puede facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública (gracias a los portales electrónicos en los que los gobiernos presentan información básica y a los sistemas electrónicos para solicitar información gubernamental), sino también hacer más eficiente y ágil la gestión interna de los OG.

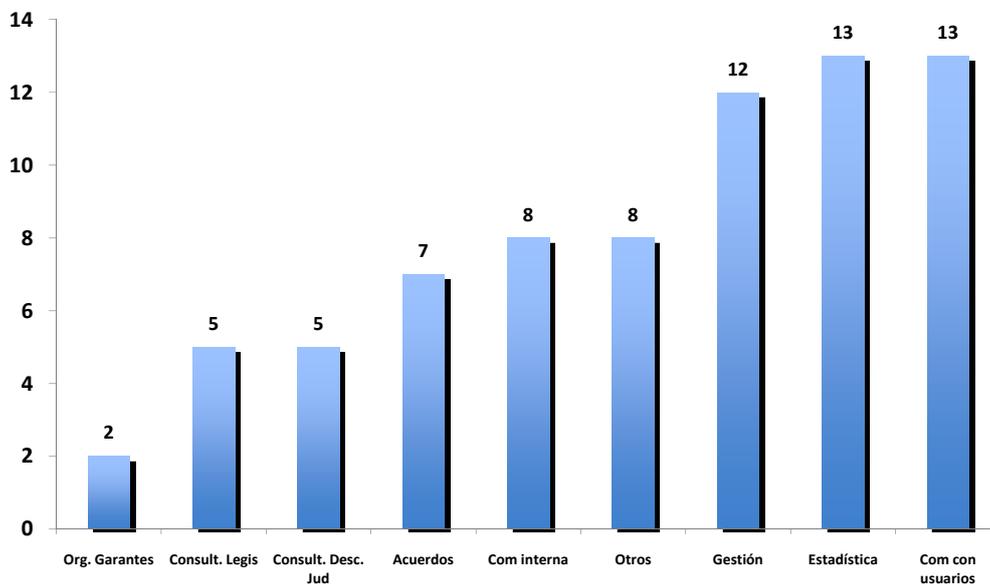
La mayor parte de los OG (27 de los 33) cuentan ya con un área de sistemas dedicada a las tecnologías de la información en cada institución, así como con una red interna (29 de los 33), que en su mayoría (23 de los 29) están interconectadas con redes de información estatales o nacionales. En 21 de los OG se han realizado actividades de capacitación en materia de tecnologías de la información para el personal del instituto. Otro indicador de la penetración de las TI en los OG es la digitalización de expedientes, sobre lo cual 18 órganos reportan hacerlo (véase el cuadro 5.5).

Cuadro 5.5

	¿Tienen área de sistemas?	¿Tienen red interna?	Esta red interna ¿está interconectada con redes estatales o nacionales?	¿Utilizan programas específicamente diseñados para el órgano garante?	¿Hay capacitación en TI?	¿Se digitalizan expedientes?
Ags	✓	✓	✓	X	✓	✓
BC	X	X	N/C	X	N/C	X
BCS	✓	✓	X	X	X	X
Camp	X	X	N/C	✓	X	X
Chis	✓	✓	X	✓	✓	✓
Chih	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coah	✓	✓	X	✓	✓	✓
Col	✓	✓	X	X	X	X
DF	✓	✓	X	✓	✓	✓
Dur	o	✓	X	X	✓	X
EM	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gjto	✓	✓	✓	✓	✓	X
Gro	✓	✓	X	X	✓	X
Hgo	✓	✓	X	✓	✓	✓
Jal	✓	✓	X	✓	✓	✓
Mich	✓	✓	X	✓	✓	✓
Mor	✓	✓	X	✓	✓	X
Nay	X	X	N/C	X	X	X
NL	✓	✓	X	✓	X	✓
Oax	✓	✓	X	X	✓	o
Pue	✓	✓	✓	X	X	✓
Qro	X	✓	X	X	✓	✓
Q.Roo	✓	✓	X	✓	X	X
SLP	✓	✓	X	X	X	X
Sin	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Son	X	X	N/C	X	X	X
Tab	✓	✓	X	✓	✓	✓
Tamps	✓	✓	X	X	X	✓
Tlax	✓	✓	X	✓	✓	X
Ver	✓	✓	X	✓	✓	✓
Yuc	✓	✓	X	✓	X	✓
Zac	✓	✓	X	✓	✓	X
IFAI	✓	✓	X	✓	✓	✓
Total de "sí"	27	29	6	20	21	18

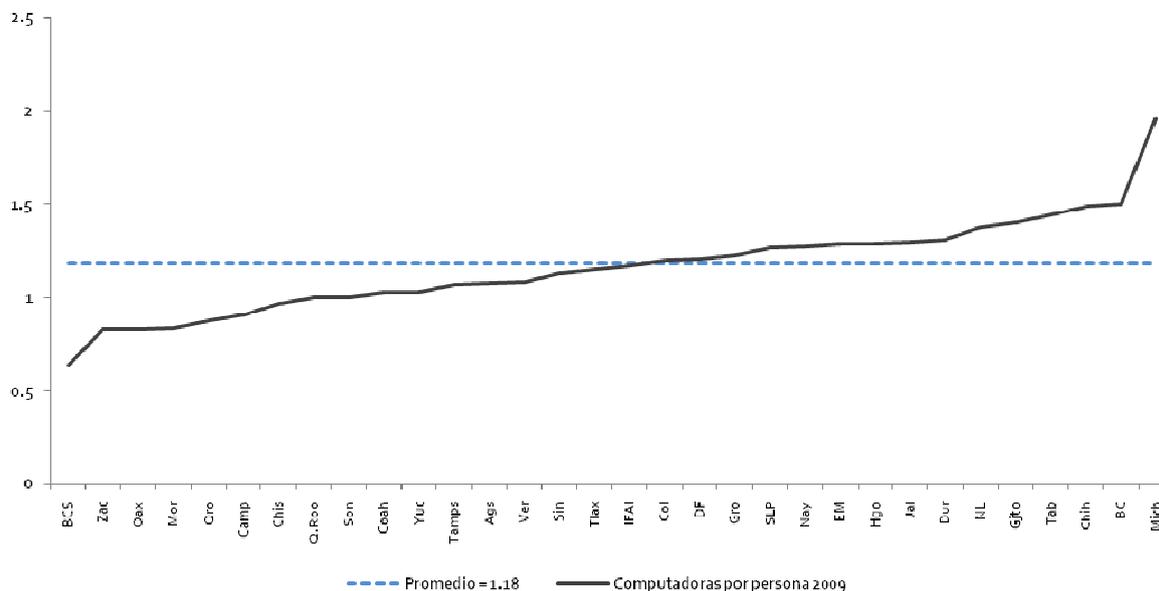
Además, 20 de los OG utilizan programas diseñados específicamente para ellos (de los cuales 15 han sido desarrollados total o parcialmente por los propios órganos). Estos programas se utilizan para gestión interna, comunicación con usuarios, comunicación interna, generación de estadística, entre otros propósitos (véase la gráfica 5.24).

**Gráfica 5.24: ¿Para qué son usados dichos programas?**



Finalmente, estos órganos cuentan, en promedio, con poco más de una computadora personal por funcionario, aunque, una vez más, hay una enorme variación entre las entidades federativas (véase la gráfica 5.25).

**Gráfica 5.25: Número de computadoras por persona**



Nota: Se excluyó a Puebla porque no dio el número de funcionarios empleados.

Hasta este punto se ha dado cuenta de información específica sobre las características de los OG. En la siguiente sección se reorganiza esta información para formar un índice de capacidades institucionales que nos permita comparar de manera agregada la situación de los OG del país.

## D. Índice de capacidad institucional

### 1. Integración

La siguiente propuesta agrega, en un solo indicador, parte de la información presentada en los apartados anteriores. El índice sigue tres criterios. Primero, se privilegió el uso de datos que permitieran una comparación mayor. Segundo, se normalizaron los datos (incluyendo los

datos categóricos). Tercero, salvo en el caso de presupuesto (para el que se utilizó el porcentaje del presupuesto total de la entidad federativa --y, para el IFAI, el presupuesto del gobierno federal) no se utilizaron ponderadores. Se hicieron pruebas para ponderar por número de sujetos obligados, sin embargo, la ausencia de criterios homogéneos en las entidades federativas para definir el número de sujetos obligados nos exige ser cautos con esta alternativa (ver recuadro 5.1). Tampoco el número de municipios es aplicable, pues no todos los estados incluyen como sujetos obligados a todos los municipios. Las gráficas que se presentan en el anexo D.5 muestran estas diferencias y sirven para dimensionar el trabajo que enfrentan los OG frente a un universo de sujetos obligados, posibles usuarios, entidades de la administración estatal y número de municipios.

El índice se compone de diez factores:

#### Indicador 1: capacidad directiva

La capacidad directiva se mide de acuerdo al nivel de escolaridad promedio de lo que hemos denominado mandos directivos (comisionado presidente, comisionados y secretario ejecutivo).<sup>56</sup> Para identificar el nivel de escolaridad, se empleó una escala de "0" a "3", donde "0" representa el nivel de escolaridad más bajo (no licenciatura) y "3" el nivel más alto (doctorado). Para obtener el valor que se emplea en el índice, se promedió la calificación por comisionado presidente, comisionados y secretario ejecutivo y el resultado se normalizó a una escala de 0-1 donde el menor valor indica un menor promedio.<sup>57</sup>

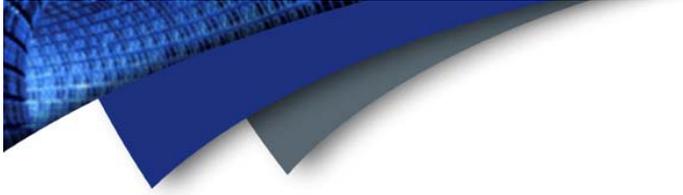
#### Indicadores 2-6: organización

En organización se privilegió la existencia de mecanismos que permitieran la institucionalización de las rutinas y actividades del propio instituto. Aquí se suma la existencia de manuales de procedimientos, operación y manejo archivístico, así como la existencia de

---

<sup>56</sup> No se integraron los demás factores mencionados en la sección correspondiente por ser imposible su estandarización, o bien porque resultaba demasiado arbitrario establecer escalas.

<sup>57</sup> Como se indica en la sección correspondiente no se tienen datos completos de todas las entidades.



perfiles de puesto y criterios de evaluación del personal. El resultado se normalizó a una escala 0-1.

Recuadro 5.1

*Sobre sujetos obligados*

La denominación “sujetos obligados” alude a los entes gubernamentales con responsabilidad para ofrecer información pública (ya sea en forma de información pública de oficio o respondiendo a solicitudes de acceso a la información). Son, a la vez, los destinatarios de las acciones de los órganos garantes, tanto en materia de capacitación-sensibilización, como de monitoreo y supervisión. Un hallazgo de esta investigación es la enorme variación en el número de sujetos obligados por entidad (lo cual se desprende, a su vez, de las diferencias en el marco normativo). Como muestra la siguiente gráfica, existe una diferencia significativa en el número de sujetos obligados según lo reportado por los propios órganos garantes en los estados y el federal. La primera explicación es la variación en el número de municipios (estados con más municipios tienen más sujetos obligados). Sin embargo, la relación no es directa. Aunque casi todos los estados consideran a todos sus municipios como sujetos obligados, en algunos no se incluyen o bien no incluyen a la totalidad (por ejemplo, Puebla y Michoacán). En contraste, varios estados presentan a más de un sujeto obligado por municipio (por ejemplo, DIF municipales, a institutos de la juventud y la mujer, etc.). Una situación similar ocurre con el ejecutivo estatal: en algunos casos se considera al poder ejecutivo como un solo sujeto obligado, en tanto que en otros se desagrega por secretaría y órganos descentralizados.

Para ilustrar estas diferencias, considérense la siguiente gráfica y sus dos casos extremos: Jalisco con 735 sujetos obligados y Quintana Roo con 17. En Jalisco, las dependencias a nivel municipal son sujetos obligados por sí mismos lo que multiplica el número de sujetos. Por ejemplo, en Jalisco hay 45 institutos de las mujeres identificados como sujetos obligados (el estatal más los municipios que cuenten con dicho instituto), 124 institutos de la juventud, y 128 DIFs. Sucede lo mismo con cada comisión del poder legislativo (43 sujetos obligados en el legislativo), cada secretaría del poder ejecutivo (21 sujetos obligados) y cada juzgado de distrito (111 sujetos obligados en el poder judicial). En contraste, Quintana Roo sólo considera como un sujeto responsable a cada poder (ejecutivo, legislativo, judicial). La diferencia, en resumen, es producto de los criterios que usan para identificar sujetos obligados.



## Indicadores 7-10: capacidad operativa

En capacidad operativa se miden 4 componentes: presupuesto, recursos humanos, tecnologías de la información y estadística, de acuerdo con los siguientes cálculos:

Componente del presupuesto: Para elaborar este componente se dividió el presupuesto aprobado para los OG's entre el gasto público total de los gobiernos estatales, en caso del IFAI se tomó en cuenta el gasto del gobierno federal. A continuación se otorgaron valores de 0 a 1, aumentado 0.1 por cada .01% que aumentaba el porcentaje que representaba el gasto del OG sobre el gasto público total, hasta un máximo de 1.

Componente de recursos humanos: Este componente se encuentra en función del número de funcionarios empleados por cada OG, la escala va de 0 a 1 y por cada 6 funcionarios empleados el componente aumenta en .1, aquellos estados que hayan reportado 55 o más funcionarios públicos recibieron una puntuación de 1. En el estado de Puebla no reportó el número de funcionarios.

Componente de Tecnologías de Información: Es un componente que varía de 0 a 1. Para elaborar dicho componente primero se calificó a los distintos OG's dependiendo de si tiene área de sistemas (se les otorgaba 1 punto en el caso afirmativo), tiene red interna (se les otorgaba 0.5 puntos en el caso afirmativo), esta red está interconectada a otras redes (se les otorgaba 0.5 puntos en el caso afirmativo), tienen software específico (se les otorgaba 0.5 puntos en el caso afirmativo), tienen capacitación en T (se les otorgaba 0.5 puntos en el caso afirmativo), y si se digitalizan los expedientes (se les otorgaba 1 punto en el caso afirmativo). En un segundo paso, la suma de estos valores se dividió entre cuatro, de tal manera que el máximo valor que se puede alcanzar en este componente es 1. Para elaborar el componente de T.I. hubo algunos estados que no contestaron a todas las preguntas, en esos casos se les asignó un valor de cero. Fue lo que sucedió con Baja California (no contestó si la red interna está conectada a otras redes estatales o nacionales, ni si realiza capacitaciones de T.I. para sus

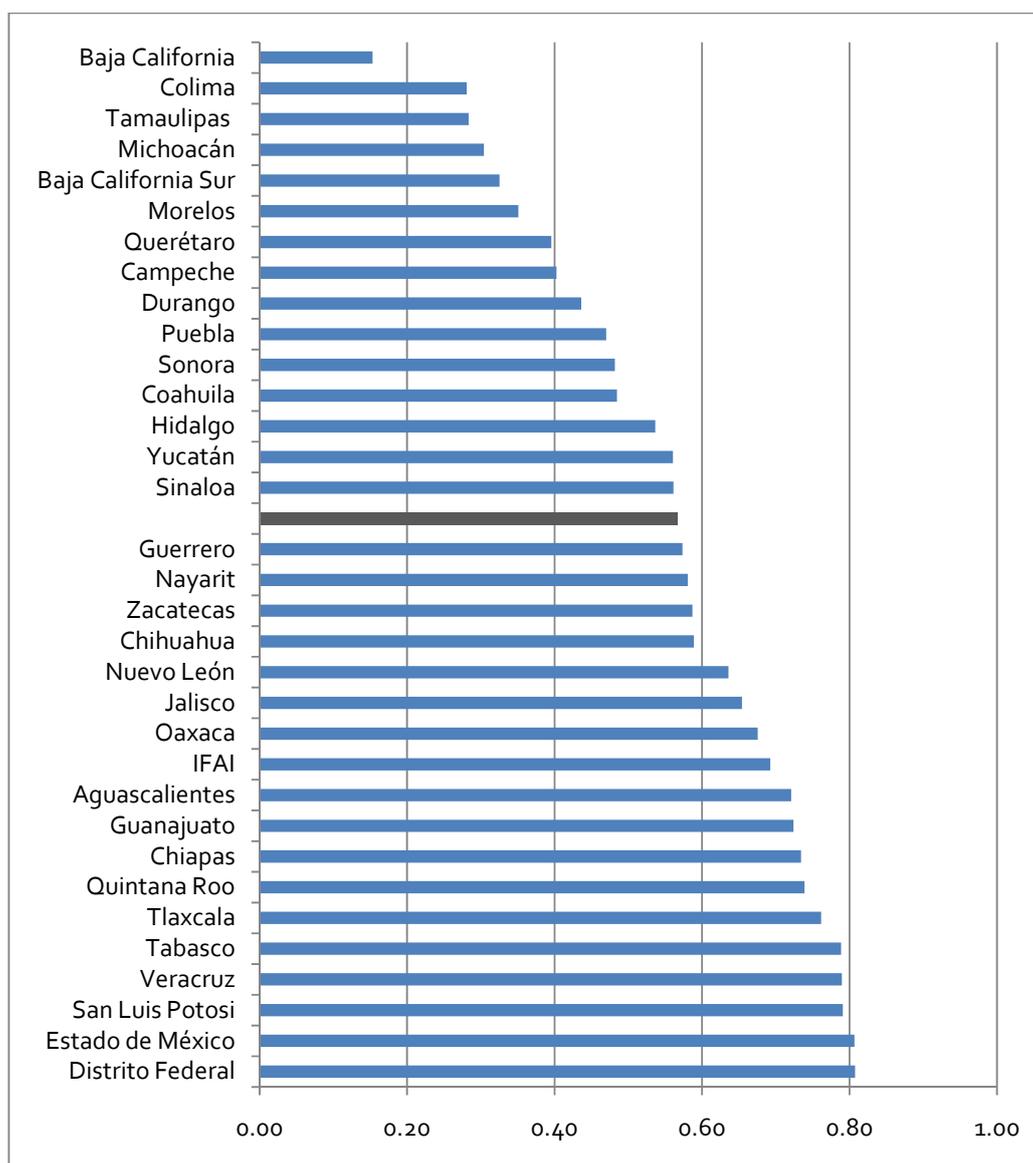
funcionarios), Campeche, Nayarit y Sonora (ninguno de estos estados contestó si su red interna estaba interconectada con otras redes nacionales o estatales).

Componente de estadística: Este componente va de 0 a 1 y se otorgó un valor de 1 punto a aquellos institutos en los que sí recaban información sobre la cantidad y el tipo de solicitudes de información que se realizan a los distintos sujetos obligados de cada entidad, y se les dieron 0 puntos en aquellos casos en los que no recaban dicha información.

## **2. Resultados**

Como lo muestra la gráfica 5.26, el índice resultante presenta una variación entre el valor mínimo de 0.15 para Baja California y el valor máximo de 0.81 para el Estado de México y el Distrito Federal; mientras que más de la mitad de los OG (18) se encuentran por arriba del promedio (0.57).

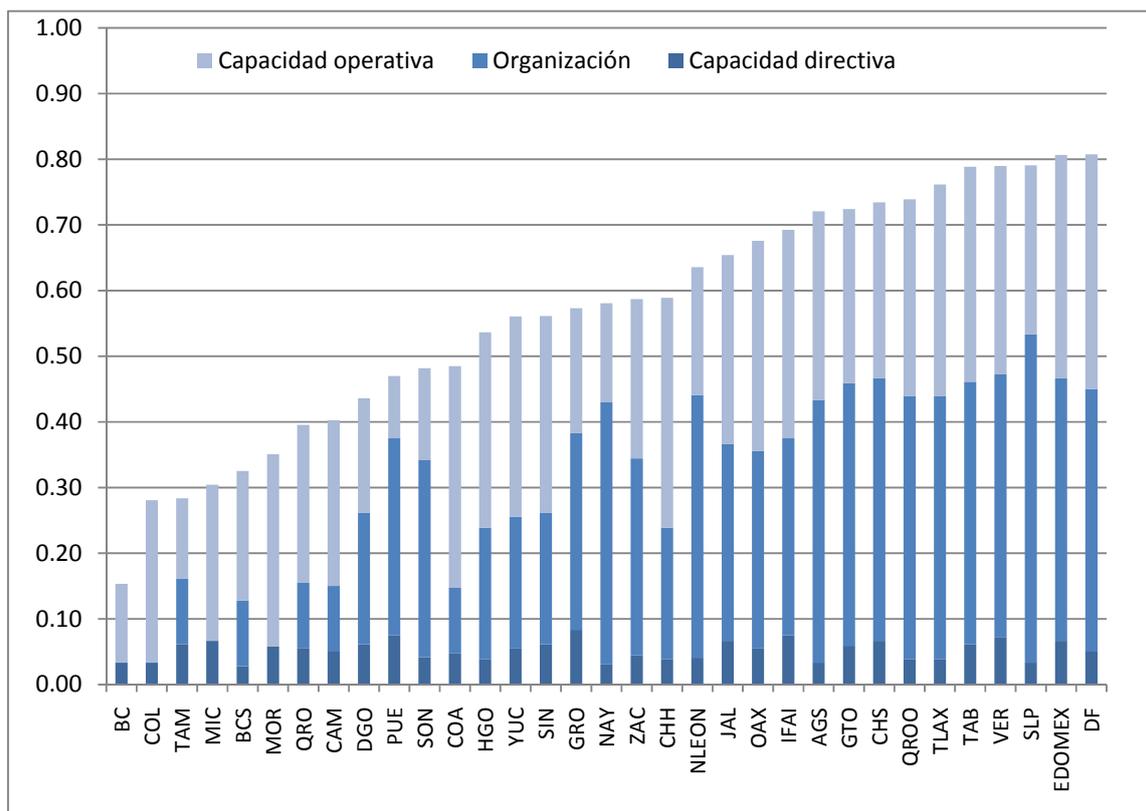
**Gráfica 5.26: Índice de capacidades institucionales**



Al hacer un análisis de qué factores influyeron más en este resultado (agrupando en las tres categorías: capacidad directiva, organización y capacidad operativa) tenemos que en 16 OG el peso mayor de la calificación recibida recayó en “capacidad directiva”, 8 tuvieron una mejor

calificación en “organización”, mientras que 9 presentan mejor puntaje en “capacidad operativa” (gráfica 5.27).

**Gráfica 5.27: Índice de capacidades institucionales (desagregado por categoría)**

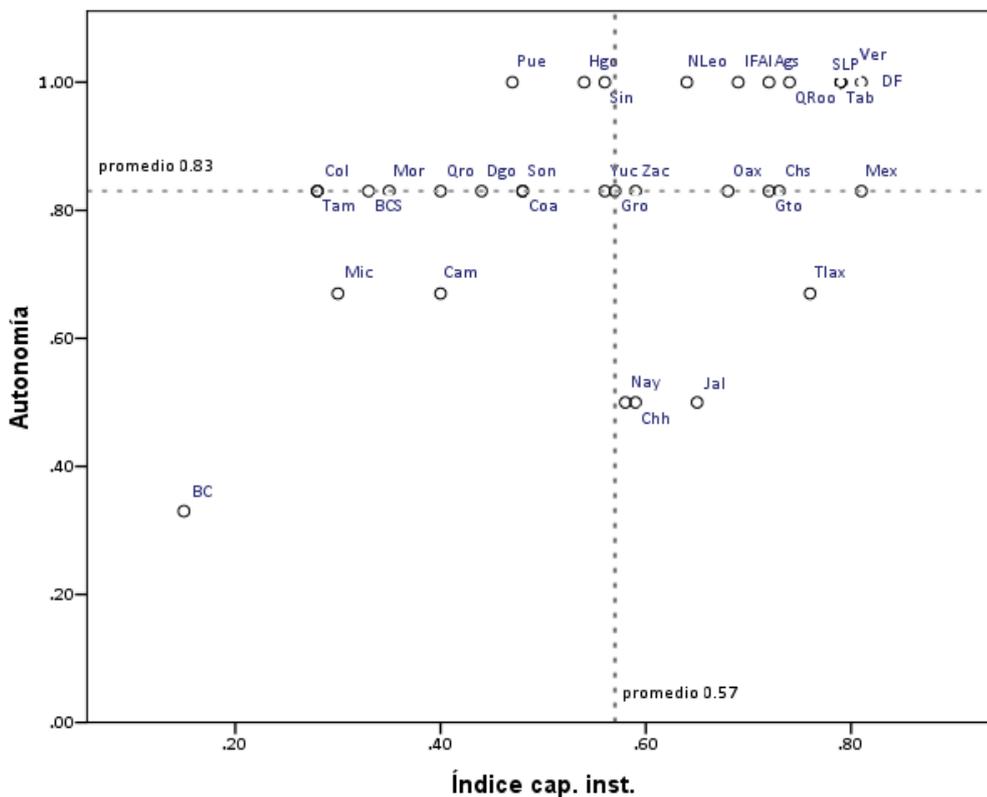


Un análisis interesante consiste en evaluar el grado de correlación entre el índice de capacidades institucionales y otras medidas. Por ejemplo, existe una correlación positiva entre el resultado del índice con el nivel de autonomía (gráfica 5.28);<sup>58</sup> esto es, mayor nivel de autonomía está correlacionado con una capacidad institucional más sólida. Puede ser que mayores márgenes de autonomía permiten a los OG fortalecer su capacidad institucional (sin embargo, estos datos no permiten establecer causalidad). Si se divide el plano de la gráfica

<sup>58</sup> Correlación de 0.423 significativa al nivel 0.05 (bilateral)

5.28 en cuatro cuadrantes de acuerdo al promedio general de autonomía (0.83) y del índice (0.57) y considerando esta relación positiva, tenemos como casos anómalos aquellos OG ubicados en el cuadrante inferior derecho (Chihuahua, Jalisco, Nayarit, Tlaxcala) pues cuentan con un nivel de capacidad institucional por arriba del promedio, aunque su margen de autonomía sea menor. En el cuadrante superior izquierdo pueden estar aquellos casos en proceso de fortalecimiento institucional. La pregunta empírica pendiente es de qué manera estos resultados se correlacionan con el desempeño de los OG.

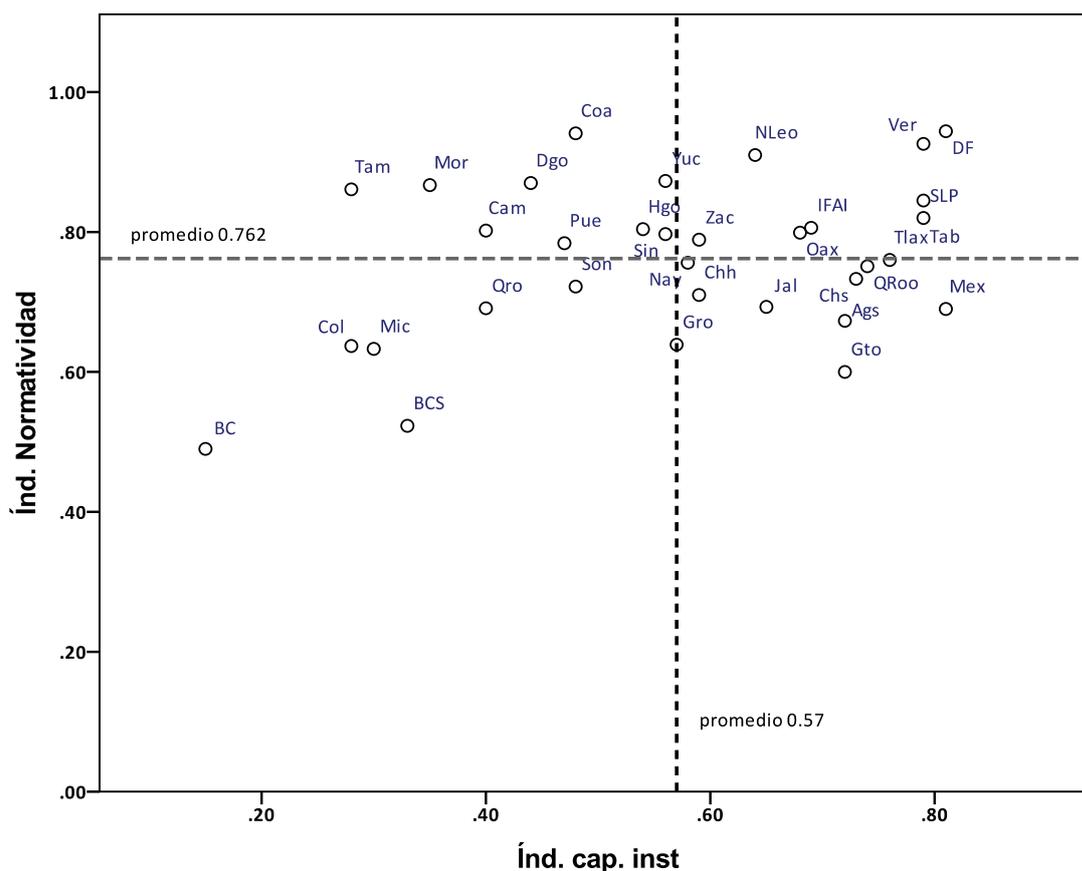
**Gráfica 5.28: Autonomía e índice de capacidad institucional**



También existe una correlación positiva entre el índice de capacidades institucionales y el índice de normatividad (gráfica 5.29). Estos datos sugieren que un mejor nivel de capacidad institucional potencia una buena legislación (en el sentido definido en el capítulo de análisis de

normatividad), mientras que características positivas del OG disminuyen las complicaciones asociadas a una normatividad menos sólida.<sup>59</sup>

**Gráfica 5.29: Índice de normatividad e índice de capacidad institucional**

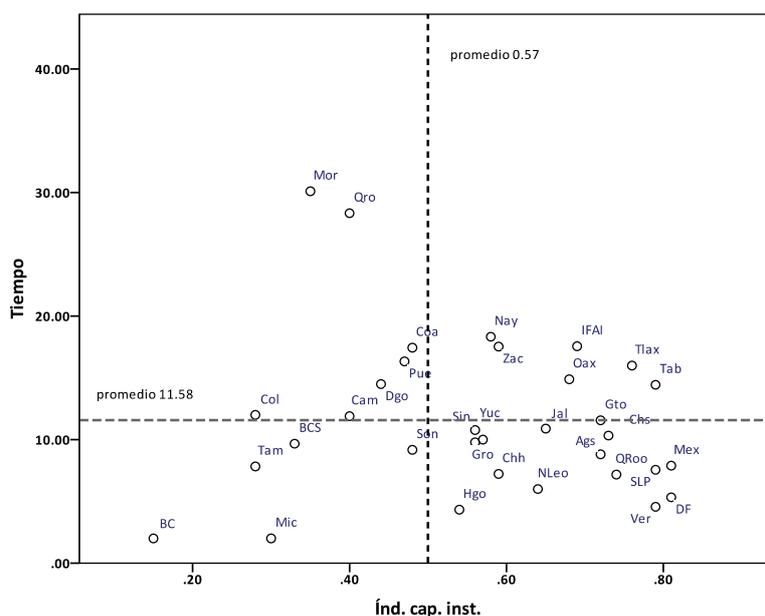


La capacidad institucional del OG debería impactar en general en todo el sistema de la transparencia (es decir, en su capacidad para labores de difusión, capacitación y cumplimiento de la normatividad), sin embargo, hay dos factores (objeto de medición en este estudio) donde el nivel capacidad institucional debe verse invariablemente reflejado. Estos factores son el tiempo y la calidad de la respuesta de aquellas solicitudes de información que se enviaron a los OG en el ejercicio de usuario simulado (ver capítulo sobre usuario simulado). En este sentido,

<sup>59</sup> Correlación de 0.344 significativa al nivel 0.05 (bilateral)

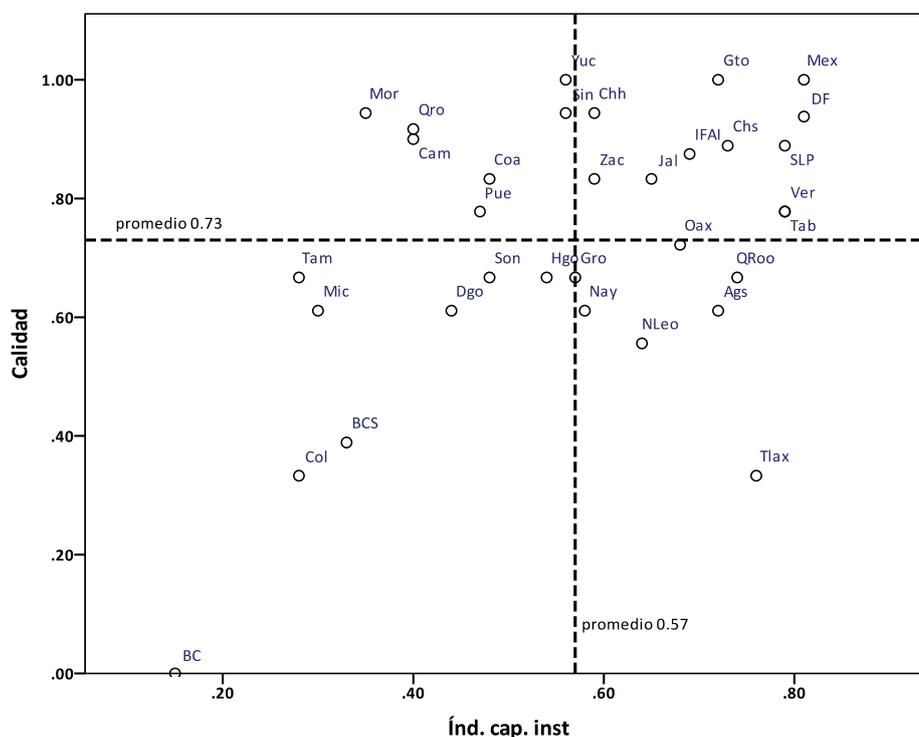
tenemos que entre más alto es el índice de capacidad institucional, el tiempo de respuesta tiende a ser menor, mientras que la calidad de la respuesta efectivamente mejora (gráfica 5.30).<sup>60</sup>

**Gráfica 5.30: Índice de capacidades institucionales y tiempo de respuesta a solicitudes de información (usuario simulado)**



<sup>60</sup> Correlación entre índice y tiempo de respuesta de -0.103. Correlación entre índice y calidad de respuesta 0.455, este último significativo al nivel 0.05 (bilateral).

### Índice de capacidades institucionales y calidad de respuesta a solicitudes de información (usuario simulado)



#### E. Las contrapartes de los OG: las unidades de acceso

La tarea de garantizar el acceso a la información pública gubernamental y fomentar la transparencia depende no sólo de la legislación, los recursos presupuestales y las capacidades institucionales de los OG, sino también de las prácticas de gestión de los sujetos obligados, de su capacidad para hacerse cargo de sus responsabilidades de transparencia, y de su interés y dedicación a esta labor. Sin embargo, poco sabemos sobre el funcionamiento y operación de las unidades de acceso. Poco se conoce, por ejemplo, de las características organizativas de las unidades de acceso y en consecuencia, poco sabemos del impacto (o no) de éstas características en su eficacia operativa.

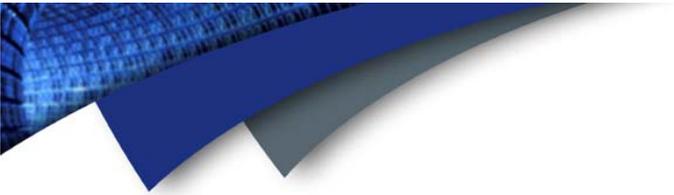
Para analizar la situación de la contraparte de los OG, se llevaron a cabo entrevistas a los titulares de las unidades de acceso de los OG, las secretarías de gobierno, el poder legislativo y el municipio capital de todas las entidades de la República.<sup>61</sup> De estas entrevistas se obtuvo información sobre el modelo de operación de las unidades de acceso y sobre el perfil de quienes operan dichas unidades. Con respecto al primer punto, se encontró que existen tres modalidades de operación en el poder ejecutivo que pueden incidir en la operación de la transparencia: en el primer modelo existe una unidad por sujeto obligado en donde cada dependencia cuenta con su unidad de enlace y ventanilla de recepción (los menos); en el segundo modelo se trata de una unidad única en donde sólo existe una ventanilla y unidad de acceso, pero cada dependencia cuenta con funcionarios habilitados. En el tercer modelo existe sólo una unidad supervisora, es decir, cada dependencia cuenta con su unidad de enlace y ventanilla de recepción y existe una unidad de supervisión. Hay incluso híbridos de estos tres modos de operar. De las entrevistas y los datos con los que contamos no resulta evidente cuál modelo es más eficiente y tampoco es posible identificar patrones; sin embargo, la información obtenida permite suponer que hay efectos diferenciados.<sup>62</sup>

En lo que respecta a las características de los titulares de las unidades de acceso, se encontró que 77% de los titulares cuentan con más de cuatro años de experiencia en el sector público, pero sólo 29% del total trabajaron en un área relacionada con la transparencia en su empleo inmediato anterior. En los municipios y el poder legislativo encontramos titulares con menor experiencia en el cargo, siendo el caso contrario el de las secretarías de gobierno. Una posible explicación de esta variación es la diferencia en los periodos de gobierno, pues hay casos en donde el titular de la unidad de acceso del poder legislativo cambia al rotar la mesa directiva del Congreso, y en los municipios, esto puede darse ante el cambio de gobierno. En términos

---

<sup>61</sup> Para el DF se entrevistó personal de la delegación Iztapalapa. En algunas entidades no fue posible entrevistar a los cuatro titulares; sin embargo, el margen de respuesta fue bastante favorable: se llevaron a cabo 96% de las entrevistas programadas (127 de 132). Una copia de la guía de entrevista se encuentra en el anexo D.6

<sup>62</sup> Esta información proviene de 30 entrevistas a unidades de acceso de secretaría de gobierno y municipios. Los datos se distribuyen de la siguiente manera: Primer y segundo modelo, 14 secretarías de gobierno; mientras que el tercer modelo ocurrió en 2 secretarías de gobierno. Es importante notar que también se encontraron diferencias en la operación a nivel municipal.

Decorative graphic element in the top left corner consisting of overlapping curved shapes in shades of blue and grey.

de género y edad predominan los hombres y personas entre 25 y 40 años (cuadro 5.6).<sup>63</sup> Destaca que la mayoría de los titulares tienen estudios universitarios (65% licenciatura y 34% posgrado).

---

<sup>63</sup> Un dato interesante es que los municipios agrupan el mayor porcentaje en esta categoría, mientras que las secretarías de gobierno tienden a tener titulares de mayor edad.

**Cuadro 5.6: Perfil de los titulares de las Unidades de Acceso**

Género	Promedio general	Municipios	Poder Legislativo	Órgano Garante	Sec. Gral de Gob.
Hombre	68.72	64.52	<b>75.76</b>	65.63	<b>68.97</b>
Mujer	31.28	<b>35.48</b>	24.24	<b>34.38</b>	31.03
Edad	Promedio	Municipios	Poder Legislativo	Órgano Garante	Sec. Gral de Gob.
Menor de 25	3.96	<b>9.68</b>	3.03	3.13	0.00
Entre 25 y 30	15.81	<b>22.58</b>	6.06	<b>31.25</b>	3.33
Entre 30 y 35	22.02	<b>22.58</b>	<b>30.30</b>	21.88	13.33
Entre 35 y 40	15.22	<b>19.35</b>	<b>18.18</b>	0.00	<b>23.33</b>
Entre 40 y 45	17.56	16.13	15.15	15.63	23.33
Mayor de 45	25.44	9.68	27.27	28.13	36.67
Estudios	Promedio	Municipios	Poder Legislativo	Órgano Garante	Sec. Gral de Gob.
Preparatoria	0.76	0.00	3.03	0.00	0.00
Licenciatura	64.94	58.06	72.73	65.63	63.33
Maestría	31.88	41.94	21.21	34.38	30.00
Doctorado	2.42	0.00	3.03	0.00	6.67
Tiempo en la Unidad de Acceso	Promedio	Municipios	Poder Legislativo	Órgano Garante	Sec. Gral de Gob.
Menos de 1 año	30.05	32.26	39.39	21.88	26.67
1 a 2 años	19.85	19.35	12.12	31.25	16.67
2 a 3 años	18.29	22.58	15.15	18.75	16.67
3 a 4 años	15.89	16.13	15.15	15.63	16.67
Más de 4 años	15.92	9.68	18.18	12.50	23.33
Tiempo en el sector público	Promedio	Municipios	Poder Legislativo	Órgano Garante	Sec. Gral de Gob.
Menos de 1 año	3.99	6.45	3.03	3.13	3.33
1 a 2 años	1.59	3.23	0.00	3.13	0.00
2 a 3 años	5.62	6.45	0.00	9.38	6.67
3 a 4 años	11.85	16.13	12.12	12.50	6.67
Más de 4 años	76.95	67.74	84.85	71.88	83.33
Puesto previo	Promedio	Municipios	Poder Legislativo	Órgano Garante	Sec. Gral de Gob.
Otro	71.09	66.67	81.25	53.13	83.33
Área de Transp.	28.91	33.33	18.75	46.88	16.67

**Nota:** se indica en negritas los casos por arriba del promedio

Hay datos interesantes sobre la operación de las unidades de acceso que bien pueden explicar el que los OG identifiquen como principal dificultad para cumplir sus obligaciones “la falta de interés” o “la negligencia” de los sujetos obligados. Los datos que a continuación presentamos dan una idea del posible origen de esta percepción y pueden también apuntar a causas concretas: En casi la mitad de las unidades (48%), el puesto de titular de unidad no es exclusivo: es decir, quien funge como titular de la unidad de acceso desempeña, además, otras funciones dentro de la estructura administrativa.<sup>64</sup> Sobre el personal, se identificó que apenas en 28% de las unidades entrevistadas existen mecanismos formales para seleccionarlo; sin embargo, esta situación se atenúa por la capacitación que reciben los funcionarios de la unidad, pues el 81% de ellos ha recibido algún tipo de capacitación formal en materia de transparencia, acceso a la información y temas relacionados. Este dato sirve para dimensionar la importancia de las actividades de capacitación y asesoría que llevan a cabo los OG para fortalecer la capacidad de las unidades de acceso en los sujetos obligados.

Un tercio (35%) de los titulares de las unidades de acceso considera que no cuenta con los recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones, mientras que sólo 55% tienen manuales de operación.<sup>65</sup> Si bien 86% de las unidades genera estadísticas sobre el número de solicitudes que reciben, 59% las elabora con conteo manual (8%) o bien empleando el programa Excel (51%). Las estadísticas se emplean sólo para realizar informes en 54% de los casos, mientras que en el resto se usan como insumos para actividades o decisiones adicionales a la elaboración de informes. Como pocas áreas de la administración pública, las unidades de acceso dependen de un sólido apoyo informático, pues el 86% de las solicitudes de información se reciben por medio de un sistema informático propio (34%) o bien del sistema Infomex (52%).<sup>66</sup> Además, en 60% de los casos son las propias unidades de acceso las

---

<sup>64</sup> Si bien esta característica responde a la lógica de cómo se diseñó la operación de la transparencia, vale la pena reflexionar sobre las cargas de trabajo de los encargados y su impacto en la eficiencia del desempeño de la unidad.

<sup>65</sup> 124 y 126 respuestas respectivamente.

<sup>66</sup> 6% de manera personal 7% por correo electrónico (115 respuestas)

encargadas de actualizar la página del sujeto obligado en lo que concierne a información pública de oficio y cuando no es éste el caso, participan en coordinación con el área de informática (23%) a cumplir con esta responsabilidad o supervisan la actualización de la información (20%).<sup>67</sup>

Los datos sobre el papel de los titulares de las unidades de acceso pueden explicar la percepción de los OG con respecto a los sujetos obligados que identifican como menos proclives a la transparencia. Tenemos que, por un margen abrumador, los gobiernos municipales se sitúan en el primer lugar (gráficas 5.31 y 5.32).<sup>68</sup> Si bien la agenda de transparencia no es prioridad para algunos gobiernos locales, en otros casos se trata de la ignorancia de los procedimientos, la rotación intensa de personal o simplemente, el reto de actualizar cada tres años la burocracia del municipio, lo que dificulta de manera seria la celeridad y precisión de la respuesta del gobierno como sujeto obligado de transparencia. Lo anterior encuentra sustento en la declaración de los propios OG sobre las causas que provocan la poca atención a los temas de transparencia: “malas prácticas administrativas”, “desconocimiento de la ley” y “mala regulación”.<sup>69</sup>

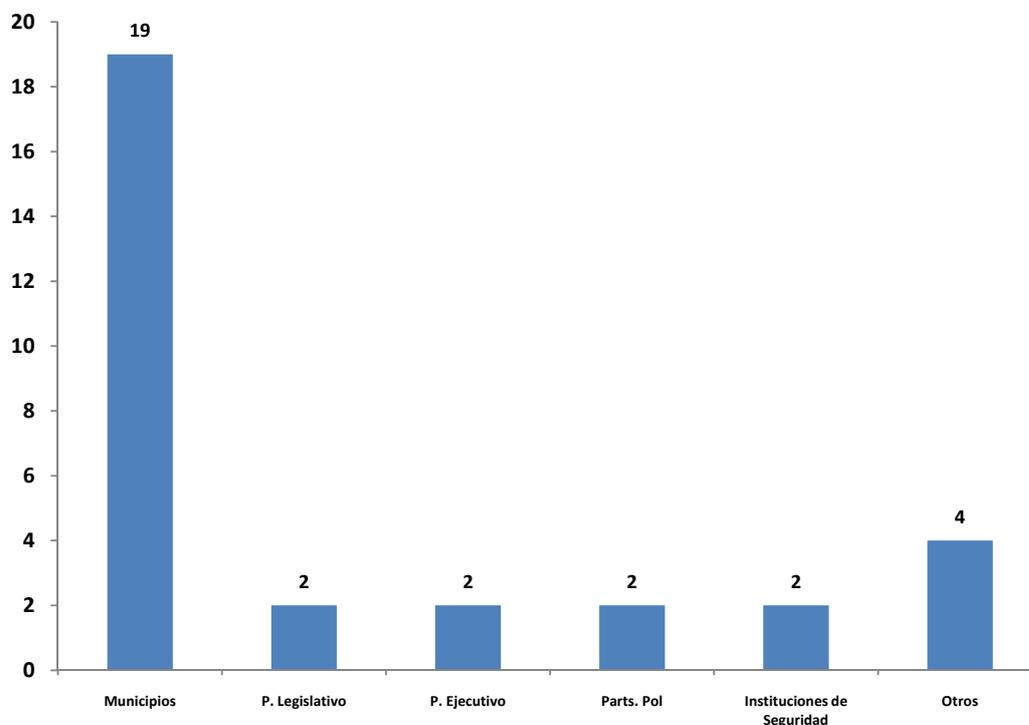
---

<sup>67</sup> Los porcentajes no necesariamente suman 100% en este caso (105 respuestas).

<sup>68</sup> Debe recordarse, también, que los municipios son de los sujetos obligados que más solicitudes reciben, de acuerdo con la estadística reportada por los OG. Es ya conocido que, en general, los gobiernos locales suelen tener sistemas débiles y fragmentados de rendición de cuentas, tanto por la falta de capacidades como por el diseño institucional tanto del municipio como del sistema intergubernamental de rendición de cuentas (Cejudo y Ríos-Cázares, 2009B)

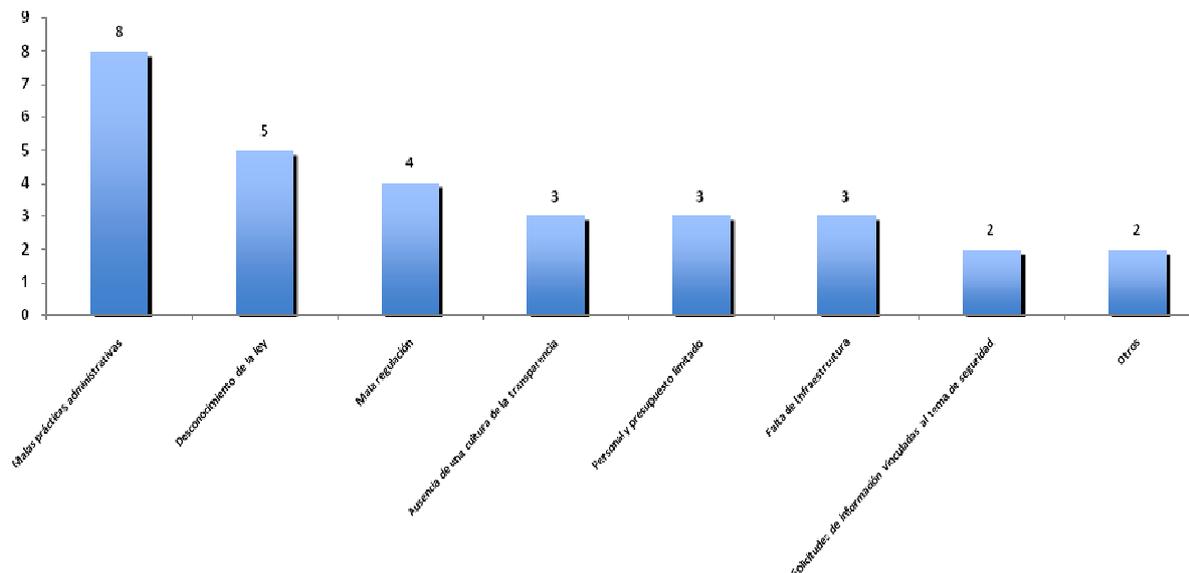
<sup>69</sup> Considerando que se trata de los municipios capital y, por ello, de municipios que seguramente están dentro de los más equipados en el estado, los datos son los siguientes: 26% considera recursos insuficientes, 45% no cuenta con manuales, 83% recibe solicitudes por sistema, 39% por correo y en 13% de los casos, la presentación personal de la solicitud es el mecanismo más usual. Sobre la actualización de la página de internet, 67% cumplen esta responsabilidad.

Gráfica 5.31: ¿Qué dependencias suelen ser menos proclives a la transparencia?



**Nota:** Se les pidió a los OG que cuáles eran los sujetos menos proclives a la transparencia, la mayoría mencionó alrededor de 3 o 4 que se agregaron en los conjuntos de la gráfica. En la categoría de otros se encuentran mencionados: la Comisión Estatal de Derechos Humanos de BC, el Instituto del deporte y el fideicomiso Central de Abastos de la Ciudad de México y la Universidad Autónoma de Zacatecas.

**Gráfica 5.32: ¿Por qué son menos proclives?**



**Nota:** Se les pidió a los OG que explicaran porqué pensaban que los sujetos mencionados eran menos proclives a la transparencia. Las respuestas se agregaron en los conjuntos de la gráfica.

Los datos que hemos esbozado, y la percepción de los OG, muestran el enorme reto que estos últimos enfrentan para fortalecer el acceso a la información en cada sujeto obligado, sobre todo los municipios, pues los instrumentos con que cuentan para incidir en las prácticas administrativas de estos sujetos son reducidos y pasan, necesariamente, por decisiones concretas que deben tomarse en los espacios directivos de cada gobierno y dependencia.<sup>70</sup>

## F. Conclusiones y recomendaciones

Los datos que se han presentado en este capítulo permiten entender que 39% de los OG considere no contar con un respaldo normativo suficiente para cumplir con eficiencia sus

<sup>70</sup> Los gobiernos municipales son el segundo grupo de sujetos obligados que reciben más solicitudes de información, por debajo apenas del ejecutivo estatal (véase anexo D.8 Solicitudes de información). Este dato, en sí mismo, muestra el enorme reto que, para los OG (sobre todo aquellos en los que el número de municipios es grande, o en los que las condiciones geográficas hacen difícil el acceso a los municipios) significa tener que sensibilizar y capacitar a autoridades municipales que cambian cada tres años, con poca continuidad en sus prácticas de archivo y documentación y con escasa institucionalización de sus procesos de rendición de cuentas.

objetivos, mientras que la mayoría (67%) consideran insuficientes los recursos humanos disponibles. Hay una coincidencia importante entre ambos grupos (cuadro 5.7). Circunstancias que agravan esta percepción de insuficiencia es la poca capacidad de los sujetos obligados para poder aplicar eficientemente la legislación. Una observación recurrente en la respuesta al cuestionario y las entrevistas a los OG fue la desproporción entre el número de sujetos obligados y el personal del órgano garante.

**Cuadro 5.7: Percepción de los OG sobre marco normativo y recursos humanos - [totales]**

		¿Marco normativo suficiente?	
		Si [20]	No [13]
¿Recursos humanos suficientes?	Si [13]	[10] Aguascalientes, , Chiapas, Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz	[3] Chihuahua, Sinaloa, Tlaxcala
	No [20]	[10] Baja California Sur, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas,	[10] Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Querétaro, Sonora, Yucatán, Zacatecas, IFAI

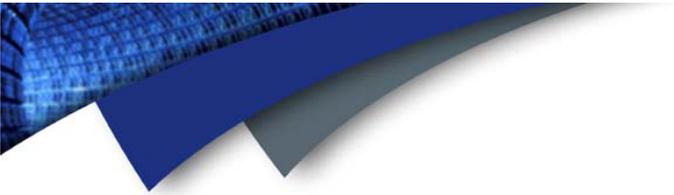
**Fuente:** Cuestionario Métrica preguntas 2.1 y 3.8.

Las características de los OG y las unidades de acceso que se han documentado a lo largo de este capítulo indican la necesidad de fortalecer las capacidades –más allá de los ordenamientos legales– de las unidades que ejercen la transparencia y aquellas que velan por su cumplimiento en el efectivo acceso del ciudadano a la información pública. Si bien hay circunstancias que apuntan a la ausencia de incentivos, los datos sugieren que en varios estados uno de los flancos débiles está en la posibilidad de que unidades de acceso y OG puedan procesar las exigencias institucionales de la transparencia. El peor resultado puede llegar a ser un mandato sustentado en sólidos marcos normativos que, sin embargo, no tienen impacto por incapacidad operativa. Lo anterior no sólo pensando en los OG, sino también en los propios sujetos obligados.

El análisis que se presenta en este apartado permite identificar ciertas áreas de oportunidad. Primero, realizar inversión creativa en tecnología. Es decir, explotar al máximo las ventajas de las herramientas tecnológicas que ya están en operación, tales como los sistemas informáticos que permiten sistematizar solicitudes de información para facilitar la identificación precisa de temas problemáticos en la administración; o bien, emplear programas de análisis (de mínimo costo) que permiten generar estadísticas detalladas sobre el uso de portales de internet, como por ejemplo tiempo de consulta promedio, número de visitas, número de usuarios, número de páginas vistas, frecuencia de uso del mismo usuario, las rutas de entrada de las peticiones y el número de vínculos necesarios para llegar a la información requerida, palabras claves de búsqueda, entre otros. Esta información permitirá evaluar si la página de internet se encuentra bien organizada y es efectivamente accesible al público en general.

Segundo, resulta fundamental reducir los espacios de discrecionalidad e incertidumbre en la operación cotidiana de la transparencia. Para ello, dos pasos inmediatos son la aprobación e implementación de manuales de operación y procedimiento -así como la elaboración de catálogos de información reservada- y la definición de criterios precisos sobre el perfil idóneo de los titulares de las unidades de acceso y los llamados “enlaces” al interior de la organización. Sin embargo, la existencia de personal con características específicas en áreas de transparencia no es suficiente si no existen las condiciones necesarias para que este personal además sea estable. Sólo así, los esfuerzos de capacitación de los OG rendirán los frutos esperados.

Tercero, es importante un esfuerzo mayor en la capacitación de los sujetos que “demandan” información. Si bien, algunos OG ya realizan un importante esfuerzo por alcanzar los rincones más remotos de las distintas entidades del país, en donde enfocan la mayor parte de las acciones a la capacitación de gobiernos locales, es importante generar una “capacitación estratégica”, de impacto expansivo a la sociedad en general, como por ejemplo, capacitación en centros de educación superior que son semilleros de organizaciones sociales, centros comunitarios, organizaciones de la sociedad civil. Un aspecto adicional (y un reto, sin duda alguna) en la capacitación de la “demanda” de transparencia consiste en generar propuestas y

A decorative graphic in the top left corner of the page, featuring overlapping curved shapes in shades of blue and grey, resembling a stylized wave or a modern architectural element.

estrategias efectivas para integrar a los sectores de la sociedad que presentan un amplio rezago en el uso de computadoras y tecnologías de la información.

Cuarto, la información sobre las características de las unidades de acceso que se presentó en este capítulo indica la necesidad de estudiar con mayor detalle las implicaciones de los distintos modelos de operación identificados en este documento, pues las estrategias de colaboración –y capacitación- pueden diferir.

La heterogeneidad observada en las capacidades administrativas de los OG y de los sujetos obligados es alta. Pero el reto es más complejo que simplemente afinar las leyes y aumentar los recursos. Hay por delante una tarea administrativa compleja, de construcción de capacidad operativa (mejorar los procesos de recursos humanos, desarrollar mejores instrumentos tecnológicos) y de fortalecimiento organizacional (con reglas y procesos que articulen mejor el desempeño de funcionarios, que acoten la discrecionalidad y guíen la toma de decisiones). También hay que trabajar en la interacción entre OG y sujetos obligados, para aumentar la posibilidad de incidir de manera efectiva en el comportamiento de las unidades de acceso. Sólo así se podría consolidar un entramado de obligaciones, procesos y responsables capaces de dar sustancia al derecho de acceso a la información pública.

## **VI. Aspectos estadísticos**

### **A. Introducción**

La información actualizada y oportuna sobre el ejercicio del derecho a la información es esencial para la toma de decisiones, la evaluación del desempeño y la memoria institucional. En materia de transparencia y acceso a la información, la estadística que se genera puede constituir un insumo para conocer las cargas de trabajo, diagnosticar y resolver oportunamente los problemas, y aprender, comparar y valorar las diferencias entre los distintos sujetos obligados.

### **B. Nota metodológica**

La información que se presenta a continuación corresponde a 4 reactivos del cuestionario enviado a todos los órganos garantes, uno de los cuales es una plantilla en formato Excel sobre datos estadísticos de los órganos garantes. Ésta contiene 21 reactivos, organizados en cinco secciones y fue respondida por todos los órganos garantes. Adicionalmente, se envió una segunda plantilla en Excel para conocer el número total de solicitudes de acceso presentadas entre el 2005 y 2009 en cada entidad. Este formato contiene 7 reactivos y fue respondida por veintiocho órganos garantes. A partir de esta información se diseñaron 3 matrices para el manejo de la información recaba. Adicionalmente se integraron variables como el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), la población total y la población mayor a 12 años de edad, así como el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Con esta información se generaron los datos estadísticos-descriptivos que se presentan a continuación.

## C. Estadística descriptiva

### 1. Solicitudes de acceso a la información<sup>71</sup>

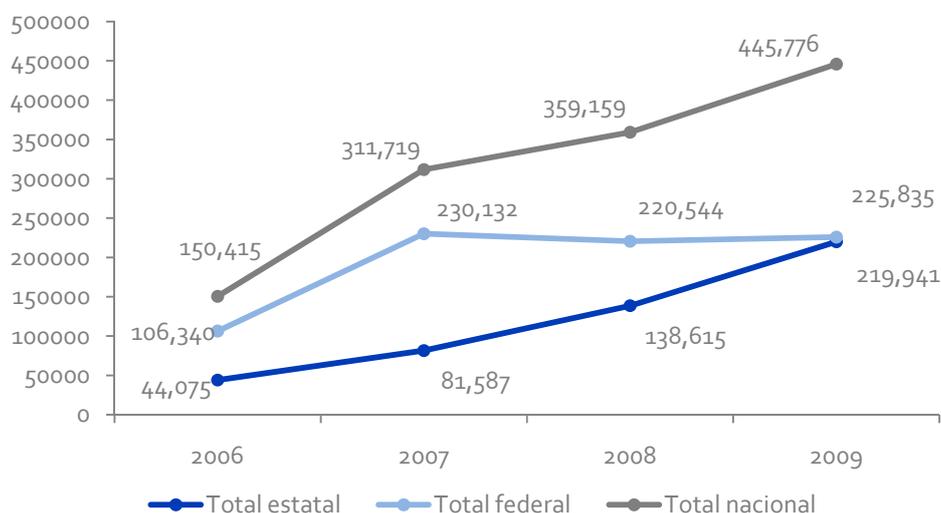
El total nacional de solicitudes de acceso a la información (solicitudes) manifestó una tendencia a la alza, registrándose en un periodo de apenas 2 años (de 2007 a 2009) un incremento de casi el 70% en el número de solicitudes. Este incremento se debe esencialmente al aumento que se presentó en el número de solicitudes a nivel estatal, pues en el mismo periodo las solicitudes en este nivel de gobierno crecieron en un 270%. Por su parte, las solicitudes a nivel federal se estabilizaron a partir de 2007, experimentando ligeros retrocesos en 2008 y 2009, pero en un rango aparentemente consolidado que oscila entre las 220 mil y las 226 mil solicitudes.

---

<sup>71</sup> Para fines del presente capítulo los datos estatales integran los datos proporcionados por los institutos de acceso a la información de las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Por su parte, los datos federales incluyen: a) Poder Ejecutivo incluye los datos reportados por el IFAI para la Administración Pública Federal; b) Poder Legislativo incluye los datos reportados por la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la Auditoría Superior de la Federación; c) Poder Judicial incluye los datos reportados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, y d) Órganos autónomos que integran los datos reportados por Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Federal de Acceso a la Información, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Federal Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Superior Agrario, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Universidad Autónoma de Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México.

**Gráfica 6.1: Total de solicitudes de acceso a la información**



Es difícil encontrar una respuesta única al por qué las solicitudes a niveles federal se han estabilizado, mientras que las solicitudes de acceso en las entidades federativas aún están en crecimiento. De manera tentativa ofrecemos las siguientes hipótesis para explicar este fenómeno.

- a) **Tiempos diferentes de institucionalización de los procesos de acceso a la información.** Siguiendo el ejemplo de otros procesos de la administración pública (como por ejemplo la federalización de los presupuestos) la institucionalización del acceso a la información fue llegando del centro del país a los estados, en oleadas sucesivas. En consecuencia es normal que el Gobierno Federal haya avanzado en aspectos varios del acceso a la información y que uno de los primeros signos de la institucionalización de la misma, sea la estabilización del número de solicitudes. Por su parte, las entidades se encuentran consolidando sus sistemas de acceso y experimentan un número creciente de solicitudes que se estabilizará en la medida en que dicho sistema penetre adecuadamente en los distintos segmentos de la sociedad.
- b) **Procesos de transición democrática en marcha en varios estados del país.** Sin prejuzgar sobre los colores partidistas hegemónicos en varias entidades del país, es un

hecho que muchas de ellas aún se encuentran inmersas en procesos de liberalización política y/o transición democrática. Como es sabido, el acceso a la información pública gubernamental es uno de los puntales en el que se fundamentan luchas partidistas y contiendas político-electoral. Por lo anterior, es de suponer que una vez que se hayan consolidado gobiernos de transición y entren a etapas de normalidad democrática, el interés por la información pública gubernamental deje de experimentar los crecimientos exponenciales que hemos visto en los últimos 3 años.

- c) **Campañas de comunicación para la difusión de los canales de acceso a la información estatales.** En este mismo sentido, a pesar de que no contamos con datos de monitoreo de medios de comunicación, para calcular el número de campañas de comunicación que se han lanzado en los estados para dar a conocer las vías de acceso a la información pública gubernamental (así como el monto de las correspondientes inversiones publicitarias o minutos de tiempo aire que se han destinados para tal fin), es evidente el esfuerzo creciente de los sujetos obligados, especialmente los órganos garantes, dedicado a la difusión. Importantes esfuerzos se están realizando en las entidades federativas para difundir la información que tienen a disponibilidad de los ciudadanos los sujetos obligados. Es decir, quizá estamos presenciando el impacto social de dichas campañas y de un interés creciente de los ciudadanos por hacer uso de estos nuevos instrumentos.

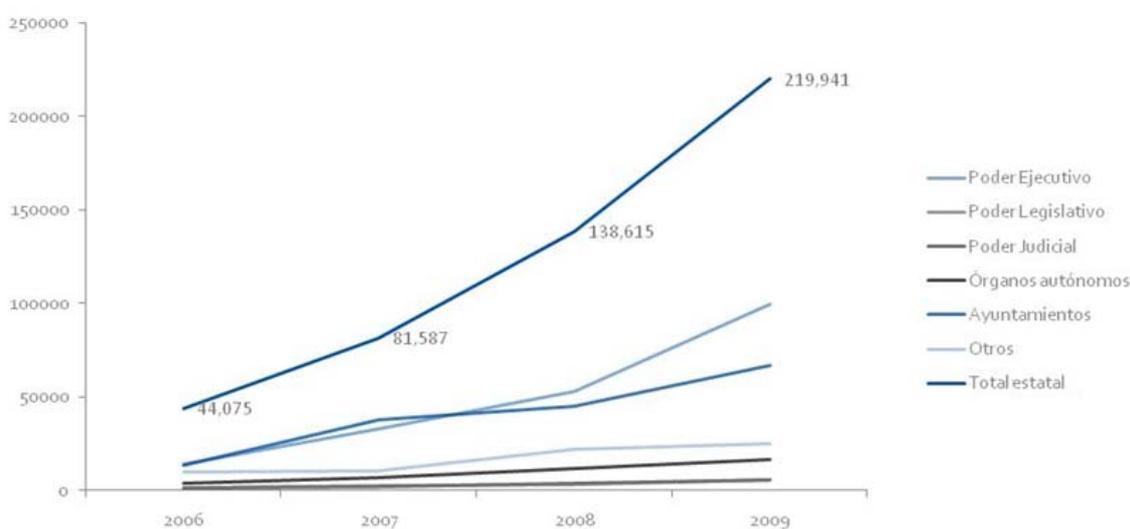
De ser ciertas una o varias de estas hipótesis, la tendencia en el número de solicitudes de acceso en el ámbito estatal experimentará un comportamiento similar al de su contraparte federal. Mantendrá su tendencia a la alza hasta estabilizarse en un rango aún por determinar. Será interesante verificar si en el corto o mediano plazo las tendencias en las solicitudes de acceso a la información a nivel federal mantienen la estabilidad actual o si retoman una tendencia a la alza.

En relación a la distribución de las solicitudes entre los distintos sujetos obligados resulta interesante señalar que hay una tendencia muy marcada por parte de los ciudadanos por

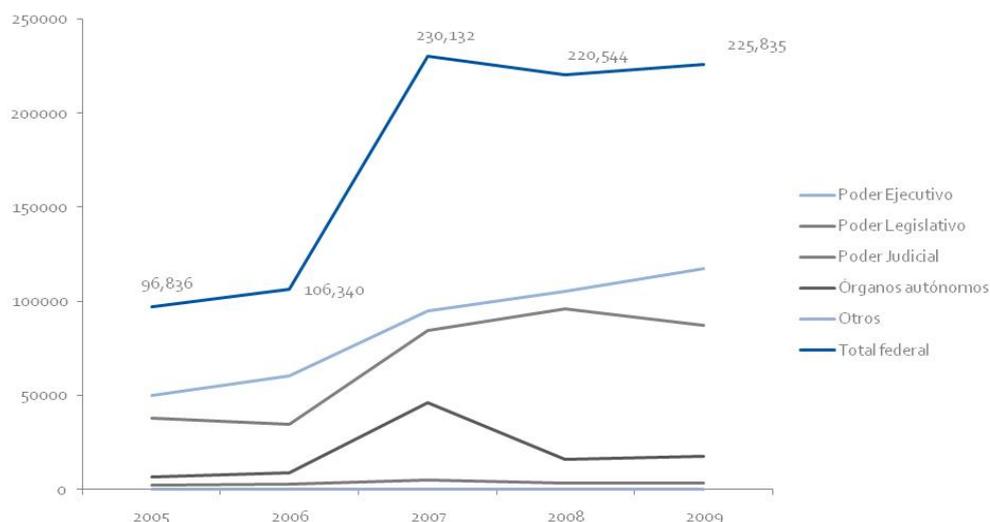
querer conocer más acerca de aquellas instituciones que son encabezadas por titulares unipersonales (gubernaturas y presidencias municipales), por sobre aquellas instituciones dirigidas por cuerpos de deliberación colegiada (poder judicial, congresos, órganos autónomos). Lo anterior puede deberse tanto a razones de cultura política (los iconos de identidad colectiva del poder en México siguen siendo las personas y no las instituciones), a razones totalmente aleatorias cuya identificación está fuera de los alcances de la presente investigación (verbi gratia impacto estacional de campañas de comunicación) o a factores que tienen que ver directamente con el nivel de eficacia y accesibilidad de los procesos de acceso a la información de la dependencias.

A continuación se presentan los datos para las entidades federativas y para la Federación.

**Gráfica 6.2: Distribución de solicitudes de acceso por tipo de sujeto obligado en el ámbito estatal y DF**



**Gráfica 6.3: Distribución de solicitudes de acceso por tipo de sujeto obligado en el ámbito federal**



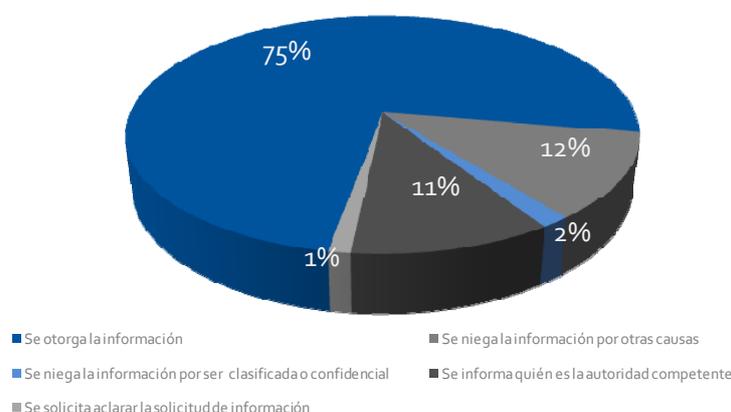
Así, el último crecimiento que sufrió el número de solicitudes de información federal, se debe casi en su totalidad al incremento de solicitudes que registra el poder ejecutivo federal. A nivel estatal, el repunte en solicitudes de información se corresponde con un incremento análogo en el número de solicitudes que recibieron las oficinas de los gobernadores de los estados del país, así como los presidentes municipales.

## 2. Estadística en los órganos garantes

De los 33 órganos garantes del país, 30 reportan que recaban información sobre la cantidad y el tipo de solicitudes de información realizadas a los sujetos obligados (Nuevo León, Puebla y Tamaulipas son los que no lo hacen).

Por otro lado, del total de solicitudes de acceso presentadas de 2005 al 2009 ante los órganos garantes, el 75% de las mismas fue calificada positivamente, manifestando la necesidad de otorgar la información solicitada. Solo en el 12% de las solicitudes se negó rotundamente el acceso. A continuación se presentan los datos para el periodo 2005-2009.

**Gráfica 6.4: Distribución del sentido de las respuestas a las solicitudes de acceso presentadas ante los órganos garantes 2005-2009**

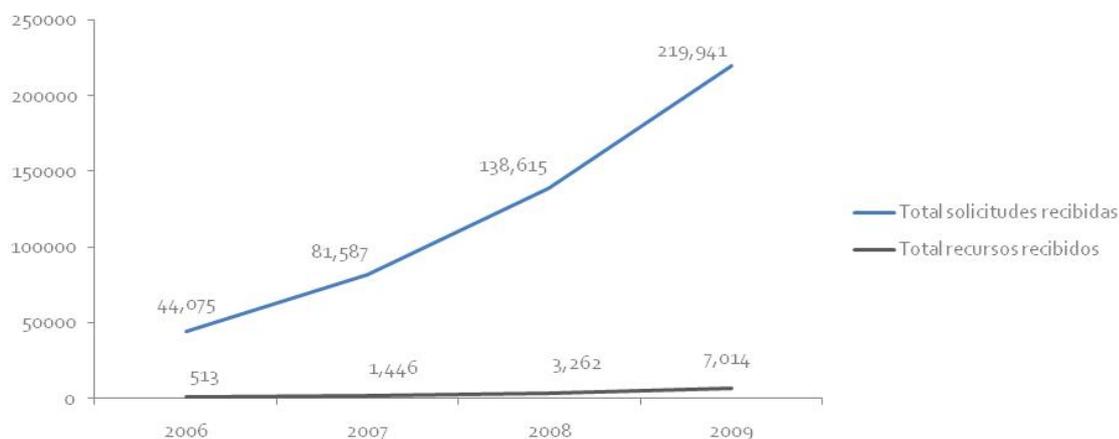


Este hecho brinda cierto nivel de certidumbre sobre el nivel de independencia de los órganos garantes y del papel que dichos órganos ya desempeñan para mejorar las prácticas en materia de transparencia y acceso a la información. Sin duda todavía hay un área de oportunidad en este rubro, pero este indicador de desempeño para los órganos garantes permite mantener cierto nivel de optimismo sobre el futuro a corto plazo.

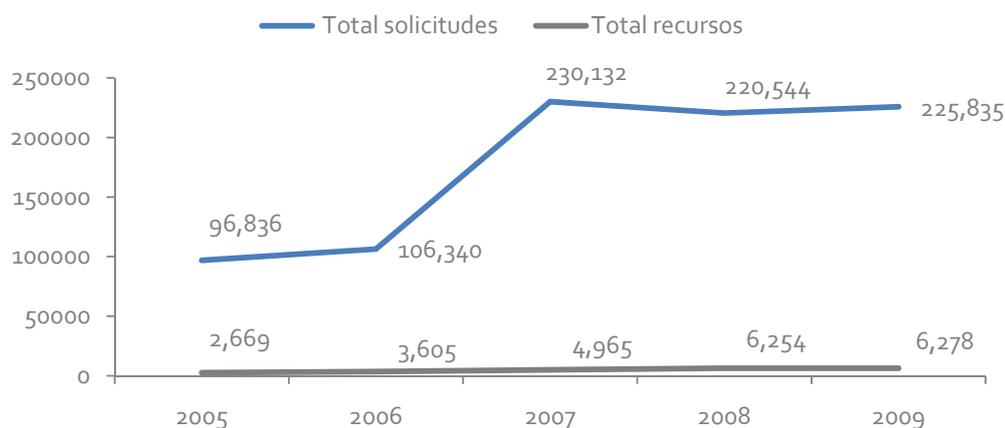
### 3. Solicitudes de acceso a la información versus recursos de revisión

A pesar de que los incrementos en el número de recursos de revisión tanto para las solicitudes federales, como estatales, creció más o menos en la misma proporción con relación a los incrementos de solicitudes totales para ambas categorías, no se aprecia un foco rojo al realizar los cruces entre solicitudes *versus* recursos, debido a la baja proporción de recursos de revisión que se realizan. Es decir, si bien es cierto que de 2006 a 2009 el número de recursos de revisión para las solicitudes estatales creció en más de 1300%, creció sobre una base muy pequeña de apenas 513 recursos de revisión procesados en 2006. Algo similar ocurre con los recursos federales en donde en el mismo periodo en donde dicha cifra se triplicó, pero por sobre una base apenas una cantidad de 2,699 casos en 2006. A continuación se presenta las gráficas correspondientes.

**Gráfica 6.5: Total de solicitudes de acceso y recursos presentados en el ámbito estatal y DF**



**Gráfica 6.6: Total de solicitudes de acceso y recursos presentados en el ámbito federal**



Para el caso federal resulta interesante desagregar los datos relacionados con recursos considerando ante qué institución se presentaron. Como se desprende de los datos contenidos en la tabla 6.1 el IFAI, al tramitar un mínimo de 2,640 (2005) y un máximo de 6,038 (en el 2009), concentra la mayoría de recursos presentados en el ámbito federal. Sin embargo, es importante mencionar el aumento que a partir del año 2008 ha presentado el número de recursos presentados ante los otros sujetos obligados (OSOS).

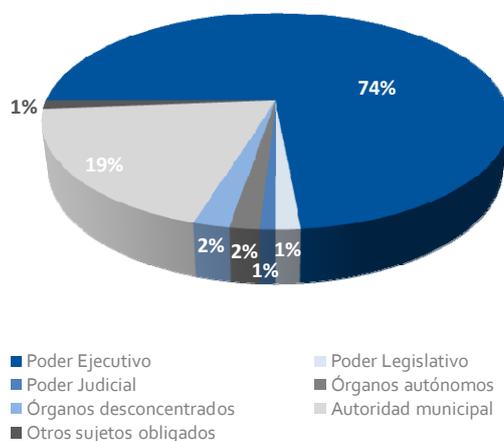
**Tabla 6.1: Recursos presentados ante el IFAI y ante los OSOS**

Año	Recursos tramitados ante el IFAI	Recursos tramitados ante los OSOS
2005	2,640	29
2006	3,533	72
2007	4,864	101
2008	6,053	201
2009	6,038	240

#### 4. Recursos de revisión y amparo

De 2005 a 2009 el poder ejecutivo concentró el 74% de los recursos de revisión presentados por los ciudadanos. Le siguen los municipios con el 19% de los recursos de revisión. Finalmente el poder legislativo, el poder judicial, los órganos autónomos, desconcentrados y otros sujetos obligados suman el restante 7% de los mismos. Dicha cifra se deriva de manera natural de la cantidad de solicitudes de información que llegan a las dependencias.

**Gráfica 6.7: Distribución del sentido de los recursos de revisión 2005-2009**

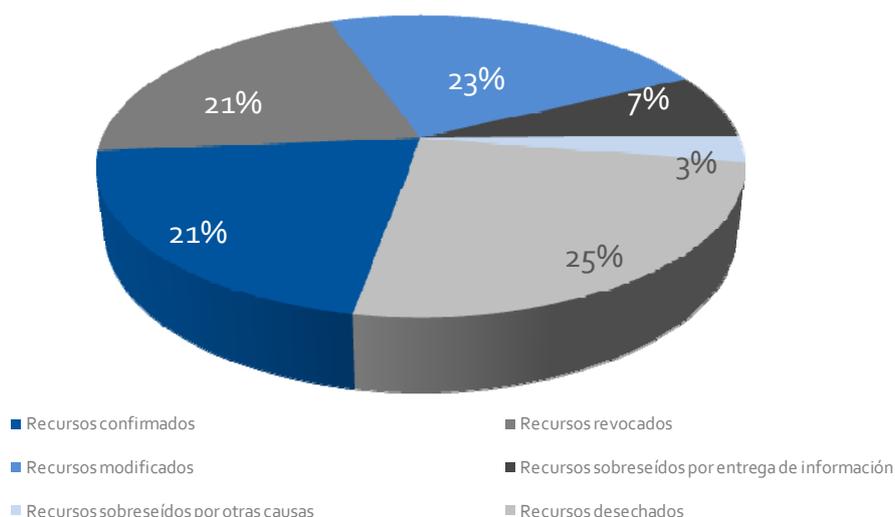


Como se ya se había observado anteriormente, las instituciones encabezadas por titulares unipersonales atraen en mayor medida la atención ciudadana y son objeto de un mayor escrutinio público. Se puede considerar normal que sean estas mismas dependencias las que concentren el mayor número de recursos de revisión. Sin embargo, estamos frente a

proporciones diferentes. El que un 74% de los recursos de revisión lo concentren las dependencias del poder ejecutivo nos habla de mayor cautela de parte de los funcionarios de este ámbito de gobierno para dar a conocer información relacionada con el desempeño de sus titulares (secretario de estado federales, gobernadores y presidentes municipales) o de sus dependencias.

Por último, y en relación al sentido con que son resueltos los recursos presentados ante los órganos garantes los datos indican que 1 de cada 4 recursos son desechados por diversas razones.

**Gráfica 6.8: Distribución del sentido de los recursos de revisión 2005-2009**

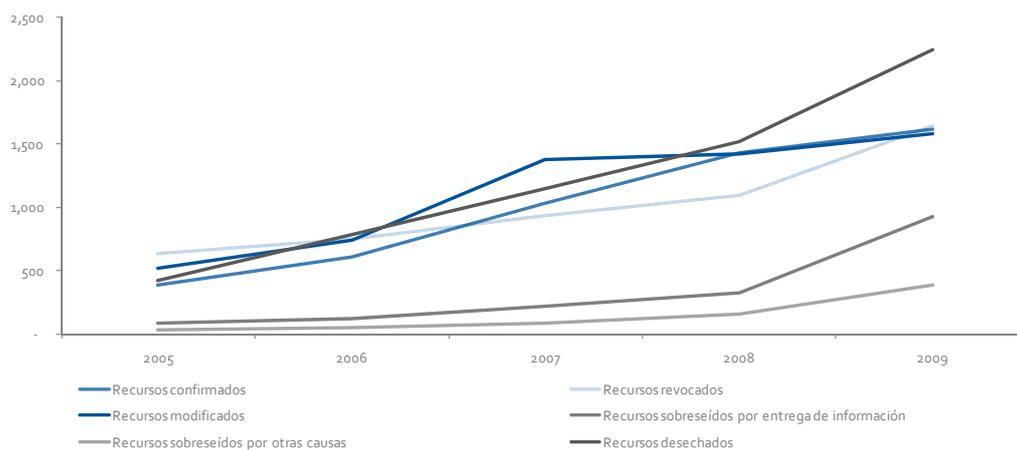


Como se desprende de la gráfica anterior, el 23% de los recursos se resolvió en sentido de modificar la resolución del sujeto obligado impugnada; el 3% fue sobreseído, el 21% de los recursos fueron revocados; el 7% fue sobreseído por entrega de información; y el 25% de los recursos fue desechado.

Al analizar los datos como serie de tiempo se identifica una tendencia de incremento sustancial de recursos desechados por parte de los órganos garantes como proporción del total. El punto de inflexión se presentó en el 2007, en el que el número de recursos modificados era el que

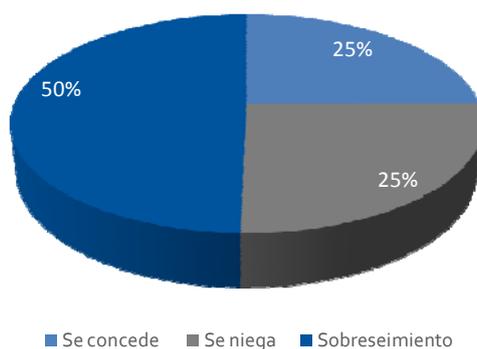
tenía el mayor porcentaje. A continuación se presenta la evolución del número de recursos atendiendo al sentido de su resolución.

**Gráfica 6.9: Evolución de la distribución del sentido de los recursos de revisión 2005-2009**



Por último, en relación al número de amparos interpuestos en contra de las resoluciones de los institutos, una cuarta parte fueron concedidos, otra cuarta parte fueron negados y el 50% fue sobreseído, tal como se desprende de la siguiente gráfica.

**Gráfica 6.10: Distribución del sentido de los amparos interpuestos 2005-2009**



#### D. Estadística en las unidades de enlace

Quizá no sea necesario insistir sobre la importancia de contar con registros estadísticos sobre los procesos hasta aquí estudiados. Yendo un poco más lejos podríamos incluso afirmar que el uso de estas herramientas nos habla del nivel de profesionalización de los sujetos obligados en el cumplimiento de sus objetivos primarios. No tener este instrumento, generarlo de manera manual o no utilizarlo para el redireccionamiento estratégico de las actividades significa mantener el desarrollo de los procesos en modalidades carentes de revisión de avances y resultados.

Un alto porcentaje de sujetos obligados señaló que tenía como práctica regular la generación de estadísticas sobre las solicitudes de información que reciben (85.03%). En función de los recursos con los que cuentan y su aún reciente incorporación en los procesos de transparencia en el acceso a la información, extraña pero satisfactoriamente, los municipios concentraron el porcentaje más alto de sujetos obligados (97%) que realizan estadísticas sobre su actividad. De manera un tanto contradictoria, fueron las unidades de enlace de los órganos garantes las que reportaron el porcentaje más bajo de realización de estos mismo reportes (83%).

En relación a los mecanismos utilizados para la elaboración de estadística a nivel nacional el 31% de los sujetos reportó que emplea una plataforma propia para la generación de reportes estadísticos, el 39% señaló que utiliza un conteo simple para el mismo fin (en hojas de cálculo), el 29% utiliza las herramientas que proporciona INFOMEX y el 31% restante lo hace a través de su plataforma de gestión de solicitudes. La revisión por tipo de sujeto obligado nos ofrece resultados variados, pero que en todo caso consolidan un hecho preocupante. Un porcentaje alto de sujetos emplea métodos cuasi artesanales para la elaboración de sus registros y reportes estadísticos.

Proceder de este modo eleva el riesgo de tener altos márgenes de error, incrementa el número de horas hombre que se deben dedicar a tareas diferentes a la atención de solicitudes de

acceso a la información, propicia el establecimiento de tareas operativas innecesarias que provocan resistencias para su ejecución, etc.

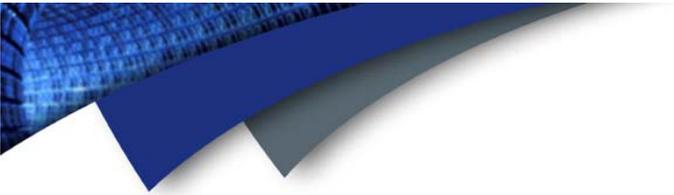
Es importante resaltar que no solo se deben contar con reportes estadísticos y métodos automatizados confiables para generarlos. También deben incorporarse sus resultados en los procesos de toma de decisiones y de mejora continua de los procesos. Las tendencias de largo plazo que se pueden detectar en los datos estadísticos no sólo son reportes anecdóticos o bitácoras de actividades. Con los registros se pueden detectar constantes en las solicitudes de información de los usuarios, errores comunes internos para el procesamiento de solicitudes, temáticas de mayor interés para los usuarios, mejores prácticas para la difusión de información gubernamental, etc.

Sin embargo, a nivel nacional el 63% de los sujetos obligados entrevistados afirmó que utiliza los reportes estadísticos como informes de gestión y solo el 37% advirtió que estos mismos reportes eran utilizados para actividades de planeación de mayor nivel. Es indispensable trascender este escenario hasta consolidar sistemas de recolección de información que estén plenamente incorporados en los procesos de operación y de toma de decisiones.

#### **E. Conclusiones y recomendaciones**

Hasta el día de hoy la institucionalización de los procesos de transparencia ha pasado por su fase normativa, de difusión e implantación en los distintos ámbitos de gobierno. Sin embargo es necesario avanzar un poco más hasta establecer metodologías para evaluar el impacto y resultados que se están obteniendo con el desarrollo de tales prácticas.

Acorde con otros ámbitos de las ciencias sociales, el desarrollo de políticas públicas para la transparencia y acceso a la información pública gubernamental debe poder medirse con indicadores duros con los que podamos generar planes de mejora continua y de estandarización de procesos. Si bien es cierto que la información estadística no es el único instrumento, sí es uno de los más importantes.

A decorative graphic in the top left corner features overlapping curved shapes in shades of blue and grey, with a subtle grid pattern in the background.

En este mismo sentido, para constituir un sistema de “estadística de la transparencia” es necesario contar con sistemas eficientes de generación, mantenimiento, actualización, y uso de la información. Al dotarnos de esta herramienta partimos de una premisa que damos como cierta y que destaca que la estadística debe de ser parte de la política de transparencia y rendición de cuentas que mejoren la calidad de la operación de los sujetos obligados.

La única manera de mejorar los procesos es estableciendo referentes de comparación a nivel estatal, con las contrapartes de otras entidades y a nivel nacional. Con datos desagregados, índices, tablas y gráficos damos el primer paso para el establecimiento de controles mínimos para medir los avances de los distintos sujetos obligados en materia de transparencia, así como para dimensionar con veracidad cargas de trabajo y la demanda que los sujetos obligados enfrentan.

La creación, actualización y consulta de estas bases de datos no deben considerarse como una carga excesiva e insustancial para los funcionarios. Antes bien debe ponderarse por el justo valor que tiene para el desarrollo de políticas públicas. Su generación y consulta debe ser parte de la cotidianeidad en el desarrollo de las prácticas de acceso a la información.

Las buenas prácticas para la generación de bases de datos análogas indican que:

- Para ser funcional se debe limitar adecuadamente la información que se recopila.
- Se deben privilegiar medios electrónicos y automatizados, así como categorías transversales (genéricas) a nivel nacional.
- Cada registro debe estar necesariamente relacionado con el número de expediente correspondiente.

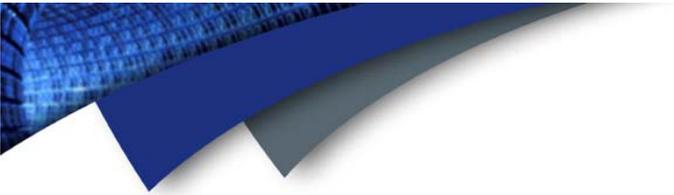
Tomar estas sencillas recomendaciones es un primer paso para resolver satisfactoriamente el problema de la inexistencia de índices para la evaluación de desempeño y de mejora de los procesos hasta aquí estudiados.

De igual modo, contar con métricas y demás instrumentos de evaluación no exime de la necesidad de establecer tiempos y períodos específicos para la revisión de avances. Las metodologías para la evaluación de resultados debe generar información segmentada por variables y tiempo – reportes mensuales y anuales mínimamente. Esta información debe de ser consultable por las áreas relevantes de cada sujeto obligado y por la ciudadanía en general y constituirse en un insumo directo no sólo para la elaboración de informes (uso básico), sino como herramienta esencial para la toma de decisiones dentro de la institución (uso avanzado).

En una fase más avanzada de evaluación y aplicación de correcciones, el manejo experto de las mejores prácticas debe servir para la implantación de procesos de certificación en materia de acceso a la información, la generación de manuales de procedimientos y la actualización permanente.

Finalmente los sujetos obligados podrían vincular los datos estadísticos de visitas a sus portales con las tendencias en el tipo de información que solicitan con mayor frecuencia los ciudadanos. Independientemente del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y revisando las constantes en el tipo de información requerida por la ciudadanía, se pueden montar apartados en los portales de internet con la información más frecuentemente solicitada por los usuarios. Ello redundaría en un ahorro significativo de horas hombre y demás recursos que se destinan para dar respuestas a solicitudes que se presentan con regularidad. Se podría seguir este patrón hasta dinamizar enteramente los apartados de transparencia de los portales de internet con base en algunas tendencias generales de solicitudes de información.

En este mismo sentido debe explorarse la posibilidad de que los sujetos obligados incorporen de manera optativa una batería eficaz de reactivos que permitan identificar de forma genérica el tipo de usuario que realiza solicitudes de acceso a la información, así como un sistema adecuado de clasificación de las solicitudes atendiendo al contenido material de las mismas. Contando con datos básicos, pero sistematizados en torno al género, edad, lugar de residencia, profesión, etc., se puede trazar un perfil básico del público objetivo y de este modo

A decorative graphic in the top left corner features overlapping, curved shapes in shades of blue and grey, resembling a stylized wave or a modern architectural element.

direccionar aspectos varios de las políticas de transparencia. Por ejemplo, las estrategias de difusión (direccionando las campañas hacia aquellos medios más consumidos por nuestra población objetivo), la selección de canales y vías de contacto con la población (identificando si aparte del contacto electrónico es necesario establecer otros canales de comunicación), los tiempos de respuesta (si sabemos cuál es el perfil profesional de los usuarios y sus preferencias temáticas podremos agilizar los procesos de generación de información por anticipado), etc., podrían verse reducidos y mejorados sustancialmente. Contar con un perfil de usuario es indispensable para el desarrollo de cualquier política pública.

En el largo camino que se debe recorrer para consolidar los procesos de acceso a la información, los mecanismos para la evaluación de resultados, manuales de procedimientos, procesos de certificación, perfiles de usuario, etc., son pasos intermedios para transformar el acceso a la información de un proceso de carácter esencialmente político, a uno eminentemente ligado con las mejores prácticas en materia de políticas y administración pública. Así, contar con sencillos, pero sólidos mecanismos de generación, análisis y uso de información estadística resulta indispensable.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo sintetiza los resultados del estudio, intenta avanzar en algunas líneas que permitan explicar la situación que guarda la transparencia y el acceso a la información en el país, elabora una serie de recomendaciones generales que se desprenden de la investigación y plantea algunas interrogantes que requieren de nuevos estudios que amplíen la limitada comprensión que aún tenemos de la implementación de una de las políticas públicas más importantes para consolidar la gobernanza democrática del país.

### A. Las dimensiones de la métrica

En la presentación de este estudio señalamos que el acceso a la información y la transparencia son fenómenos complejos y dinámicos cuya evaluación implica resolver importantes problemas metodológicos. Partimos de la hipótesis que la métrica de la transparencia suponía considerar varias dimensiones, cada una de las cuáles tiene una especificidad y supone medir sujetos, condiciones y capacidades diferentes. Por esta razón, aunque matemáticamente era posible construir un índice agregado, tomamos la decisión de no hacerlo. Ello por dos razones fundamentales. La primera que suponía sumar “peras y manzanas”, es decir, elementos que miden aspectos que no son agregables. La segunda, que el propósito del estudio es mostrar la complejidad y riqueza de la situación nacional, tanto en lo que se ha avanzado como en lo que falta por hacer. Por ello, una presentación desagregada de los datos permite mostrar con mayor nitidez las diferentes dimensiones de la transparencia y el acceso a la información. Creemos que con ello podemos contribuir mejor al propósito del estudio.

A continuación se reportan los resultados globales para cada una de las dimensiones de la Métrica, a saber: normativa, portales, usuario simulado y capacidades institucionales.

**Tabla 7.1: Valores por entidad por dimensión**

Estado	Valores normatividad	Valores portales	Valores usuario simulado	Valores capacidades inst.
Aguascalientes	0.673	0.972	0.841	0.721
Baja California	0.490	0.801	0.798	0.153
Baja California Sur	0.523	0.531	0.677	0.325
Campeche	0.802	0.806	0.856	0.403
Chiapas	0.733	0.897	0.964	0.734
Chihuahua	0.710	0.791	0.927	0.589
Coahuila	0.941	0.760	0.873	0.485
Colima	0.637	0.654	0.736	0.281
Distrito Federal	0.944	0.978	0.943	0.808
Durango	0.870	0.642	0.815	0.436
Estado de México	0.690	0.821	0.931	0.807
Guanajuato	0.600	0.885	0.981	0.721
Guerrero	0.639	0.619	0.829	0.573
Hidalgo	0.804	0.914	0.380	0.536
Jalisco	0.693	0.846	0.911	0.654
Michoacán	0.633	0.648	0.907	0.304
Morelos	0.867	0.794	0.878	0.351
Nayarit	0.756	0.774	0.779	0.581
Nuevo León	0.910	0.725	0.909	0.636
Oaxaca	0.799	0.579	0.802	0.676
Puebla	0.784	0.582	0.839	0.470
Querétaro	0.691	0.515	0.731	0.396
Quintana Roo	0.751	0.852	0.332	0.739
San Luis Potosí	0.820	0.791	0.873	0.791
Sinaloa	0.797	0.832	0.873	0.561
Sonora	0.722	0.956	0.858	0.482
Tabasco	0.845	0.882	0.864	0.789
Tamaulipas	0.861	0.883	0.923	0.284
Tlaxcala	0.760	0.606	0.572	0.761
Veracruz	0.926	0.774	0.901	0.790
Yucatán	0.873	0.793	0.865	0.561
Zacatecas	0.789	0.821	0.823	0.587
Federación	0.806	0.961	0.911	0.693
<b>Promedio nacional</b>	<b>0.762</b>	<b>0.778</b>	<b>0.821</b>	<b>0.566</b>

La siguiente tabla presenta la posición que cada entidad, de acuerdo a su puntuación, obtuvo en cada componente o dimensión de la Métrica.

**Tablas 7.2: Posición por entidad por dimensión**

Estado	Posición normatividad	Posición portales	Posición usuario simulado	Posición capacidades inst.
Aguascalientes	27	2	20	9
Baja California	33	16	26	33
Baja California Sur	32	32	30	29
Campeche	13	15	19	26
Chiapas	21	6	2	8
Chihuahua	23	19	5	15
Coahuila	2	23	13	22
Colima	29	25	28	32
Distrito Federal	1	1	3	1
Durango	6	27	24	25
Estado de México	26	14	4	2
Guanajuato	31	7	1	10
Guerrero	28	28	22	18
Hidalgo	12	5	32	21
Jalisco	24	11	7	13
Michoacán	30	26	10	30
Morelos	7	17	12	28
Nayarit	19	22	27	17
Nuevo León	4	24	9	14
Oaxaca	14	31	25	12
Puebla	17	30	21	24
Querétaro	25	33	29	27
Quintana Roo	20	10	33	7
San Luis Potosí	10	20	14	3
Sinaloa	15	12	15	19
Sonora	22	4	18	23
Tabasco	9	9	17	5
Tamaulipas	8	8	6	31
Tlaxcala	18	29	31	6
Veracruz	3	21	11	4
Yucatán	5	18	16	20
Zacatecas	16	13	23	16
Federación	11	3	8	11

Por último, la siguiente tabla ordena por posiciones a las entidades para cada dimensión.

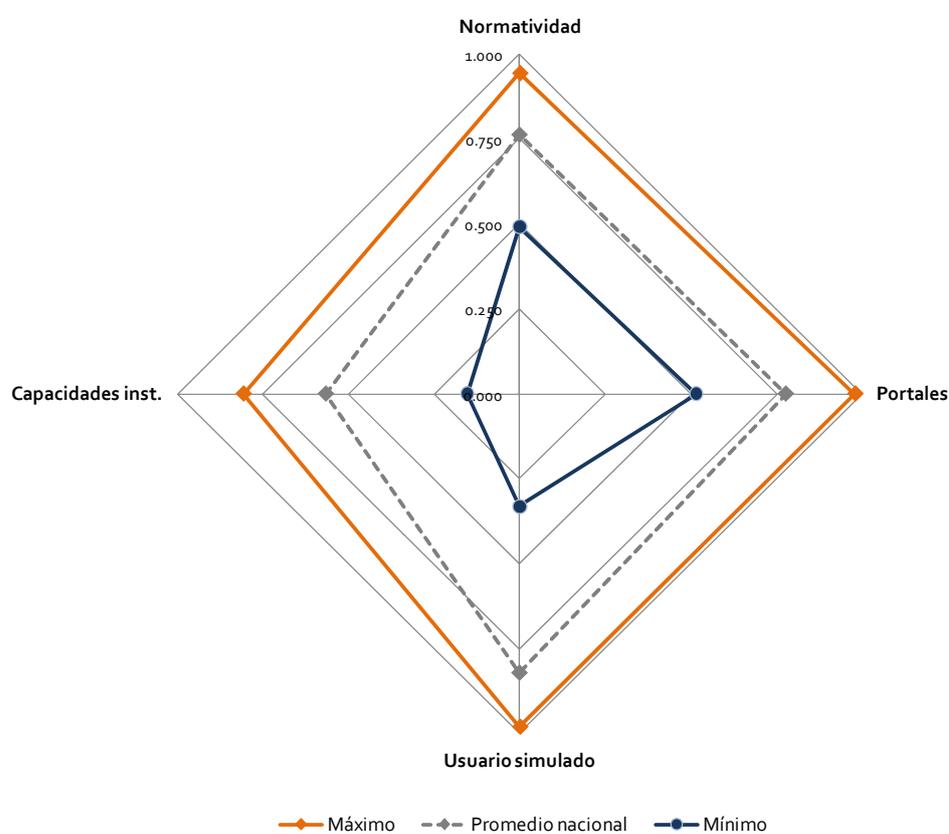
**Tabla 7.3: Posiciones por dimensión**

Posición	Normatividad	Portales	Usuario simulado	Capacidades inst.
1	Distrito Federal	Distrito Federal	Guanajuato	Distrito Federal
2	Coahuila	Aguascalientes	Chiapas	Estado de México
3	Veracruz	Federación	Distrito Federal	San Luis Potosí
4	Nuevo León	Sonora	Estado de México	Veracruz
5	Yucatán	Hidalgo	Chihuahua	Tabasco
6	Durango	Chiapas	Tamaulipas	Tlaxcala
7	Morelos	Guanajuato	Jalisco	Quintana Roo
8	Tamaulipas	Tamaulipas	Federación	Chiapas
9	Tabasco	Tabasco	Nuevo León	Aguascalientes
10	San Luis Potosí	Quintana Roo	Michoacán	Guanajuato
11	Federación	Jalisco	Veracruz	Federación
12	Hidalgo	Sinaloa	Morelos	Oaxaca
13	Campeche	Zacatecas	Coahuila	Jalisco
14	Oaxaca	Estado de México	San Luis Potosí	Nuevo León
15	Sinaloa	Campeche	Sinaloa	Chihuahua
16	Zacatecas	Baja California	Yucatán	Zacatecas
17	Puebla	Morelos	Tabasco	Nayarit
18	Tlaxcala	Yucatán	Sonora	Guerrero
19	Nayarit	Chihuahua	Campeche	Sinaloa
20	Quintana Roo	San Luis Potosí	Aguascalientes	Yucatán
21	Chiapas	Veracruz	Puebla	Hidalgo
22	Sonora	Nayarit	Guerrero	Coahuila
23	Chihuahua	Coahuila	Zacatecas	Sonora
24	Jalisco	Nuevo León	Durango	Puebla
25	Querétaro	Colima	Oaxaca	Durango
26	Estado de México	Michoacán	Baja California	Campeche
27	Aguascalientes	Durango	Nayarit	Querétaro
28	Guerrero	Guerrero	Colima	Morelos
29	Colima	Tlaxcala	Querétaro	Baja California Sur
30	Michoacán	Puebla	Baja California Sur	Michoacán
31	Guanajuato	Oaxaca	Tlaxcala	Tamaulipas
32	Baja California Sur	Baja California Sur	Hidalgo	Colima
33	Baja California	Querétaro	Quintana Roo	Baja California

De las tablas anteriores podemos desprender varias conclusiones.

1. Los resultados muestran con claridad que existen importantes asimetrías en el país. La brecha que existe entre la calificación más alta y la más baja en cada dimensión es claramente indicativa de este fenómeno. La siguiente gráfica muestra esta situación.

**Gráfica 7.1: Diferencias entre los valores de las dimensiones**



	Dimensión normatividad	Dimensión portales	Dimensión usuario simulado	Dimensión capacidades inst.
Máximo	0.944	0.978	0.981	0.808
Promedio nacional	0.762	0.778	0.821	0.566
Mínimo	0.490	0.515	0.332	0.153

La consecuencia de lo anterior es que mantenemos diferencias significativas en las condiciones del ejercicio del derecho en el país, lo cual genera que estamos lejos de lograr un ejercicio del derecho mínimamente uniforme y estable

2. El segundo elemento es la dispersión en los resultados. Esto significa que en un mismo estado las diferentes dimensiones muestran resultados diversos no siempre congruentes. Así, por ejemplo, un estado puede tener una buena ley, pero mostrar serias deficiencias en su aplicación. Lo contrario también es cierto. Hay entidades federativas cuya legislación deja que desear, pero tienen altas capacidades institucionales y buen desempeño en las otras dimensiones. También existe el caso de estados que se comportan sistemáticamente bien o mal. Lo cierto es que los resultados muestran que no existe una variable que explique los comportamientos asimétricos, y que se trata entonces del entre juego de diversos componentes lo que contribuye a un mejor o peor desempeño en la materia que nos ocupa. Este es un hallazgo que necesariamente requiere de mayor análisis para poder entender mejor la compleja dinámica de la transparencia.

3. Un tercer elemento a destacar es una institucionalización precaria en materia de transparencia y acceso a la información. Como ya avanzamos, las instituciones existen en todo el país. Sin embargo su grado de anclaje es limitado, particularmente en los municipios, donde cada tres años hay que empezar todo de nuevo. Una situación similar se desprende de las entrevistas y los datos duros en materia de unidades de enlace. Los funcionarios hacen un enorme esfuerzo por capacitarse y desarrollar sus tareas, pero existen cambios frecuentes que hacen perder el terreno ganado. Así periódicamente hay que aprender todo de nuevo. La carencia de procedimientos estandarizados, de manuales de procedimientos y de recursos humanos capacitados con una mínima estabilidad en sus funciones puede ser una explicación – parcial- de las diferencias que se encuentran en el país

## B. El valor de la especificidad de cada estado

Como puede apreciarse, la agregación de indicadores muestra tendencias que deben, sin embargo, tomarse con precaución pues la realidad de cada estado es también muy variable. El diagnóstico no estaría completo sin una mirada detallada al comportamiento de cada dimensión, en cada sujeto analizado, en cada estado de la República. Sólo esta mirada permite comprender con cierto detalle la dinámica particular que priva en cada entidad federativa. Para este propósito en la página de internet de esta investigación ([www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)) se encuentra un reporte detallado por cada entidad federativa que comprende los siguientes elementos<sup>72</sup>:

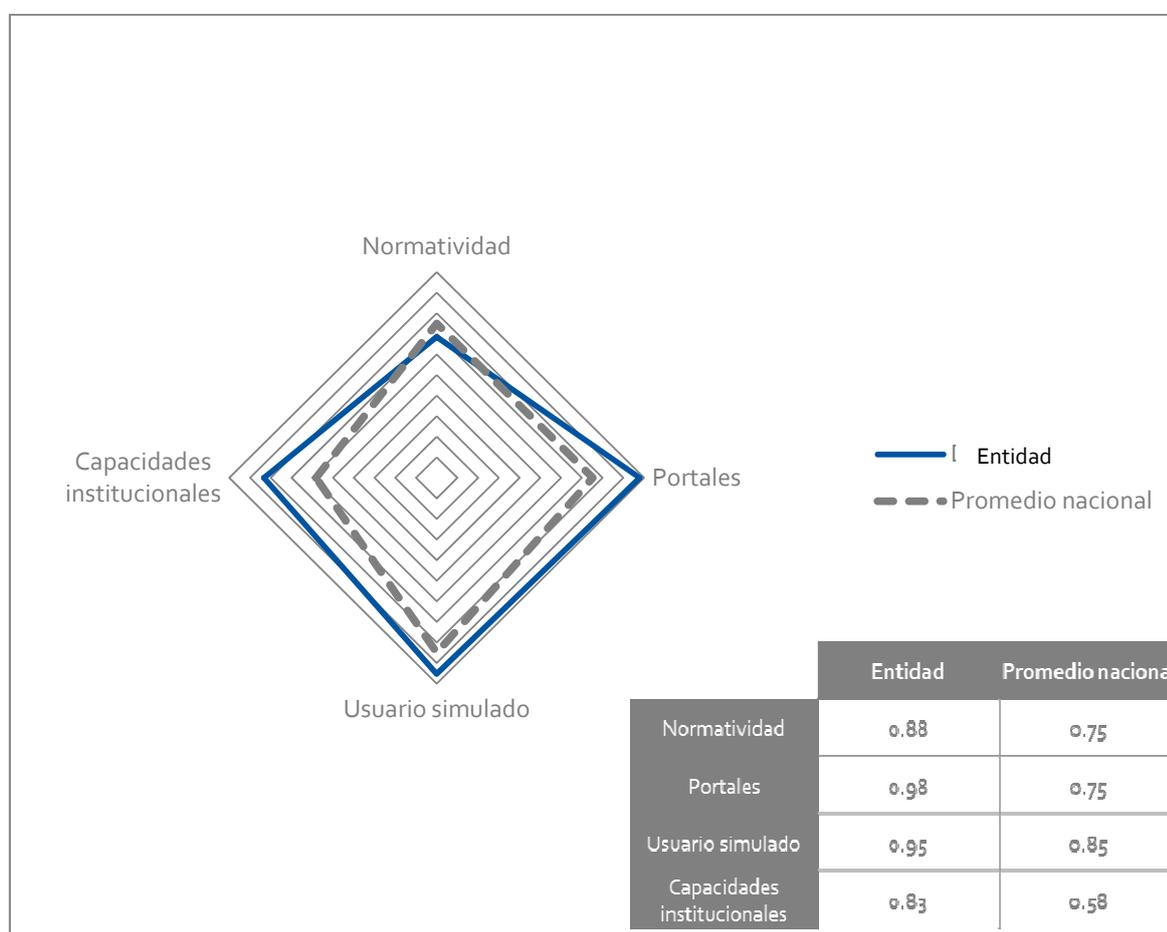
- La historia legislativa en materia de transparencia y acceso a la información
- El número de sujetos obligados
- Los valores que obtuvo esa entidad en cada una de las dimensiones de la métrica comparadas con el promedio nacional
- La puntuación por categoría de la dimensión normativa
- La puntuación por sujeto obligado en la dimensión portales
- La puntuación por sujeto obligado en la dimensión de usuario simulado (calidad de las respuestas)
- Los tiempos de respuesta por pregunta por sujeto obligado
- La puntuación y tiempo promedio de respuesta por tipo de sujeto obligado
- Los valores de la dimensión capacidades institucionales
- La estadística de solicitudes de acceso a la información por año (total estatal y por tipo de sujeto obligado)
- El número de solicitudes y recursos presentados

---

<sup>72</sup> El contenido de los reportes individuales puede variar de acuerdo a la información recabada.

Una mirada detallada a esta información permitirá a los lectores tener un cuadro completo de la realidad, ciertamente dinámica, de la transparencia y el acceso a la información en cada estado analizado. En particular resulta importante destacar las gráfica de valores de las cuatro dimensiones pues, de un solo golpe de vista, será posible valorar el comportamiento de esa entidad en cada dimensión y en conjunto, comparado con el promedio nacional. En seguida la gráfica 7.1 ilustra en un ejemplo ciego esa forma de presentar los datos:

**Gráfica 7.1 Ejemplo de comportamiento de un estado por dimensión**



### C. Hacia una explicación: algunas correlaciones significativas

Una pregunta importante con respecto a los resultados que se han presentado a lo largo de este análisis versa sobre las causantes o condicionantes de la variación entre los estados. En otros ámbitos de estudio (por ejemplo, las diferencias en nivel de democratización), usualmente se aluden dos factores para explicar la variación estatal. El primero es el nivel de desarrollo económico de los estados y el segundo se refiere al nivel de desarrollo humano. En este apartado retomamos ambos factores con el objetivo de investigar si existe algún tipo de correlación entre el sistema de transparencia de cada estado y su correspondiente nivel en estos dos factores.<sup>73</sup>

Como indicador del nivel de desarrollo humano empleamos el Índice de Desarrollo Humano (IDH) tal cual lo calcula el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.<sup>74</sup> Los datos que incluimos en este apartado son los más recientes a disposición del público (corresponden al año 2004). Como indicador (o *proxy*) del desarrollo económico usamos el producto interno bruto estatal, en millones de pesos, correspondiente al 2009.<sup>75</sup> El indicador del sistema de transparencia de cada estado consiste en el agregado de los índices correspondientes.

La gráfica siguiente presenta la correlación entre el IDH y el factor Transparencia. Si bien la gráfica sugiere una correlación positiva que coincide con la intuición de que a mayor IDH mayor (o mejor) será la calidad -en general- del sistema de transparencia, la correlación entre ambas variables es bastante débil (0.004). Esta situación indica que no existe una *variación sistemática* entre ambos factores; es decir, la solidez del sistema de transparencia no parece estar asociado al nivel de desarrollo humano. De hecho, esta correlación se debilita aún más y cambia de

---

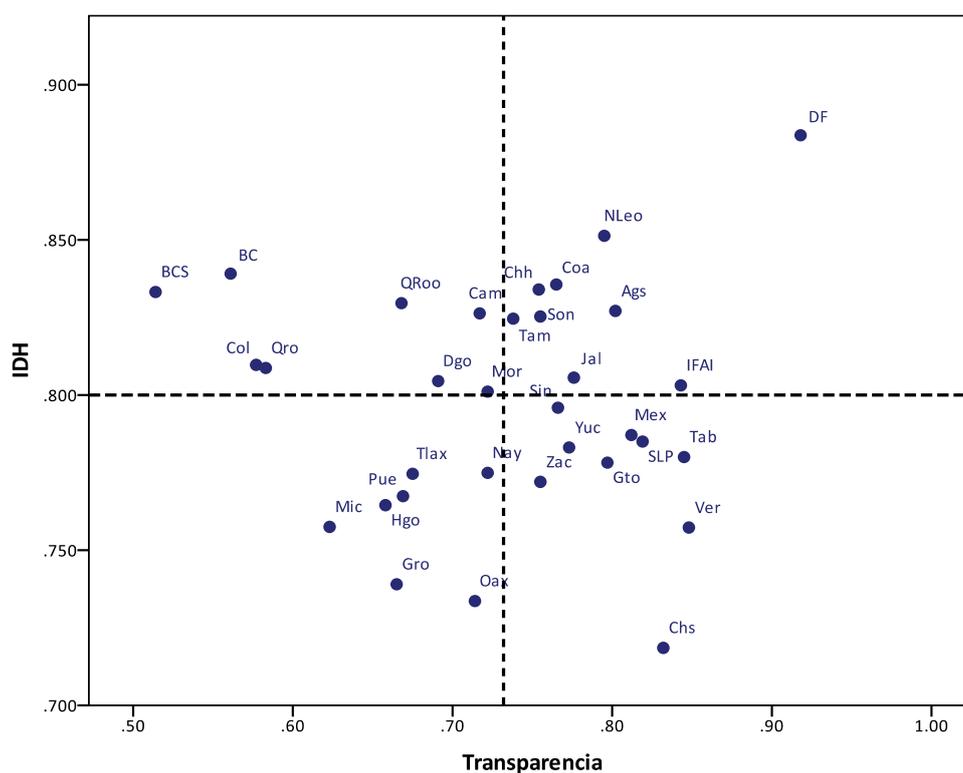
<sup>73</sup> Lo que se presenta a continuación son sólo indicadores de correlación lineal, es decir, indicadores que miden qué tanto los valores de cada variable se agrupan o dispersan alrededor de una línea imaginaria de medias. Un valor cercano a cero sólo indica ausencia de correlación lineal, pero no ausencia de correlación (puede existir correlación que no necesariamente sea lineal).

<sup>74</sup> Para una mayor explicación sobre la lógica del Índice de Desarrollo Humano ver <http://hdr.undp.org/en/humandev/> . Los reportes sobre México están a disposición del público en la página del PNUD-México <http://www.undp.org.mx/>

<sup>75</sup> Fuente INEGI, en pesos constantes a precios básicos 2003.

orientación (de 0.004 a -0.002) si se excluyen el valor correspondiente al IFAI y el promedio del IDH nacional.

**Gráfica 7.2 Índice de desarrollo humano y transparencia**

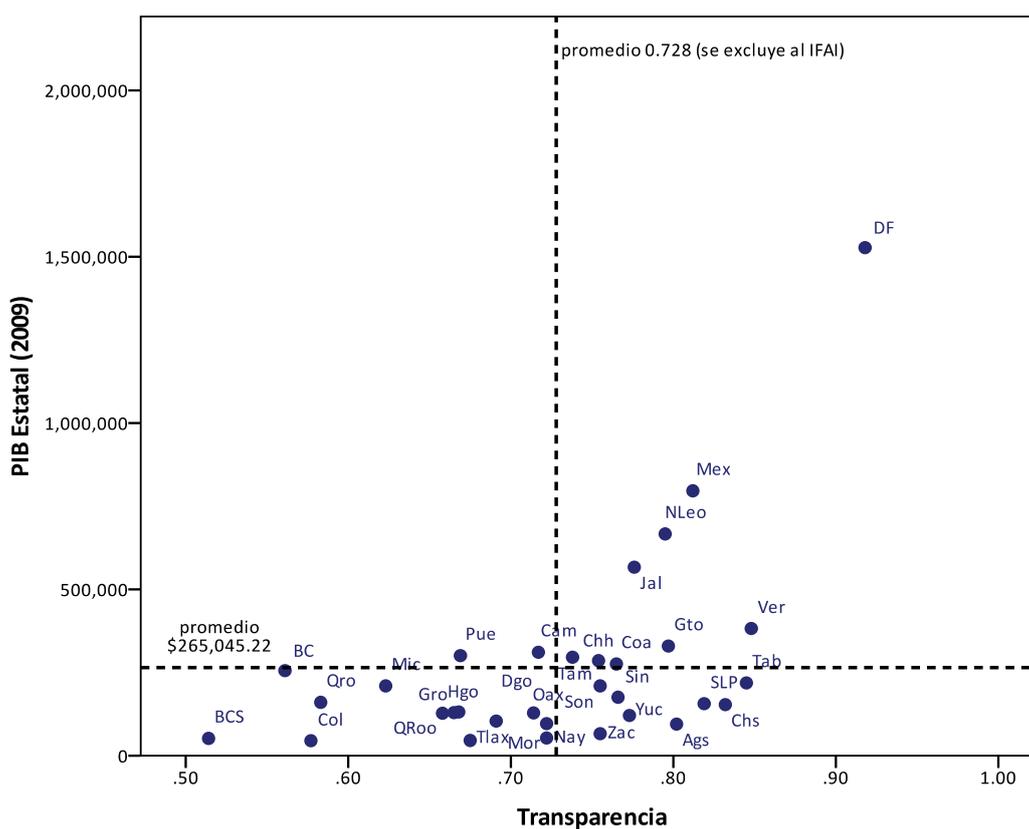


La transparencia, sin embargo, sí está correlacionada (0.526) con el indicador seleccionado de desarrollo económico.<sup>76</sup> Este resultado no es sorprendente si se considera que existen múltiples variables fuertemente asociadas a un nivel alto de PIB estatal, tales como tamaño de la población, nivel de urbanización o sofisticación del aparato administrativo que son variables que influyen en el desarrollo del sistema de transparencia. Este resultado está asociado al hecho de que la actividad más intensa en material de solicitudes de información tiene lugar en los espacios más poblados y más urbanos del país (Distrito Federal y Estado de México). Lo que

<sup>76</sup> Correlación significativa al nivel 0.01 bilateral

la correlación demuestra es que efectivamente existe una variación sistemática entre la fortaleza del nivel de recursos de un estado y la solidez del sistema de transparencia; sin embargo, este resultado no permite concluir ninguna relación causal. Más allá de esto, el vínculo entre ambos factores deja en claro la necesidad de ahondar en el análisis empírico de cómo elementos asociados a la fortaleza económica de un estado influyen en el desarrollo de lo que hemos denominado sistema de transparencia.

**Gráfica 7.3 Producto interno bruto estatal (2009, millones de pesos) y transparencia**



#### D. Algunas conclusiones y recomendaciones finales

Una mirada al conjunto de los resultados y hallazgos permite concluir, con evidencia clara, que a lo largo de los últimos ocho años hemos construido en el país lo que podríamos denominar la infraestructura institucional básica de la transparencia y el acceso a la información. Los datos que dan sustento a esta afirmación son, entre otros, los siguientes.

1. Todos los estados de la república cuentan con una ley de transparencia y acceso a la información que responde, en su conjunto y de manera razonable, a los estándares del artículo sexto constitucional. El valor promedio del índice nacional en esta materia es de .76, situándose 18 entidades dentro o por encima de este valor. Sólo tres estados reportan valores inferiores a seis, de los cuáles uno (Baja California Sur) expidió una nueva ley después de la fecha de corte por lo cual no pudo ser evaluada, pero con alta probabilidad sitúa a ese estado ya por encima del promedio nacional. Ciertamente, existen leyes con problemas y hay oportunidades de mejora sustantivas, pero el marco jurídico nacional en su conjunto es mejor que el que existía hace algunos años.
2. Casi la totalidad de los 592 sujetos obligados analizados cuenta con portales en internet. El valor promedio nacional en portales es de 0.78, el cual es relativamente alto. Veinte entidades federativas se ubican por encima de este valor y sólo cuatro obtuvieron calificaciones inferiores a 0.6.
3. En materia de usuario simulado, se respondieron 1,524 preguntas de un total de 1810, es decir, el porcentaje de respuesta fue del 84%, el cual nos parece significativamente alto. Cerca de 91% de las preguntas pudo hacerse por medios electrónicos y 82 % de las respuestas se recibieron también por ese mecanismo. La mayor parte de las respuestas se recibieron dentro del plazo legal y un porcentaje significativo en plazos menores al establecido en la ley. El promedio nacional del índice de usuario simulado fue de 0.82, el cual también resulta significativamente alto.
4. En cuanto a las capacidades institucionales, si bien los valores promedio fueron más bajos, es decir, aún hay mucho trabajo por hacer en la consolidación y

profesionalización de los órganos garantes, la mayor parte de ellos (26) muestra un grado razonable de autonomía (valores mayores a 8 en el indicador)<sup>77</sup>.

5. Finalmente se identificó un crecimiento importante de las solicitudes de acceso a la información en el país, que para finales de 2009 sumaron 445,776 (federales y estatales). Esta cifra debe ser tomada con precaución, pues también se identificó una concentración muy importante de las solicitudes en el ámbito federal, el Distrito Federal y el Estado de México.

En síntesis, tenemos leyes, se hacen solicitudes de acceso a la información, se responden en un alto porcentaje, los particulares recurren a los órganos garantes, hay instituciones en todo el país que funcionan y existe una enorme cantidad de información gubernamental en Internet, inimaginable hace apenas una década.

La métrica muestra entonces que el sistema nacional de transparencia y acceso a la información existe y funciona. Sin embargo, enfrenta retos y problemas muy importantes que deben llamar a la reflexión y la acción. A continuación los expondremos brevemente.

1. Reducir las asimetrías

Uno de los principales retos es reducir las asimetrías en la materia. Es importante destacar que éstas no sólo se dan entre entidades federativas, sino que existen también dentro de un mismo estado y aún dentro del mismo poder. ¿Cómo justificar que en una secretaría se pueda dar un acceso eficiente y expedito a cierta información y que en otra, a la misma pregunta, se obtenga un resultado negativo o de mala calidad?

La reforma al artículo sexto constitucional buscaba garantizar un piso mínimo en el derecho de acceso a la información de todo ciudadano. Al establecer obligaciones concretas y principios generales, el nuevo texto del artículo sexto fijaba un estándar común para todos los poderes, en todos los ámbitos de gobierno. Se trataba de una respuesta a la preocupación de que, a

---

<sup>77</sup> Sólo siete órganos garantes tienen valores inferiores a esta cifra. Para los detalles véase el Anexo D.3 de este estudio.

falta de un denominador común, las divergencias entre las entidades federativas podrían ser excesivas (López Ayllón, 2009), lo que llevaría a ciudadanos con posibilidades desiguales de obtener información de sus gobiernos (Merino, 2006).

Pese a ello, uno de los datos recurrentes en el estudio de *Métrica* es la heterogeneidad. Leyes de distinta calidad, con componentes diferenciados. Portales con más o menos información y con mayor o menor facilidad de acceso dependiendo de la entidad o del tipo de sujeto obligado. Órganos garantes con sofisticación organizacional, recursos humanos y financieros suficientes y con manuales de gestión actualizados y completos, que conviven con órganos con pocos recursos y baja institucionalización. Ciudadanos que pueden recibir respuestas completas a sus solicitudes mediante un proceso de acceso a la información fácil y expedito, frente a otros que deben sortear procedimientos complejos, lentos y que no siempre culminan en la entrega de información completa y veraz.

No existe una explicación satisfactoria a estas asimetrías. En efecto, las correlaciones con las características estructurales de los estados (índice de desarrollo humano, producto interno bruto o población) no resultaron significativas o contundentes. Tampoco las explican los presupuestos de los órganos garantes, el número de sujetos obligados o el tipo de poder o el nivel de gobierno. Encontramos municipios con presupuestos limitados y con buenas prácticas, otros con mayor población o recursos en donde el asunto no marcha bien. Hay órganos garantes con poco presupuesto y un desempeño notable, en otros casos mayor presupuesto (total o proporcionalmente hablando) no garantiza necesariamente un mejor desempeño.

La ausencia de respuestas satisfactorias *prima facie* nos obliga a lanzar algunas hipótesis que deberán ser validadas o rechazadas por estudios posteriores. Existen cuatro factores que podrían ser considerados, a saber la eficiencia en el uso de los recursos, el diseño organizacional y las capacidades administrativas, el sistema de incentivos tanto para funcionarios como para ciudadanos, así como la maduración de los sistemas de información y transparencia en las organizaciones públicas. En todo caso, aunque no existe una receta mágica,

deben emprenderse líneas de acción que permitan reducir estas asimetrías para asegurar una vigencia efectiva del derecho en el conjunto del país y no sólo en algunos lugares.

Este será quizá el desafío principal de los próximos años y tendría que ser materia de análisis profundos desde distintos ámbitos para encontrar posibles salidas. Una de ellas es, sin duda, la consolidación del marco normativo. Naturalmente, el texto constitucional no puede entrar a especificidades sobre tiempos, procesos y mecanismos de acceso. Pero sí hay un enorme potencial de mejora desde la regulación contenida en las leyes, para abarcar obligaciones más completas de transparencia, para estructurar con mayor precisión los procesos de solicitud, trámite y revisión, para dotar de más autonomía y capacidad a los órganos garantes y para resolver ambigüedades que dan pie a interpretaciones contrarias a la transparencia.

Una segunda vía para reducir las divergencias es la utilización de comparaciones explícitas, que sirvan como diagnóstico para intervenciones deliberadas. Se trata de utilizar las mediciones – incluida la *Métrica de transparencia 2010*– como insumo para demandar cambios concretos en leyes, portales, procesos, etc. La ventaja de contar con información desagregada es que permite no solamente encontrar la posición relativa de una entidad o un sujeto obligado *vis-à-vis* otros sujetos, sino identificar los problemas específicos a resolver. La comparación sirve no sólo para calificar o criticar, sino ante todo para estimular mejoras. Ciudadanos, tomadores de decisión, organizaciones civiles y, en general, cualquier actor cuenta ahora con información precisa sobre el tipo de intervenciones necesarias para mejorar el acceso a la información pública.

En el mismo sentido, sería muy útil promover mayor difusión de prácticas, a fin de que experiencias extrapolables sean estudiadas y consideradas como fuente de mejora. La diversidad de experiencias en las 32 entidades federativas (y en el ámbito federal) ofrece una oportunidad de aprendizaje cruzado, en el que las innovaciones en un ámbito pueden ser útiles en otros. De nuevo, contar con información desagregada permite no sólo identificar buenas prácticas y promover su uso, sino también entender el entorno y los factores críticos que

permitieron que una práctica se implantara en un entorno determinado. Los interesados pueden realizar ejercicios de extrapolación de estas prácticas, para adaptarlas a los entornos que busquen cambiar. Pero, de nuevo, esto no ocurrirá por sí sólo, sino que habrá de promoverse activamente mediante propuestas concretas que mejoren el acceso a la información y, con ello, ayuden a disminuir las enormes diferencias entre estados.

## 2. Fortalecer la oferta

El problema más serio que identificó el estudio radica en la calidad de la información gubernamental. Esta situación se da tanto en materia de solicitudes de acceso como en los portales de internet. En general los usuarios no tienen mecanismos para verificar la información que se les proporciona o bien estos resultan muy costosos en tiempo y recursos. Por otro lado, no existe ninguna consecuencia efectiva por la mala calidad de la información que se proporciona, lo cual incentiva respuestas o información de mala calidad como una rutina burocrática generalizada.

En realidad este problema apunta a un problema estructural del Estado mexicano: su falta de capacidad para administrar la información que genera y requiere para su funcionamiento y rendición de cuentas. *Métrica de transparencia* mostró que, más allá de las dificultades que se presentan en el *proceso* de acceso a la información pública (portales desactualizados o incompletos, retrasos en los tiempos de respuesta a solicitudes de información, y la serie de prácticas contrarias a la transparencia documentadas en la sección sobre usuario simulado), existe un problema serio respecto al *contenido* de la información pública.

En primer lugar, hay aún un déficit en la *existencia* de la información pública. La información obtenida en este estudio –tanto en el análisis legal en materia de obligaciones de generar y archivar información, como las entrevistas sobre prácticas organizaciones en las unidades de acceso de las dependencias públicas– muestra que aún hay un largo camino por recorrer. Para asegurar que la información solicitada existe es indispensable que, en un momento previo, existan procedimientos para generar información sustentados en normas legales que obliguen,

por ejemplo, a documentar los procesos decisorios. Se requieren también reglas y prácticas para archivar y preservar la información, basadas en normas generales previstas en la ley y lineamientos particulares que correspondan con las características de la información generada en cada organización pública –algo que, por cierto, es ya obligación constitucional, pues en la misma reforma del artículo sexto, se estableció la responsabilidad de los sujetos obligados de “preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados”. Además, se necesitan manuales y procedimientos que estructuren la forma en que es conseguida la información pública que integrará la respuesta a solicitudes de acceso. En pocas palabras, se debe contar con reglas y prácticas para documentar el ejercicio de gobierno, para archivar y preservar la información y para conseguir la información que alimentará las respuestas a solicitudes ciudadanas.

En segundo lugar, el ejercicio de usuario simulado alertó sobre un problema más profundo y de consecuencias más graves: no se trata sólo de asegurar que la información *existe*, sino que esa información sea *completa, veraz y actualizada*. Cuando un ciudadano consulta un portal electrónico de un gobierno o recibe una respuesta a una solicitud de acceso a información pública debe suponer –pues no tiene elementos para lo contrario– que la información cuenta con esos atributos. Pero no es así en todos los casos. Por descuido, ignorancia o mala fe, hay ocasiones en que las respuestas recibidas por un ciudadano no están sustentadas en información veraz, completa y actualizada. Por su naturaleza, es imposible diagnosticar la dimensión de este problema, pero sí se identificaron casos en que las respuestas eran *equivocadas*, en que los datos se entregaban *incompletos*, en que la información contenida estaba *desactualizada* y, más serio aún, en que las respuestas eran notoriamente *falsas*. En esos casos, la eficacia del sistema de transparencia en su conjunto es puesta en entredicho: ¿qué propósito tiene que un ciudadano pueda solicitar información pública, si no existe la certeza de que la respuesta se basa en información cierta, cabal y oportuna?

Las deficiencias en la calidad de la información no pueden solucionarse del todo, pero sí puede pensarse en mecanismos institucionales que contribuyan a aminorarlos. Una vía sería

especificar en el marco legal y en las rutinas organizacionales quién es el responsable de la calidad de la información, de forma que a un funcionario (ya sea quien la genera, quien la archiva o quien la consigue para responder solicitudes de acceso) le sea exigible que la información entregada sea de calidad, y que haya consecuencias cuando no sea así. Se trata, entonces, de que haya consecuencias por no generar información que debería estar documentada, por no archivarla correctamente, por extraviarla y por propiciar que se entregue información falsa, incompleta o desactualizada.

En adición, muchos sujetos obligados, sobre todo en los municipios, tendrían que definir procedimientos para asegurar la continuidad de la información de administración en administración, pues en muchos casos la información se pierde o desactualiza debido a que, en el cambio de gobierno, se rompen las rutinas y se cambia al personal, con lo que se pierde memoria institucional y, en algunos casos, archivos, registros contables e incluso computadoras con información gubernamental. En estos temas, los órganos garantes tienen una responsabilidad central: para sensibilizar a los sujetos obligados sobre la relevancia de la calidad de la información y para ofrecer herramientas para que puedan trabajar en esta ruta.

Finalmente, y esta es la tercera dimensión de la calidad de la información, se trata de asegurarse que la información se entrega al ciudadano en formato y lenguaje accesibles. Las organizaciones públicas reflejan su complejidad en formatos complejos y poco amigables y en lenguaje burocrático que oculta más de lo que muestra. El principio constitucional de máxima publicidad debe entenderse no sólo en términos de la *disponibilidad* de la información, sino también de su *accesibilidad*: que quien obtiene un documento y lee cierta información puede entender y procesar fácilmente los datos, conceptos, cifras y categorías utilizadas.<sup>78</sup>

En la misma lógica, habría que promover un ejercicio proactivo de una política de transparencia de las dependencias y entidades. En ello, los portales tendrían un papel central. En buena

---

<sup>78</sup> Un ejemplo de iniciativas que contribuyen a aumentar la accesibilidad son los proyectos de *Presupuestos ciudadano*. Véase International Budget Partnership, *Open Budgets. Transform Lives*. Washington, D.C., The Open Budget Survey 2008.

medida los portales son hoy día meros depositarios de información medianamente organizada. Se cumple, en el mejor de los casos, con los requisitos de la ley, pero poco más. Se trata de dar un vuelco a esta concepción reactiva y hacer de los portales uno de los principales instrumentos de comunicación entre el gobierno y la población. Una ventaja de este enfoque es que permitiría que los portales se convirtieran también en un instrumento para la gestión de la información dentro de las organizaciones gubernamentales, y que les diera mejores instrumentos para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De igual forma, las unidades enlace deberían cambiar su perfil y orientación, para dejar de ser meras oficinas de trámite, y convertirse en una auténtica interfaz entre el usuario y la información.

### 3. Fortalecer la demanda

Pero no basta con fortalecer la oferta de información. También resulta indispensable hacerlo con la demanda. El estudio muestra con claridad que la demanda actual de información es relativamente baja. Esto puede deberse a varias razones. Entre otras el poco conocimiento de la existencia de los mecanismos para acceder a la información, ciertas dificultades prácticas para ejercer el derecho o simplemente el desconocimiento de la existencia y utilidad de la información.

Para revertir esta situación, es fundamental una agenda de trabajo que busque ampliar la cobertura de las campañas de divulgación del derecho de acceso a la información y de promoción de la cultura de la transparencia. Muchos órganos garantes tienen ya un portafolio extenso de instrumentos dirigidos a este fin, pero es necesario estudiar los distintos efectos de cada instrumento, para poder priorizar esfuerzos, y difundir los hallazgos. Es necesario también incidir en poblaciones objetivo concretas que sean estratégicas para potenciar el alcance de estos esfuerzos, tanto en términos de su efecto multiplicador (por ejemplo, al trabajar con estudiantes universitarios, con beneficiarios de programas públicos o en escuelas de educación básica), como por características especiales de la población que hagan prioritaria

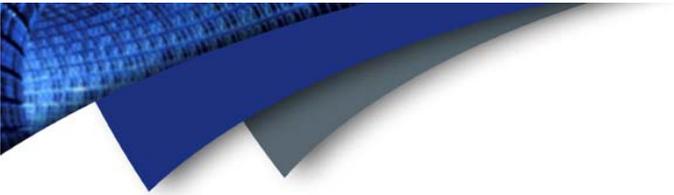
su inclusión en ejercicios de promoción y uso del derecho de acceso a la información (por ejemplo, poblaciones marginadas, grupos vulnerables, etc.).

Más allá de estas recomendaciones genéricas, lo cierto es que sabemos aún muy poco sobre las características de la demanda y sobre los instrumentos para fortalecerla. ¿Quién pregunta? ¿Para qué? ¿Con qué frecuencia? ¿Cómo se valora la calidad de la información? ¿En qué casos se recurre a los órganos garantes? ¿Qué costos tienen? ¿Cómo explicar la alta demanda de información en algunos estados, mientras que en otros similares esta es prácticamente inexistente? Todas estas son preguntas relevantes que no tienen respuesta. Una conclusión de este estudio es que se requiere analizar a la demanda de información pues sólo con esa dimensión estaremos en condiciones de tomar medidas para fortalecer el derecho de acceso y asegurar con ello ciudadanos mejor informados.

Hay por ello una agenda de investigación (que informará una subsecuente agenda de trabajo) en torno a preguntas tan básicas como ¿De qué manera puede el ejercicio de acceso a la información ser un instrumento útil para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos? ¿Cuáles son los determinantes individuales, grupales y geográficos del uso de mecanismos de acceso a la información?, ¿Qué estrategias pueden ser útiles para aumentar la relevancia y oportunidad de la información pública para grupos sociales determinados? (algo que se ha intentado ya con la noción de “transparencia focalizada”, que, sin embargo, no ha estado sustentada en evidencia sobre cómo la focalización amplía la utilidad y, por consiguiente, el uso).

Un efecto positivo de fortalecer la *demanda* es, como sabemos bien, el de estimular la *oferta*. Es de esperarse que conforme se amplíe y sofisticue el uso que los ciudadanos hacen de su derecho de acceso a la información, los gobiernos deberán responder con mejores prácticas, procesos más amigables e información más útil y de mayor calidad.

Los tres pilares de esta agenda renovada en materia de transparencia –reducir asimetrías, mejorar calidad de información y fortalecer la demanda– articulan una nueva lista de preguntas de investigación que sucesivos estudios deberán atender. Al mismo tiempo,

A decorative graphic in the top left corner features overlapping curved shapes in shades of blue and grey, with a subtle grid pattern in the background.

constituyen una agenda de acción concreta en materia de acceso a la información que avance sobre lo construido hasta ahora.

Así, puede afirmarse con base en la evidencia encontrada, que, tras una etapa inicial de actualización normativa –empujada en buena medida por la reforma al artículo sexto constitucional– y construcción institucional –la creación de órganos garantes en cada entidad federativa, de unidades de acceso en cada dependencia gubernamental, de portales electrónicos con información pública de oficio y de procesos administrativos para atender la solicitudes de información– se hace patente la necesidad de avanzar en una nueva agenda que, sin descuidar el componente normativo e institucional, ponga énfasis en los retos derivados del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y contribuya a la consolidación de un régimen de rendición de cuentas eficaz para el Estado mexicano.

## VIII. Bibliografía

- Ackerman, John M., e Irma Sandoval. 2005. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (serie Cuadernos de transparencia no. 7)
- Banisar, David. 2006. *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International. (disponible en [www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org)).
- Cejudo Guillermo y Alejandra Ríos Cázares. 2010. "La rendición de cuentas en el gobierno municipal" en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Darbishire, Helen. 2010. *Proactive Transparency: The Future to the Right of Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Díaz Iturbe, Diego, coord. 2007. *Métrica de la transparencia en México*. México: COMAIP (disponible en [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu))
- Ferrajoli, Luigi. 2000. *Derecho y Razón*, Madrid, Editorial Trotta.
- Fundar y Artículo XIX. 2009. *Índice del derecho a la información en México*. México: Fundar y Artículo XIX (disponible en [www.checatuley.org/](http://www.checatuley.org/) - acceso 14 de septiembre de 2010).
- García de Enterría, Eduardo, y Tomas-Ramón Fernández. 2002. *Curso de derecho administrativo*, 11a. ed., Madrid: Civitas.
- Guerrero Gutiérrez, 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*, coordinada por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- López Ayllón, Sergio. 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*, coord. por Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón and Lucy Tacher Epelstein. México: UNAM-IIJ / USAID.
- López Ayllón, Sergio, coord. 2007. *Código de Buenas Prácticas y alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México*. México: UNAM - IFAI - CIDE.
- López Ayllón, Sergio. 2009. *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ( *Cuadernos de transparencia no. 17*).
- López Ayllón, Sergio, y María Marván Laborde, eds. 2007. *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*. México: CIDE - IFAI.
- Merino, Mauricio. 2006. Muchas políticas y un solo derecho en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, coord. por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Merino, Mauricio. 2008. "La transparencia como política pública" en *Más allá del derecho a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, coord. por John Ackerman. México: Siglo XXI
- Neumann, Laura. 2009. *Enforcement Models. Content and Context*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Ríos Cázares, Alejandra y Guillermo Cejudo. 2010. "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México" en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Salazar, Pedro, cord. 2007. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: Razones, significados y consecuencias*. México, UNAM-IFAI
- Villanueva, Ernesto et. al. 2005. *Acceso a la información pública en México. Indicadores legales*. México: LIMAC.

## IX. Anexos

### A. Dimensión normatividad

#### 1. Historial legislativo en materia de transparencia

Entidad	Año de publicación de la primera Ley	1a reforma	2a reforma	3a reforma	4a reforma	5a reforma	6a reforma	Promulgación de la segunda Ley	1a reforma	2a reforma	3a reforma	Ley vigente
Aguascalientes	26/08/02*	22/05/06						06/07/09	23/11/09			23/11/09
Baja California	12/08/05											12/08/05
Baja California Sur	20/03/05	30/11/07						12/03/10				12/03/10
Campeche	21/07/05	15/07/09										15/07/09
Chiapas	12/10/06	29/08/07	13/08/08	29/10/08								29/10/08
Chihuahua	15/10/05	05/07/08										05/07/08
Coahuila	02/09/08	26/06/09										26/06/09
Colima	01/03/03	17/01/04	03/05/08	05/07/08								05/07/08
Distrito Federal	08/05/03*	31/12/03	28/10/05	26/12/05	31/01/06	29/05/06	05/01/07	28/03/08	13/04/09			28/03/08
Durango	27/02/03*	04/03/04						13/07/08				13/07/08
Estado de México	30/04/04	28/12/04	29/12/06	01/02/07	24/07/08							24/07/08
Guanajuato	28/07/03	19/05/06	10/06/08									10/06/08
Guerrero	14/10/05*							15/06/10				15/06/10
Hidalgo	29/12/06											29/12/06
Jalisco	22/01/02*	05/01/05						06/01/05	19/02/05	17/07/07	12/06/08	12/06/08
Michoacán	07/11/08	16/07/09										16/07/09
Morelos	27/08/03	25/04/07	30/04/08	05/11/08	24/12/08	21/05/09						21/05/09
Nayarit	22/12/07	25/03/08	29/05/10									29/05/10
Nuevo León	19/07/08	30/09/09										30/09/09
Oaxaca	16/09/06*	06/10/07						15/03/08				15/03/08
Puebla	16/08/04	18/07/08										18/07/08
Querétaro	27/09/02	31/03/07	30/12/08									30/12/08
Quintana Roo	31/05/04	18/03/08	02/07/08	30/06/09								30/06/09
San Luis Potosí	20/03/03*	18/10/03	20/04/04					18/10/07	18/04/08	06/06/08		06/06/08
Sinaloa	26/04/02	20/08/08										20/08/08
Sonora	25/02/05	29/12/05	14/08/07									14/08/07
Tabasco	10/02/07	26/12/07										26/12/07
Tamaulipas	05/07/07	04/11/09										04/11/09
Tlaxcala	12/01/07	22/05/07	17/12/09									17/12/09
Veracruz	27/02/07	27/06/08										27/06/08
Yucatán	31/05/04	18/08/08										18/08/08
Zacatecas	14/07/04	30/08/08										30/08/08
Federación	11/06/02	11/05/04	06/06/06									06/06/06

\* Ley abrogada

## 2. Evaluación de la calidad normativa

### a. Criterio de evaluación

El punto de partida para la evaluación de la calidad de la legislación en materia de acceso a la información y protección de datos personales son los principios contenidos en el artículo sexto constitucional (López Ayllón 2010), así como aquellos contenidos normativos desarrollados en el Código de Buenas Prácticas y alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en México (López Ayllón coord. 2007) Los principios conforman instrumentos de interpretación que permiten evaluar el grado de adecuación de las normas inferiores o de los actos de autoridad a los fines establecidos por el constituyente y a las intenciones del legislador ordinario (Ferrajoli, 2000).<sup>79</sup>

Para desarrollar la medición de calidad de las leyes de transparencia en el país se desarrolló una matriz que consta de doce categorías, mismos que se desprenden tanto del artículo 6 constitucional como del Código de Buenas Prácticas y que son los siguientes:

---

<sup>79</sup> Ferraj Tanto la doctrina como la jurisprudencia de la SCJN han recalcado la importancia de los principios como rectores del actuar de la autoridad. Así Santiago Nieto Castillo señala que los principios consagrados en la Constitución son elementos esenciales del estado de derecho, pues son orientadores de la aplicación de las normas. Asimismo, la SCJN ha señalado que estos principios buscan que el actuar de los servidores públicos sea probo e íntegro desde el punto de vista jurídico, material y ético (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Octava Época. Segunda Sala. Tesis 2ª./J. 19/93, tomo LXXII, diciembre de 1993, p. 19. De ahí que a lo largo de la evaluación se otorgue especial importancia a los principios constitucionales y legales que regulan la transparencia y el acceso a la información, en particular el de máxima publicidad.<sup>79</sup>

**Tabla 1: Categorías de la matriz normativa**

Variable	Valor de ponderación
1 Principios	6
2 Sujetos obligados	6
3. Información pública de oficio	10
4 Información reservada	8
5 Información confidencial	8
6 Datos personales	8
7 Disposiciones en materia de archivos administrativos	8
8 Órgano garante u organismo especializado e imparcial	10
9 Diseño institucional	8
10 Procedimiento de acceso	10
11 Recurso de revisión	10
12 Responsabilidades y sanciones	8
Total	100

Cada uno de los rubros fue ponderado en tres niveles de importancia con valores de 10, 8 y 6 respectivamente. Los criterios de ponderación se expresan en la siguiente tabla:

**Tabla 2: Niveles de ponderación de la matriz normativa**

Nivel de importancia	Justificación	Valor
1	Los rubros de este nivel se consideran los contenidos más importantes y críticos para una adecuada operación del derecho de acceso a la información	10
2	Los rubros del segundo nivel se refieren mayormente a la organización de la información, condición que facilita un ejercicio efectivo del derecho. Constituyen la base mínima del deber de transparencia de los sujetos obligados. Este rubro incluye el aspecto de responsabilidades	8
3	En este rubro se incluyen principios y contenidos expresamente previstos en la Constitución, por lo que su mención en una Ley específica, si bien importante, no resulta indispensable desde el punto de vista jurídico.	6

Cada uno de los rubros contiene un conjunto de variables, que en total suman 132. En ocasiones las variables dentro de los rubros tienen una ponderación específica en función de su importancia relativa. En los párrafos siguientes se explicita la racionalidad bajo la cual se

calificó cada uno de los doce rubros, así como las fórmulas correspondientes. Al final de esta sección se muestra una tabla que identifica cada una de las variables con su ponderación y el criterio que se utilizó para su evaluación

Un vez que se establecieron los valores de cada uno de los doce rubros se determinaron la siguiente fórmula para calcular el valor de la calidad de la legislación nacional en materia de transparencia y acceso a la información:

I = índice

C = criterio y el subíndice indica a cuál de los doce rubros se refiere.

La evaluación total del Índice queda establecida bajo la siguiente fórmula:

$$I = \sum_{i=1}^{12} C_i = C_1 + C_2 + \dots + C_{12}$$

#### 1) Principios (valor 6)

Esta fórmula calcula el valor asignado a los principios constitucionales que rigen la normatividad en materia de transparencia. Se busca identificar si una ley en particular señala de manera explícita el que la información es pública. Se determina asimismo si la ley contiene de manera explícita el principio de máxima publicidad.

$$C_1 = (50\% * C_{1,1} + 70\% C_{2,2}) * 6$$

#### 2) Sujetos obligados (valor 6)

Los sujetos obligados son analizados a partir de las siguientes fórmulas en las que se asigna un valor diferente dependiendo del tamaño y peso de la entidad pública. Se considera como criterio que los sujetos obligados estén explícitamente mencionados en la ley, para evitar

problemas tanto de interpretación como de aplicación.<sup>80</sup> Lo que interesa evaluar es la simplicidad de la ley que permita el uso sencillo para los ciudadanos de ahí que el puntaje se obtenga si la ley explicita a los sujetos obligados. Ahora bien, resulta obvio que si la ley a estudio posee una norma que señale como sujeto obligado a toda entidad pública queda cubierto el supuesto, de ahí que el rubro 2 sólo tenga un valor total de 6.

$$C_2 = (30\% * C_{2.1} + 70\% C_{2.2}) * 6$$

$$C_{2.1} = \frac{\sum_{i=1}^{12} C_{2.1.i}}{12}$$

En la segunda parte del rubro relativo a sujetos obligados se evalúan las obligaciones que deben tener respecto a calidad de la información que generan, por ello tienen un peso específico importante dentro de la fórmula. En este aspecto debe tenerse cuidado pues en algunas leyes las normas que regulan los supuestos respectivos no se encuentran en un capítulo específico sino a lo largo de toda la ley lo que no hace diferencia alguna respecto de la calificación que se les otorga. En este rubro están cuestiones como:

- Establecer que los sujetos obligados deben documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, incluso los procesos deliberativos.
- Establecer que los sujetos obligados deben capacitar a los servidores públicos en materia de la ley de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.
- Establecer que los sujetos obligados deben permitir que los integrantes del Órgano Garante puedan tener acceso a toda la información gubernamental y los archivos administrativos.

$$C_{2.2} = \frac{\sum_{i=1}^5 C_{2.2.i}}{5}$$

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, si la ley establecía como sujeto obligado al Poder Legislativo pero no se explicitaba a la entidad de fiscalización este último aspecto no se evaluaba con el punto respectivo. Esto sucede igualmente en el caso de los Consejo de la Judicatura. Esto se debe a que en la medida que no están explicitados queda sujeto a interpretación si estos órganos se constituyen como sujetos obligados a parte entera.

### 3) Información pública de oficio (valor 10)

Constituye uno de los rubros más importantes, pues sienta las bases para determinar los contenidos mínimos de información que debe hacerse pública, sin que medie una solicitud por parte de los particulares y de preferencia vía internet, así como un conjunto de disciplinas que resguardan la calidad de la información tales como actualizaciones periódicas, responsables de la información claramente identificados, buscadores temáticos entre otras. Ello queda calculado con la fórmula siguiente que a la vez se compone del cálculo de los su incisos identificados con 3.1 al 3.3.

$$C_3 = (50\% * C_{3.1} + 20\% * C_{3.2} + 30\% * C_{3.3} * 10)$$

Dentro del rubro 3.1 está catalogada la información mínima que se espera todos los sujetos obligados deben presentar en sus páginas de internet o en sus informes. Se busca que la información sea clara y oportuna así que debe evaluarse si, por ejemplo en materia de remuneración que sea explícito los conceptos y si es bruto o neto. Respecto de los indicadores de gestión en este punto basta con que los mencione.

La fórmula que calcula el punto 3.1 es la siguiente:

$$C_{3.1} = \frac{\sum_{i=1}^{17} C_{3.1.I} + C_{3.1.3} + C_{3.1.5} + C_{3.1.13}}{20}$$

Dentro del punto 3.2 se evalúa la información específica que se presenta de oficio respecto a los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos como las universidades o la Comisión de Derechos Humanos, así como la información relativa a procuración de justicia y seguridad pública.

$$C_{3.2} = \frac{\sum_{i=1}^{10} C_{3.2.I}}{10}$$

El punto 3.3 califica las reglas relacionadas con la calidad de la información que es presentada como pública de oficio. Esta normatividad tiene como objetivo garantizar el flujo claro y oportuno de la información generada por los sujetos obligados, pues una información desordenada o desactualizada genera más opacidad que transparencia. Estas reglas establecen: plazos para la actualización de la información, la existencia de buscadores temáticos, la obligación de indicar la fecha de última actualización en la página de Internet, responsable (unidad o servidor público) de generar o actualizar la información y define los indicadores de gestión. En el caso de los indicadores de gestión se busca no que los mencioné nada más, pues eso está valorado ya en el punto 3.1 sino que los defina, específicamente para el ámbito de su competencia.

$$C_{3.3} = \frac{\sum_{i=1}^5 C_{3.3.i}}{5}$$

#### 4) Información reservada (valor 8)

El artículo 6° constitucional establece que la información pública podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Como señala el Código de Buenas Prácticas (CBP) ello conlleva que las excepciones sólo pueden estar en ley y que cualquier reserva debe estar justificada en el interés público. Así mismo, es la ley la que debe establecer los plazos y los términos en los que opera la reserva de la información. La fórmula que conjunta la evaluación de la regulación en materia de información reservada es la siguiente:

$$C_4 = (50\% * C_{4.1} + 5\% * (\sum_{i=2}^6 C_{4.i}) + 25\% * C_{4.7}) * 8$$

Dentro de este rubro se evalúa que la ley cuente con la prueba de daño. A saber que contenga una norma que señale que la información sólo podrá ser clasificada como reservada mediante resolución fundada y motivada en la que a partir de elementos verificables pueda identificarse

una alta probabilidad de dañar el interés público protegido. Si bien este sería el fraseo ideal (conforme al CBP) para que se estime que la legislación contempla la prueba de daño, en este caso bastará con que la mencione para que se obtenga el puntaje.

El punto 4.1 se refiere a las causales de reserva que deben estar establecidas en la ley tales como: información que ponga en riesgo la seguridad pública, información que dañe la estabilidad financiera o económica, información que ponga en riesgo la vida o la salud de cualquier persona información que cause un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, información que cause un serio perjuicio a la impartición de la justicia, información que cause un serio perjuicio a la recaudación de las contribuciones, información que cause un serio perjuicio las estrategias procesales de los sujetos obligados en procesos judiciales, administrativos o arbitrales, mientras las resoluciones que ponen fin a la instancia no se hayan dictado, información que por disposición expresa de una ley sea calificada como confidencial o reservada, información que menoscabe seriamente el patrimonio de una entidad pública, información que contenga las opiniones, y recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto pueda afectar un proceso de toma de decisiones que impacte el interés público y hasta que no sea adoptada la decisión definitiva.

$$C_{4.1} = \frac{\sum_{i=1}^{10} C_{4.1.i}}{10}$$

##### 5) Información confidencial (valor 8)

Este rubro identifica las reglas que protegen dos derechos fundamentales diversos al acceso a la información, a saber el derecho a la vida privada y la protección de datos personales. Como afirma el CBP, en esta materia debe hacerse una interpretación amplia de la protección en la cual no cabe aplicar el principio de máxima publicidad. La siguiente es la fórmula para calcularlo:

$$C_5 = (40\% * (5.1 + 20\%(\sum_{i=2}^4 C_{5.1})))x8$$

Dentro de este rubro se contempla la prueba de interés público que tiene por objeto permitir la divulgación de información confidencial (datos personales) cuando existan razones graves de interés público que lo ameriten (por ejemplo la amenaza de una epidemia). El procedimiento respectivo es competencia del Órgano Garante, ya sea de oficio o a petición de parte, en el que deberá garantizarse audiencia a los interesados cuya información pretende divulgarse. La resolución correspondiente deberá contener: una valoración objetiva cuantitativa y cualitativa de los intereses en conflicto que permita razonablemente asegurar que los beneficios sociales de divulgar la información serán mayores a los costos que ello implica, así como tomar en cuenta si los particulares entregaron la información en forma voluntaria o no. Sin embargo en el caso de esta evaluación de las leyes de transparencia basta con que se apunta el deber de realizar la prueba de interés público. Finalmente en este rubro se contempla la excepción del secreto bancario y fiduciario para el caso de entidades públicas.

El subíndice 5.1 establece cuál es la información que debe ser considerada cómo confidencial y que se valor conforme a la siguiente fórmula

$$C_{5.1} = \frac{\sum_{i=1}^4 C_{5.1.i}}{4}$$

#### 6) Datos personales (valor 8)

De acuerdo con el CBP la regulación de los datos personales en posesión de las entidades públicas es de gran importancia puesto que en el país no contamos con una legislación específica de la materia. De ahí que este rubro lo que busca evaluar son los elementos mínimos que deben contener la legislación en materia de transparencia, a fin de garantizar el adecuado resguardo de los datos personales que obren en los archivos de los sujetos obligados. Si bien lo ideal es que tal normatividad sea objeto de una ley especial, por el momento son pocas las

entidades que cuentan con una regulación específica de la materia, por lo que se contemplan esas reglas en las leyes de transparencia, ahora bien si fuese el caso de que en la entidad federativa de la que se está evaluando la ley de transparencia ya cuenta con una legislación en materia de datos personales deberá evaluarse el rubro 6 con base en la regulación específica de datos personales y hacer el correspondiente señalamiento en la celda que al efecto se provee. La fórmula es:

$$C_6 = (10\% * (\sum_{i=1}^{10} C_{6,i}))x8$$

Cabe recalcar que en este rubro se da un peso importante al hecho de que los principios que rigen los datos personales sean explícitos, pues como se apunta al inicio, constituyen importantes herramientas para la interpretación y aplicación de las leyes de transparencia.

#### 7) Archivos administrativos (valor 8)

Este rubro evalúa la normatividad en materia de archivos administrativos inicia planteado la obligación de mantenerlos y actualizarlos y busca que responda a parámetros internacionales, por lo que deberá contener al menos tres niveles: fondo sección y serie documental. De nueva cuenta se da valor al hecho de que los principios reguladores de la materia se encuentren explícitos en la ley. Así mismo debe prever instrumentos de control y consulta de los archivos. Al igual que en el rubro anterior, algunas entidades federativas ya cuentan con una ley específica en materia de archivos administrativos si ese fuera el caso deberá valorarse el rubro 7 con base en la ley particular y hacer el correspondiente señalamiento en la celda que al efecto se provee.

$$C_7 = (25\% * (\sum_{i=1}^4 C_{7,i}))x8$$

#### 8) Órgano garante (valor 10)

A fin de que el derecho al acceso a la información sea una realidad resulta indispensable que la Ley prevea órganos y procedimientos que lo garanticen. De ahí que el artículo 6º constitucional establezca la necesidad de crear órganos públicos con autonomía por lo menos operativa, de decisión y gestión que funja como el órgano técnico responsable de garantizar el acceso a la información. Resulta importante distinguir el hecho de que el órgano goce de cierta autonomía y que sea especializado y no que se asignen estas facultades a órganos ya existentes como pudiera ser las Comisiones de Derechos Humanos o los Institutos Electorales.

La fórmula siguiente conjunta los diversos elementos que se consideran necesarios para contar con un órgano garante adecuado.

$$C_8 = (10\% * C_{8.1} + 10\% * C_{8.2} + 8\% * C_{8.3} + 8\% * C_{8.4} + 10\% * C_{8.5} + 8\% * C_{8.6} + 8\% * C_{8.7} + 10\% * C_{8.8} + 6\% * C_{8.9} + 6\% * C_{8.10} + 8\% * C_{8.11} + 8\% * C_{8.12}) \times 10$$

En el subíndice 8.2 se busca evaluar que la conformación del órgano garante sea verdaderamente plural por lo que deben intervenir en el nombramiento dos o más poderes de la entidad o bien que participe a la sociedad civil, no sólo dando una opinión sino proponiendo candidatos. Respecto del servicio civil de carrera valorado en el punto 8.5 si existe una ley del servicio civil de carrera en la entidad que contemple a los servidores del Órgano Garante debe otorgarse el punto. El subíndice 8.11 resulta de una relevancia particular pues busca medir la efectividad de las facultades conferidas al Órgano Garante a fin de determinar su eficacia.

$$C_{8.11} = \frac{\sum_{i=1}^7 C_{8.11.i}}{7}$$

#### g) Diseño institucional (valor 8)

Dentro de las discusiones para la creación del CBP se llegó a la conclusión que la organización interna de cada sujeto obligado para dar respuesta a las exigencias de acceso a la información

debe responder a las necesidades y condiciones locales. Por ello resulta indispensable evaluar que las diversas legislaciones prevean la existencia de unidades de información o equivalente y establezcan mecanismos de apoyo o subsidiaridad para garantizar el acceso a la información generada en los municipios que no cuenten con los recursos necesarios para ejecutar políticas de transparencia. Estos aspectos son los contemplados en el rubro 9 con la fórmula siguiente:

$$C_9 = \frac{\sum_{i=1}^4 C_{9,i}}{4}$$

#### 10) Procedimiento de acceso (valor 10)

El procedimiento de acceso debe ser regulado de una forma clara y sencilla si grandes formalidades que resulten en impedimentos para el acceso. De ahí que se valore que no requiera el particular presentar una gran cantidad de datos o acreditar interés para tener acceso a la información. En general tanto la regulación del procedimiento como su interpretación deben responder a seis principios básicos:

- Máxima publicidad
- Simplicidad y rapidez
- Gratuidad del procedimiento
- Costo razonable de reproducción de la información
- Suplencia de la deficiencia de las solicitudes
- Auxilio y orientación a los particulares

Tales elementos quedan contemplados en la fórmula siguiente:

$$C_{10} = \frac{((\sum_{i=1}^7 C_{10,i}) + C_{10,3} + C_{10,4} + C_{10,5})}{10} \times 10$$

#### 11) Recurso de revisión (valor 10)

De nueva cuenta en este rubro se busca evaluar que el procedimiento de revisión sea expedito a la vez de contemplar aspectos importantes como medidas en caso de inexistencia de la

información o falta de respuesta por parte de los sujetos obligados, ya sea a través de la afirmativa ficta o la negativa ficta. También se consideró necesario evaluar la existencia o no de algún procedimiento de ejecución, así como la posibilidad de contar con medidas de apremio para el caso de incumplimiento. Finalmente se valora que la legislación prevea acciones en caso de inactividad del órgano garante a fin de evitar dejar en estado de indefensión al particular.

$$C_{11} = \frac{\sum_{i=1}^{16} C_{11.i}}{16} \times 10$$

## 12) Responsabilidad

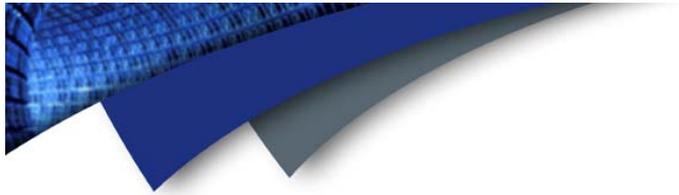
Entre los expertos existe acuerdo sobre la importancia de que los órganos garantes sean capaces de hacer cumplir sus resoluciones. En donde existe importantes divergencias es sobre quienes deben ser las autoridades competentes para conocer de la responsabilidad de los servidores públicos en esta materia así como los procedimientos. No obstante lo anterior en este rubro lo que se busca evaluar es que se encuentre previsto el procedimiento de responsabilidades independientemente de a quien compete o el procedimiento que se siga.

$$C_{12} = (50\% * D_{2.1} + 25\% * D_{2.2} + 25\% * D_{2.3}) \times 8$$

Así, el resultado de la evaluación a partir de los indicadores aquí establecidos genera parámetros que nos permiten comparar los diversos grados de avance del desarrollo de la legislación en la materia así como su apego a las bases y principios sentadas por el artículo 6º CPEUM.

### b. Legislación analizada

La evaluación de la legislación significó un reto importante en virtud de que a partir de las recientes reformas en materia de datos personales hay un movimiento de creación legislativa importante en la materia. Lo mismo sucede en materia de archivos donde en diversas



entidades federativas existen nuevas leyes de archivos o se encuentran en el proceso legislativo.

Tomando en cuenta lo anterior y a fin de que la legislación evaluada fuera compatible con los otros componentes de la métrica las matrices se analizaron con base en las leyes vigentes en febrero de 2010. Después de esa fecha se expedieron o entraron en vigor nuevas leyes en los estados de Baja California Sur, Guerrero. Por su parte, Nayarit reformó su ley. En estos casos y por razones de consistencia en el método esas entidades federativas fueron evaluadas con base en la antigua ley. La siguiente tabla da cuenta de las leyes que fueron utilizadas en la evaluación:

**Tabla 3: Legislación utilizada para medir la dimensión normativa**

Estado	Ley vigente	Ley utilizada
Aguascalientes	23/11/2009	23/11/2009
Baja California	12/08/2005	12/08/2005
Baja California Sur	12/03/2010	30/11/2007
Campeche	15/07/2009	15/07/2009
Chiapas	29/10/2008	29/10/2008
Chihuahua	05/07/2008	05/07/2008
Coahuila	26/06/2009	26/06/2009
Colima	05/07/2008	05/07/2008
Distrito Federal	13/04/2009	13/04/2009
Durango	13/07/2008	13/07/2008
Estado de México	24/07/2008	24/07/2008
Federación	06/06/2006	06/06/2006
Guanajuato	10/06/2008	10/06/2008
Guerrero	15/06/2010	14/10/2005
Hidalgo	29/12/2006	29/12/2006
Jalisco	12/06/2008	12/06/2008
Michoacán	16/07/2009	16/07/2009
Morelos	21/05/2009	21/05/2009
Nayarit	29/05/2010	25/03/2008
Nuevo León	30/09/2009	30/09/2009
Oaxaca	15/03/2008	15/03/2008
Puebla	18/07/2008	18/07/2008
Querétaro	30/12/2008	30/12/2008
Quintana Roo	30/06/2009	30/06/2009
San Luis Potosí	06/06/2008	06/06/2008
Sinaloa	20/08/2008	20/08/2008
Sonora	14/08/2007	14/08/2007
Tabasco	26/12/2007	26/12/2007
Tamaulipas	04/11/2009	04/11/2009
Tlaxcala	17/12/2009	17/12/2009
Veracruz	27/06/2008	27/06/2008
Yucatán	18/08/2008	18/08/2008
Zacatecas	30/08/2008	30/08/2008

Tal como se indicó para la dimensión normativa del estudio, el análisis normativo comprendió las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública de los 31 estados de la República y el Distrito Federal, así como la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Ahora bien, para la elaboración de los mapas o diagramas

de procesos se analizaron las siguientes normas, vigentes igualmente al mes de febrero de 2010:

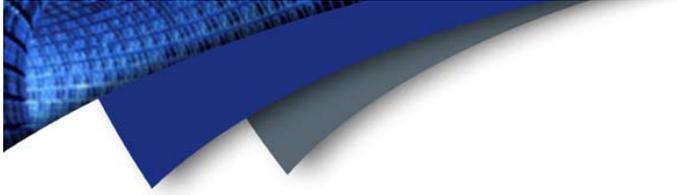
- **Aguascalientes**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Aguascalientes  
Reglamento interior del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes  
Reglamento del recurso de inconformidad del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes
- **Baja California**  
Ley de acceso a la información pública para el Estado de Baja California  
Reglamento de la ley de acceso a la información pública para las dependencias y entidades del poder ejecutivo del Estado de Baja California
- **Baja California Sur**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública para el Estado de Baja California Sur
- **Campeche**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Campeche  
Reglamento interior de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado del Campeche
- **Chiapas**  
Ley que garantiza la transparencia y el derecho a la información pública para el Estado de Chiapas
- **Chihuahua**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Chihuahua  
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Chihuahua  
Reglamento interior del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información
- **Coahuila**  
Ley de acceso a la información pública y protección de datos personales para el Estado de Coahuila  
Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública  
Reglamento interior del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública
- **Colima**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Colima  
Reglamento interior de la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Colima
- **Distrito Federal**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal  
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal
- **Durango**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Durango  
Reglamento interior de la Comisión Estatal para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública  
Reglamento para la transparencia y el acceso a la información pública de la comisión
- **Estado de México**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios

Lineamientos para la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, acceso, modificación, sustitución, rectificación o supresión parcial o total de datos personales, así como de los recursos de revisión que deberán observar los sujetos obligados por la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios

- **Guanajuato**  
Ley de acceso a la información pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato
- **Guerrero**  
Ley de acceso a la información pública del Estado de Guerrero
- **Hidalgo**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública para el Estado de Hidalgo  
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública para el Estado de Hidalgo
- **Jalisco**  
Ley de transparencia e información pública del Estado de Jalisco  
Reglamento para la transparencia y acceso a la información pública del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco  
Reglamento para la tramitación de los recursos de revisión del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco
- **Michoacán**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Michoacán de Ocampo
- **Morelos**  
Ley de información pública, estadística y protección de datos personales del Estado de Morelos  
Reglamento de información pública, estadística y protección de datos personales del Estado de Morelos
- **Nayarit**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Nayarit  
Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit
- **Nuevo León**  
Ley de transparencia y acceso a la información del Estado de Nuevo León  
Reglamento interior de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León
- **Oaxaca**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Oaxaca  
Reglamento interior, del recurso de revisión y demás procedimientos del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca
- **Puebla**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Puebla  
Reglamento Interior de la Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal
- **Querétaro**

Ley estatal de acceso a la información gubernamental en el Estado de Querétaro  
Reglamento de la ley estatal de acceso a la información gubernamental en el Estado de Querétaro  
Reglamento interior de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro

- **Quintana Roo**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Quintana Roo  
Reglamento interior y condiciones generales de trabajo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo
- **San Luis Potosí**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de San Luis Potosí  
Reglamento interior de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí
- **Sinaloa**  
Ley de acceso a la información pública del Estado de Sinaloa  
Reglamento para el acceso a la información pública del Estado de Sinaloa  
Reglamento interior de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa
- **Sonora**  
Ley de acceso a la información pública del Estado de Sonora  
Lineamientos generales para el acceso a la información pública en el Estado de Sonora
- **Tabasco**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Tabasco  
Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Tabasco  
Reglamento interior del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado
- **Tamaulipas**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Tamaulipas  
Reglamento interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas
- **Tlaxcala**  
Ley de acceso a la información pública y protección de datos personales para el Estado de Tlaxcala  
Reglamento de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala
- **Veracruz**  
Ley de transparencia y acceso a la información pública para el Estado de Veracruz  
Reglamento interior del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información  
Lineamientos generales para regular el procedimiento de substanciación del recurso de revisión del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información
- **Yucatán**  
Ley de acceso a la información pública para el Estado y los Municipios de Yucatán  
Reglamento interior del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán
- **Zacatecas**  
Ley de acceso a la información pública del Estado de Zacatecas



Estatuto orgánico de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública

- **Federación**
  - Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental
  - Reglamento de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental
  - Reglamento interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

### c. Matriz detallada

A continuación se muestra la matriz completa identificando categoría, sub categoría, variable, ponderación y criterio de evaluación.

Categoría	Subcategorías	Variables	Puntaje			Criterios de evaluación por variable
			Subcat.	Variable	Categoría	
<b>Principios</b>					<b>6</b>	
	Información gubernamental es pública		50.00%			Que se establezca como tal de manera expresa
	Principio de máxima publicidad		50.00%			
<b>Sujetos obligados</b>					<b>6</b>	
	Sujetos obligados		30.00%			Que se establezca como tal de manera expresa
		Poder Ejecutivo		8.33%		
		Administración Pública Municipal		8.33%		
		Poder Legislativo		8.33%		
		Poder Judicial		8.33%		
		Universidades Autónomas		8.33%		
		Instituto Electoral		8.33%		
		Partidos políticos		8.33%		
		Instituto de Acceso a la Información		8.33%		
		Órgano de Fiscalización Superior (*)		8.33%		
		Comisión de Derechos Humanos		8.33%		
	Obligaciones genéricas de los sujetos obligados		70.00%			
		Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones		20.00%		Que se establezca como tal de manera expresa

**Inf. púb. de  
oficio**

Información pública de  
oficio mínima para todos  
los sujetos obligados

Capacitar a los servidores públicos en materia de la ley de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales	20.00%
Permitir que los integrantes del Órgano Garante puedan tener acceso a toda la información gubernamental y los archivos administrativos	20.00%
Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental	20.00%
Proteger de los datos personales	20.00%

Que existe la obligación de capacitar a sus servidores públicos en las 3 materias, la mayoría establecían capacitación en materia de datos personales únicamente y no se le dio el punto  
Dado que pocos lo mencionan de manera expresa se adoptó el criterio de que si no era expreso el acceso a los archivos pero el órgano garante formaba parte del órgano que reserva información entonces se le daba el punto.  
Debe establecer expresamente la obligación de actualizar archivos  
Que se establezca como tal de manera expresa

10

50.00%

Estructura orgánica y las facultades de cada unidad administrativa	5.00%
Marco normativo (leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, manuales, etc.) que regulen al sujeto	5.00%
Indicadores de gestión	10.00%
Directorio de los servidores públicos	5.00%
Remuneración mensual por puesto y el sistema de compensación (debe contener todos)	10.00%
Lista con el importe de viáticos o equivalentes: por ejemplo, gastos de representación, transportación, consultorías y alimentación erogados.	5.00%
Perfil de los puestos de los servidores	5.00%

Que se establezca como tal de manera expresa

Si no tienen la mención expresa pero señalaba la obligación de explicitar metas y objetivos se daba el punto.

Que se establezca como tal de manera expresa

	públicos		
	Planes o programas	5.00%	
	Calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias o sesiones de trabajo	5.00%	Agenda o calendario de sesiones
	Nombre, domicilio oficial o dirección electrónica de los servidores públicos encargados del Comité de Información o en su caso, de la Unidad de Información	5.00%	Que se establezca como tal de manera expresa
	Informes de actividades	5.00%	
	Archivos administrativos	5.00%	La obligación de incorporar el índice de disposición documental o documento parecido
	Resultados de las auditorías	10.00%	
	Información sobre los contratos celebrados por los sujetos obligados	5.00%	
	Nombre o razón social del titular de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones otorgados	5.00%	Que se establezca como tal de manera expresa
	Relación de los servidores públicos comisionados por cualquier causa	5.00%	
	Listado con los servicios o trámites que ofrece	5.00%	
Obligaciones de información pública de oficio para cada autoridad		20.00%	
	Obligaciones de información específica para el Poder Ejecutivo	10.00%	Que se reconozcan obligaciones únicas de este rubro sin necesidad que así lo indique
	Obligaciones de información específica para el Poder Legislativo	10.00%	Que se reconozcan obligaciones únicas de este rubro sin necesidad que así lo indique como agenda legislativa diario de debates, ordenes del día, iniciativas presentadas.
	Obligaciones de información específica para el Poder Judicial	10.00%	Que se reconozcan obligaciones únicas de este rubro sin necesidad que así lo indique relación de sentencias

	Obligaciones de información específica para los Municipios	10.00%	Que se reconozcan obligaciones unicas de este rubro sin necesidad que así lo indique
	Obligaciones de información específica en materia de Seguridad Pública	10.00%	Que se reconozcan obligaciones unicas de este rubro sin necesidad que así lo indique como informacion de la policia, estadistica de delitos.
	Obligaciones de información específica en materia de Procuración de Justicia	10.00%	Que se reconozcan obligaciones unicas de este rubro sin necesidad que así lo indique
	Obligaciones de información específica para el Instituto Electoral	10.00%	Que se reconozcan obligaciones unicas de este rubro sin necesidad que así lo indique
	Obligaciones de información específica para la Comisión de Derechos Humanos	10.00%	Que se reconozcan obligaciones unicas de este rubro sin necesidad que así lo indique
	Obligaciones de información específica para Universidades e Instituciones públicas de Educación Superior	10.00%	Que se reconozcan obligaciones unicas de este rubro sin necesidad que así lo indique
	Obligaciones de información específica para Partidos Políticos	10.00%	Que se reconozcan obligaciones unicas de este rubro sin necesidad que así lo indique
	<b>Crterios para la calidad de la información</b>	<b>30.00%</b>	
	Plazos de forma periódica para la actualización de la información	20.00%	Tiene el punto con que establezca un temporalidad (anulamente, bimestralmente etc.)
	Existencia de buscadores temáticos	20.00%	
	Obligación de indicar la fecha de última actualización en la página de Internet	20.00%	
	Responsable (unidad o servidor público) de generar o actualizar la información	20.00%	Que se establezca como tal de manera expresa
	Indicadores de gestión	20.00%	
	<b>Causales de reserva</b>	<b>50.00%</b>	
	Información que ponga en riesgo la seguridad pública	10.00%	Que se se pueda reconocer que se trata información de este rubro
	Información que dañe la estabilidad financiera o económica	10.00%	

**Inf.  
reservada**

**8**

Información que ponga en riesgo la vida o la salud de cualquier persona	10.00%
Información que cause un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes	10.00%
Información que cause un serio perjuicio a la impartición de la justicia	10.00%
Información que cause un serio perjuicio a la recaudación de las contribuciones	10.00%
Información que cause un serio perjuicio las estrategias procesales de los sujetos obligados en procesos judiciales, administrativos o arbitrales	10.00%
Información que por disposición expresa de una ley sea calificada como confidencial o reservada	10.00%
Información que menoscabe seriamente el patrimonio de una entidad pública	10.00%
Información que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos	10.00%

Plazo máximo de reserva	5.00%
La información reservada debe ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación	5.00%
Atribución de generar los procedimientos de clasificación de la información	5.00%
Órganos o funcionarios responsables de la clasificación	5.00%

Que se establezca como tal de manera expresa

<b>Inf. confidencial</b>	Posibilidad de generar versiones públicas.	5.00%	<b>8</b>	Que señale la posibilidad de acceso a documentos que contengan información reservada testada.
	Prueba de daño (u obligación de motivar la reserva).	25.00%		Baste con que diga que funde y motive la reserva
	Información confidencial	40.00%		
	Los datos personales	25.00%		
<b>Datos personales</b>	La información protegida por la legislación en materia de derechos de autor o propiedad intelectual	25.00%		Que establezca la propiedad intelectual o los derechos de autor
	La protegida por los secretos comercial, industrial, bancario, profesional o fiduciario	25.00%		
	Establece cual es la información que los particulares pueden entregar a las dependencias o entidades con carácter de confidencial	25.00%		Basta con que señale que pueden transmitir información confidencial para el mismo propósito con que fue recabada
	"Prueba de interés público" o la "prueba de balance".	20.00%		
	No aplica el secreto bancario para entidades públicas	20.00%		Que se establezca como tal de manera expresa
	No aplica el secreto fiduciario para entidades públicas	20.00%		
<b>Datos personales</b>	Definición de datos personales	10.00%	<b>8</b>	Que se establezca como tal de manera expresa
	Principios para el tratamiento de los sistemas de datos personales	10.00%		Que establezca algunos de los principios del manejo de datos personales diferenciando en niveles

Mecanismo para asegurar la identidad del solicitante de datos personales  
 Derecho de acceso a datos personales  
 Derecho de rectificación  
 Derecho de cancelación  
 Niveles de protección de datos personales.  
 Criterios para la conservación de datos personales.  
 Reglas para la transmisión de datos entre organismos públicos.  
 Protección de los datos personales a las personas físicas

**Archivos**

Obligación para los sujetos obligados, de tener archivos administrativos actualizados  
 Los archivos administrativos constan al menos de tres niveles (fondo, sección y serie documental)  
 Instrumentos de control y consulta  
 Series documentales si se trata de documentos reservados o confidenciales

**Órgano garante**

10.00%  
 10.00%  
 10.00%  
 10.00%  
 10.00%  
 10.00%  
 10.00%

25.00%  
 25.00%  
 25.00%  
 25.00%

Que establezca un procedimiento de acceso a datos personales, que diga mas que acreditar personalidad  
 Que se establezca de alguna foma este derecho

Que se establezca como tal de manera expresa

Que establezca un procemiento claro para la transmisión

**8**

Que exista la obligacion expresa de actulizar archivos

Que se mencionen esos niveles

Que se señale la obligación de contar con procedimientos de control y consulta aunque no se expliciten.

Que se mencione la obligacion de mantener una relacion de la series clasificadas

**10**

Órgano garante especializado	10.00%
Mecanismo de selección de los comisionados que involucre por lo menos a dos poderes con candidatos propuestos de la sociedad civil	10.00%
Los comisionados no son removibles salvo por causales especificadas en la ley	8.00%
El cargo de comisionado tiene un periodo fijo	8.00%
El órgano garante tiene autonomía operativa, de gestión y decisión	10.00%
Establece que el órgano garante tiene autonomía presupuestal	8.00%
El órgano garante es colegiado	8.00%
Decisiones del órgano garante definitivas	10.00%
Requisitos para ser comisionado	6.00%
Sistema de servicio profesional de carrera para los demás servidores públicos del órgano garante	6.00%
Atribuciones para el órgano garante	8.00%

Que se establezca como tal de manera expresa

En materia de acceso a la información pública	14.29%
En materia de protección de datos personales	14.29%

En materia de promoción de derechos de acceso o de cultura de transparencia 14.29%

Lineamientos para los sujetos obligados 14.29%

En materia de administración y gobierno interno 14.29%

En materia de relaciones interinstitucionales 14.29%

En materia de supletoriedad de los municipios 14.29%

Obligación de rendir un informe ante el Congreso del Estado u otros órganos

8.00%

**Diseño Inst.**

**8**

Disposiciones que contemplen a las unidades de información, comité de información o sus equivalentes en los sujetos obligados

20.00%

Que se mencione alguna unidad administrativa responsable del acceso en los sujetos obligados

Integración de unidades de información, comité de información o sus equivalentes en los sujetos obligados

20.00%

Que se mencione quienes las conforman

Facultades de las unidades de información, comité de información o sus equivalentes en los sujetos obligados

20.00%

Que se mencionen sus facultades

Mecanismos específicos para la subsidiaridad de los municipios en materia de acceso a la información

20.00%

Que se mencione algún mecanismo que otorgue ciertas preferencias a municipios con menos recursos, en este caso no se otorgo el punto a aquellas legislaciones que excentaban del cumplimiento a municipios pero ningún otro organismo se reposabilizaba de ello.

**Proc. de acceso**

Establece la obligación de rendir un informe periódico al Órgano Garante

20.00%

Que se establezca como tal de manera expresa

**10**

El procedimiento de acceso no excede el plazo de 20 días hábiles

10.00%

El particular tiene derecho a que el sujeto obligado le preste servicios de asesoría para presentar una solicitud de acceso a la información o para iniciar otro procedimiento

10.00%

Que se establezca como tal de manera expresa

Establece un sistema electrónico para el uso remoto de los mecanismos de acceso a la información

20.00%

La solicitud de acceso únicamente requiere como datos obligatorios, el nombre del solicitante, medio para recibir notificaciones y la descripción clara y precisa de los documentos que solicita

20.00%

Que se mencionara sólo esos como obligatorios

Los costos no son mayores a la reproducción y el envío de la información

20.00%

Que de manera feasible fuera el uno cobro posible

Medio de prevención al solicitante, en caso de que la solicitud no contenga todos los datos requeridos

20.00%

Que se establezca como tal de manera expresa

**Rec. de  
revisión**

El recurso de revisión procede en caso de negativa de acceso total o parcial

El recurso de revisión procede en caso de información incompleta

El recurso de revisión procede en caso de que la información sea entregada en un formato distinto al solicitado

El recurso de revisión procede en caso de información inexistente

El recurso de revisión procede en caso de rectificación de datos personales y negativa de acceso

El recurso de revisión puede interponerse por medios electrónicos o de manera directa

El procedimiento de revisión no excede el plazo de 4 meses

Suplencia de la queja en todos los casos

No establece supuestos de desechamiento excesivos, al grado que impidan el fácil acceso a la información

6.25%

6.25%

6.25%

6.25%

6.25%

6.25%

6.25%

6.25%

6.25%

**10**

Que se establezca como tal de manera expresa

Si no era expresa el cómputo no debiera exceder del plazo.

Que se establezca como tal de manera expresa

Causales de sobreseimiento del recurso de revisión explícitas

6.25%

Posibilidad de una audiencia de conciliación

6.25%

Procedimiento para el caso del silencio de la autoridad, ya sea a) positiva ficta

6.25%

b) negativa ficta

Si el Órgano Garante no resuelve el recurso de revisión en el plazo establecido por la ley, la decisión recurrida se entiende confirmada

6.25%

Procedimiento de ejecución en caso de incumplimiento de una resolución en un recurso de revisión, a fin de hacerla cumplir

6.25%

Medidas de apremio para lograr que la tramitación del recurso de revisión sea expedita

6.25%

Cuando se determine que no existe la información solicitada, el Comité de Información o equivalente podrá ordenar que ésta se genere, cuando sea posible

6.25%

**Resp. y sanciones**

Catálogo específico de conductas sancionables

50.00%

Que hubiera la mención de alguna posibilidad de acuerdo entre el sujeto obligado y el ciudadano para lograr entregar la información.

Que se establezca como tal de manera expresa

Con que mencione alguna medida de apremio o requerimiento.

Expresamente

**8**

Que se establezca como tal de manera expresa

Órgano calificado para sancionar, ya sea: a) Faculta al órgano garante b) Remite a otro órgano

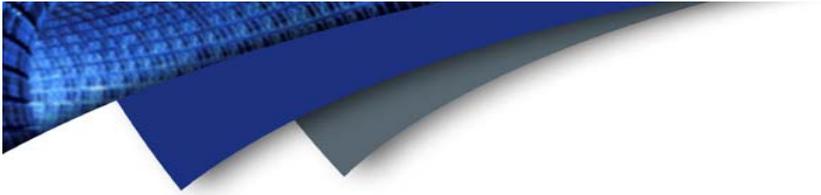
Establece o remite a un procedimiento disciplinario, ya sea: a) Remite a otra ley b) Establece un procedimiento específico de responsabilidad en la propia ley

25.00%

25.00%

**Puntuación total** 100

Nota: Cuando hay opción A y B basta con tener una para obtener el punto completo para que este sume el porcentaje debe estar en la casilla A.



## B. Dimensión portales

### 1. Criterios de evaluación portales

#### INSTRUCTIVO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA BASE DE DATOS DE LA DIMENSIÓN DE PORTALES MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA 2010

El objeto del presente documento es brindar los lineamientos generales para el análisis del grado de cumplimiento de los portales de transparencia de los sujetos obligados seleccionados en relación con lo establecido en la ley de transparencia y acceso a la información correspondiente de cada entidad federativa.

Para cada visita se debe registrar la fecha de realización en la matriz.

Para cada entidad federativa se deberá elaborar una bitácora la cual debe contener:

- Identificación de la variable y sujeto obligado, así como una breve descripción de las razones para evaluar con (.5) la variable
- Buenas y malas prácticas
- Observaciones y/o notas

#### CRITERIOS DE CALIFICACIÓN

A cada campo establecido en la matriz se le asignará alguno y sólo alguno de los siguientes valores o marcación en la base:

La calificación será 1 (uno) cuando:

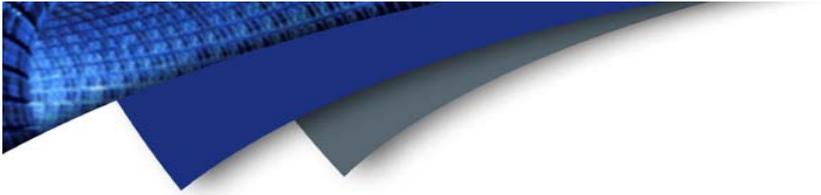
- La variable está completa
- Si indica que la variable es competencia de otra autoridad y la especifica.
- Si no hay información porque no se ha ejercido esa facultad en lo particular y así lo señala el portal. Por ejemplo: para el caso de auditorías el sitio señala "No se han practicado auditorías hasta la fecha".

La calificación será 0.5 (punto cinco o medio punto) cuando:

- La variable exista pero incompleta
- La información esté desactualizada
- En el caso de que alguna sección del portal no funcione, y por lo tanto no se pueda saber si la información está completa

La calificación será 0 (cero) cuando:

- La variable no exista
- No es posible acceder a la información a pesar de haberlo intentado al menos en tres ocasiones distintas.
- Se trate de información anterior a 2009.



- Si la información sólo se encuentra dentro de los informes de labores del titular del sujeto obligado, pues no es posible rastrearla mediante buscadores, sino que es necesario leer todo el informe.

Se marcarán con punto (.) los rubros o variables que no resulten aplicables a un sujeto obligado en lo particular. Esta marcación indica espacio vacío (sin valor) y por lo tanto no afectará la puntuación, al mismo tiempo que facilita el análisis de los datos.

Criterios específicos:

- Si la ley expresamente señala que tiene que haber portal de transparencia para el sujeto obligado las variables tendrán el punto sólo si se encuentran en el portal de transparencia del propio sujeto obligado
- Para los casos que se permita que un sólo portal acumule la información de varios sujetos obligados pertenecientes a un poder se podrá otorgar la máxima puntuación siempre y cuando la información de cada sujeto esté claramente diferenciada.
- Si la ley no contempla la obligación de mantener portales específicos de transparencia se tomará en cuenta que las variables se encuentren en la página de inicio del sujeto obligado y podrán obtener la puntuación máxima si así procede.

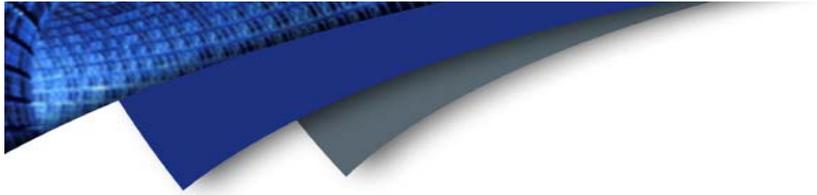
## CRITERIOS POR VARIABLES

### OPERACIÓN Y DISEÑO (O)

VARIABLE	CRITERIO
<b>O1 Facilidad de acceso</b>	Que se pueda tener acceso a la página de transparencia con un máximo de 5 clicks a partir de la página de inicio del sujeto obligado.
<b>O2 Vínculo de transparencia</b>	Que sea visible el vínculo de transparencia o de campo del rubro específico desde página de inicio que permita un fácil acceso a la sección.
<b>O3 Contacto de Web máster</b>	Que se cuente con un vínculo visible para hacer contacto con el responsable del portal (administrador o contacto).
<b>O4 Buscador</b>	Que cuente con un buscador de información visible.
<b>O5 Actualización</b>	Que señale la fecha de actualización de la información publicada en el portal. Debe quedar claro cuando se actualizó la información por última vez. La calendarización de actualizaciones no es suficiente, ya que ésta sólo indica la fecha en que se debió o debe actualizar la página, pero no indica si tal actualización se realizó o no.
<b>O6 Tiempo de respuesta del servidor</b>	El tiempo de respuesta del servidor y de ingreso a vínculos es inferior a 5 segundos por sección (utilizando una conexión de banda ancha).

### CONTENIDO ORGÁNICO (C)

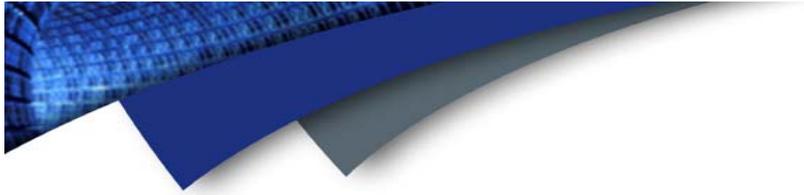
VARIABLE	CRITERIO
<b>C1 Marco normativo</b>	Los ordenamientos jurídicos aplicables al sujeto obligado. Se deben encontrar enlistados y de fácil acceso.



<b>C2 Facultades</b>	Se describen las facultades de cada unidad administrativa.
<b>C3 Estructura orgánica</b>	El diagrama de la estructura orgánica (organigrama) hasta jefe del departamento o equivalente, salvo que la ley expresamente disponga otra cosa.
<b>C4 Informe de actividades de los sujetos obligados</b>	Informe de actividades que por disposición legal generen los sujetos obligados (puede ser por unidad administrativa). Se otorgará la máxima puntuación (1) sólo si se publica el informe correspondiente al 2009: información anterior se considera desactualizada y debe calificarse con (.5).
<b>C5 Objetivos y metas de las unidades administrativas</b>	Avance en el cumplimiento de las metas y objetivos. Generalmente la información se incluye en los planes de desarrollo del sujeto obligado, los cuales deben incluir información sobre su cumplimiento. Si la información permite identificar los objetivos y metas de cada área responsable se deberá calificar con (1).
<b>C6 Directorio de servidores públicos</b>	Debe contener: nombre, cargo, teléfono, dirección y correo electrónico. Para el caso del Congreso debe incluir información individual por legislador.
<b>C7 Servicios o trámites que ofrecen las unidades administrativas</b>	Debe mostrar el nombre de los trámites que realiza y otorgar acceso a los formatos requeridos.
<b>C8 Número total de plazas y vacantes</b>	De señalar expresamente el número total de plazas vacantes o su inexistencia.
<b>C9 Programas operativos, planes estratégicos o equivalentes</b>	Debe aparecer el general y por unidad administrativa, incluyendo comisiones en el caso de los administrativos. La información actualizada a 2010 recibe la puntuación máxima (1), hasta 2009 recibe (.5) y cero para información anterior a 2009.
<b>C10 Perfil de puestos de servidores públicos o convocatorias</b>	Si contiene cualquiera de las 2 variables se calificará con (1). Las convocatorias se refieren a plazas por cubrir en el sujeto obligado.
<b>C11 Datos de la unidad de enlace</b>	Dirección, teléfono, nombre del responsable, correo electrónico y medio de envío para solicitudes y descripción de servicios que ofrece señalando costo. En el caso de que exista una unidad de enlace para todo el gobierno se calificara de acuerdo a lo que señale la ley aplicable.

#### INFORMACIÓN FINANCIERA Y MATERIAL (F)

VARIABLE	CRITERIO
<b>F1 Información presupuestal</b>	Basta con que aparezca global y luego se desglose hasta por unidad administrativa y proyectos específicos. La información se considera actualizada si incluye la relacionada con el ejercicio 2010. Información del 2009 se califica con (.5), información anterior a se calificará como cero.
<b>F2 Informe de avance de ejecución de presupuesto</b>	Se trata de la información relacionada con el gasto corriente o informes financieros: global, desglose y archivo histórico de informes pasados. Debe contener un informe de avances del año corriente 2010 (presupuesto ejercido).
<b>F3 Ingresos por conceptos adicionales al presupuesto</b>	Debe especificar el origen y ejecución. Donativos y los obtenidos por medio del financiamiento constituyen ejemplos de esta categoría. Se considera completa la información si incluye monto, origen y ejecución. Si sólo se



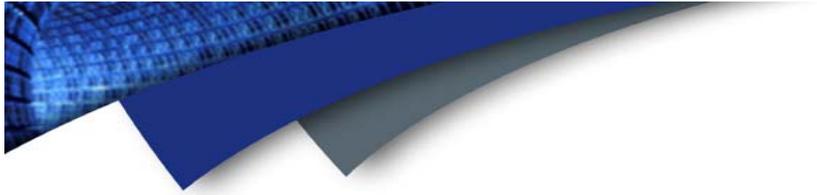
	reporta una de las variables (monto) se aclifica con (.5).
<b>F4 Cuentas públicas. Informe del ejercicio presupuestal del periodo inmediato anterior</b>	Si contiene hasta el 2008 es (1). Tiene que ser el dictamen aprobado por el Congreso del Estado o la Auditoría Superior. Si sólo reporta estados financieros es (.5). Se calificará con (0) si sólo incluye la leyenda de que no tuvieron observaciones o si aparece la información con un programa que no abre (anotar en bitácora).
<b>F5 Resultado de auditorías</b>	Publicación de listado de número y tipo de observaciones, archivo histórico y posibilidad de acceso al documento. El documento debe contener la auditoría, no sólo los resultados globales. Si sólo señala el número de observaciones "0". Si sólo contiene el listado de auditorías realizadas "0.5". Si sólo contiene la leyenda de que no hubo auditorías "1". Este criterio se aplicará únicamente en caso de que la ley solo señale como información pública de oficio "las auditorías", en caso contrario se evaluará según lo que contemple la ley aplicable.
<b>F6 Tabulador de remuneración mensual por puesto (percepciones netas)</b>	Debe cumplir con las características establecidas en la ley aplicable. Se debe mostrar el total del personal contratado por nómina, honorarios y con el monto de las prestaciones. Debe señalar si el sueldo es bruto o neto.
<b>F7 Contratos (contratos de obra pública y de servicios)</b>	Un listado que relacione el número de contratos, su fecha de celebración, el nombre o razón social del proveedor, objeto, el monto del valor total de la contratación, el plazo de ejecución.

#### NATURALEZA OPERATIVA (N)

VARIABLE	CRITERIO
<b>N2 Viáticos por viajes oficiales</b>	Viajes oficiales realizados por los funcionarios, incluyendo evento, fechas y gasto de viáticos.
<b>N3 Convenios y acuerdos interinstitucionales o intergubernamentales</b>	De acuerdo a lo establecido en la ley aplicable.
<b>N4 Mecanismos de participación o consulta ciudadana</b>	Basta que contenga alguna de las opciones para tener el punto completo. Si sólo contiene comités de participación se califica con (1). Chat y Facebook otorgan puntaje sólo si la autoridad participa activamente en ellos.

#### CONTENIDO ORGÁNICO (CL) [PODER LEGISLATIVO]

VARIABLE	CRITERIO
<b>CL1 Agenda legislativa</b>	Debe aparecer el documento completo.
<b>CL2 Gaceta parlamentaria</b>	Debe señalar los asuntos y documentos correspondientes que se abordarán en la siguiente sesión.
<b>CL3 Diario de debates</b>	Es un sumario que incorpora toda la documentación oficial de los asuntos que fueron tratados en el pleno (iniciativas, dictámenes, decretos, etc.).
<b>CL4 Leyes, decretos, y acuerdos aprobados por el pleno</b>	Debe aparecer el documento completo.

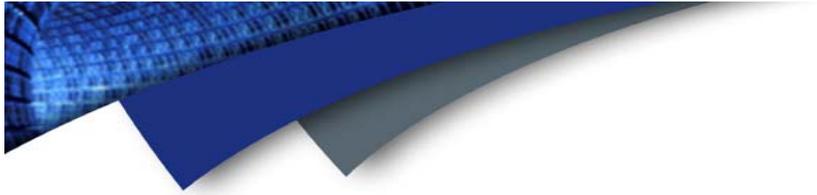


<b>CL5 Asistencia a sesiones del Pleno</b>	Las listas de asistencia de los diputados a las sesiones plenarias individualmente identificados.
<b>CL6 Dictámenes de cuenta pública</b>	Así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes, si así lo señala la ley de la entidad.

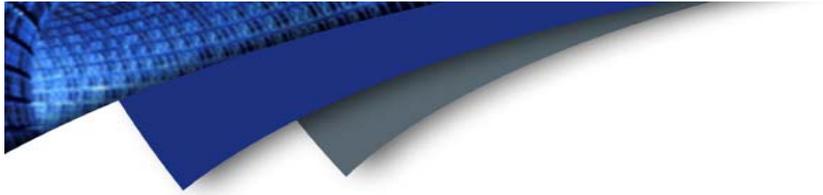
#### NATURALEZA OPERATIVA (NM) [MUNICIPIO]

VARIABLE	CRITERIO
NM1 Plan municipal de desarrollo.	Debe aparecer el documento completo.

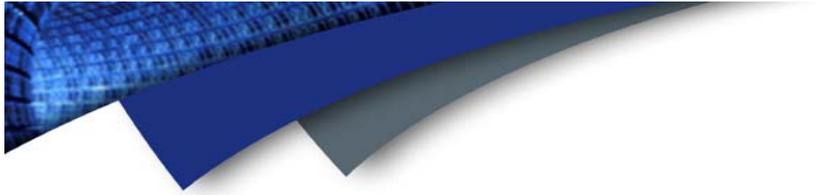
AGREGADOS (A) [DIVERSOS SUJETOS]	
VARIABLE	CRITERIO
<b>A2 Manual de acceso a la información</b>	Como usar la página y hacer solicitudes de cada estado.
<b>A3 Medio de consulta en línea / solicitud o preguntas</b>	No aplica si contiene las preguntas más frecuentes.
<b>A4 El vínculo de acceso (INFOMEX)</b>	Debe aparecer el icono y funcionar.
<b>A5 Indicadores de gestión</b>	Debe contener el listado de los indicadores y no sólo la mención.
<b>A6 Relaciones de bienes: inventario y parque vehicular</b>	Debe contener ambas variables para considerarse completa.
<b>A7 Instrumentos archivísticos</b>	Clasificación de los documentos y la metodología de archivo.
<b>A8 Programas de apoyo y subsidios</b>	Debe aparecer el documento completo.
<b>A9 Padrones de beneficiarios</b>	Tiene que contener el nombre completo de los beneficiarios del padrón. Si trae algo diferente se calificará con .5
<b>A10 Anteproyectos de leyes y deposiciones administrativas de carácter general</b>	Debe aparecer el documento completo.
<b>A11 Las formulas de la distribución de los recursos federales o estatales, a los municipios.</b>	Debe aparecer el documento completo.
<b>A12 Información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de funciones y políticas públicas:</b>	Información específica de cada sujeto (¿Quiénes somos?)
<b>A13 Nombres y currículo de los legisladores.</b>	Debe aparecer el documento completo.



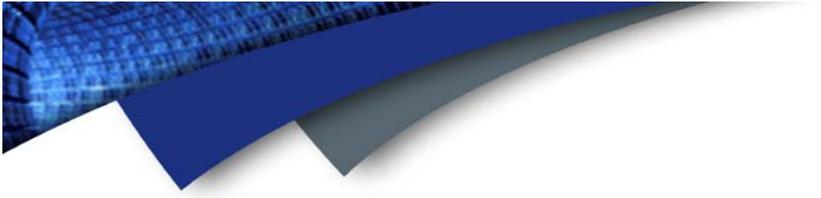
<b>A14</b> Las iniciativas de ley, decreto, acuerdos o cualquier otra disposición de carácter general.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A15</b> La fecha en que se recibió las iniciativas de ley, decreto, acuerdos.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A16</b> Los Grupos Parlamentarios del Congreso deberán publicar en Internet informes sobre el ejercicio de las partidas presupuestales que se les asignen.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A17</b> Informes de seguimiento	Debe aparecer el documento completo.
<b>A18</b> Resultado de auditorías practicadas a los entes fiscalizados	Debe aparecer el documento completo.
<b>A19</b> Plan de auditorías	Debe aparecer el documento completo.
<b>A20</b> Los principales indicadores sobre la actividad jurisdiccional	Estadística judicial básica
<b>A21</b> Las listas de acuerdos	Debe aparecer el documento completo.
<b>A22</b> Las sentencias relevantes	Debe aparecer el documento completo.
<b>A23</b> La jurisprudencia	Debe aparecer el documento completo.
<b>A24</b> Las convocatorias a concursos para ocupar cargos jurisdiccionales y los resultados de los mismos	Debe incluir resultados para considerarse completa.
<b>A25</b> Los perfiles y formas de evaluación del personal jurisdiccional y administrativo.	Debe aparecer la información completa.
<b>A26</b> Los informes que presenten los partidos, asociaciones y las agrupaciones políticas.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A27</b> Los expedientes sobre quejas resueltas por violaciones a la ley electoral.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A28</b> Las actas y acuerdos del Consejo o Asamblea General.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A29</b> Los programas institucionales en materia de capacitación, educación cívica y fortalecimientos de los partidos políticos y demás asociaciones políticas.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A30</b> La división del territorio que comprende el estado en distritos electorales uninominales (Distribución).	Debe aparecer el documento completo.



<b>A31</b> Listados de partidos políticos y demás asociaciones políticas registrados ante la autoridad electoral.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A32</b> Montos de financiamiento público otorgadas a los partidos y asociaciones políticas.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A33</b> Montos de financiamiento privado otorgadas a los partidos y asociaciones políticas.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A34</b> La aplicación de los ingresos que los partidos políticos y demás asociaciones políticas reciban.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A35</b> Los cómputos totales de las elecciones	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A36</b> Los procesos de participación ciudadana llevados a cabo en el Estado.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A37</b> Las auditorías, dictámenes y resoluciones concluidas a los partidos políticos.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A38</b> Las recomendaciones enviadas y su destinatario	Debe aparecer el documento completo.
<b>A39</b> El estado que guarda la atención a las recomendaciones.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A40</b> Los recursos de queja e impugnación que se presentaron.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A41</b> El estado que guardan los recursos interpuestos.	
<b>A42</b> En el caso de expedientes concluidos, el concepto por el cual llegaron a ese estado.	Debe aparecer el documento completo.
<b>A43</b> Estadísticas sobre las denuncias presentadas que permitan identificar al tipo de víctima.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A44</b> Estadísticas e indicadores del desempeño de los cuerpos de Policía y Gobierno.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A45</b> Las cantidades recibidas por concepto de multas.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A46</b> Uso y aplicación de las cantidades recibidas por concepto de multas	Debe aparecer la información completa y actualizada.

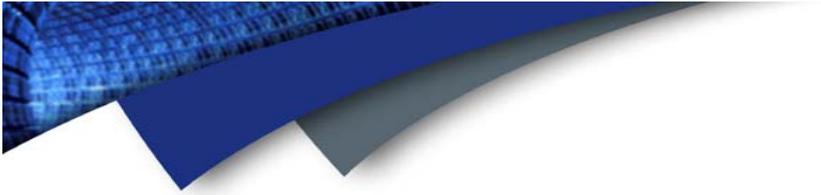


<b>A47</b> Las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A48</b> Las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A49</b> Empréstitos, deudas contraídas, así como la enajenación de bienes.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A50</b> El calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A51</b> Informe sobre el ejercicio del presupuesto.	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A52</b> En el caso de la información sobre programas de subsidio.	Se deberá considerar toda aquella información sobre los programas sociales administrados por el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia
<b>A53</b> Información sobre programas de subsidio	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A54</b> Los anteproyectos de reglamentos, bandos municipales u otras disposiciones administrativas de carácter general	Debe aparecer el documento completo.
<b>A55</b> Los controles de asistencia a las sesiones de los integrantes del Ayuntamiento	Debe aparecer la información completa y actualizada.
<b>A56</b> Las actas de sesiones de cabildo	Debe aparecer el documento completo.



2. Tabla de valores cruce información pública de oficio y portales

Entidad	Información pública de oficio	Portales
Aguascalientes	0.475	0.972
Baja California	0.405	0.801
Baja California Sur	0.455	0.531
Campeche	0.595	0.806
Chiapas	0.500	0.897
Chihuahua	0.745	0.791
Coahuila	0.890	0.760
Colima	0.470	0.654
Distrito Federal	0.975	0.978
Durango	0.830	0.642
Estado de México	0.555	0.821
Guanajuato	0.520	0.885
Guerrero	0.475	0.619
Hidalgo	0.635	0.914
Jalisco	0.595	0.846
Michoacán	0.680	0.648
Morelos	0.725	0.794
Nayarit	0.775	0.774
Nuevo León	0.925	0.725
Oaxaca	0.555	0.579
Puebla	0.435	0.582
Querétaro	0.540	0.515
Quintana Roo	0.775	0.852
San Luis Potosí	0.790	0.791
Sinaloa	0.790	0.832
Sonora	0.570	0.956
Tabasco	0.655	0.882
Tamaulipas	0.685	0.883
Tlaxcala	0.470	0.606
Veracruz	0.855	0.774
Yucatán	0.760	0.793
Zacatecas	0.790	0.821
Federación	0.490	0.961
<b>Promedio nacional</b>	<b>0.648</b>	<b>0.778</b>



## C. Dimensión usuario simulado

1. Listado eje de solicitudes de acceso y criterios de evaluación

### NOTAS GENERALES

1. Si en la respuesta se proporciona un vínculo de internet en el que sea posible encontrar la información solicitada, el valor de respuesta será 1 (o 0.5 en caso de que sólo haya información parcial).
2. Lo mismo aplica si se indica que la respuesta está disponible en el portal de transparencia de la dependencia, y es posible encontrar la información en dicho portal.
3. En cambio, si la respuesta es que dicha información deberá solicitarse a otra autoridad, o que la información es reservada, confidencial o inexistente, entonces el valor será de 0.

### SOLICITUDES "TRANSVERSALES"

1. Se solicita una relación de los viajes del titular de la [dependencia] [entidad] [institución] al exterior de la Entidad durante el ejercicio fiscal 2009 indicando en cada caso el propósito del viaje, el costo del transporte (por ejemplo, boleto de avión) y los viáticos. En caso de no existir la relación, se solicita copia simple de todos los boletos y las autorizaciones o comprobaciones de viáticos del titular de la dependencia en el ejercicio fiscal de 2009.

#### CRITERIOS

##### *Calificación 1:*

La calificación será 1 si la respuesta incluye una relación con los tres datos que se solicitan claramente especificados: (1) propósito del viaje, (2) el costo del transporte (por ejemplo, boleto de avión) y (3) viáticos. Si en vez de una relación se presenta copia simple de boletos y autorizaciones se considerará completa la información si claramente se identifican los tres datos solicitados.

##### *Calificación 0.5:*

La calificación será de 0.5 si (1) la respuesta no incluye alguno(s) de los tres datos que se solicitan o bien si (2) si no es posible distinguir alguno de los tres datos en la información presentada. Si en vez de una relación se presenta copia simple de boletos y autorizaciones se considerará respuesta parcial si no es posible identificar al menos uno de los tres datos solicitados.

##### *Calificación 0:*

En cualquier otro caso (negativa, resolución de información confidencial, etc.)

2. Para el ejercicio fiscal del 2009, para cada uno de los capítulos de gasto especificados líneas abajo (o su equivalente), indicar el presupuesto aprobado, las reasignaciones o incrementos, el presupuesto efectivamente ejercido y el balance final de la [dependencia] [entidad] o [institución] .

Siendo los capítulos de gasto los siguientes:

- 1000 Servicios personales
- 2000 Materiales y suministros
- 3000 Servicios generales
- 4000 Transferencias
- 5000 Bienes muebles

6000 Obra pública

**CRITERIOS**

**NOTA:** en algunas ocasiones se pide información correspondiente sólo a los primeros cinco capítulos; por ello, el número total de "datos" es veinte o veinticuatro.

*Calificación 1:*

La calificación será 1 si la respuesta incluye los veinte (o veinticuatro) datos solicitados:

	Presupuesto aprobado	Reasignaciones o incrementos	Presupuesto efectivamente ejercido	Balance final
1000 Servicios personales				
2000 Materiales y suministros				
3000 Servicios generales				
4000 Transferencias				
5000 Bienes muebles				
6000 Obra pública				

La respuesta sólo será completa, si existe un dato o justificación para cada una de las celdas (o alguna explicación genérica que aplique a más de una); por ejemplo, en caso de que algún capítulo no sea parte del presupuesto, la respuesta lo debe indicar con claridad.

*Calificación 0.5:*

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye información para alguna(s) de las veinte (o veinticuatro) celdas indicadas en la tabla anterior.

*Calificación 0:*

En cualquier otro caso, incluyendo negativa.

**SOLICITUDES ESPECÍFICAS**

**NIVEL FEDERAL**

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

3.- Se solicita la agenda de las actividades públicas, incluyendo reuniones de trabajo del C. Presidente de la República, correspondiente al mes de Junio de 2009.

**CRITERIOS**

*Calificación 1*

La respuesta es una agenda que incluye actividades públicas y reuniones de trabajo.

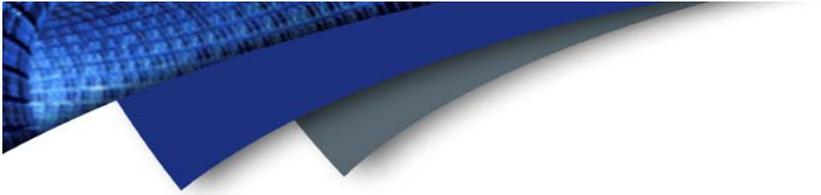
*Calificación 0.5*

La respuesta incluye sólo actividades públicas (eventos, inauguraciones, etc.), pero excluye las reuniones de trabajo. La calificación también será parcial si no abarca todo el mes de junio (es decir, debe existir dato por día).

*Calificación 0*

La respuesta no tiene una agenda, o la agenda no permite identificar las actividades realizadas en el mes de junio.

**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**



3. Se solicita un listado de las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión durante el año de 2009, indicando en qué fase del proceso legislativo se encuentra cada una de ellas. Se solicita además, copia simple o imagen escaneada del oficio de envío y copia simple o imagen escaneada del acuse de recibo.

**CRITERIOS**

*Calificación 1*

El listado de iniciativas distingue todas las iniciativas enviadas al Congreso. Para cada iniciativa, es posible identificar en qué fase se encuentra en el proceso legislativo y se cuenta con el acuse de recibo.

*Calificación 0.5*

El listado de iniciativas no abarca el año entero, o no se detalla la fase del proceso legislativo para cada iniciativa o falta el acuse de recibo de alguna iniciativa.

*Calificación 0*

No se entrega la lista de iniciativas. O el listado no incluye las fases del proceso legislativo de ninguna iniciativa. O no se recibe ningún acuse.

4. Se solicita los estados de cuenta del Fideicomiso del Fondo de Seguridad Pública Estatal (FOSEG) y el informe de ejecución de este fideicomiso que se envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los ejercicios fiscales de 2008 y 2009.

**CRITERIOS**

*Calificación 1*

La respuesta incluye dos estados de cuenta (que indica el saldo del Fideicomiso) y dos informes de ejecución (para 2008 y 2009).

*Calificación 0.5*

Falta un estado de cuenta o un informe de ejecución.

*Calificación 0*

Faltan dos o más de los documentos solicitados.

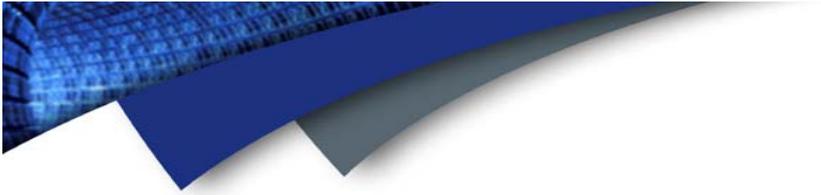
**SECRETARÍA DE FINANZAS (SHCP)**

3. Se solicita el monto total TRANSFERIDO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) correspondiente al ejercicio presupuestal del 2009 Y EL MONTO TOTAL ASIGNADO AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL POR CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DEL 2009; así como el calendario de ministración de estos recursos (o en su defecto, la fecha de publicación DE LOS DOCUMENTOS CORRESPONDIENTES en el diario oficial).

Adicionalmente, se solicita una relación de los informes trimestrales que haya recibido LA SHCP de los gobiernos ESTATALES CORRESPONDIENTES AL ejercicio de los recursos del FISM durante el ejercicio de 2009, ASÍ COMO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL POR EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL CORRESPONDIENTE AL MISMO EJERCICIO FISCAL. Se precisa respecto de este punto, que sólo se requiere una relación de los informes recibidos y no los informes mismos.

**CRITERIOS**

*Calificación 1*



La respuesta incluye:

1. Monto total del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social transferido
2. Monto del FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL transferido al DF.
3. Un calendario de ministración

Los puntos anteriores pueden ser sustituidos por las fechas de publicación en el Diario Oficial.

4. Una relación de informes trimestrales recibidos por la SHCP.

*Calificación 0.5*

Falta alguno de los cuatro puntos anteriores.

*Calificación 0*

Faltan dos o más de los puntos anteriores.

## SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

3. Se solicita el número y título de todos los programas sociales de jurisdicción Federal en funcionamiento durante el ejercicio fiscal del 2009, así como copia de las reglas de operación de cada uno de ellos y la fecha de aprobación de dichas reglas. Finalmente, se solicita el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del 2009 para cada uno de estos programas, así como el presupuesto efectivamente ejercido durante el mismo periodo.

### CRITERIOS

*Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Lista de programas sociales
2. Reglas de operación para cada programa (o explicación de no existencia de reglas de operación)
3. Fecha de aprobación de las reglas (este dato puede aparecer en las propias reglas de operación) para cada programa.
4. Presupuesto aprobado para cada programa
5. Presupuesto ejercido para cada programa.

*Calificación 0.5*

Falta uno de los elementos anteriores.

*Calificación 0*

Faltan dos o más de los elementos anteriores.

## SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3. Se solicita el presupuesto (asignado y ejercido desglosado por capítulo o concepto de gasto) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el informe de seguimiento a las resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública para 2008.

### CRITERIOS

*Calificación 1*

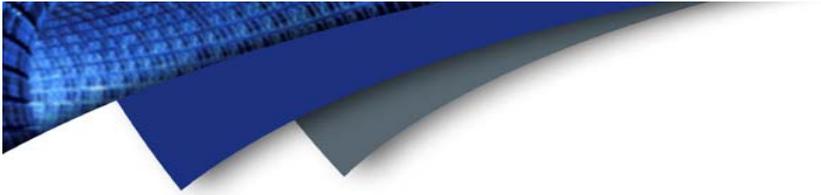
La respuesta incluye (1) Presupuesto aprobado y ejercido desglosado por gasto e (2) Informe de seguimiento a las resoluciones

*Calificación 0.5*

Si falta alguno de los elementos anteriores

*Calificación 0*

Faltan los elementos anteriores



## SECRETARÍA DE SALUD

### 3. Sobre seguro popular:

Cuál fue el monto asignado al seguro popular de las Entidades Federativas durante el ejercicio presupuestal del 2009 desglosando esta información por (1) tipo de aportación (cuota familiar, cuota social o aportación federal, aportación solidaria estatal y aportación solidaria federal) y por (2) asignación (clínica, unidad de salud o beneficiario).

Indique el número de familias afiliadas voluntariamente al programa del Seguro Popular al inicio del ejercicio presupuestal 2009 y el total de familias inscritas a este programa al final de este periodo.

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Monto asignado al seguro popular
2. Desglose por tipo de aportación y por asignación
3. Número de familias afiliadas al inicio de 2009
4. Número de familias afiliadas al fin de 2009

##### *Calificación 0.5*

Falta alguno de los elementos anteriores.

##### *Calificación 0*

Faltan dos o más de los elementos anteriores.

## SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

3. Se solicita el número total de profesores que fungen como asesores técnicos pedagógicos en cada una de las Entidades Federativas identificados por zona de adscripción. Se solicita además copia simple de los criterios de asignación o nombramientos de los asesores técnicos pedagógicos de cada Entidad

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Número total de profesores que fungen como asesores técnicos, por entidad federativa, por zona de adscripción.
2. Copia simple de los criterios de asignación o nombramientos en cada entidad.

##### *Calificación 0.5*

Falta alguno de los dos elementos, o se tiene los dos elementos pero uno de ellos no se encuentra desagregado por entidad.

##### *Calificación 0*

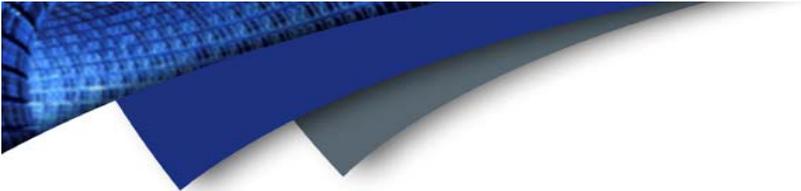
Cualquier otro caso.

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

3. Se solicita copia simple de los estados financieros de los fondos auxiliares de justicia o en su defecto los registros contables donde se incluyan ingresos por fianzas y erogaciones del ejercicio fiscal 2009.

#### **CRITERIOS**



*Calificación 1*

La respuesta incluye copia de estados financieros o los registros contables.

*Calificación 0.5*

No se entregan estados financieros; se entregan registros contables, pero que no incluyen ingresos por fianzas o erogaciones.

*Calificación 0*

Todos los demás casos.

## **PODER LEGISLATIVO**

### **CÁMARA DE DIPUTADOS**

3. Se solicita el monto total de recursos asignado a las fracciones parlamentarias Federales durante el ejercicio fiscal del 2009. Se solicita además el monto asignado a cada fracción parlamentaria (o diputado Federal) por concepto de asesoría legislativa.

#### **CRITERIOS**

Calificación 1:

La calificación será 1 si (1) la respuesta indica el presupuesto total asignado a las fracciones parlamentarias (ya sea el monto total o el desglose por cada fracción parlamentaria), (2) enlista cada una de las fracciones parlamentarias y apunta en monto correspondiente por concepto de asesoría legislativa o bien indica que dicha partida no existe.

Calificación 0.5:

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los dos datos solicitados o la especificación de que dicha partida no existe. La respuesta será parcial si se presenta el monto asignado por concepto de asesoría legislativa de manera agregada.

Calificación 0:

En cualquier otro caso, incluyendo negativa.

## **SENADO DE LA REPUBLICA**

3. Se solicita el monto total de recursos asignado a las fracciones parlamentarias Federales durante el ejercicio fiscal del 2009. Se solicita además el monto asignado a cada fracción parlamentaria por concepto de asesoría legislativa.

#### **CRITERIOS**

Calificación 1:

La calificación será 1 si (1) la respuesta indica el presupuesto total asignado a las fracciones parlamentarias (ya sea el monto total o el desglose por cada fracción parlamentaria), (2) enlista cada una de las fracciones parlamentarias y apunta en monto correspondiente por concepto de asesoría legislativa o bien indica que dicha partida no existe.

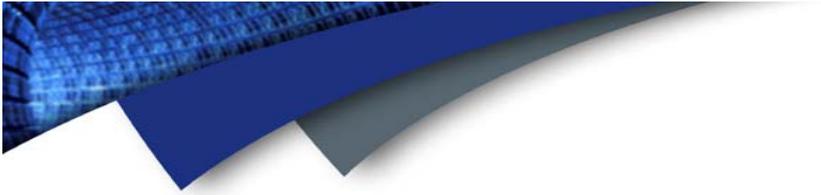
Calificación 0.5:

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los dos datos solicitados o la especificación de que dicha partida no existe. La respuesta será parcial si se presenta el monto asignado por concepto de asesoría legislativa de manera agregada.

Calificación 0:

En cualquier otro caso, incluyendo negativa.

## **AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**



3. Se solicita el número total de auditorías que se llevaron a cabo durante el año calendario del 2009 indicando tipo de auditoría (desempeño, financiera, legal, etc.), fecha de inicio, fecha de conclusión (o en su defecto estatus de la auditoría) y a qué ejercicio fiscal se refiere.

#### **CRITERIOS**

##### Calificación 1

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) el número total de auditorías, (2) desglose de este número por tipo de auditoría (la suma de las categorías debe ser equivalente al número total), (3) fecha de inicio de cada auditoría, (4) fecha de conclusión de cada auditoría (o en su defecto el estatus de la misma), (5) ejercicio fiscal correspondiente.

##### Calificación 0.5

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los cinco datos enumerados. Incluso cuando se da justificación al respecto. O bien, si la suma de las categorías presentadas no es equivalente al número total

##### Calificación 0

En cualquier otro caso.

### **ÓRGANOS AUTÓNOMOS**

#### **INSTITUTO/COMISIÓN DE TRANSPARENCIA**

3. Se solicita el número total de los recursos presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública durante el 2009 desglosando la información en los siguientes rubros: Número total, recursos confirmados, recursos revocados, recursos modificados, recursos sobreseídos por entrega de información, recursos sobreseídos por otras causas y recursos desechados.

#### **CRITERIOS**

##### Calificación 1

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) el número total de recursos, (2) desglose de este número por cada uno de los seis rubros solicitados (la suma de los rubros debe ser equivalente al número total).

##### Calificación 0.5

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye datos en alguno de los rubros enumerados o bien si la suma de los rubros presentados no es equivalente al número total. Incluso cuando se da justificación al respecto.

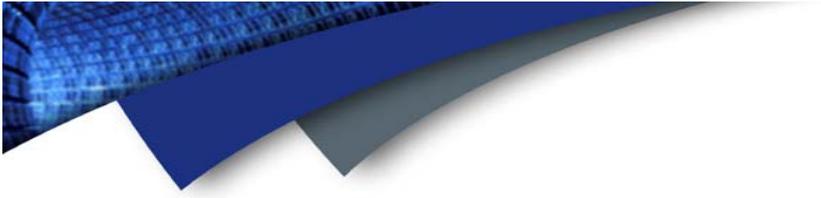
##### Calificación 0

En cualquier otro caso

4. Se solicitan todos los informes que, desde la entrada en vigor de la legislación en materia de transparencia, cada sujeto obligado entrega anualmente al el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para informar sobre las solicitudes de acceso a la información que recibieron y tramitaron. Igualmente, se solicita el informe anual y base de datos que el órgano garante integra con dicha información estadística. En especial se solicita la información estadística que cada sujeto obligado ha reportado anualmente desde la entrada en vigor de la legislación en materia de transparencia en relación a: el número de solicitudes de acceso recibidas, los temas sobre los cuales trataron, el sentido de la resolución (respuesta), el medio de presentación (escrito libre, formato, correo electrónico, Infomex, etc.), el género de los solicitantes y tiempos promedio de respuesta para cada sujeto obligado.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Estas preguntas fueron realizadas como método de recopilación de la información y no como mecanismo de evaluación dentro del usuario simulado.



#### **CRITERIOS**

##### Calificación 1

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) los informes que los sujetos obligados entregan (2) el informe anual y la base de datos que integra el órgano garante (3) información estadística que cada sujeto obligado ha reportado en relación a: el número de solicitudes de acceso recibidas, los temas sobre los cuales trataron, el sentido de la resolución (respuesta), el medio de presentación (escrito libre, formato, correo electrónico, Infomex, etc.), el género de los solicitantes y tiempos promedio de respuesta para cada sujeto obligado.

##### Calificación 0.5

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los elementos anteriores

##### Calificación 0

No incluya alguno de los elementos anteriores

5. Se solicita el número total de los sujetos obligados a proporcionar información pública que existen en la Federación, así como un listado de los mismos<sup>82</sup>

#### **CRITERIOS**

##### Calificación 1

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) el número total de sujetos obligados, (2) listado de sujetos obligados

##### Calificación 0.5

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los elementos anteriores

##### Calificación 0

No incluya alguno de los elementos anteriores

### **INSTITUTO ELECTORAL**

3. Se solicitan, en formato electrónico preferentemente, los últimos informes de fiscalización de los partidos políticos con registro Nacional en la Federación respecto de los que se haya concluido el proceso de fiscalización que corresponda.

#### **CRITERIOS**

##### Calificación 1

La calificación será 1 si se entregan informes de fiscalización.

##### Calificación 0

La calificación será 0 en cualquier otro caso

### **COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

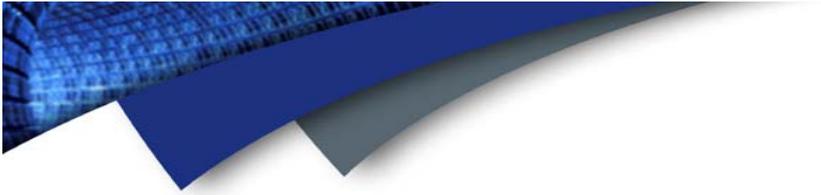
3. Se solicita el número total de acciones de capacitación que desarrolló la Comisión a otras dependencias, entidades, órganos u organismos gubernamentales o no gubernamentales de la federación durante el ejercicio fiscal de 2009 especificando en cada caso tema de capacitación, duración, número de capacitados y en su caso costo del mismo.

#### **CRITERIOS**

##### Calificación 1

---

<sup>82</sup> Estas preguntas fueron realizadas como método de recopilación de la información y no como mecanismo de evaluación dentro del usuario simulado.



La calificación será 1 si se presenta (1) el número total de acciones de capacitación, (2) el desglose de (a) tema de capacitación, (b) duración, (c) número de capacitados y (d) en su caso costo del mismo. Deben existir (4\* número total de acciones de capacitación) total de datos

Calificación 0.5

La calificación será de 0.5 si la respuesta no incluye alguno(s) de los datos que se solicitan [(4\* número total de acciones de capacitación)].

Calificación 0

La calificación será 0 en cualquier otro caso.

## **ORGANISMOS DESCONCENTRADOS**

### **COMISIÓN DEL AGUA**

3. Se solicita la lista de indicadores de desempeño que reportan a la comisión estatal del agua los organismos operadores. Se solicita copia simple o el documento en formato digital (pdf, Word o equivalente) de los informes de los organismos operadores (o su equivalente) y el calendario de entregas.

#### **CRITERIOS**

Calificación 1

La calificación será 1 si se presenta (1) la lista de indicadores de desempeño o bien la explicación de la no existencia de la lista, (2) el calendario de entrega de informes de los organismos operadores.

Calificación 0.5

La calificación será de 0.5 si la respuesta no incluye alguno(s) de los dos datos que se solicitan.

Calificación 0

La calificación será 0 en cualquier otro caso.

## **DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA**

3. Se solicita el número total de niños en custodia dentro del sistema Nacional DIF al inicio del año 2009. Se solicita además el número total de niños que ingresaron al sistema Nacional DIF durante el 2009 y cuántos niños salieron del sistema indicando si esto se debió a adopción o bien a otros factores (por ejemplo, consideraciones de edad).

De manera adicional, se requiere el número total de solicitudes de adopción que recibió el Sistema Nacional DIF en el año 2009 indicando cuántas de estas solicitudes recibieron respuesta y en qué sentido. Indicar también, la fecha de solicitud y la fecha de resolución de la misma (o en su defecto, el estatus de la solicitud).

#### **CRITERIOS**

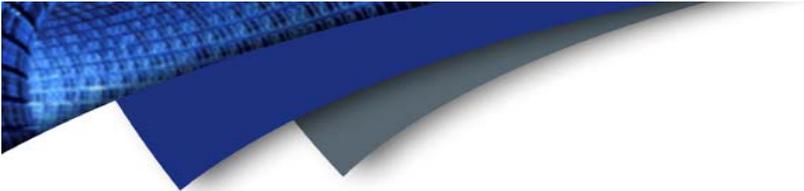
Calificación 1

La calificación será 1 si se presenta (1) el número total de niños en custodia al inicio del 2009, (2) el número total de niños que ingresaron al sistema Nacional DIF durante el 2009, (3) Número de niños que salieron del sistema, (4) razón de la salida de los niños del sistema DIF (para considerarse completa la respuesta la suma de los rubros en que se desglose el numeral tres debe ser equivalente al total presentado en dicho numeral), (5) número total de solicitudes de adopción que recibió el Sistema Nacional DIF en el año 2009, (6) la fecha de solicitud y resolución de las solicitudes de adopción o bien el estatus de la solicitud (lo anterior implica la entrega de un listado)

Calificación 0.5

La calificación será de 0.5 si la respuesta no incluye alguno(s) de los seis datos que se solicitan (incluyendo el listado).

Calificación 0



La calificación será 0 en cualquier otro caso.

## SOLICITUDES ESPECÍFICAS DISTRITO FEDERAL

### PODER EJECUTIVO JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

3. Se solicita la agenda de las actividades públicas, incluyendo reuniones de trabajo, del C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal, correspondiente al mes de Junio de 2009

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

La respuesta es una agenda que incluye actividades públicas y reuniones de trabajo.

##### *Calificación 0.5*

La respuesta incluye sólo actividades públicas (eventos, inauguraciones, etc.), pero excluye las reuniones de trabajo. La calificación también será parcial si no abarca todo el mes de junio.

##### *Calificación 0*

La respuesta no tiene una agenda, o la agenda no permite identificar las actividades realizadas en el mes de junio.

4. ¿Cuál es la instancia técnica de evaluación del Estado a la que se refiere el Artículo 134, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos? Indique la fecha de creación de esta instancia, cuál es su marco normativo, organigrama, quién la integra y cómo se designa al o los titulares. De no existir dicha instancia de evaluación, indique el detalle de las acciones del Gobierno Estatal para dar cumplimiento con el Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008.

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

Se indica el nombre de la instancia técnica (en general será un Consejo de Evaluación de la Política Social, o nombre parecido). Se incluye además fecha de creación, marco normativo, organigrama y nombre de titulares, además de método de designación.

Se dará 1 también si se entrega un de las acciones llevadas a cabo (puede incluir información sobre la preparación de una iniciativa, o decir que la Asamblea de Representantes no ha iniciado el trámite legislativo; la iniciativa de ley está en discusión; o la ley entró en vigor pero no se ha creado el Consejo).

IMPORTANTE: NO se considera válida la referencia a entidades de fiscalización o contralorías.

##### *Calificación 0.5*

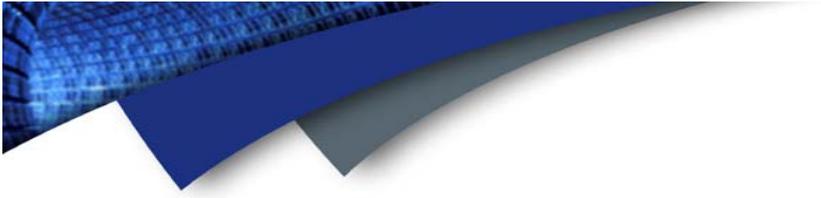
Se da el nombre de la instancia, pero falta alguno de los elementos adicionales (fecha de creación, organigrama, etc.).

O, se informa que la legislación estatal no ha sido actualizada, pero no se dan detalles de las acciones para actualizarla.

##### *Calificación 0*

No se recibe información. Si se remite a la información sobre Contralorías o Entidades de Fiscalización, la respuesta será calificada también como 0.

## SECRETARÍA DE GOBIERNO



3. Se solicita un listado de las iniciativas enviadas por el C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa durante el año de 2009, indicando en qué fase del proceso legislativo se encuentra cada una de ellas. Se solicita además, copia simple o imagen escaneada del oficio de envío y copia simple o imagen escaneada del acuse de recibo.

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

El listado de iniciativas distingue todas las iniciativas enviadas a la Asamblea. Para cada iniciativa, es posible identificar en qué fase se encuentra en el proceso legislativo y se cuenta con el acuse de recibo.

##### *Calificación 0.5*

El listado de iniciativas no abarca el año entero, o no se detalla la fase del proceso legislativo para cada iniciativa o falta el acuse de recibo de alguna iniciativa.

##### *Calificación 0*

No se entrega la lista de iniciativas. O el listado no incluye las fases del proceso legislativo de ninguna iniciativa. O no se recibe ningún acuse.

### **SECRETARÍA DE FINANZAS**

3. Se solicita el monto total recibido por el Gobierno del DISTRITO FEDERAL por concepto del FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL correspondiente al ejercicio presupuestal del 2009; así como el calendario de ministración de estos recursos (o en su defecto, la fecha de publicación de este documento en el diario oficial estatal o equivalente).

Se solicita de manera adicional, los montos totales transferidos a cada una DE LAS DEMARCACIONES, así como el calendario de ministración de estos recursos (o en su defecto, la fecha de publicación de este documento en el diario oficial estatal o equivalente).

Adicionalmente, se solicita una relación de los informes que EN TÉRMINOS DE LAS FRACCIONES I Y III DEL ARTÍCULO 33 y EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, HAYAN EMITIDO LAS DELEGACIONES CON RESPECTO al ejercicio de ESTOS recursos durante el ejercicio de 2009. Se precisa respecto de este punto que sólo se requiere una relación de los informes EMITIDOS, y no los informes mismos.

Finalmente se solicita el informe de ejecución DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL CORRESPONDIENTE AL 2009.

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Monto del FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL transferido al DF, y calendario de ministración.
2. Montos de ministración a cada delegación, y calendario de ministración.

Los puntos anteriores pueden ser sustituidos por las fechas de publicación en el Periódico Oficial.

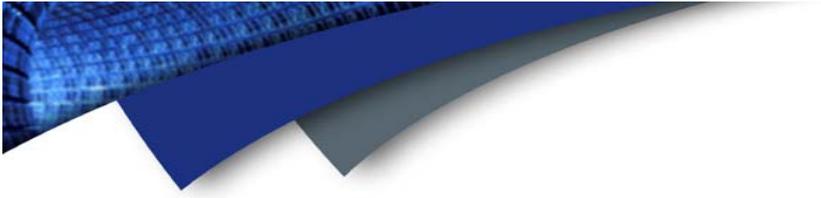
3. Una relación de informes emitidos por las delegaciones
4. Un informe de ejecución

##### *Calificación 0.5*

Falta alguno de los cuatro puntos anteriores.

##### *Calificación 0*

Faltan dos o más de los puntos anteriores.



## SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

3. Se solicita el número y título de todos los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal (jurisdicción no federal) en funcionamiento durante el ejercicio fiscal del 2009, así como copia de las reglas de operación de cada uno de ellos y la fecha de aprobación de dichas reglas. Finalmente, se solicita el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del 2009 para cada uno de estos programas, así como el presupuesto efectivamente ejercido durante el mismo periodo.

### CRITERIOS

#### Calificación 1

La respuesta incluye:

1. Lista de programas sociales
2. Reglas de operación para cada programa (o explicación de no existencia de reglas de operación)
3. Fecha de aprobación de las reglas (este dato puede aparecer en las propias reglas de operación) para cada programa.
4. Presupuesto aprobado para cada programa

Presupuesto ejercido para cada programa

#### Calificación 0.5

Falta uno de los elementos anteriores.

#### Calificación 0

Faltan dos o más de los elementos anteriores.

## SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3 Se solicita los estados de cuenta del Fideicomiso para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el informe de ejecución de estos recursos que se envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los ejercicios fiscales de 2008 y 2009.

### CRITERIOS

#### Calificación 1

La respuesta incluye:

1. Estado de cuenta del FOSEG
2. Dos informes de ejecución.

#### Calificación 0.5

Falta un informe de ejecución.

#### Calificación 0

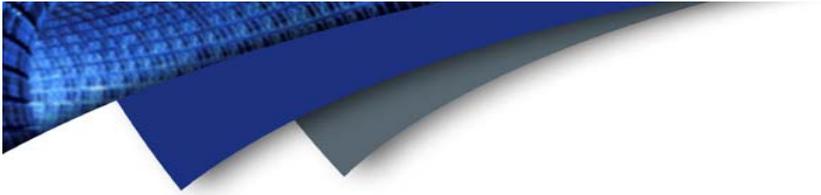
Falta más de un informe de ejecución, o falta el estado de cuenta del fideicomiso.

## SECRETARÍA DE SALUD

3. Sobre seguro popular:

Cuál fue el monto asignado al seguro popular del Distrito Federal durante el ejercicio presupuestal del 2009 desglosando esta información por (1) tipo de aportación (cuota familiar, cuota social o aportación federal, aportación solidaria estatal y aportación solidaria federal) y por (2) asignación (clínica, unidad de salud o beneficiario).

Indique el número de familias afiliadas voluntariamente al programa del Seguro Popular al inicio del ejercicio presupuestal 2009 y el total de familias inscritas a este programa al final de este periodo.



### **CRITERIOS**

#### *Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Monto asignado al DF por seguro popular
2. Desglose por tipo de aportación y por asignación
3. Número de familias afiliadas al inicio de 2009
4. Número de familias afiliadas al fin de 2009

#### *Calificación 0.5*

Falta alguno de los elementos anteriores.

#### *Calificación 0*

Faltan dos o más de los elementos anteriores.

## **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN**

3. Se solicita el número total de profesores que fungen como asesores técnicos pedagógicos en el Distrito Federal identificados por zona de adscripción. Se solicita además copia simple de los criterios de asignación o nombramientos de los asesores técnicos pedagógicos.

### **CRITERIOS**

#### *Calificación 1*

1. Número total de profesores que fungen como asesores técnicos, por zona de adscripción.
2. Copia simple de los criterios de asignación o nombramientos.

#### *Calificación 0.5*

El número total de profesores no está desagregado por zona de inscripción, o no se entregan los criterios de asignación.

#### *Calificación 0*

Todos los demás casos.

## **PODER JUDICIAL**

### **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DF**

3. Se solicita copia simple de los estados financieros de los fondos auxiliares de justicia o en su defecto los registros contables donde se incluyan ingresos por fianzas y erogaciones del ejercicio fiscal 2009.

### **CRITERIOS**

#### *Calificación 1*

La respuesta incluye copia de estados financieros o los registros contables.

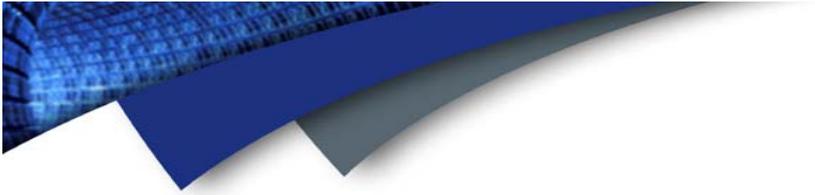
#### *Calificación 0.5*

No se entregan estados financieros; se entregan registros contables, pero que no incluyen ingresos por fianzas o erogaciones.

#### *Calificación 0*

Todos los demás casos.

## **PODER LEGISLATIVO**



#### ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DF (CONGRESO DEL ESTADO)

3. Se solicita el monto total de recursos asignado a las fracciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa durante el ejercicio fiscal del 2009. Se solicita además el monto asignado a cada fracción parlamentaria (o diputado local) por concepto de asesoría legislativa.

##### **CRITERIOS**

###### *Calificación 1:*

La calificación será 1 si (1) la respuesta indica el presupuesto total asignado a las fracciones parlamentarias (ya sea el monto total o el desglose por cada fracción parlamentaria), (2) enlista cada una de las fracciones parlamentarias (o cada uno de los diputados) y apunta el monto correspondiente por concepto de asesoría legislativa o bien indica que dicha partida no existe.

###### *Calificación 0.5:*

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los dos datos solicitados o la especificación de que dicha partida no existe. La respuesta también será parcial si se presenta el monto asignado por concepto de asesoría legislativa de manera agregada.

###### *Calificación 0:*

En cualquier otro caso, incluyendo negativa.

#### CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

3. Se solicita el número total de auditorías que se llevaron a cabo durante el año calendario del 2009 indicando tipo de auditoría (desempeño, financiera, legal, etc.), fecha de inicio, fecha de conclusión (o en su defecto estatus de la auditoría) y a qué ejercicio fiscal se refiere.

##### **CRITERIOS**

###### *Calificación 1*

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) el número total de auditorías, (2) desglose de este número por tipo de auditoría (la suma de las categorías debe ser equivalente al número total), (3) fecha de inicio de cada auditoría, (4) fecha de conclusión de cada auditoría (o en su defecto el estatus de la misma), (5) ejercicio fiscal correspondiente.

###### *Calificación 0.5*

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los cinco datos enumerados. Incluso cuando se da justificación al respecto. O bien, si la suma de las categorías presentadas no es equivalente al número total

###### *Calificación 0*

En cualquier otro caso

#### ÓRGANOS AUTÓNOMOS

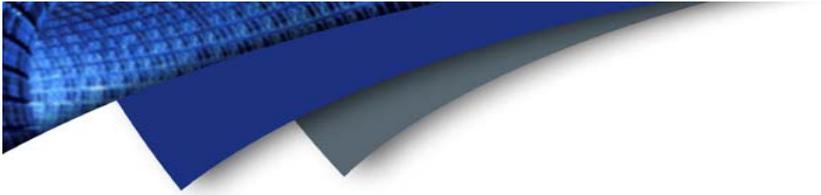
##### INSTITUTO/COMISIÓN DE TRANSPARENCIA

3. Se solicita el número total de los recursos presentados ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal durante el 2009 desglosando la información en los siguientes rubros: Número total, recursos confirmados, recursos revocados, recursos modificados, recursos sobreseídos por entrega de información, recursos sobreseídos por otras causas y recursos desechados.

##### **CRITERIOS**

###### *Calificación 1*

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) el número total de recursos, (2) desglose de este número por cada uno de los seis rubros solicitados (la suma de los rubros debe ser equivalente al número total).



#### *Calificación 0.5*

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye datos en alguno de los rubros enumerados o bien si la suma de los rubros presentados no es equivalente al número total. Incluso cuando se da justificación al respecto.

#### *Calificación 0*

En cualquier otro caso

4. Se solicitan todos los informes que, desde la entrada en vigor de la legislación en materia de transparencia, cada sujeto obligado entrega anualmente al el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal para informar sobre las solicitudes de acceso a la información que recibieron y tramitaron. Igualmente, se solicita el informe anual y base de datos que el órgano garante integra con dicha información estadística. En especial se solicita la información estadística que cada sujeto obligado ha reportado anualmente desde la entrada en vigor de la legislación en materia de transparencia en relación a: el número de solicitudes de acceso recibidas, los temas sobre los cuales trataron, el sentido de la resolución (respuesta), el medio de presentación (escrito libre, formato, correo electrónico, Infomex, etc.), el género de los solicitantes y tiempos promedio de respuesta para cada sujeto obligado.<sup>83</sup>

#### **CRITERIOS**

##### Calificación 1

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) los informes que los sujetos obligados entregan (2) el informe anual y la base de datos que integra el órgano garante (3) información estadística que cada sujeto obligado ha reportado en relación a: el número de solicitudes de acceso recibidas, los temas sobre los cuales trataron, el sentido de la resolución (respuesta), el medio de presentación (escrito libre, formato, correo electrónico, Infomex, etc.), el género de los solicitantes y tiempos promedio de respuesta para cada sujeto obligado.

##### Calificación 0.5

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los elementos anteriores

##### Calificación 0

No incluya alguno de los elementos anteriores

5. Se solicita el número total de los sujetos obligados que existen en el Distrito Federal, así como un listado de los mismos<sup>84</sup>

#### **CRITERIOS**

##### Calificación 1

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) el número total de sujetos obligados, (2) listado de sujetos obligados

##### Calificación 0.5

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los elementos anteriores

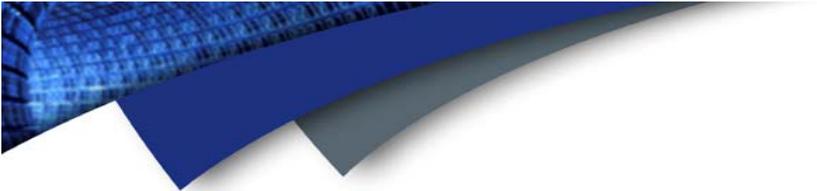
##### Calificación 0

No incluya alguno de los elementos anteriores

## **INSTITUTO ELECTORAL**

<sup>83</sup> Estas preguntas fueron realizadas como método de recopilación de la información y no como mecanismo de evaluación dentro del usuario simulado.

<sup>84</sup> Estas preguntas fueron realizadas como método de recopilación de la información y no como mecanismo de evaluación dentro del usuario simulado.

- 
3. Se solicitan, en formato electrónico preferentemente, los últimos informes de fiscalización de los partidos políticos con registro en el Distrito Federal respecto de los que se haya concluido el proceso de fiscalización que corresponda.

**CRITERIOS**

*Calificación 1*

La calificación será 1 si se entregan informes de fiscalización.

*Calificación 0*

La calificación será 0 en cualquier otro caso

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

3. Se solicita el número total de acciones de capacitación que desarrolló la Comisión a otras dependencias, entidades, órganos u organismos gubernamentales o no gubernamentales durante el ejercicio fiscal de 2009 especificando en cada caso tema de capacitación, duración, número de capacitados y en su caso costo del mismo.

**CRITERIOS**

*Calificación 1*

La calificación será 1 si se presenta (1) el número total de acciones de capacitación, (2) el desglose de (a) tema de capacitación, (b) duración, (c) número de capacitados y (d) en su caso costo del mismo. Deben existir (4\* número total de acciones de capacitación) total de datos

*Calificación 0.5*

La calificación será de 0.5 si la respuesta no incluye alguno(s) de los datos que se solicitan [(4\* número total de acciones de capacitación)].

*Calificación 0*

La calificación será 0 en cualquier otro caso.

**ORGANISMOS DESCONCENTRADOS**

**COMISIÓN DEL AGUA**

3. Se solicita la lista de indicadores de desempeño que reportan al Sistema de Aguas de la Ciudad de México las entidades a cargo de la gestión del agua a nivel local. Se solicita copia simple o el documento en formato digital (pdf, Word o equivalente) de los informes de los organismos las entidades a cargo de la gestión del agua a nivel local (o su equivalente) y el calendario de entregas.

**CRITERIOS**

*Calificación 1*

La calificación será 1 si se presenta (1) la lista de indicadores de desempeño o bien la explicación de la no existencia de la lista, (2) copia simple de los informes o liga para el acceso a estos y (3) las entidades a cargo de la gestión del agua a nivel local (o su equivalente).

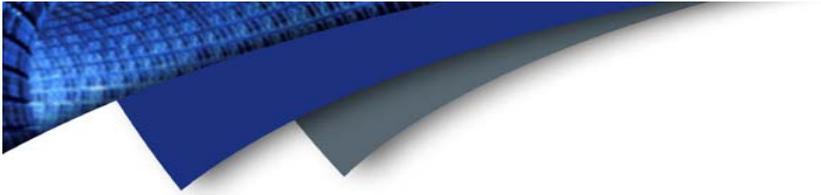
*Calificación 0.5*

La calificación será de 0.5 si la respuesta no incluye alguno(s) de los dos datos que se solicitan.

*Calificación 0*

La calificación será 0 en cualquier otro caso.

**DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA**



3. Se solicita el número total de niños en custodia dentro del sistema DIF del Distrito Federal al inicio del año 2009. Se solicita además el número total de niños que ingresaron al sistema DIF del Distrito Federal durante el 2009 y cuántos niños salieron del sistema indicando si esto se debió a adopción o bien a otros factores (por ejemplo, consideraciones de edad).

De manera adicional, se requiere el número total de solicitudes de adopción que recibió el DIF del Distrito Federal en el año 2009 indicando cuántas de estas solicitudes recibieron respuesta y en qué sentido. Indicar también, la fecha de solicitud y la fecha de resolución de la misma (o en su defecto, el estatus de la solicitud).

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

La calificación será 1 si se presenta (1) el número total de niños en custodia al inicio del 2009, (2) el número total de niños que ingresaron al sistema DIF durante el 2009, (3) Número de niños que salieron del sistema, (4) razón de la salida de los niños del sistema DIF (para considerarse completa la respuesta la suma de los rubros en que se desglose el numeral tres debe ser equivalente al total presentado en dicho numeral), (5) número total de solicitudes de adopción que recibió el Sistema Nacional DIF en el año 2009, (6) la fecha de solicitud y resolución de las solicitudes de adopción o bien el estatus de la solicitud (lo anterior implica la entrega de un listado)

##### *Calificación 0.5*

La calificación será de 0.5 si la respuesta no incluye alguno(s) de los seis datos que se solicitan (incluyendo el listado).

##### *Calificación 0*

La calificación será 0 en cualquier otro caso.

#### **DELEGACIONES**

**Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón**

3. Se solicita el monto total recibido por el Gobierno del Distrito Federal por concepto del FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL correspondiente al ejercicio presupuestal del 2009. Se solicita además, el calendario de ministración de estos recursos (o en su defecto, la fecha de publicación de este documento en el diario oficial estatal o equivalente), así como la fecha en que efectivamente fueron acreditados estos recursos. Se solicita asimismo una relación que indique la fecha en la que se emitieron los informes correspondientes en términos de las fracciones I Y III del artículo 33 y el 37 de la ley de Coordinación Fiscal.

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Monto total recibido
2. Calendario de ministración (o fecha de publicación)
3. Fecha en que fueron acreditados
4. Relación de informes

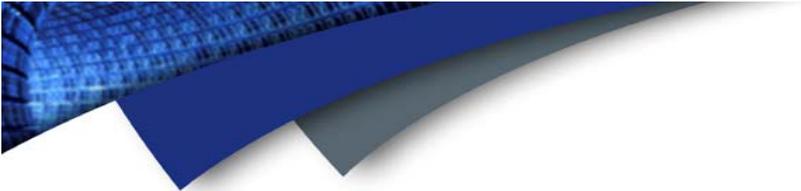
##### *Calificación 0.5*

Falta alguno de los elementos anteriores.

##### *Calificación 0*

Falta más de uno de los elementos anteriores.

#### **SOLICITUDES ESPECÍFICAS**



## NIVEL ESTATAL

### PODER EJECUTIVO:

#### OFICINA DEL TITULAR DEL EJECUTIVO

3. Se solicita la agenda de las actividades públicas, incluyendo reuniones de trabajo del C. Gobernador del Estado, correspondiente al mes de Junio de 2009.

#### CRITERIOS

##### *Calificación 1*

La respuesta es una agenda que incluye actividades públicas y reuniones de trabajo.

##### *Calificación 0.5*

La respuesta incluye sólo actividades públicas (eventos, inauguraciones, etc.), pero excluye las reuniones de trabajo. La calificación también será parcial si no abarca todo el mes de junio.

##### *Calificación 0*

La respuesta no tiene una agenda, o la agenda no permite identificar las actividades realizadas en el mes de junio.

4. ¿Cuál es la instancia técnica de evaluación del Estado a la que se refiere el Artículo 134, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos? Indique la fecha de creación de esta instancia, cuál es su marco normativo, organigrama, quién la integra y cómo se designa al o los titulares. De no existir dicha instancia de evaluación, indique el detalle de las acciones del Gobierno Estatal para dar cumplimiento con el Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008.

#### CRITERIOS

##### *Calificación 1*

Se indica el nombre de la instancia técnica (en general será un Consejo de Evaluación de la Política Social, o nombre parecido). Se incluye además fecha de creación, marco normativo, organigrama y nombre de titulares, además de método de designación.

Alternativamente, la calificación será 1 si se entrega información de las acciones llevadas a cabo (puede incluir información sobre la preparación de una iniciativa, o decir que el congreso estatal no ha iniciado el trámite legislativo; la iniciativa de ley está en discusión; o la ley entró en vigor pero no se ha creado el Consejo).

IMPORTANTE: la respuesta NO se considera completa si hace referencia a entidades de fiscalización superior o contralorías.

##### *Calificación 0.5*

Se da el nombre de la instancia, pero falta alguno de los elementos adicionales (fecha de creación, organigrama, etc.).

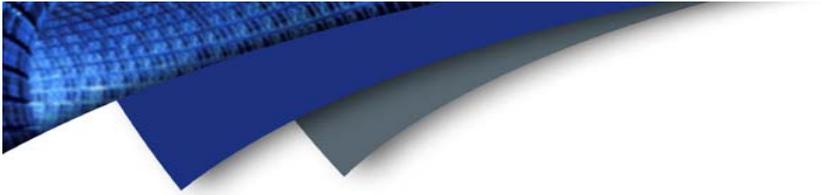
O, se informa que la legislación estatal no ha sido actualizada, pero no se dan detalles de las acciones para actualizarla.

##### *Calificación 0*

No se recibe información. Si se remite a la información sobre Contralorías o Entidades de Fiscalización, la respuesta será calificada también como 0.

## SECRETARÍA DE GOBIERNO

3. Se solicita un listado de las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo Estatal al Congreso del Estado durante el año de 2009, indicando en qué fase del proceso legislativo se encuentra cada una de ellas. Se



solicita además, copia simple o imagen escaneada del oficio de envío y copia simple o imagen escaneada del acuse de recibo.

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

El listado de iniciativas distingue todas las iniciativas enviadas al congreso estatal. Para cada iniciativa, es posible identificar en qué fase se encuentra en el proceso legislativo y se cuenta con el acuse de recibo.

##### *Calificación 0.5*

El listado de iniciativas no abarca el año entero, o no se detalla la fase del proceso legislativo para cada iniciativa o falta el acuse de recibo de alguna iniciativa.

##### *Calificación 0*

No se entrega la lista de iniciativas. O el listado no incluye las fases del proceso legislativo de ninguna iniciativa. O no se recibe ningún acuse.

### **SECRETARÍA DE FINANZAS**

3. Se solicita el monto total recibido por el Gobierno del Estado por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) correspondiente al ejercicio presupuestal del 2009, desglosando los montos correspondientes al Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM); así como el calendario de ministración de estos recursos (o en su defecto, la fecha de publicación de este documento en el diario oficial estatal o equivalente).

Se solicita de manera adicional, los montos totales transferidos a cada uno de los municipios del Estado correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), así como el calendario de ministración de estos recursos (o en su defecto, la fecha de publicación de este documento en el diario oficial estatal o equivalente).

Adicionalmente, se solicita una relación de los informes trimestrales que hayan recibido de los gobiernos municipales de acuerdo al ejercicio de los recursos del FISM durante el ejercicio de 2009. Se precisa respecto de este punto que sólo se requiere una relación de los informes recibidos, y no los informes mismos.

Finalmente se solicita el informe de ejecución estatal del FAISM durante el 2009.

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Monto del FAIS recibido por el Estado, desglosado por FISE y FISM, y calendario de ministración.
2. Montos de ministración a cada municipio, y calendario de ministración.

Los puntos anteriores pueden ser sustituidos por las fechas de publicación en el Periódico Oficial.

3. Una relación de informes emitidos por los municipios
4. Un informe de ejecución estatal

##### *Calificación 0.5*

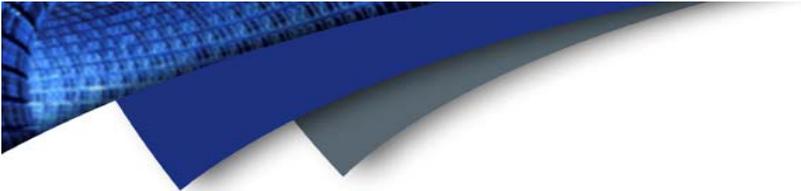
Falta alguno de los cuatro puntos anteriores.

##### *Calificación 0*

Faltan dos o más de los puntos anteriores.

### **SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

3. Se solicita el número y título de todos los programas sociales de jurisdicción estatal en funcionamiento durante el ejercicio fiscal del 2009, así como copia de las reglas de operación de cada uno de ellos y la fecha



de aprobación de dichas reglas. Finalmente, se solicita el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del 2009 para cada uno de estos programas, así como el presupuesto efectivamente ejercido durante el mismo periodo.

**CRITERIOS**

*Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Lista de programas sociales
2. Reglas de operación para cada programa (o explicación de no existencia de reglas de operación)
3. Fecha de aprobación de las reglas (este dato puede aparecer en las propias reglas de operación) para cada programa.
4. Presupuesto aprobado para cada programa

Presupuesto ejercido para cada programa

*Calificación 0.5*

Falta uno de los elementos anteriores.

*Calificación 0*

Faltan dos o más de los elementos anteriores.

## SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3. Se solicita los estados de cuenta del Fideicomiso del Fondo de Seguridad Pública Estatal (FOSEG) y el informe de ejecución de este fideicomiso que se envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los ejercicios fiscales de 2008 y 2009.

**CRITERIOS**

*Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Estado de cuenta del FOSEG
2. Dos informes de ejecución.

*Calificación 0.5*

Falta un informe de ejecución.

*Calificación 0*

Falta más de un informe de ejecución, o falta el estado de cuenta del fideicomiso.

## SECRETARÍA DE SALUD

3. Sobre seguro popular: Cuál fue el monto asignado al seguro popular en el Estado durante el ejercicio presupuestal del 2009 desglosando esta información por (1) tipo de aportación (cuota familiar, cuota social o aportación federal, aportación solidaria estatal y aportación solidaria federal) y por (2) asignación (clínica, unidad de salud o beneficiario). Indique el número de familias afiliadas voluntariamente al programa del Seguro Popular al inicio del ejercicio presupuestal 2009 y el total de familias inscritas a este programa al final de este periodo.

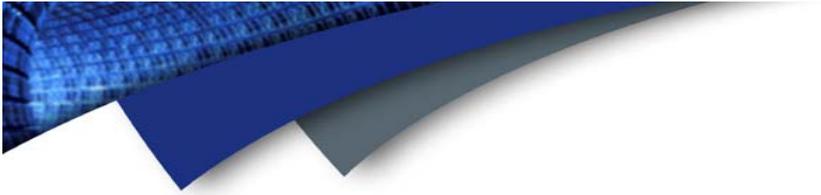
**CRITERIOS**

*Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Monto asignado al estado por seguro popular
2. Desglose por tipo de aportación y por asignación
3. Número de familias afiliadas al inicio de 2009
4. Número de familias afiliadas al fin de 2009

*Calificación 0.5*



Falta alguno de los elementos anteriores.

*Calificación 0*

Faltan dos o más de los elementos anteriores.

## **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

3. Se solicita el número total de profesores que fungen como asesores técnicos pedagógicos en el Estado identificados por zona de adscripción. Se solicita además copia simple de los criterios de asignación o nombramientos de los asesores técnicos pedagógicos.

### **CRITERIOS**

*Calificación 1*

1. Número total de profesores que fungen como asesores técnicos, por zona de adscripción.
2. Copia simple de los criterios de asignación o nombramientos.

*Calificación 0.5*

El número total de profesores no está desagregado por zona de inscripción, o no se entregan los criterios de asignación.

*Calificación 0*

Todos los demás casos.

## **PODER JUDICIAL**

### **TRIBUNALES DE JUSTICIA**

3. Se solicita copia simple de los estados financieros de los fondos auxiliares de justicia o en su defecto los registros contables donde se incluyan ingresos por fianzas y erogaciones del ejercicio fiscal 2009.

### **CRITERIOS**

*Calificación 1*

La respuesta incluye copia de estados financieros o los registros contables.

*Calificación 0.5*

No se entregan estados financieros; se entregan registros contables, pero que no incluyen ingresos por fianzas o erogaciones.

*Calificación 0*

Todos los demás casos.

## **PODER LEGISLATIVO**

### **CONGRESO DEL ESTADO**

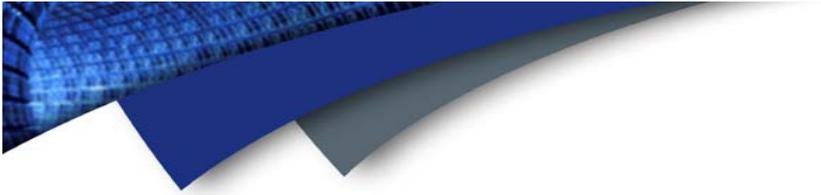
3. Se solicita el monto total de recursos asignado a las fracciones parlamentarias del Estado durante el ejercicio fiscal del 2009. Se solicita además el monto asignado a cada fracción parlamentaria (o diputado local) por concepto de asesoría legislativa.

### **CRITERIOS**

*Calificación 1:*

La calificación será 1 si (1) la respuesta indica el presupuesto total asignado a las fracciones parlamentarias (ya sea el monto total o el desglose por cada fracción parlamentaria), (2) enlista cada una de las fracciones parlamentarias (o cada uno de los diputados) y apunta el monto correspondiente por concepto de asesoría legislativa o bien indica que dicha partida no existe.

*Calificación 0.5:*



La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los dos datos solicitados o la especificación de que dicha partida no existe. La respuesta también será parcial si se presenta el monto asignado por concepto de asesoría legislativa de manera agregada.

*Calificación 0:*

En cualquier otro caso, incluyendo negativa.

## ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN

3. Se solicita el número total de auditorías que se llevaron a cabo durante el año calendario del 2009 indicando tipo de auditoría (desempeño, financiera, legal, etc.), fecha de inicio, fecha de conclusión (o en su defecto estatus de la auditoría) y a qué ejercicio fiscal se refiere.

### CRITERIOS

*Calificación 1*

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) el número total de auditorías, (2) desglose de este número por tipo de auditoría (la suma de las categorías debe ser equivalente al número total), (3) fecha de inicio de cada auditoría, (4) fecha de conclusión de cada auditoría (o en su defecto el estatus de la misma), (5) ejercicio fiscal correspondiente.

*Calificación 0.5*

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye alguno de los cinco datos enumerados. Incluso cuando se da justificación al respecto. O bien, si la suma de las categorías presentadas no es equivalente al número total

*Calificación 0*

En cualquier otro caso

## ÓRGANOS AUTÓNOMOS

### INSTITUTO/ COMISIÓN DE TRANSPARENCIA

3. Se solicita el número total de los recursos presentados ante el Instituto/ Consejo durante el 2009 desglosando la información en los siguientes rubros: Número total, recursos confirmados, recursos revocados, recursos modificados, recursos sobreseídos por entrega de información, recursos sobreseídos por otras causas y recursos desechados.

### CRITERIOS

*Calificación 1*

La calificación será 1 si la respuesta incluye (1) el número total de recursos, (2) desglose de este número por cada uno de los seis rubros solicitados (la suma de los rubros debe ser equivalente al número total).

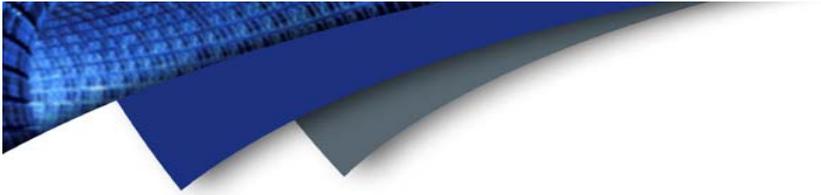
*Calificación 0.5*

La calificación será 0.5 si la respuesta no incluye datos en alguno de los rubros enumerados o bien si la suma de los rubros presentados no es equivalente al número total. Incluso cuando se da justificación al respecto.

*Calificación 0*

En cualquier otro caso

4. Se solicitan todos los informes que, desde la entrada en vigor de la legislación en materia de transparencia, cada sujeto obligado entrega anualmente al Instituto/ Consejo para informar sobre las solicitudes de acceso a la información que recibieron y tramitaron. Igualmente, se solicita el informe anual y base de datos que el órgano garante integra con dicha información estadística. En especial se solicita la información estadística que cada sujeto obligado ha reportado anualmente desde la entrada en vigor de la legislación en materia de transparencia en relación a: el número de solicitudes de acceso recibidas, los



temas sobre los cuales trataron, el sentido de la resolución (respuesta), el medio de presentación (escrito libre, formato, correo electrónico, Infomex, etc.), el género de los solicitantes y tiempos promedio de respuesta para cada sujeto obligado.<sup>85</sup>

5. Se solicita el número total de los sujetos obligados que existen en la Entidad Federativa, así como un listado de los mismos<sup>86</sup>

#### **INSTITUTO ELECTORAL**

3. Se solicitan, en formato electrónico preferentemente, los últimos informes de fiscalización de los partidos políticos con registro en el Estado respecto de los que se haya concluido el proceso de fiscalización que corresponda.

##### **CRITERIOS**

###### *Calificación 1*

La calificación será 1 si se entregan informes de fiscalización.

###### *Calificación 0*

La calificación será 0 en cualquier otro caso

#### **COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

3. Se solicita el número total de acciones de capacitación que desarrolló la Comisión a otras dependencias, entidades, órganos u organismos gubernamentales o no gubernamentales de la Entidad durante el ejercicio fiscal de 2009 especificando en cada caso tema de capacitación, duración, número de capacitados y en su caso costo del mismo.

##### **CRITERIOS**

###### *Calificación 1*

La calificación será 1 si se presenta (1) el número total de acciones de capacitación, (2) el desglose de (a) tema de capacitación, (b) duración, (c) número de capacitados y (d) en su caso costo del mismo. Deben existir (4\* número total de acciones de capacitación) total de datos

###### *Calificación 0.5*

La calificación será de 0.5 si la respuesta no incluye alguno(s) de los datos que se solicitan [(4\* número total de acciones de capacitación)].

###### *Calificación 0*

La calificación será 0 en cualquier otro caso.

#### **ORGANISMOS DESCONCENTRADOS**

##### **COMISIÓN DEL AGUA**

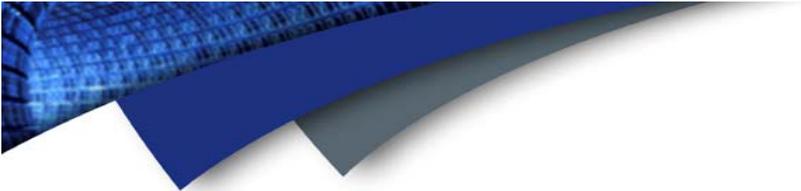
3. Se solicita la lista de indicadores de desempeño que reportan a la comisión estatal del agua los organismos operadores. Se solicita copia simple o el documento en formato digital (pdf, Word o equivalente) de los informes de los organismos operadores (o su equivalente) y el calendario de entregas.

##### **CRITERIOS**

---

<sup>85</sup> Estas preguntas fueron realizadas como método de recopilación de información y no como mecanismo de evaluación dentro del usuario simulado.

<sup>86</sup> Estas preguntas fueron realizadas como método de recopilación de información y no como mecanismo de evaluación dentro del usuario simulado.



#### *Calificación 1*

La calificación será 1 si se presenta (1) la lista de indicadores de desempeño o bien la explicación de la no existencia de la lista, (2) copia simple de los informes o liga para el acceso a estos y (3) las entidades a cargo de la gestión del agua a nivel local (o su equivalente).

#### *Calificación 0.5*

La calificación será de 0.5 si la respuesta no incluye alguno(s) de los dos datos que se solicitan.

#### *Calificación 0*

La calificación será 0 en cualquier otro caso.

### **DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA**

3. Se solicita el número total de niños en custodia dentro del sistema DIF estatal al inicio del año 2009. Se solicita además el número total de niños que ingresaron al sistema DIF estatal durante el 2009 y cuántos niños salieron del sistema indicando si esto se debió a adopción o bien a otros factores (por ejemplo, consideraciones de edad). De manera adicional, se requiere el número total de solicitudes de adopción que recibió el DIF estatal en el año 2009 indicando cuántas de estas solicitudes recibieron respuesta y en qué sentido. Indicar también, la fecha de solicitud y la fecha de resolución de la misma (o en su defecto, el estatus de la solicitud).

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

La calificación será 1 si se presenta (1) el número total de niños en custodia al inicio del 2009, (2) el número total de niños que ingresaron al sistema DIF durante el 2009, (3) Número de niños que salieron del sistema, (4) razón de la salida de los niños del sistema DIF (para considerarse completa la respuesta la suma de los rubros en que se desglose el numeral tres debe ser equivalente al total presentado en dicho numeral), (5) número total de solicitudes de adopción que recibió el Sistema Nacional DIF en el año 2009, (6) la fecha de solicitud y resolución de las solicitudes de adopción o bien el estatus de la solicitud (lo anterior implica la entrega de un listado)

##### *Calificación 0.5*

La calificación será de 0.5 si la respuesta no incluye alguno(s) de los seis datos que se solicitan (incluyendo el listado).

##### *Calificación 0*

La calificación será 0 en cualquier otro caso.

### **MUNICIPIOS**

3. Se solicita el monto total recibido por el Gobierno del Municipal por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) correspondiente al ejercicio presupuestal del 2009. Se solicita además, el calendario de ministración de estos recursos (o en su defecto, la fecha de publicación de este documento en el diario oficial estatal o equivalente), así como la fecha en que efectivamente fueron acreditados estos recursos. Se solicita asimismo una relación con que indique la fecha en la que se entregaron a la Secretaría de Finanzas del Estado los informes trimestrales de ejecución.

#### **CRITERIOS**

##### *Calificación 1*

La respuesta incluye:

1. Monto total recibido de FAISM
2. Calendario de ministración (o fecha de publicación)
3. Fecha en que fueron acreditados
4. Relación de informes



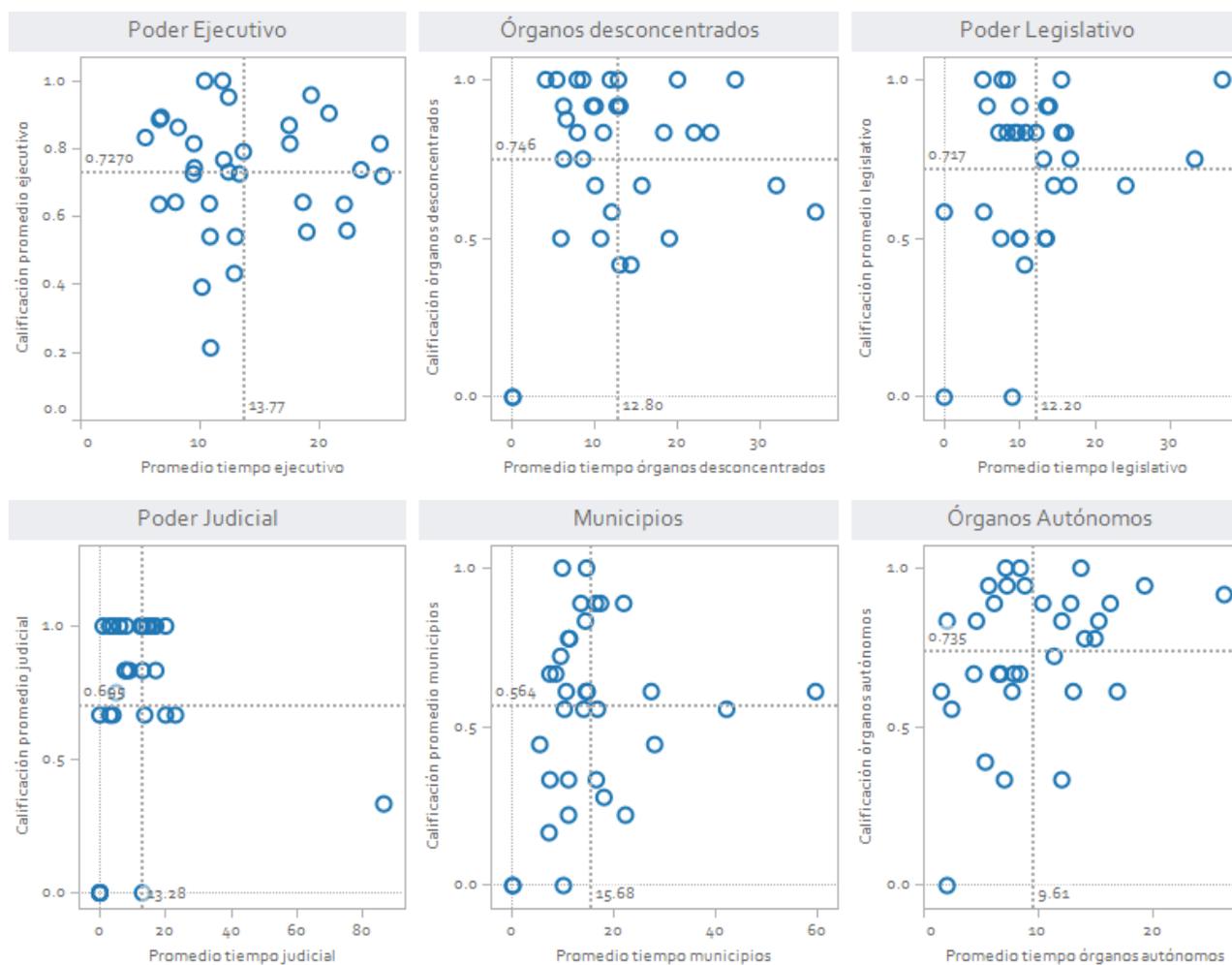
*Calificación 0.5*

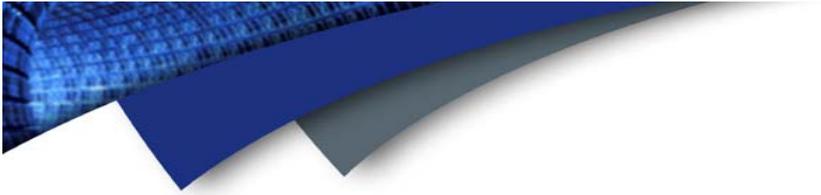
Falta alguno de los elementos anteriores.

*Calificación 0*

Falta más de uno de los elementos anteriores.

2. Dispersión por tipo de sujeto obligado (cruce de calificación y tiempo)





## D. Capacidades institucionales

### 1. Cuestionario

#### Métrica de la transparencia Cuestionario a Institutos y Órganos Garantes

Con el objeto de estar en posibilidad de continuar con el proyecto de *MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA* solicitamos su amable colaboración para la recopilación y envío de la información solicitada. El presente documento consta de diez secciones. Para todos los campos se solicita incluir o enviar toda la información relevante y disponible.

Cualquier duda, observación o comentario relacionado con el contenido del presente, así como el envío de la información solicitada puede realizarse a la siguiente dirección de correo electrónico: [dirk.zavala@cide.edu](mailto:dirk.zavala@cide.edu). Finalmente, solicitamos se sirva enviar la información aquí solicitada a más tardar el 29 de marzo próximo.

Información y/o material solicitado

A continuación se enlistan los materiales que solicitamos sean anexados:

- 1.1 Marco normativo vigente y completo que rige al Instituto/Consejo/Comisión.
- 1.2 Recursos humanos.
  - a. Organigrama más reciente (vigente) del Instituto/Consejo/Comisión. En caso de que el Instituto/Consejo/Comisión haya sufrido cambios en su estructura orgánica y se cuente con los organigramas anteriores, favor de incluirlos.
  - b. Copia del catálogo de puestos. En caso de que el Instituto/Consejo/Comisión haya sufrido cambios en su estructura de puestos y se cuente con los catálogos anteriores, favor de incluirlos.
  - c. Plantilla del total de empleados del Instituto/Consejo/Comisión para los años 2005, 2006, 2007 y 2008.
  - d. Sueldos anuales integrados (Nómina) de todos los empleados para los años 2005, 2006, 2007 y 2008.
- 1.3 Plantilla de estadística básica (archivo de Excel adjunto), véase sección X del presente documento.

Marco legal

¿Considera que el Instituto/Consejo/Comisión cuenta con el respaldo normativo (leyes, reglamentos) suficiente para cumplir su propósito con eficacia?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Si la respuesta es negativa señale por qué

¿Qué mecanismos utiliza el Instituto/Consejo/Comisión para hacer valer sus decisiones? Mencione todos los aplicables.

Aspectos organizativos

¿Existe alguna vacante en los puestos de consejeros/comisionados?

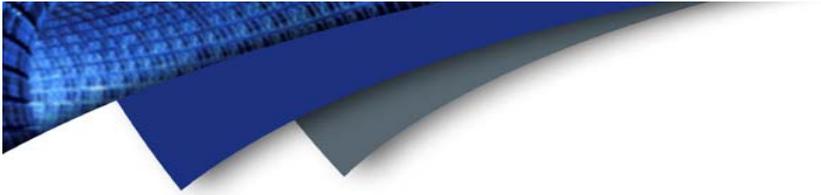
Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

¿Desde hace cuánto tiempo?

¿Cómo se originó esa vacante? (renuncia, cumplimiento del periodo, etc.)

En su Estado, ¿los consejeros/comisionados se dedican de tiempo completo a las labores del Instituto/Consejo/Comisión?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_



¿Con qué periodicidad se reúnen formalmente en pleno los comisionados del Instituto/Consejo/ Comisión?

Una vez al mes \_\_\_\_\_ 4 veces o más al mes \_\_\_\_\_  
 2-3 veces al mes \_\_\_\_\_ Otro \_\_\_\_\_

Especifique: El Comisionado Presidente diariamente acude a sus labores del Consejo.

¿Cuántas sesiones plenarias ocurrieron en los siguientes años?

2004 \_\_\_\_\_ 2007 \_\_\_\_\_  
 2005 \_\_\_\_\_ 2008 \_\_\_\_\_  
 2006 \_\_\_\_\_ 2009 \_\_\_\_\_

¿Son públicas las actas de sesión del pleno?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Indique la remuneración anual total neta de los consejeros/comisionados y del Secretario Ejecutivo o equivalentes, incluidas compensaciones, bonos y gastos de representación.

Consejero/ Comisionado Presidente \_\_\_\_\_  
 Consejero/Comisionado 1 \_\_\_\_\_  
 Consejero/Comisionado 2 \_\_\_\_\_  
 Consejero/Comisionado n \_\_\_\_\_  
 Secretario Ejecutivo \_\_\_\_\_

Indique el número total de personas que laboran en el Instituto/Consejo/Comisión, desglosadas por actividad o función, indicando su remuneración total neta anual (agregue las filas que sean necesarias por año).

Año	Función	Número	Remuneración total anual
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			

¿Considera que el Instituto/Consejo/Comisión cuenta con recursos humanos suficientes para cumplir sus labores con eficacia?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
 (2.8.1) si la respuesta es negativa ¿por qué?

No porque solo cuenta con una sola persona para operar.

¿Cuenta el Instituto/Consejo/Comisión con manuales de procedimiento? (Favor de incluir copia de uno de ellos)

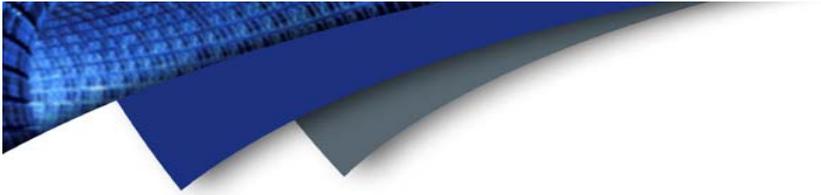
Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

¿Cuenta el Instituto/Consejo/Comisión con manuales de operación? (Favor de incluir copia de uno de ellos)

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

¿Existen perfiles de puesto para los funcionarios del Instituto/Consejo/Comisión?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_



Favor de llenar esta ficha por cada uno de los consejeros/comisionados y del Secretario Ejecutivo o su equivalente

1. Nombre completo	
2. Fecha de nacimiento	
3. Cuenta de correo electrónico	
4. Teléfono de contacto	
5. Estado civil	
6. Formación y grado académico	
7. Año e institución académica de la que obtuvo sus grados académicos	
8. Cargo actual	
9. Señale los últimos tres cargos o funciones desempeñadas.	
10. Actualizaciones y otros estudios (señale nombre, institución y año para cada curso, talles, diplomado, especialidad, etc.)	
11. Publicaciones recientes	

¿Quién define los criterios de selección y promoción del personal? (Favor de incluir copia de la normatividad aplicable)

¿Existe un área de Recursos Humanos en el Instituto/Consejo/Comisión?

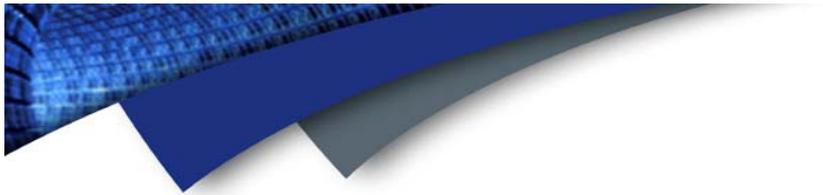
Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

En caso afirmativo, ¿de qué dirección o área depende?

¿Quién nombra al titular de la Dirección de Recursos Humanos?

Por favor, marque las actividades que se realizan en el área de Recursos Humanos:

- Reclutamiento y Selección de Personal. \_\_\_\_\_
- Publicación de las vacantes. \_\_\_\_\_
- Entrevistas y exámenes psicométricos para selección del Personal. \_\_\_\_\_
- Contratación del Personal. \_\_\_\_\_
- Diseño de la estructura salarial. \_\_\_\_\_
- Determinar sueldos y/o prestaciones del Personal. \_\_\_\_\_
- Determinar bonos y/o incentivos para el Personal por desempeño. \_\_\_\_\_



- Pago de sueldos y/o salarios del Personal. \_\_\_\_\_
- Definición de incrementos salariales. \_\_\_\_\_
- Definición de perfiles de puesto. \_\_\_\_\_
- Detección de Necesidades de Capacitación. \_\_\_\_\_
- Diseño del Modelo de competencias de los puestos. \_\_\_\_\_
- Evaluaciones del desempeño del Personal. \_\_\_\_\_
- Planes de capacitación y desarrollo del personal. \_\_\_\_\_
- Capacitación o Entrenamiento en conocimientos técnicos. \_\_\_\_\_
- Formación en Competencias no técnicas o de gestión. \_\_\_\_\_
- Planes de sucesión y carrera del Personal. \_\_\_\_\_
- Elaboración de políticas y procedimientos de Recursos Humanos. \_\_\_\_\_
- Estrategias de comunicación organizacional. \_\_\_\_\_
- Código de conducta, ética y/o valores. \_\_\_\_\_
- Encuestas de clima y/o satisfacción laboral. \_\_\_\_\_
- Otros: \_\_\_\_\_

¿Existen mecanismos de evaluación para el personal del Instituto/Consejo/Comisión?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

En caso afirmativo señale qué mecanismo (todos los existentes), a quiénes regula, el procedimiento mediante el cual se aplican y se les da seguimiento.

¿Son públicos sus resultados?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

(En caso de ser públicos, favor de enviar copia de los resultados del ejercicio más reciente disponible).

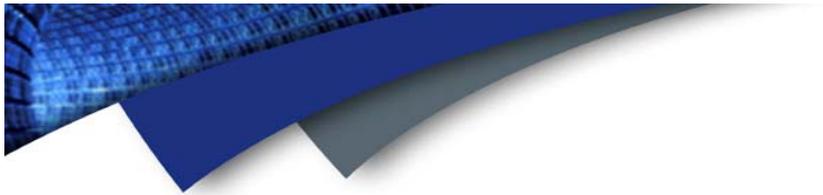
Presupuesto

¿Cuál ha sido el presupuesto aprobado y efectivamente erogado del Instituto/Consejo/Comisión desglosado por rubro de gasto en los siguientes ejercicios presupuestales (pesos corrientes)?

Ejercicio presupuestal (año)	Total	Presupuesto aprobado					
		Rubro 1000 Servicios personales	Rubro 2000 Materiales y suministros	Rubro 3000 Servicios generales	Rubro 4000 Transferencias	Rubro 5000 Bienes muebles	Rubro 6000 Obra pública
2004							
2005							
2006							
2007							
2008							
2009							

Ejercicio presupuestal (año)	Total	Presupuesto efectivamente erogado					
		Rubro 1000 Servicios personales	Rubro 2000 Materiales y suministros	Rubro 3000 Servicios generales	Rubro 4000 Transferencias	Rubro 5000 Bienes muebles	Rubro 6000 Obra pública



2004							
2005							
2006							
2007							
2008							
2009							

¿Considera que esos recursos presupuestales son suficientes para cumplir sus labores con eficacia?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Si la respuesta es negativa ¿por qué?

No existe un presupuesto asignado para este Consejo Ciudadano.

¿Ha existido variación entre el presupuesto solicitado por el Instituto y el aprobado por el Congreso en los últimos seis años?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Si la respuesta es afirmativa, por favor indique lo siguiente:

Año	Presupuesto solicitado	Presupuesto aprobado
2004		
2005		
2006		
2007		
2008		
2009		

Aspectos operativos

¿El instituto recaba información sobre la cantidad y el tipo de solicitudes de información realizadas a los sujetos obligados?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Si es así, por favor mencione los tres sujetos obligados que reciben más solicitudes de información en el estado:

Indique los tres temas más recurrentes en las solicitudes de información a los sujetos obligados.

¿Qué ocurre si alguno de los sujetos obligados se niega a dar información pública?

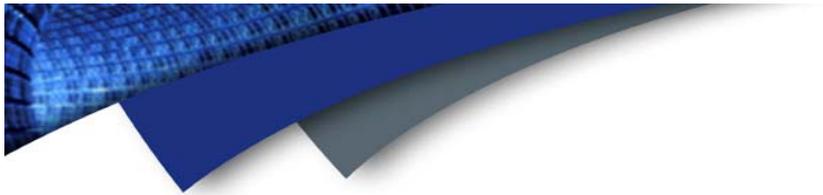
¿Puede el Instituto, por sí mismo, iniciar procedimientos de sanción si algún sujeto obligado se niega a dar información pública?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

En caso afirmativo ¿qué tipo de procedimientos, cuántos procedimientos ha iniciado el Instituto/Consejo/Comisión en los siguientes años y cuál ha sido su resultado?

2004	_____	2007	_____
2005	_____	2008	_____
2006	_____	2009	_____

¿Cuáles son los mecanismos con que cuenta el Instituto/Consejo/Comisión para dar seguimiento a dichas sanciones?



¿Se han impuesto sanciones derivadas de incumplimientos en materia de obligaciones de transparencia?

Año	Número de sanciones (cuántas)	Tipo de sanción	Monto de la sanción
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			

¿Existen Criterios o lineamientos utilizados para determinar cuándo la información solicitada cae en alguno de los supuestos previstos en la Ley de Transparencia para ser considerada como reservada o confidencial?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

En caso afirmativo, ¿crean precedente?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Manejo de archivos

¿El Estado dispone de leyes que rijan el manejo de archivos en el sector público?

Sí \_\_\_\_\_ continuar con pregunta 6.2

No \_\_\_\_\_ pasar a pregunta 6.3

¿Cuáles son estas leyes en materia archivística? (pedir nombre preciso)

Ley General de Administración Documental para el Estado de Baja California.

¿El Instituto genera políticas/normas específicas para el manejo de archivos?

Sí \_\_\_\_\_ continuar con pregunta 6.4

No \_\_\_\_\_ pasar a pregunta 6.7

En caso de existir, ¿cuáles son?

¿A quiénes aplican estas políticas/normas?

Instituto \_\_\_\_\_  
 Dependencias \_\_\_\_\_  
 Entidades \_\_\_\_\_  
 Municipios \_\_\_\_\_  
 Congreso local \_\_\_\_\_  
 Otro \_\_\_\_\_

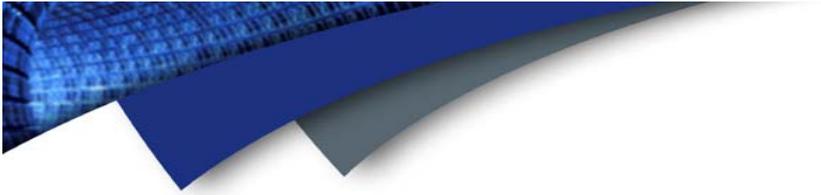
¿Qué aspectos del manejo archivístico regulan estas políticas/normas?

Atribuciones generales para los organismos públicos \_\_\_\_\_

Responsabilidades específicas a unidades/miembros de los organismos públicos \_\_\_\_\_

Creación e integración de archivos \_\_\_\_\_





¿Qué tipo de capacitaciones ofrece el Instituto/Consejo/Comisión?

Normatividad archivística.- Disposiciones de carácter general que regulan los archivos vigentes y aplicables a la administración pública local y disposiciones particulares que sean aplicables sólo a una institución (criterios específicos).

Gestión documental.- Métodos y técnicas de organización documental aplicables a una institución ya sean públicas o privadas, incluyendo la integración y utilización de los instrumentos de control y consulta archivística.

Teoría Archivística.- Comprensión y manejo de conceptos como documento de archivo, documentación activa, documentación semiactiva, teorías como ciclo vital de los documentos, sistema de clasificación orgánico, funcional y mixto, etc.

Otra:

Si se marcó "Otra", por favor describir o explicar

Relaciones interinstitucionales

¿Existen mecanismos de coordinación o colaboración formales con las dependencias del gobierno estatal?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

(6.1.1) Si existen, ¿cuáles son?

¿Existen mecanismos de coordinación o colaboración formales con los gobiernos municipales?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Si existen, ¿cuáles son?

¿Existen mecanismos de coordinación o colaboración formales con el Poder Legislativo estatal?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Si existen, ¿cuáles son?

¿Existen mecanismos de coordinación o colaboración formales con el Poder Judicial estatal?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Si existen, ¿cuáles son?

Problemática

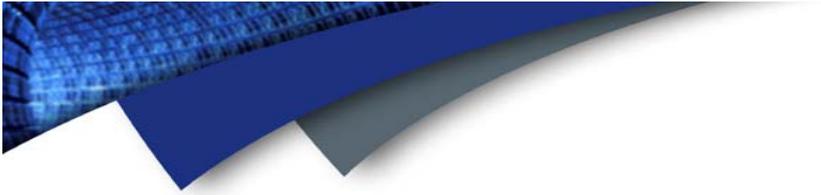
Indique las cuatro principales dificultades que enfrenta el Instituto/Consejo/Comisión para hacer cumplir las obligaciones de transparencia y acceso a la información.

¿Qué dependencias suelen ser menos proclives a la transparencia?

¿Por qué?

Mencione los tres principales retos de la transparencia en el estado (en orden de importancia).

Reto 1	
Reto 2	
Reto 3	



Tecnología

¿Cuenta el Instituto/Consejo/Comisión con un área de sistemas?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Indique el número aproximado de computadores e impresoras que existen en el Instituto/Consejo/Comisión.

Número de computadoras \_\_\_\_\_  
 Número de impresoras \_\_\_\_\_

¿Cuenta el Instituto/Consejo/Comisión con una red interna?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

En caso afirmativo, ¿la red interna está interconectada con otras redes de información estatales o nacionales?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Utilizan programas o sistemas diseñados específicamente para el Instituto/Consejo/Comisión

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

En caso afirmativo, el desarrollo de dichos programas estuvo a cargo de:

Personal del Instituto/Consejo/Comisión \_\_\_\_\_ Proveedor externo \_\_\_\_\_

Indique para qué son utilizados dichos programas:

Gestión de asuntos	_____	Estadística	_____
Comunicación interna	_____	Comunicación los usuarios	_____
Consulta de legislación	_____	Consulta de decisiones judiciales	_____
Consulta de decisiones de otros órganos garantes	_____	Elaboración de acuerdos, oficios, etc.	_____
Otra:	_____		

Se han realizaron actividades de capacitación en materia de tecnologías de la información para el personal del Tribunal durante el periodo comprendido de 2004 a 2008

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

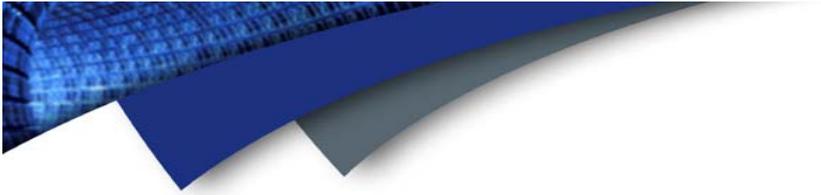
En caso afirmativo especifique lo siguiente:

Año	Número de funcionarios capacitados	Tipo de capacitación
2004		
2005		
2006		
2007		
2008		
2009		

¿En su Instituto/Consejo/Comisión se digitalizan los expedientes o asuntos?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

En caso afirmativo, desde cuándo se hace



2004	_____	2007	_____
2005	_____	2008	_____
2006	_____	2009	_____

Estadística

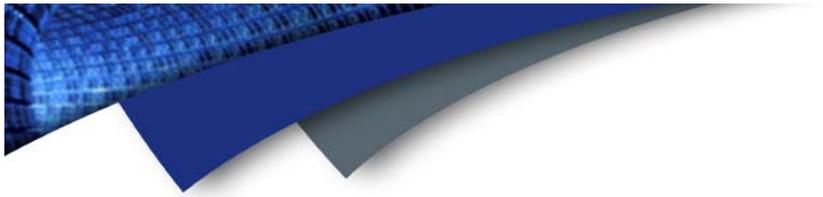
¿Cuenta el Instituto/Consejo/Comisión con datos estadísticos que registren las cargas de trabajo, tiempos y características de los recursos recibidos y tramitados?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

En caso afirmativo, favor de describir brevemente cómo se gestiona su sistema de generación y manejo de datos estadísticos, así como el uso que se le da a los datos generados.

En caso afirmativo, favor de anexar, de acuerdo a los datos disponibles, las bases de datos y libros de códigos para los años 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 en formato Excel o SPSS.

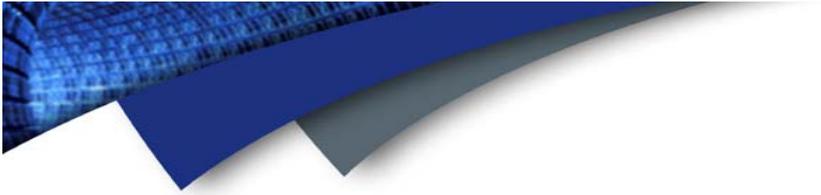
En caso de no adjuntar información estadística o de hacerlo respecto a otras variables, favor de agregar la información indicada en el archivo "Plantilla de estadística" (formato Excel, adjunto al presente).



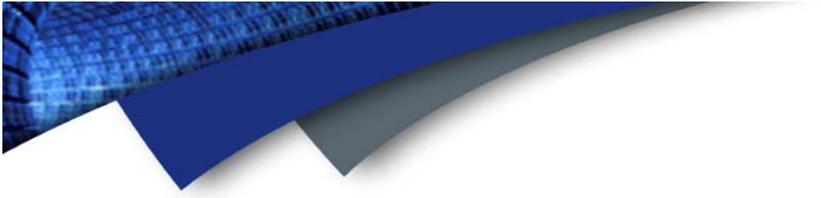
## 2. Autonomía de los OG

### Autonomía de los OG

	Selección involucra al menos dos poderes o candidatos de la sociedad civil	Comisionados no son removibles salvo causas especificadas en la ley	Periodo fijo	Autonomía operativa, gestión de y decisión	Autonomía presupuestal	Decisiones definitivas: (fuerza de cosa juzgada y deben ser acatadas por los SO)
AGS	✓	✓	✓	✓	✓	✓
BC	X	X	✓	✓	X	X
BCS	✓	X	✓	✓	✓	✓
CAM	X	✓	✓	✓	✓	X
CHS	✓	✓	✓	✓	✓	X
CHH	X	X	✓	✓	✓	X
COA	X	✓	✓	✓	✓	✓
COL	✓	✓	✓	✓	✓	X
DF	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DGO	✓	✓	✓	✓	✓	X
EDOMEX	✓	✓	✓	✓	✓	X
GTO	✓	✓	✓	✓	✓	X
GRO	✓	✓	✓	✓	✓	X
HGO	✓	✓	✓	✓	✓	✓
JAL	X	X	✓	✓	X	✓
MIC	✓	✓	✓	X	X	✓

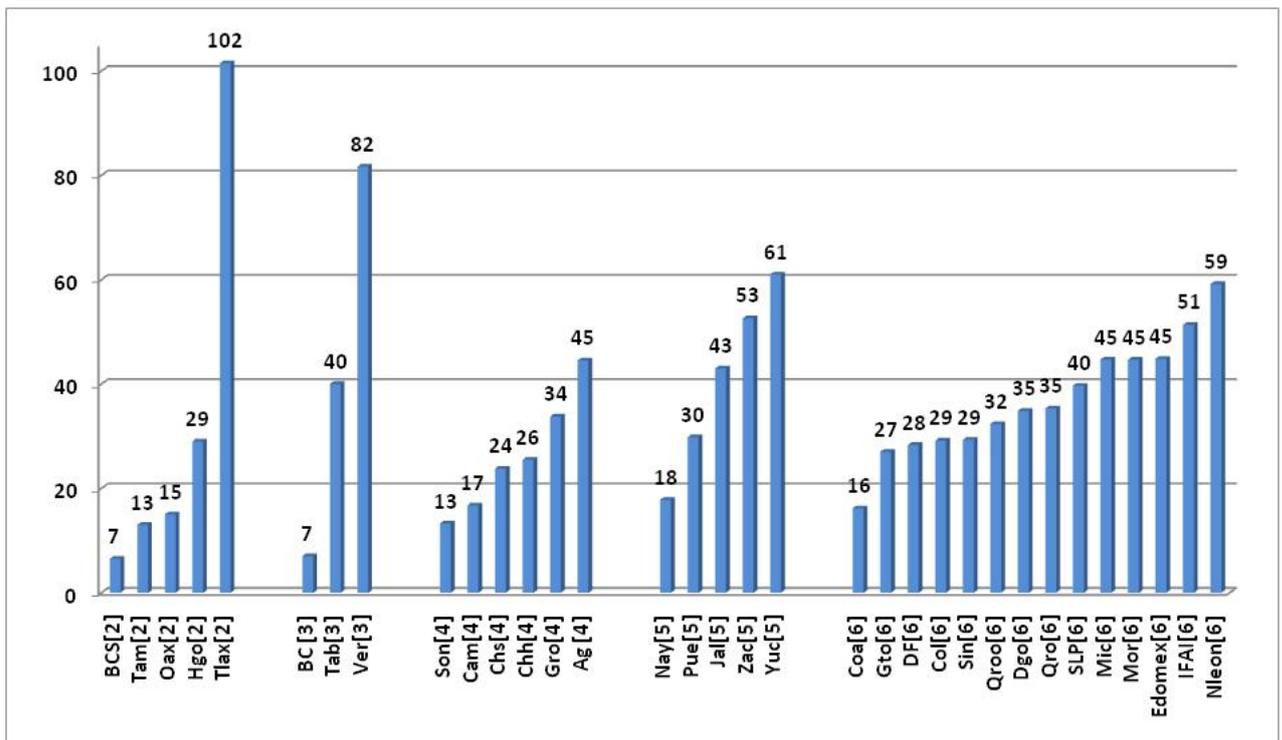


MOR	X	✓	✓	✓	✓	✓
NAY	X	X	✓	✓	X	✓
NLEON	✓	✓	✓	✓	✓	✓
OAX	✓	✓	✓	✓	✓	X
PUE	✓	✓	✓	✓	✓	✓
QRO	✓	✓	✓	✓	X	✓
QROO	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SLP	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SIN	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SON	✓	✓	✓	✓	X	✓
TAB	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TAM	✓	X	✓	✓	✓	✓
TLAX	✓	✓	✓	✓	X	X
VER	✓	✓	✓	✓	✓	✓
YUC	✓	X	✓	✓	✓	✓
ZAC	✓	✓	✓	✓	✓	X
IFAI	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Total	26	26	33	32	26	21



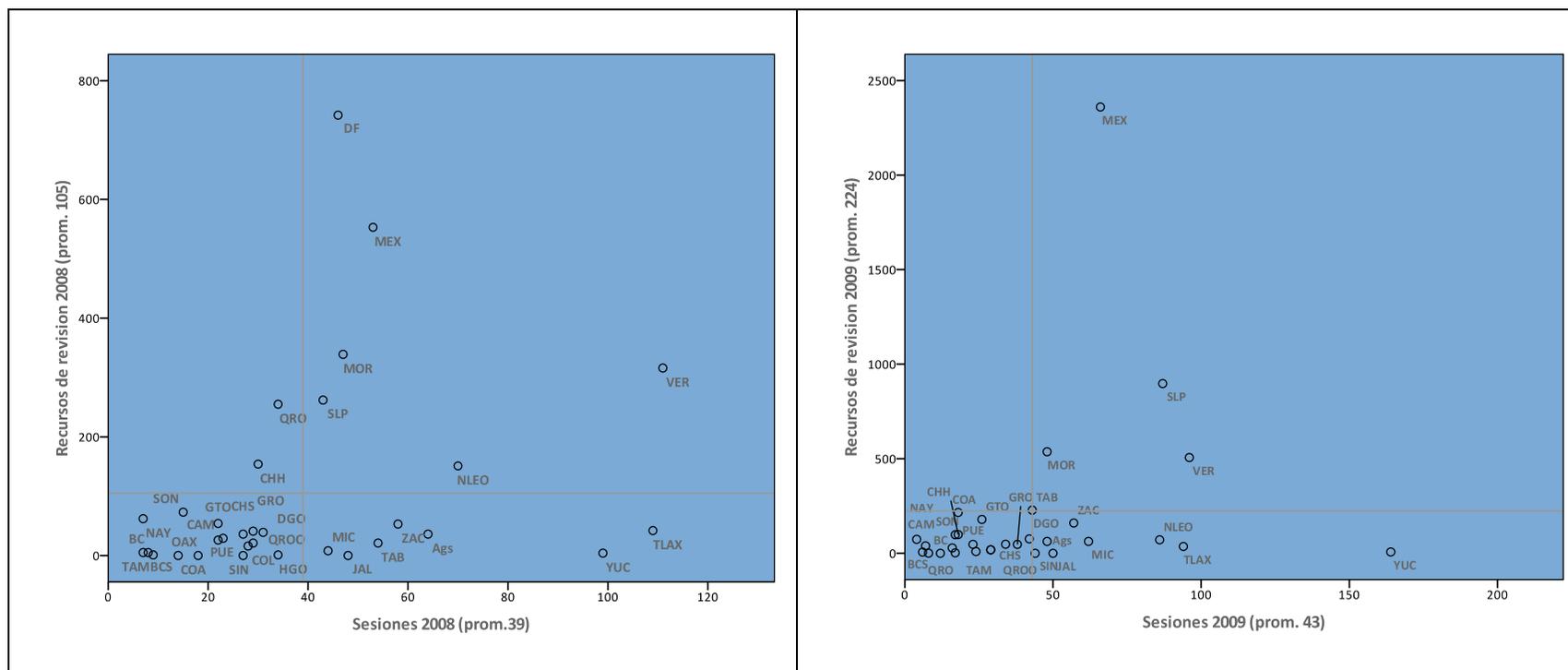
3. Promedio anual de sesiones plenarias por entidad

Promedio anual de sesiones plenarias por entidad  
(agrupado por años de información)

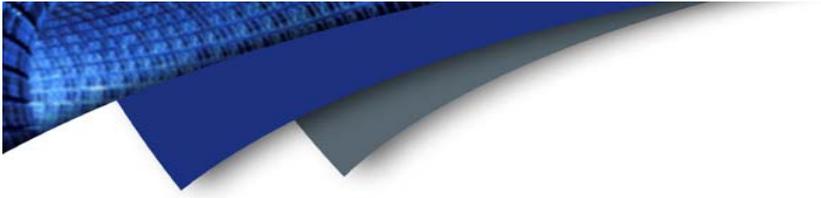


Nota: Los números en corchetes indican el número total de años que se emplearon para obtener el promedio, siendo el rango 2 a 6 años. Todos los casos que no cuentan con seis observaciones se deben a que el OG no existía. El promedio, por tanto, es por entidad.

### Recursos de revisión y número de sesiones plenarias 2008 y 2009

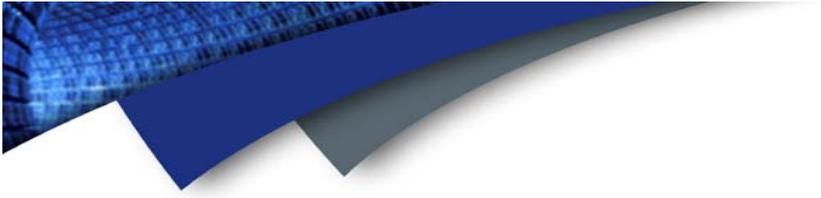


Nota: se incluyen 33 observaciones por año. Las líneas indican el promedio de sesiones y recursos de revisión. No se incluyen datos de IFAI por ser valores extremos (48 sesiones con 6053 recursos de revisión para 2008 y 45 sesiones con 6038 recursos de revisión para 2009).



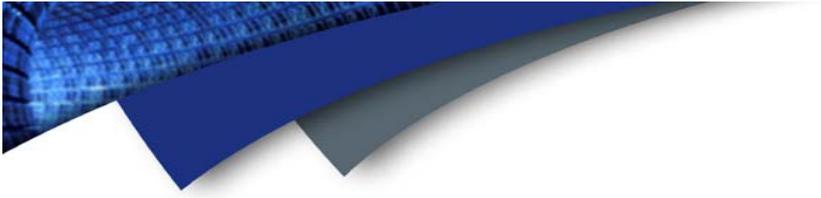
4. Número de direcciones, empleados y proporción empleados/direcciones

	Direcciones	Número de empleados	Proporción
Guerrero	5	9	1.8
Nayarit	4	11	2.8
Baja California Sur	3	11	3.7
Colima	4	15	3.8
Tamaulipas	4	15	3.8
Sinaloa	6	23	3.8
Aguascalientes	3	13	4.3
San Luis Potosí	6	26	4.3
Sonora	2	10	5.0
Campeche	4	22	5.5
Quintana Roo	5	28	5.6
Coahuila	6	38	6.3
Chihuahua	6	39	6.5
Tabasco	4	27	6.8
Yucatán	5	34	6.8
Hidalgo	4	28	7.0
Michoacán	3	22	7.3
Morelos	4	30	7.5
Zacatecas	3	23	7.7

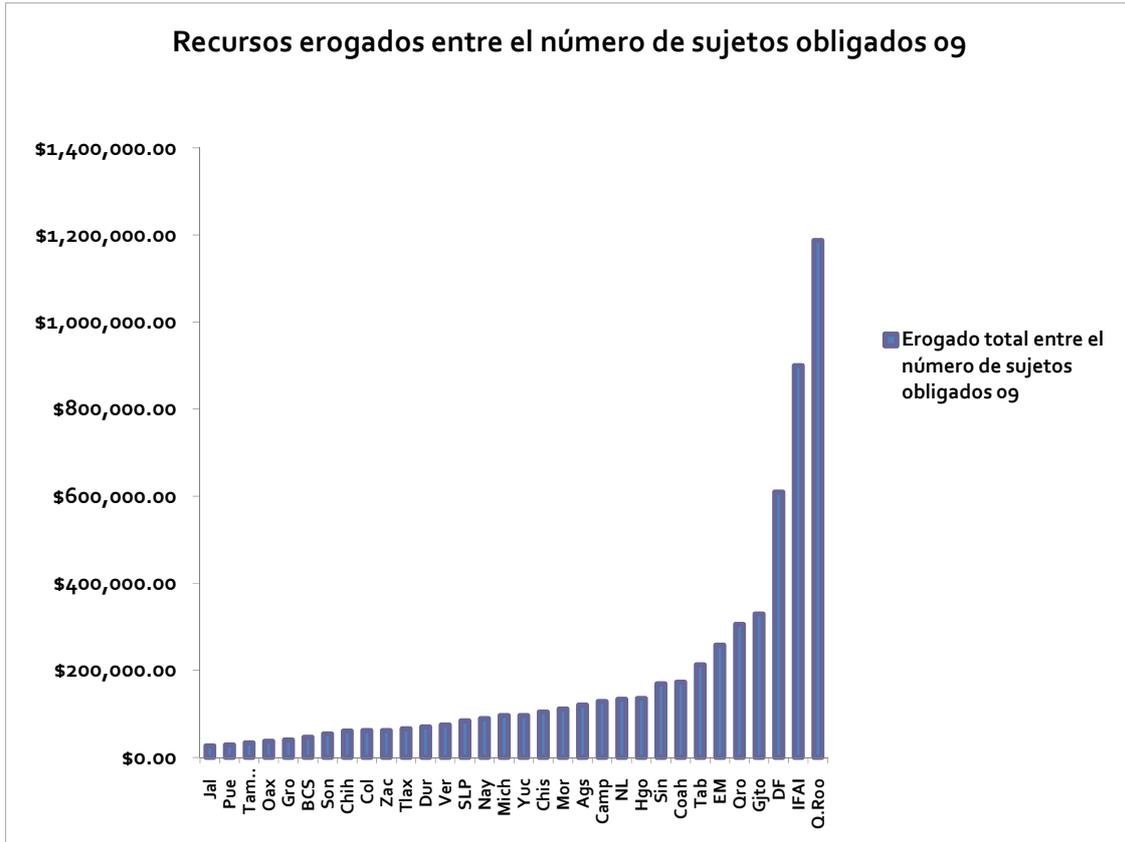


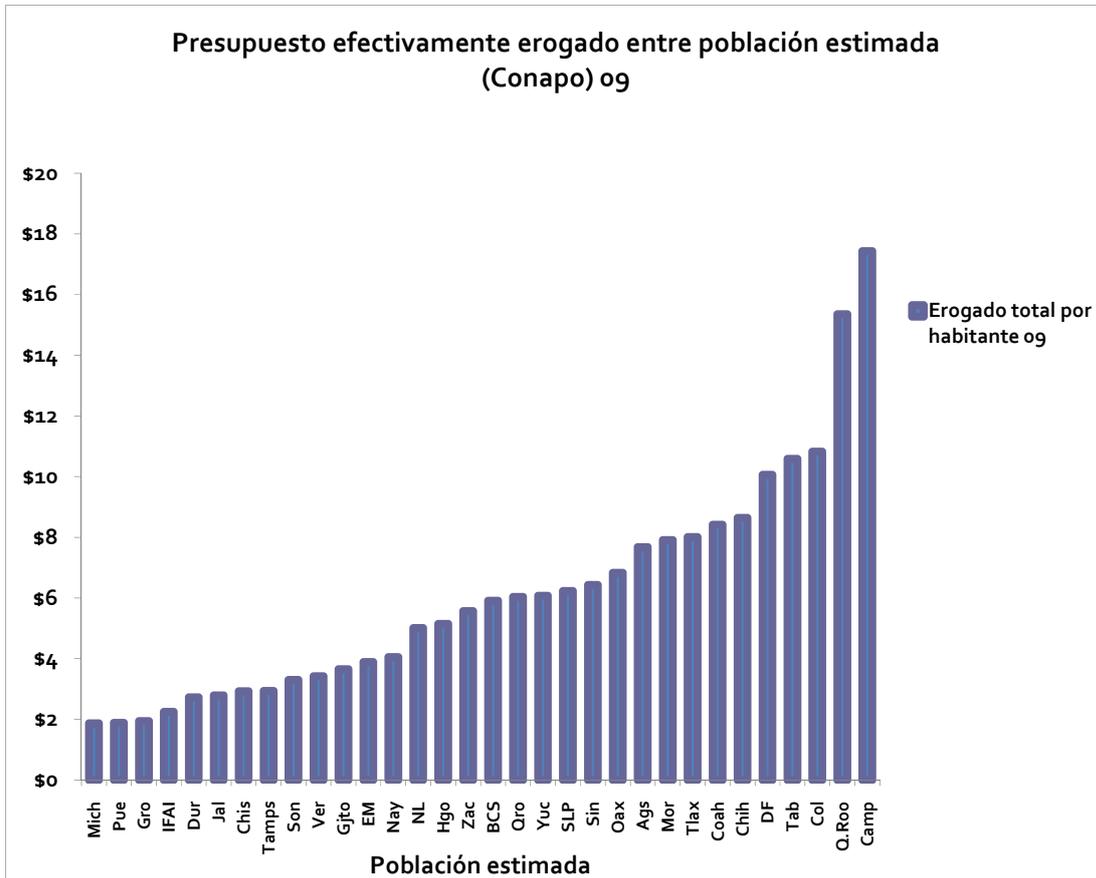
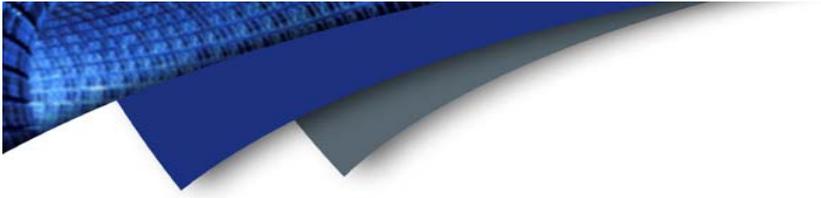
Tlaxcala	4	33	8.3
Nuevo León	4	40	10.0
Chiapas	3	31	10.3
Estado de México	5	60	12.0
Veracruz	4	50	12.5
Jalisco	3	48	16.0
Distrito Federal	7	146	20.9
Oaxaca	3	64	21.3
IFAI	8	288	36.0

**Nota:** Baja California, Durango, Guanajuato, Puebla y Querétaro no proporcionaron uno o varios datos.

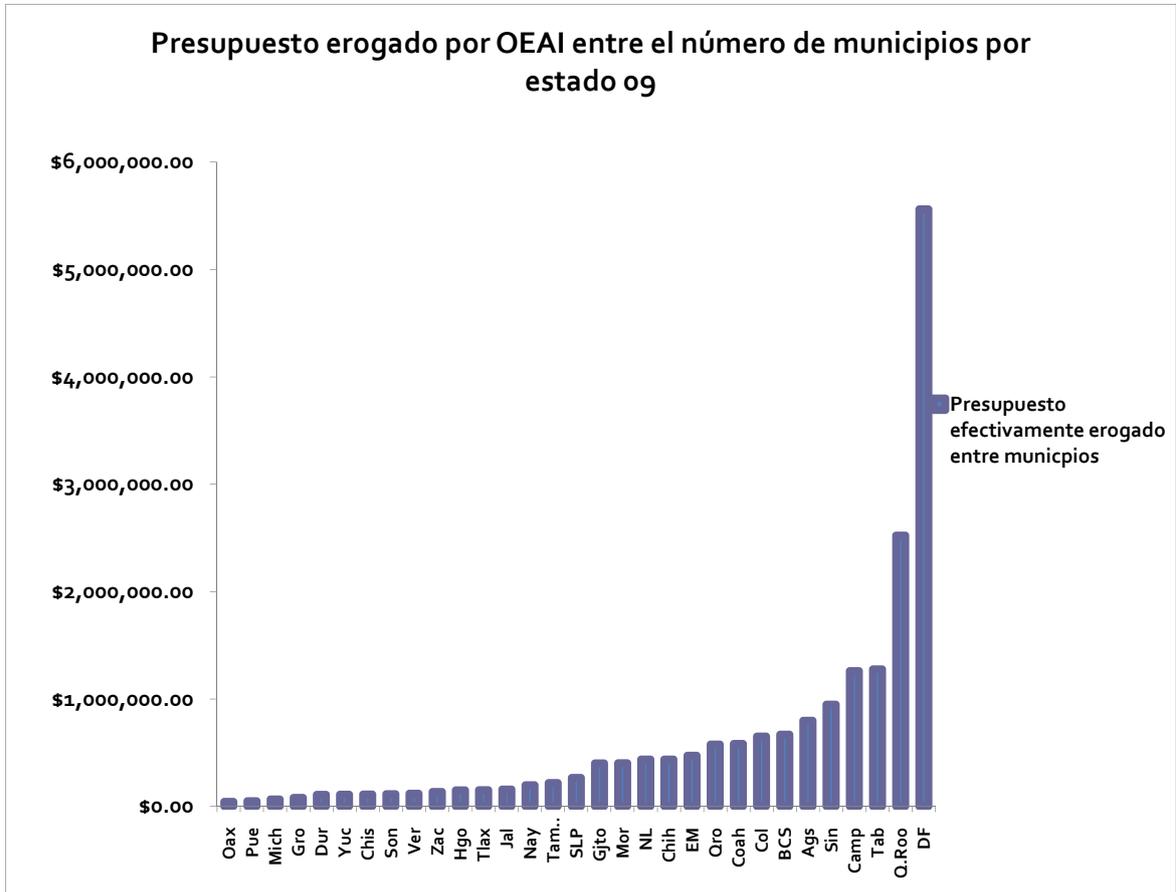
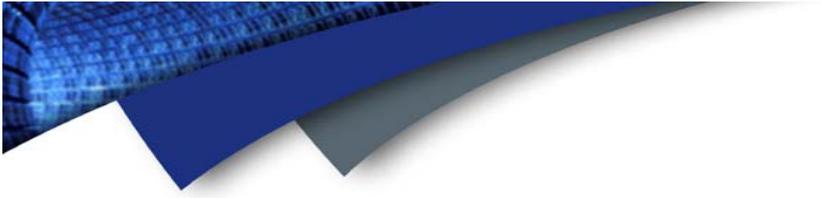


## 5. Datos sobre recursos erogados y funcionarios

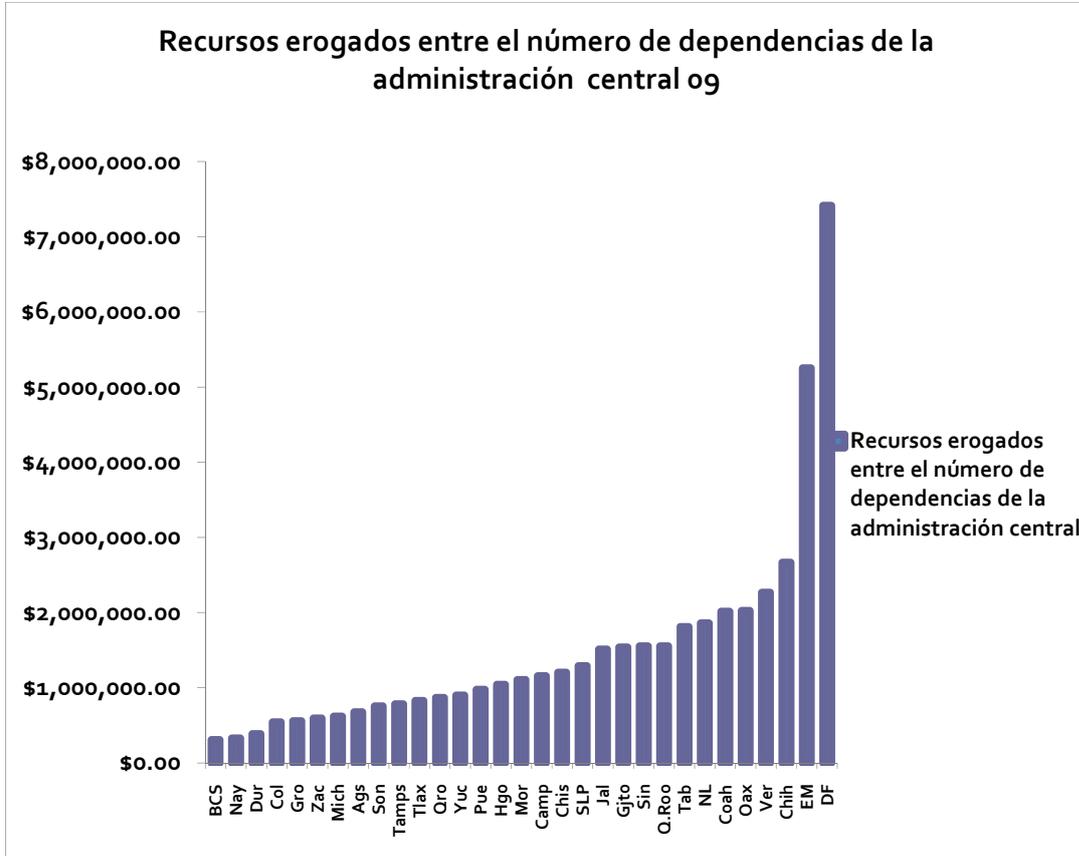
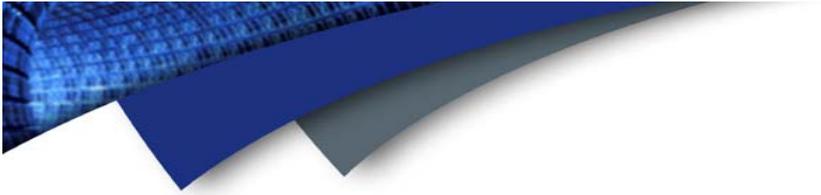




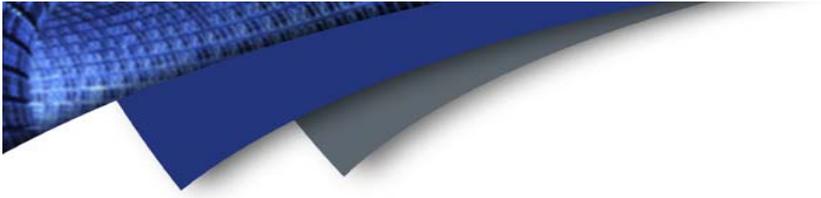
Nota: Se eliminó BC porque no reportó presupuesto erogado.

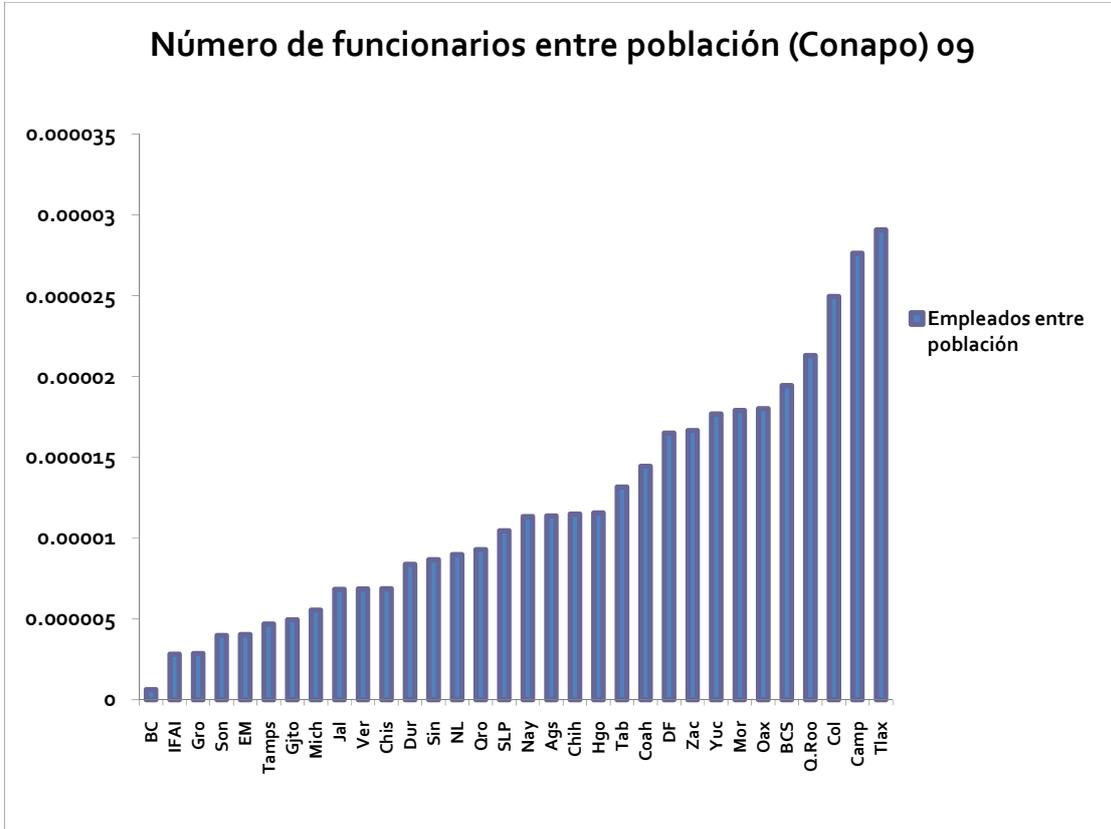
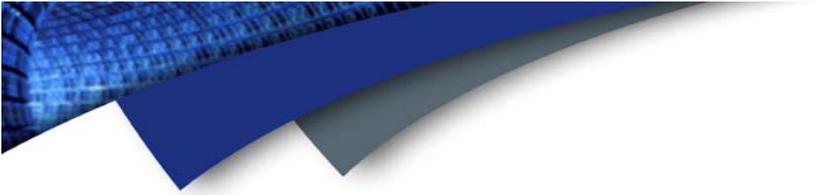


Nota: Se eliminó BC porque no reportó presupuesto erogado.

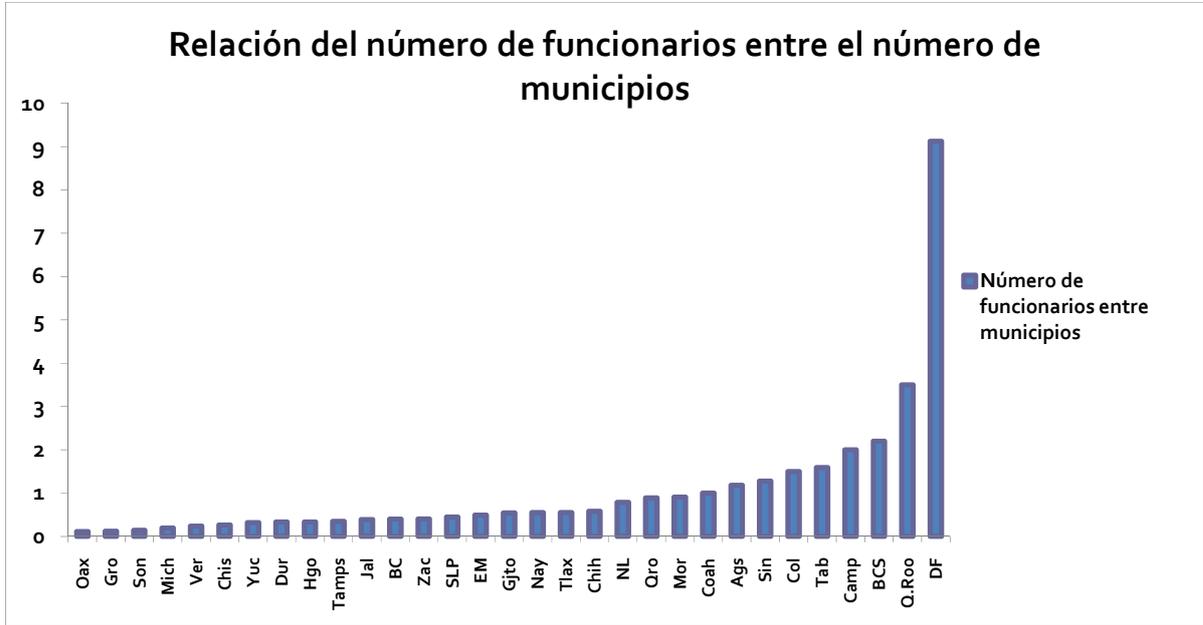
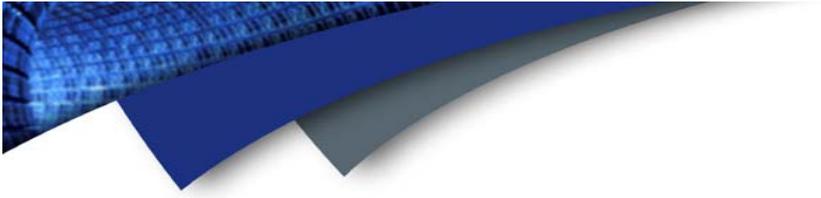


Nota: Se eliminó BC porque no reportó recursos erogados.

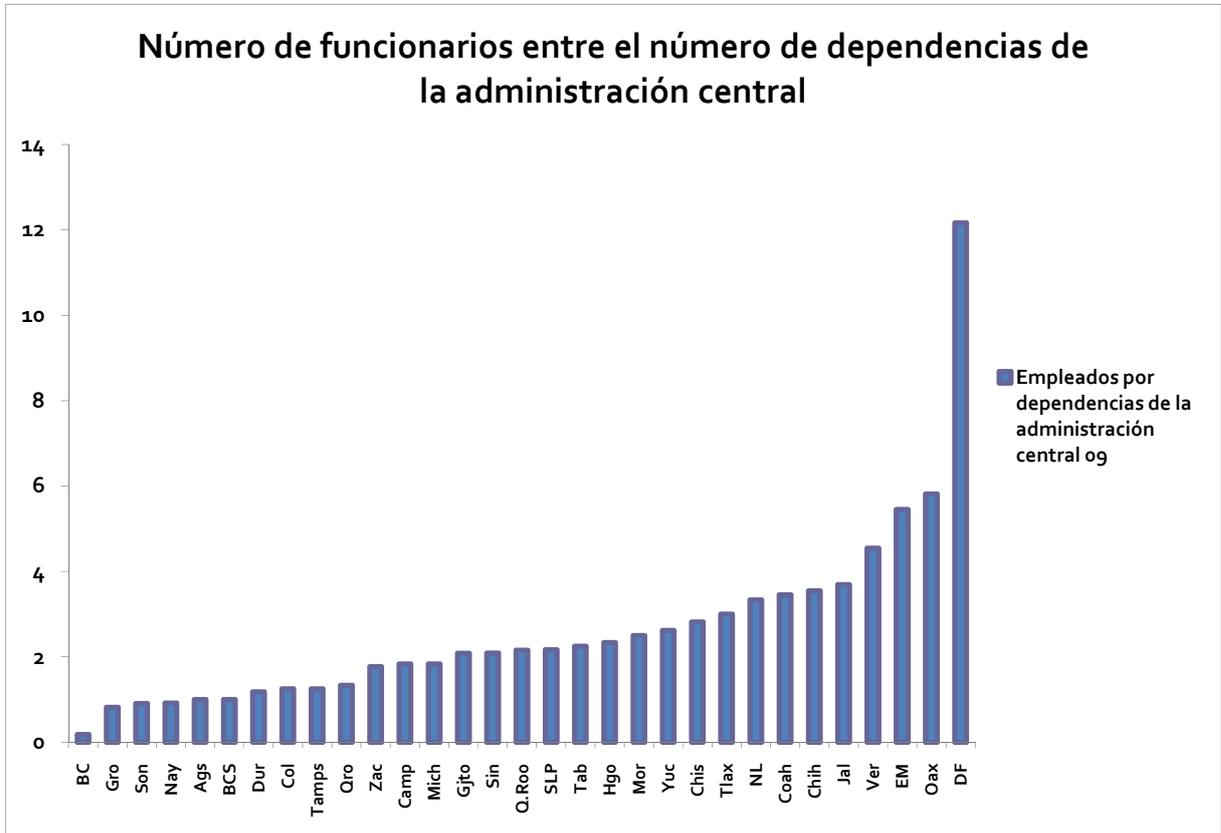
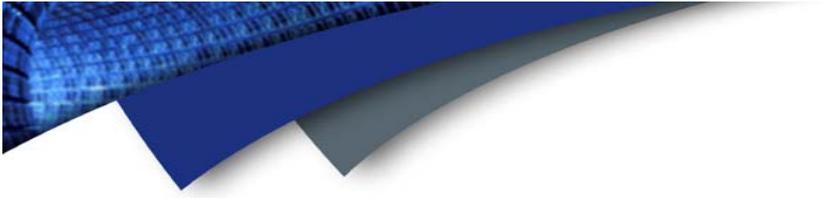




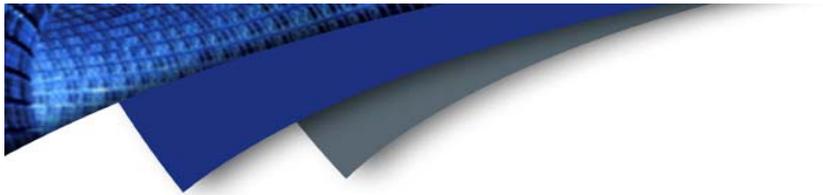
Nota: se eliminó Puebla, que no reportó el número de funcionarios empleados.



Nota: se eliminó Pue que no reportó el número de funcionarios empleados.



Nota: se eliminó Puebla que no reportó el número de funcionarios empleados.



## 6. Instrumentos de recopilación de información – Unidades de enlace

### Guía de entrevista

Entidad federativa \_\_\_\_\_

SG/ OG/ CONG/ MUN

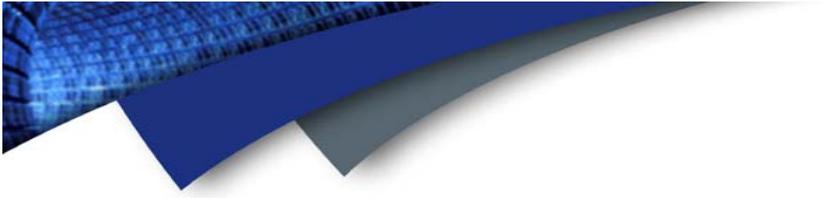
#### Sobre organización

1. ¿Quién nombra al titular de la unidad?
2. ¿Cuál es su puesto dentro de la dependencia?
3. ¿A quién le reporta?
4. ¿Cómo lo hace?  
Informes escritos en fechas establecidas/ informes escritos, etc.
5. ¿Cómo escoge a su personal?
6. En el último año ¿su personal ha tomado algún curso de capacitación? SI/NO
7. ¿Cuáles cursos o de qué tipo?
8. ¿Considera suficientes los recursos con que cuenta la Unidad? SI/NO  
(¿es el tabulador similar al de otras secretarías?)

#### Sobre procedimientos y aspectos operativos

9. ¿Quiénes son los solicitantes de información más usuales? (prensa, academia, ONGs, etc.?)
  - a. ¿Cómo lo sabe?
  - b. Existe evidencia
10. Indique los dos temas más recurrentes en las solicitudes de información?
  - a. ¿Cómo lo sabe?
11. ¿Cuenta la Unidad con manuales de procedimiento para la respuesta a solicitudes de información?  
SI/NO
12. ¿Tienen estadísticas? SI/NO
  - a. ¿Cómo las hacen?
  - b. ¿Para qué las usan?
13. ¿Quién toma las decisiones y cómo lo hace cuando ocurre un problema?
14. En su experiencia ¿a qué actividades dedica más tiempo? (ejemplos: cumplir con trámites internos, recibir solicitudes, canalizarlas, resolver conflictos de interpretación, resolver resistencias internas, etc)
15. ¿Cuál es el medio usual para la recepción de solicitudes?
16. ¿Es la Unidad la encargada de actualizar la página de internet?
  - a. Si no es así, ¿quién lo hace?
  - b. ¿quién supervisa?
17. ¿Quién y cómo determina que la información es reservada?

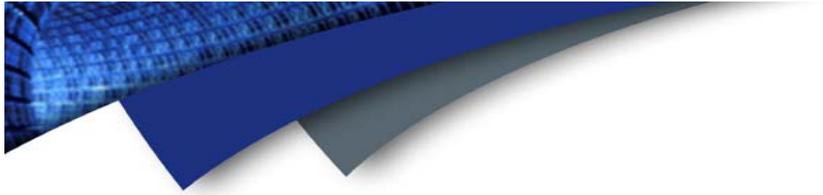
#### Sobre resolución de conflictos



18. ¿Cuáles son los obstáculos centrales en el procedimiento de resolución de una solicitud de información?
19. **PARA OG:** ¿Cuáles son las estrategias que sigue la Unidad para dar cumplimiento a su mandato?
20. ¿Cómo procede la Unidad cuando algún servidor público u oficina se niega a dar la información?
  - a. **Sólo OG:** ¿Cómo procede el OG ante la inobservancia por parte de los sujetos obligados de sus resoluciones?
  - b. **Sólo OG:** En caso de contar con facultades sancionatorias, ¿las han utilizado?

**Sobre vinculación**

21. ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación o colaboración entre su unidad y el órgano garante?
  - a. **Sólo OG:** ¿Cómo es la relación con el IFAI y el resto de los órganos garantes?
  - b. **Sólo OG:** ¿Cómo es la relación de su OG con los sujetos obligados?



**Métrica de la transparencia 2010**  
**Unidades administrativas**  
**Tarjeta a llenar por el responsable o jefe de la Unidad de enlace**  
**(no indicar nombre – esta ficha es anónima)**

**Género:** Masculino  Femenino

**Edad:**  
 Menos de 25  
 Entre 25 y 30 años  
 Entre 31 y 35 años  
 Entre 36 y 40 años  
 Entre 41 y 45 años  
 Más de 45 años

**Máximo grado de estudios concluido:**  
 Preparatoria  
 Licenciatura  
 Maestría  
 Doctorado

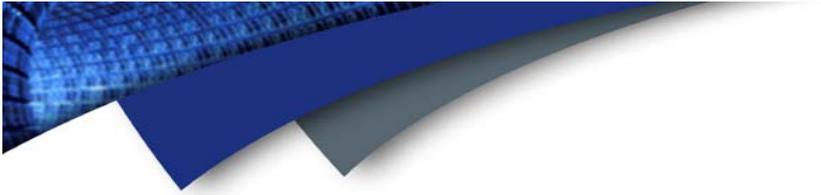
**¿Cuánto tiempo se ha desempeñado como titular de la Unidad?**  
 Menos de un año  
 1 y 2 años  
 2 y 3 años  
 3 y 4 años  
 más de 4 años

**¿Cuánto tiempo lleva trabajando en el sector público?**  
 Menos de un año  
 1 y 2 años  
 2 y 3 años  
 3 y 4 años  
 más de 4 años

**¿Qué puesto ocupaba previamente?**  
 Área de transparencia  
 Otro (especificar) \_\_\_\_\_

**¿A qué oficina está adscrita esta Unidad?**  
\_\_\_\_\_

**¿Cuántas personas laboran en las funciones de la Unidad de enlace (transparencia y acceso a la información)?**  
 Tiempo parcial  
 Tiempo total

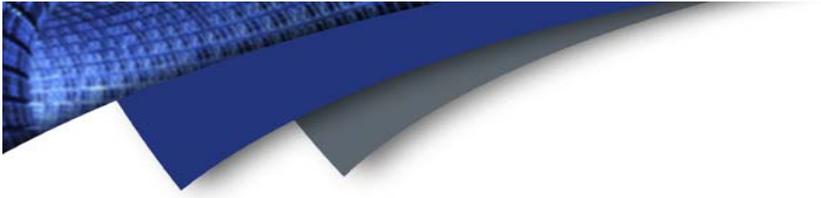


Nombre del investigador: \_\_\_\_\_

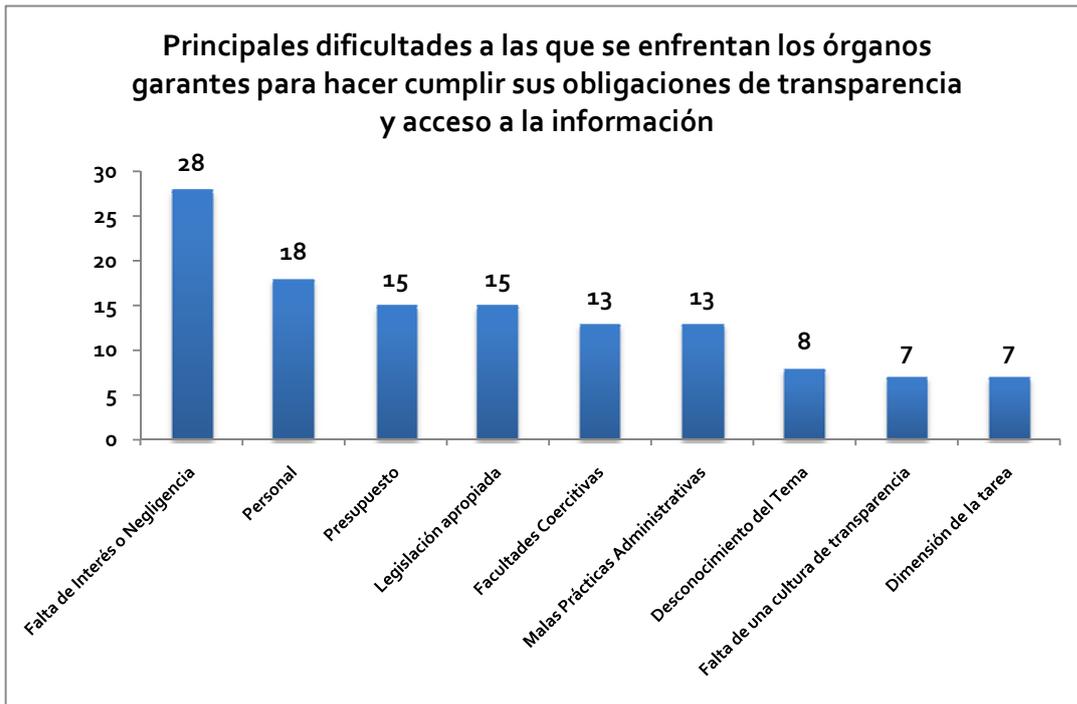
Entidad federativa: \_\_\_\_\_ SG / OG / Cong. / Mun.

Fecha: \_\_\_\_\_

		<i>Comentarios adicionales</i>
<b>Señalización de la unidad de enlace</b>	<i>Adecuada</i>	
	<i>No adecuada</i>	
	<i>Sin señalización</i>	
<b>Infraestructura</b>	<i>Oficina formal</i>	
	<i>Sólo escritorio</i>	
<b>Equipo de cómputo</b>	<i>Reciente [gris]</i>	
	<i>Antiguo [blanco]</i>	
<b>Escritorios y material de oficina</b>	<i>Ingrese observaciones:</i>	
<b>Presentación</b>	<i>Ingrese observaciones:</i>	



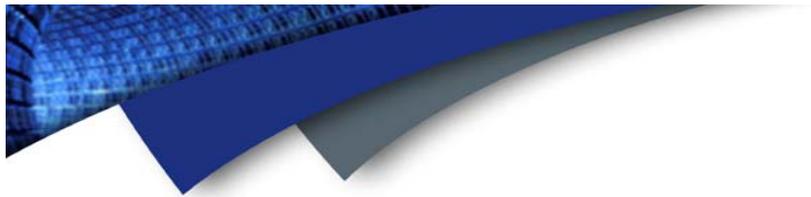
## 7. Problemas y retos



Nota: Se les pidió a los OG que mencionaran las cuatro principales dificultades a las que se enfrentan, de todas las mencionadas se crearon las categorías presentes en la tabla y se contabilizó el número de menciones para cada categoría. La falta de interés y negligencia se refiere a los funcionarios públicos y a las instituciones obligadas de presentar la información.

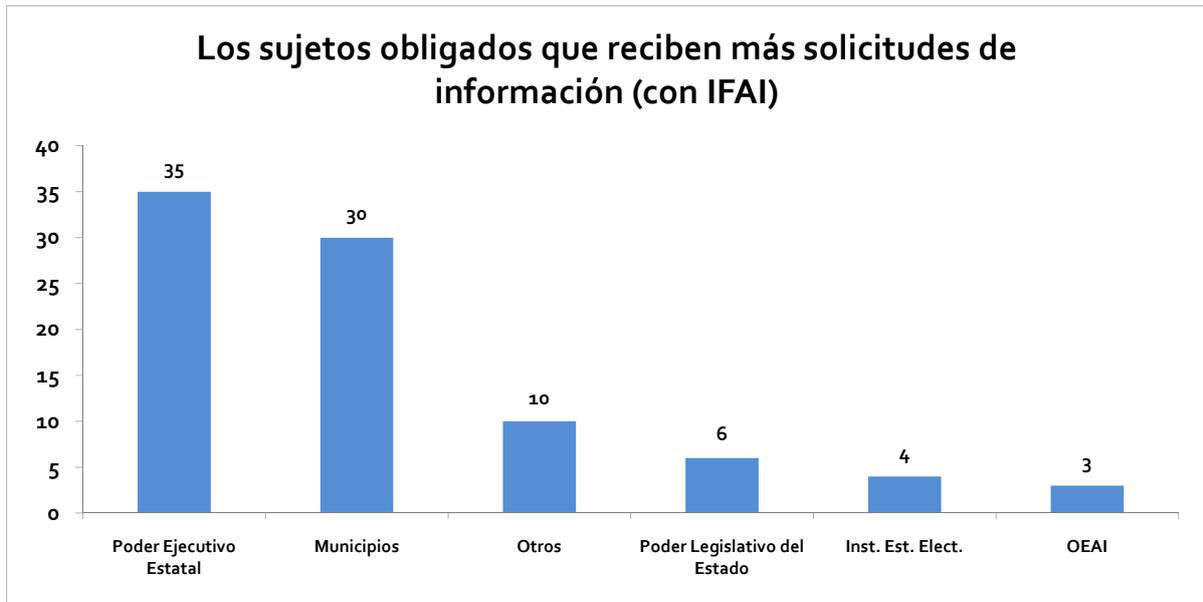
Las explicaciones que se catalogaron como "ausencia de una cultura de la transparencia"

Chiapas (respecto a los municipios)	Chiapas es un estado pluriétnico y eso dificulta la difusión y atención de las obligaciones de transparencia por parte de los municipios principalmente los de menor índice de desarrollo y los indígenas. Resistencia de servidores públicos por la idea patrimonialista de la información, cambios en estructuras municipales y carencia de sistemas de comunicación y de tecnologías.
Guerrero (respecto a los ayuntamientos)	Por la distancia, escasos recursos, falta de cultura
Hidalgo (respecto a los ayuntamientos)	Porque aún no asimilan la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, lo cual se traduce en el incumplimiento de las disposiciones de la Ley en materia, al no publicar la información que oficiosamente deberían difundir en medios electrónicos o impresos
Las explicaciones que se catalogaron como "solicitudes de información vinculadas con el tema de seguridad"	
Coahuila (respecto al tema de la seguridad pública)	Naturaleza de sus funciones
Nuevo León (respecto a los temas de seguridad pública)	Dada la situación actual de inseguridad, han reservada la mayor cantidad posible de información
Las explicación que se catalogó como "otros"	



Colima (respecto a las dependencias que manejan los recursos públicos)	Es la información que más tarda en estar a disposición del público en la página web para ser consultada, por lo que tiene que ser solicitada. La naturaleza de la información que se genera en algunos casos se clasifica como reservada.
Quintana Roo (respecto a los municipios)	En el caso de Tulum, dada su corta existencia, evidentemente los tiene en proceso de incorporar su información a su sitio web y con pocas solicitudes de información. En el caso de los otros ayuntamientos, han sido los más recurridos con el Recurso de Revisión por sus negativas a entregar información que les es requerida, vía solicitud de información. En el menor de los casos es la falta de interés de los titulares del Sujeto Obligado y la carencia de la facultad sancionadora del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, para exigirles a través de medios sancionadores y coercitivos que den cumplimiento a sus obligaciones de transparencia.

## 8. Solicitudes de información



Nota: El poder ejecutivo está compuesto por 18 menciones a las diferentes secretarías de gobierno, 11 menciones al poder ejecutivo y 6 menciones a la PGJE. Para la elaboración de este gráfico se agregaron todas las menciones en sujetos generales que englobaran la mayor cantidad de casos, como el poder ejecutivo (que comprende la oficina del gobernador, las secretarías y la procuraduría).