

ANEXO 6. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR GRUPO DE OSOS

De acuerdo con los resultados obtenidos en el índice de implementación de la LAI (ILAI), en este anexo se presentan una serie de recomendaciones específicas por cada grupo de sujetos obligados para cada uno de los indicadores analizados. Las recomendaciones siguientes constituyen elementos que facilitan una mejor compresión de los mecanismos que inciden en la implementación de la LAI, y de ella pueden derivarse acciones concretas para mejorar su implementación.

1. *Órganos con un objeto específico*

A. *Indicador de publicación en páginas de Internet*

El Infonavit es la institución que cuenta con un mejor portal electrónico desde el punto de vista de las obligaciones de transparencia. Es por ello que destaca la carencia de información en temas relevantes como: metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con los programas operativos; e información sobre el ejercicio presupuestal, resultado de las auditorías e informes de labores. En general la calidad de su portal de transparencia es buena.

Por su parte, el IFE no presenta información sobre sus metas y objetivos por unidad administrativa y tampoco presenta información completa acerca de los resultados de las auditorías. En general, la calidad de su portal de transparencia es buena.

El portal de la CNDH se caracteriza por atender todos los rubros de las obligaciones de transparencia, pero en algunos casos con información incompleta. Tal es el caso de la estructura orgánica, en donde se presentan diversos organigramas pero no se consolida la información en un único documento, lo mismo sucede en el tema de las remuneraciones. En el caso de metas y objetivos no se presenta la información requerida. Presenta información completa sobre su presupuesto pero se debe buscar en varios documentos. Su portal de transparencia es bueno y destaca la publicación de información adicional a la señalada en su reglamento interno.

El portal del Banco de México no presenta información completa de su estructura orgánica, el sistema de remuneraciones no está desagregado por puesto; tampoco presenta información sobre metas y objetivos y el rubro de contrataciones muestra información incompleta. En contraste, el tema de las auditorías es tratado ampliamente, así como los

informes de labores. La calidad de su página se ve afectada por el tiempo amplio que se requiere para acceder a algunos vínculos y en ocasiones no es posible abrirlos ya que diversos documentos requieren del programa Acrobat para desplegarse.

Finalmente, el portal de la Auditoría Superior de la Federación no presenta información completa de su estructura orgánica, ejercicio presupuestal, ni resultados de las auditorías. En contraste, muestra información sobre metas y objetivos con calendario de actividades por unidad administrativa. El diseño de su portal es bueno pero no así la facilidad de navegación ni la claridad de sus menús para acceder a los vínculos.

Preocupa en este grupo la carencia de información sobre las metas y objetivos por unidad administrativa (a excepción de la ASF que sí lo publica), dado que este es un documento clave para la actuación de cualquier organismo y a la vez es un documento fundamental para evaluar el grado de cumplimiento de las tareas que se le han encomendado a las propias instituciones. A excepción del Banco de México, la información sobre auditorías practicadas presenta problemas. Destaca que a excepción del IFE y del Infonavit, las otras instituciones no den información completa de su estructura orgánica pese a que es un rubro relativamente sencillo de atender. En general, la calidad de los portales electrónicos es buena en cuanto al diseño y facilidad de navegación, no obstante hay dificultad para abrir ciertos vínculos que contienen información muy pesada o se encuentran en programas especiales.

Las recomendaciones para los portales de transparencia de este grupo de instituciones es tratar de consolidar en documentos únicos la información sobre cada rubro solicitado, de tal forma que el usuario no tenga que integrar la información dispersa. En el rubro de metas y objetivos es importante desagregar la información por unidad administrativa y ligarla al presupuesto, dado que es la forma en que la sociedad puede conocer si la institución presenta avances en los programas que se ha fijado, sobre todo cuando se trata de instituciones de un gran impacto en la vida social y política del país.

B. Indicador de calidad normativa

Los resultados del estudio sobre reglamentación interna de los cinco integrantes de este grupo fueron variados. Quizás se deba justamente a la naturaleza particular de cada uno de ellos. El organismo que sin duda ha reglamentado mejor la transparencia es el Instituto Federal Electoral, pues con excepción de un par de rubros cumple con las variables definidas para el análisis. Así, el IFE reglamenta de forma pertinente desde el artículo 7o. de la LAI (correspondiente a la información obligatoria a publicarse y actualizarse) hasta los procedimientos para interponer los recursos de revisión y consideración, pasando, desde luego, por la reglamentación de la integración y facultades de los tres órganos encargados de la transparencia —la Unidad de Enlace, el Comité de Informa-

ción (o equivalentes) y la instancia de última decisión— así como la clasificación de la información reservada y confidencial.

Otros datos interesantes a destacar son, por ejemplo, que de la reglamentación del artículo 7o. de la LAI, ni la Auditoría Superior de la Federación ni el Banco de México norman alguna de las cinco variables consideradas en el análisis; por su parte, la CNDH sólo reglamenta dos de esas variables: la periodicidad con la que se debe actualizar la información y el establecimiento de una unidad administrativa encargada de publicarla; mientras que el Infonavit reglamenta formalmente el artículo 7o. y de manera específica al menos una de las fracciones de dicho artículo, así como la designación de la unidad administrativa responsable de su publicación. Es de destacar que entre la ASF, Banxico, la CNDH y el Infonavit, ninguno determina obligaciones adicionales a las que señala el artículo 7o. de la LAI.

Sobre la reglamentación de la composición y facultades de las tres instancias responsables de la transparencia, se apreció lo siguiente:

- Los cinco integrantes de este grupo de estudio cumplen con la regulación de sus respectivas unidades de enlace o equivalentes.
- Con excepción del Banco de México, todos reglamentan la integración del Comité de Información o equivalente, aunque la CNDH y el Infonavit no reglamentan las facultades de esta instancia.
- La Auditoría Superior de la Federación y el Banco de México no reglamentan la integración de la instancia de última decisión; mientras que la CNDH y el Banco de México tampoco establecen las facultades de dicha instancia.
- Ninguno de los integrantes de este grupo de estudio reglamenta la periodicidad de las reuniones de la instancia interna de última decisión.

De nuevo, con excepción del IFE, los demás órganos muestran inconsistencias en la reglamentación de la información reservada y confidencial. En primer lugar, la ASF sólo establece procedimientos para la clasificación de ambos tipos de información, pero no define los criterios correspondientes. Además, instituye causales de clasificación adicionales a las establecidas por la LAI. Por su parte, la CNDH define criterios de clasificación de información reservada pero no define los procedimientos específicos correspondientes; respecto de la clasificación de información confidencial no establece criterios ni procedimientos específicos. Habrá que decir que la CNDH en ningún caso establece causales adicionales de clasificación. Los resultados fueron semejantes para el Infonavit, pues establece criterios y procedimientos específicos para la clasificación de información reservada, mientras que para la información confidencial únicamente determina criterios pero no procedimientos. Asimismo, el Infonavit determina causales de clasificación de reserva adicionales. El Banco de México reglamenta ambos criterios. Finalmente, ninguno de los cinco organismos reglamenta la prueba de daño.

El Banco de México, el IFE y el Infonavit son los miembros de este grupo que cumplen con la reglamentación de los procedimientos de acceso a información pública y de acceso y corrección de datos personales. La CNDH no implementa un procedimiento de acceso a la información, ni regula la existencia de una afirmativa o negativa ficta. De las cinco variables que componen este rubro, la ASF no requiere datos adicionales a los previstos en el artículo 40 de la LAI. Por último, los cinco organismos reglamentan los recursos de revisión y de reconsideración.

C. Indicador de usuario simulado

En dos instituciones de este grupo es posible hacer un seguimiento de las solicitudes de acceso y conocer las respuestas correspondientes a través de sus respectivos sistemas electrónicos: se trata del Instituto Federal Electoral con el IFESAI y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores con el SISI. Sin embargo, en el caso del IFE, ambos usuarios simulados experimentaron dificultades para enviar las peticiones de información, pues el formato presentó diversas fallas al momento de su envío sin que se otorgara algún tipo de orientación al usuario. Por lo anterior, en un caso resultó necesario que el usuario simulado acudiera directamente a la Unidad de Enlace, y en el otro se resolvió enviar la solicitud al correo electrónico del titular de esa Unidad de Enlace. En este último caso, se nos comunicó que no procedía la petición, toda vez que sólo se atienden las que son ingresadas vía IFESAI. Al no poder realizar el trámite durante varios días se llamó por teléfono a la Unidad de Enlace y sólo con su orientación fue posible llenar el formato y remitir la solicitud. En el caso del Infonavit, no se presentó ningún problema para ingresar las solicitudes en el SISI.

Del ejercicio de Usuario Simulado aplicado a los OSOS se identificaron los beneficios que se desprenden de contar con un sistema electrónico para ingresar y monitorear las solicitudes de acceso, sin embargo, también se puso de manifiesto que esta vía no debe, justamente por lo falible de los sistemas (tanto de las unidades de enlace como de los utilizados por los ciudadanos), cancelar la opción de ofrecer al usuario medios alternativos en caso de fallas técnicas en los sistemas. Del formato habilitado en IFESAI destaca negativamente el hecho de que se requieren datos personales como la CURP, sin especificar si se trata de información que el ciudadano puede proporcionar de manera opcional.

Respecto de la comunicación establecida con los usuarios habrá que mencionar que en ambos organismos se limita a los informes que van publicando en sus sistemas, situación que obliga al solicitante a ingresar constantemente al IFESAI y al SISI para averiguar si hay o no respuesta. En este sentido, se considera conveniente que dichos sistemas realicen comunicaciones a las direcciones electrónicas de los usuarios para avisar sobre los cambios de estatus en sus solicitudes. Sin esta posibilidad, se corre el riesgo de que el

usuario no conozca oportunamente sobre las notificaciones que se realizan para atender sus solicitudes.

Como se reiterará más adelante, lo ideal es la combinación de un sistema habilitado en el portal y el envío de avisos por correo electrónico para hacer del conocimiento del usuario las actualizaciones en el estatus de sus solicitudes. De esta forma, la comunicación con el usuario sería más ágil y oportuna. Por último, en lo que se refiere a las respuestas otorgadas por el IFE, habrá que aclarar que fue complicado consultar los oficios que envió, ya que para su consulta se llegó a requerir de programas relativamente nuevos por lo que no se podían abrir fácilmente en cualquier equipo de cómputo.

En cuanto a la Auditoría Superior de la Federación, se presentaron algunas dificultades en el envío de las solicitudes bajo el formato que tiene dispuesto en su portal de transparencia. Uno de los usuarios simulados no pudo tener acceso a dicho formato, mientras que el otro se enfrentó a la exigencia de ingresar su solicitud en una hoja electrónica, al tiempo que debía tener habilitado el programa *Outlook* con sus datos para poder enviarla; al encontrarse en un Internet público no le fue posible enviar la solicitud. En el primer caso se decidió remitir la solicitud como un escrito libre a través de correo electrónico, y en el segundo se acudió directamente a la Unidad de Enlace de ese órgano. Consideramos que requerir de programas (en este caso *Excel* y *Outlook*) para poder ingresar la solicitud, no resulta adecuado toda vez que el usuario no siempre puede contar con dichos programas o tenerlos habilitados con sus propios datos. Sin duda, esta situación puede inhibir la utilización de medios electrónicos para solicitar acceso a la información.

Del formato proporcionado por la unidad de enlace se encontraron dos inconvenientes: el primero es que no existe suficiente espacio para anotar la solicitud y el segundo es que hay una casilla para anotar los datos de una identificación oficial y otra para registrar su número de CURP o RFC. En este caso, se estima que para atender una solicitud no debe ser requerido este tipo de información al usuario y, en tal caso, se debe señalar que este campo es opcional.

Habrá que mencionar que en cuanto a la ASF, no es posible hacer un seguimiento de las solicitudes a través de su portal, ni tampoco conocer las respuestas. Así, la comunicación con el usuario resulta especialmente importante en este caso, más aún si en la solicitud enviada por correo electrónico no se recibió ningún acuse, quedando el usuario sin la certeza de que su petición será atendida.

En cuanto al Banco de México, no se experimentaron dificultades para llenar y enviar las solicitudes. Además, el sistema electrónico otorga un acuse de recibo a través del cual se le informan al solicitante los plazos en que podrá recibir notificaciones. Los inconvenientes del Banco de México corresponden más bien a la imposibilidad de darle seguimiento a la solicitud y de conocer la respuesta por ese mismo medio, toda vez que no existe un sistema habilitado en el portal para ello. La comunicación con el usuario la

establece el propio Banco vía correo electrónico, pero habrá que consignar que a pesar de haber tenido acuse, una de las solicitudes no fue atendida.

De este grupo de estudio, fue en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos donde se presentaron mayores dificultades. La primera se refiere a la imposibilidad de encontrar un formato electrónico que orientara sobre los datos requeridos y el procedimiento para enviar solicitudes de acceso. Ambas solicitudes del usuario simulado fueron enviadas por correo electrónico al titular de la Unidad de Enlace, a pesar de que en el portal no se especifica con qué datos es preciso enviar el *e-mail*.

En segundo lugar, tenemos que la CNDH es la única institución que envía el acuse de recepción de las solicitudes y sus respectivas respuestas a través del Servicio Postal Mexicano (con el servicio de correo certificado con acuse de recibo). Éste resulta un dato interesante si se toma en cuenta el tiempo que toman este tipo de notificaciones por servicio postal, más aún si se considera que el solicitante tiene acceso a medios electrónicos. Con seguridad debe ser más oneroso destinar recursos al envío de correspondencia que desarrollar un sistema eficiente de envío y seguimiento de solicitudes de acceso en su página de Internet. Asimismo, al usuario no se le ofrece certeza de la recepción de su solicitud hasta que días después recibe el acuse; pero ¿qué sucede si el correo electrónico que utilizó para mandar su solicitud no fue recibido y no existe un acuse? En ese caso no existe un documento que compruebe la recepción de la solicitud. Así, se concluye que los mecanismos de comunicación implementados por la CNDH no resultan ser ágiles y eficientes. Por último, cabe señalar que la atención dada a las dos solicitudes fue inconsistente, ya que una fue contestada sin problemas, mientras que la otra no fue atendida.

D. Indicador de calidad institucional

El Instituto Federal Electoral (IFE) cuenta con el puntaje más elevado de su grupo en materia de calidad institucional. Destaca que su unidad de enlace sea una instancia especializada para la atención de los asuntos relacionados con la transparencia y el acceso a la información y su titular tiene un alto nivel. El comité de información es una instancia revisora, más que facultada para hacer recomendaciones pero sus miembros son de alto nivel y se reúnen periódicamente, así como su última instancia que además cuenta con amplia representatividad. Tienen un buen sistema de archivos y de clasificación de la información.

En el caso del Banco de México, su unidad de enlace también es una unidad especializada (aunque está adscrita a la Dirección General de Planeación Estratégica) no obstante su titular tiene un nivel medio pero en contraposición el comité de información tiene un gran peso en las decisiones. El comité de información está formado por altos funcionarios y es la principal instancia de resolución, aunque sin facultades para orientar la política de transparencia. Cuenta con un robusto sistema de coordinación institucional.

Un elemento que le resta peso a su política de transparencia es que su última instancia es unipersonal (Gerencia de Normatividad).

El Infonavit cuenta con una unidad de enlace que propiamente no es una unidad especializada debido a que su titular también es el coordinador de Comunicación Social, pero dicha situación se compensa dado que cuenta con una Gerencia de Transparencia y Acceso a la Información dedicada de tiempo completo a dichas tareas. Tiene un buen sistema de coordinación institucional. El comité de información es de alto nivel y es el único organismo cuya última instancia cuenta con miembros externos a la institución al ser un comité tripartito formado por un representante del sector empresarial, otro del gubernamental y otro de los trabajadores. Una carencia a destacar es su poco avance en materia de archivos.

La unidad de enlace de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no es una instancia especializada al estar adscrita a la Dirección General de Quejas y Orientación, lo que también denota una visión particular de la transparencia como un asunto ligado a la denuncia más que a la provisión de información de interés para el ciudadano. A esto se suma que no cuenta con un sistema de enlaces institucionales, lo que dificulta la transmisión de la cultura de la transparencia. Su comité de información admite la delegación de funciones y la última instancia es unipersonal. No cuenta con criterios adicionales a los de la Ley para la clasificación de la información, aunque sí posee lineamientos en materia de archivos.

La Auditoría Superior de la Federación cuenta con una unidad de enlace cuyo titular tiene un nivel medio y no es una unidad especializada debido a que está adscrita a la Unidad General de Administración. No tiene enlaces institucionales. El Comité de Información es de alto nivel pero admite la delegación de funciones y su última instancia no está reglamentada. Sí cuenta con criterios de clasificación adicionales a los de la Ley y ha avanzado en materia de archivos.

El análisis de este grupo otorga elementos sumamente importantes para el análisis de la implementación de la normatividad en materia de transparencia en los órganos independientes de la Administración Pública Federal. Por un lado, se trata de un grupo formado por instituciones con recursos amplios para el apoyo de las tareas de acceso a la información, no obstante la forma en que insertan el tema en su estructura institucional es asimétrica. En otras palabras, la fortaleza institucional no deviene necesariamente en eficacia en el tema de la transparencia, como se observa en la forma asimétrica de asumir los temas siguientes:

- *Especialización de la unidad de enlace.* Mientras que el IFE, BM e Infonavit tienen unidades de enlace especializadas, la CNDH y la ASF tienen unidades de enlace que deben combinar las tareas de transparencia con otras funciones.
- *Coordinación institucional.* El grado de especialización de la unidad de enlace es directamente proporcional al grado de coordinación institucional. Aquellas uni-

dades especializadas cuentan con el apoyo de mecanismos de coordinación institucional que les permiten involucrar a las diversas áreas en las tareas de acceso a la información. Una excepción es el IFE, en donde la sobre-especialización de la unidad de enlace ha opacado la actuación de otras áreas en las tareas de transparencia.

- *Actuación del comité de información.* Es de destacar que en la CNDH y la ASF, donde sus unidades de enlace y mecanismos de coordinación no son especializados, también sus comités de información admiten la delegación de funciones, lo que implica riesgo de perder continuidad y de bajar el nivel en la toma de decisiones en esta instancia colegiada.
- *Conformación de la última instancia.* Aquí es donde mayores asimetrías se encuentran: el abanico va desde el Infonavit que cuenta con una instancia de última decisión formada por un comité tripartito con miembros externos, hasta la ASF con una última instancia no reglamentada, pasando por la CNDH que cuya última instancia es unipersonal.

Los OBE son organismos que han tratado de institucionalizar la transparencia o bien se encuentran en una etapa de transición operativa y consideran a la transparencia una tarea adicional que debe ser atendida en el marco de las rutinas organizacionales y que sólo requiere ajustes a las estructuras ya existentes.

La recomendación para los organismos que se encuentran en la etapa de institucionalización de la transparencia es no caer en el riesgo de sobre-especializar sus unidades de enlace, de tal forma que el resto de la institución quede al margen de dichas tareas. El reto para las instituciones que se encuentran en esta etapa es pasar de la endogenización organizacional a una cultura institucional de la transparencia, en donde las diferentes decisiones se tomen pensando en la rendición de cuentas hacia la sociedad y en su posible evaluación y análisis. Por su parte, la recomendación para las instituciones que se encuentran en una etapa de transición operativa, es aprovechar los amplios recursos institucionales con que cuentan para especializar sus unidades, dotarlas de mecanismos de coordinación institucional y reglamentar mejor las facultades de los órganos colegiados (comité de información e instancia de última decisión). De no ser así, la transparencia en estas últimas instituciones se entenderá como un asunto adicional que se debe atender pero no como una nueva actitud de servicio público.

2. Órganos legislativos

A. Indicador de publicación en páginas de Internet

Los portales de transparencia de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores presentan serias deficiencias en cuanto a integridad y calidad de la información. La

Cámara de Diputados no presenta información completa de su estructura orgánica, ni de sus facultades. El rubro de remuneraciones presenta datos agregados por rangos; debido a ello es imposible tener información por puesto, lo mismo sucede con el presupuesto cuya información es sumamente agregada y no permite evaluar los avances logrados. Varios vínculos no se activan, entre los que destacan el relativo a metas y objetivos. No provee información sobre auditorías, ni presenta informes. Los datos de las contrataciones están incompletos. El diseño de la página es bueno pero le resta puntos el que no se puedan abrir varios vínculos y que no se encuentre la información completa. Por reglamento debe publicar información adicional a la que establece el artículo 7o. y no lo hace.

Por su parte, el portal de transparencia de la Cámara de Senadores no presenta la estructura orgánica completa, la información sobre remuneraciones sólo llega hasta los niveles de mando por lo que se considera insuficiente, el vínculo a metas y objetivos no se activa, la información sobre presupuesto se encuentra agregada por lo que no es posible hacer análisis por unidad responsable; no presenta datos sobre las auditorías al ejercicio actual, la información sobre los contratos es incompleta, el vínculo a los informes no se despliega y su marco normativo no aparece en el portal de transparencia. El diseño del portal es bueno y cuenta con buscador de información, no obstante la facilidad de acceso es mediana ya que se dificulta encontrar la información. Publica información adicional de acuerdo con su reglamento.

Dada la gran cantidad de faltantes de información en el portal de transparencia del Poder Legislativo, la recomendación es que el propio Congreso establezca cuál es la información en términos de la rendición de cuentas que debe hacer pública. Los rubros de metas y objetivos, contrataciones, presupuesto, remuneraciones, auditorías e informes de labores se deberán abordar en forma amplia de acuerdo con los lineamientos que establezca el propio congreso y será evaluado su portal según esos referentes. De esta forma el Congreso cumpliría en la publicación de información de interés para la sociedad respetando la naturaleza de su organización.

B. Indicador de calidad normativa

Del análisis de la reglamentación interna de los dos órganos que conforman este grupo se destaca que de acuerdo con los criterios de evaluación considerados, se determinó que en realidad ninguno de los dos norman el artículo 7o. de la LAI, tampoco regulan la periodicidad con la que deben actualizar la información a que los obliga dicho artículo. Sin embargo, sí establecen una unidad administrativa responsable de publicar esa información y además definen obligaciones adicionales a ese artículo. Ambos difieren en un punto: la Cámara de Diputados reglamenta de manera específica el contenido de al menos una de las fracciones del artículo 7o. de la LAI, mientras que la Cámara de Senadores no lo hace.

Por otra parte, podemos observar que en su normatividad ambos reglamentan la integración y las facultades tanto de sus comités de información como de las instancias internas de última decisión. En el caso de la Cámara de Diputados, la instancia de última decisión es su Mesa Directiva y su integración está regulada por la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y su Reglamento. No obstante, las cámaras de Senadores y Diputados no reglamentan la periodicidad de las reuniones de su instancia de última decisión.

De relevancia es que el Senado de la República reglamenta la unidad de enlace o su equivalente, pero los diputados no. En este caso, no basta con mencionar que existirán unidades de enlace o equivalentes, sino que deberán regularse cuando menos las funciones que éstas habrán de tener.

En cuanto a la reglamentación de la información reservada o confidencial, ambos órganos coinciden en tres aspectos negativos: establecen causales de clasificación de reserva adicionales a los que establece la Ley, no reglamentan criterios o estándares para la prueba del daño y no definen procedimientos específicos de clasificación de información confidencial. Respecto de la información reservada, la Cámara de Diputados establece criterios y procedimientos específicos, mientras que para la información confidencial sólo define criterios específicos de clasificación. La Cámara de Senadores no establece causales de clasificación de confidencialidad adicionales a las que establece la LAI pero la Cámara de Diputados sí lo hace.

Ambos órganos establecen un procedimiento de acceso a la información y para el formato de las solicitudes no requieren datos adicionales a los previstos en el artículo 40 de la LAI. Sólo la Cámara de Diputados establece cómo procede la falta de respuesta, es decir, define la existencia de afirmativa o negativa fictas. Por último, las dos instituciones reglamentan el recurso de revisión, aunque sólo los diputados reglamentan el recurso de reconsideración.

C. Indicador de usuario simulado

En cuanto a los órganos legislativos, tanto la Cámara de Diputados como la de Senado de la República tienen habilitado en sus portales de transparencia un sistema electrónico para enviar solicitudes de acceso a la información y proporcionar las respuestas respectivas a los usuarios. Sin embargo, una particularidad entre ambos portales es que para poder ingresar una solicitud a la Cámara de Diputados el interesado deberá darse de alta previamente en el sistema electrónico, mientras que en la de Senadores se llena el formato con los datos personales, se describe la solicitud en el espacio destinado para ello y se opone el menú “enviar”.

Si bien la variante de la Cámara de Diputados en principio pudiera requerirle al usuario mayor tiempo en el registro al tener que ingresar sus datos personales y definir una clave de usuario y contraseña, una vez que se ha realizado el alta, el usuario quedará

registrado en el sistema y no tiene que repetir el procedimiento de registro por cada solicitud de acceso que realice en el futuro y, además, esto le permite llevar un seguimiento oportuno de sus solicitudes enviadas a través de la misma cuenta que abrió en un inicio.

Los datos requeridos por ambas instituciones son muy similares, destacando positivamente que ninguno de ellos solicita al usuario justifique las causas que originan su solicitud ni tampoco se le requieren claves de identificación personal como la CURP o el RFC. Ambos aspectos son importantes, sobre todo el primero, toda vez que la LAI explícitamente aclara que la entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

En contraste, dos rubros que en ambos formatos no se contemplan son la posibilidad de que el usuario designe un representante legal y la opción de indicar el medio o modalidad en la que desea recibir la información. Resulta deseable, desde luego, que ambas casillas existieran en los formatos de los órganos legislativos.

En lo que se refiere al seguimiento que el usuario puede hacer de su solicitud de acceso, a pesar de que en el caso del Senado no se tiene la opción de realizar un seguimiento a través del sistema, la comunicación entre este organismo y el usuario se realiza a través de correo electrónico. Es decir, la Unidad de Enlace del Senado informa al ciudadano acerca del estatus de su solicitud —si fue recibida la petición y su folio, si debe aclarar su pregunta, si se ampliaron los plazos y finalmente si tiene ya una respuesta— enviándole correos electrónicos a la cuenta proporcionada para tales efectos. Las actualizaciones en el estatus de la solicitud, en el caso de la Cámara de Diputados, se limitan a los mensajes que coloca en su sistema y que el usuario conoce sólo cuando ingresa a darle seguimiento en el portal de transparencia de la institución. De cierto modo puede resultar más conveniente para el solicitante el método empleado por la Cámara de Senadores de la República, pues al recibir correos electrónicos el usuario podrá conocer de forma más oportuna y ágil sobre posibles ampliaciones a los plazos establecidos o bien, recibir la respuesta a su solicitud de acceso.

La comunicación establecida entre los usuarios y las unidades de enlace no debe ser limitada, pues procedimientos más eficientes brindan mayor certeza al usuario de que su solicitud fue recibida y está siendo atendida.

Del análisis de estas entidades se desprende que lo ideal sería combinar ambos mecanismos de comunicación y contar con un sistema electrónico que permita tener constancias de la atención a la solicitud, al tiempo que se emiten comunicaciones electrónicas que le avisan al usuario sobre actualizaciones al estatus de su petición.

Cabe resaltar por último que en el ejercicio realizado, una de las solicitudes se envío por correo electrónico debido a que el sistema de la Cámara de Diputados se detenía al momento de registrar el alta del usuario. La solicitud vía correo electrónico, por cierto, no fue atendida.

D. *Indicador de calidad institucional*

El Congreso, en su conjunto, sin duda cuenta con los recursos institucionales para impulsar el tema de la transparencia al interior de su estructura; sin embargo, el análisis de los mecanismos organizacionales demuestra que la forma de abordar el tema organizacionalmente es asimétrico: mientras que el Senado ha hecho esfuerzos por institucionalizar el tema, en el caso de la Cámara de Diputados el análisis refleja que dicha materia no se encuentra dentro de sus prioridades.

La Cámara de Diputados no ofreció datos para realizar una evaluación de su estructura, al no responder al cuestionario que se elaboró para tal fin y al no conceder ninguna entrevista a los investigadores. Los pocos datos con que se cuentan se han obtenido del análisis reglamentario. Al momento de cerrar esta investigación, la Cámara de Diputados no contaba con titular de la unidad de enlace, lo que demuestra que el tema de la transparencia es de baja relevancia para este organismo.

Por su parte, el Senado de la República cuenta con una unidad de enlace especializada pero carece de mecanismos de coordinación institucional que apoyen las tareas de transparencia, lo que indica que, al igual que el IFE, la sobre-especialización de la unidad no contribuye a involucrar al resto de la institución en las tareas de acceso a la información. Es destacable que la instancia de última decisión del Senado sea de las pocas que sí cuentan con facultades reglamentadas para hacer recomendaciones de política en materia de transparencia.

El caso de Poder Legislativo plantea un tema de gran interés para el análisis de la implementación de la política de transparencia, debido a que por un lado fue el órgano que se encargó de la aprobación de la LAI en 2002, pero que al momento de aplicarla a sí mismo no ha aprovechado a profundidad su capacidad reglamentaria para hacer innovaciones a la Ley en su propio ámbito.

Lo anterior obliga a recomendar un tratamiento especial para el Poder Legislativo, sobre todo para la Cámara de Diputados que es la que menos ha avanzado en la aplicación organizacional de la materia. Si bien la LAI aplica a los OSOS dentro de los cuales se encuentra el Congreso, por la propia naturaleza independiente y autónoma del cuerpo legislativo sería conveniente la creación de estructuras de transparencia *ad hoc* creadas por los propios legisladores que incluyan, a su vez, mecanismos de evaluación.

En otras palabras, el Congreso podría construir sus propios mecanismos institucionales para atender el tema y con base en ellos ser evaluado, lo que evitaría la extrapolación de instancias que tal vez no sean compatibles con el funcionamiento de un cuerpo legislativo y a la vez estaría cumpliendo con atender una materia de la más alta prioridad para la sociedad.

3. Tribunales administrativos

A. Indicador de publicación en páginas de Internet

Los tribunales administrativos, al igual que el Congreso, tienen graves carencias en sus portales de transparencia. La recomendación para este grupo es observar la forma en que han atendido las obligaciones de transparencia los tribunales jurisdiccionales, sobre todo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (véase el siguiente apartado), cuyo portal de transparencia es de los más completos dentro del universo de los Otros Sujetos Obligados.

El portal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) no contiene información sobre remuneraciones, ni sobre metas y objetivos. Los datos de la unidad de enlace están incompletos. La información sobre presupuesto es agregada y no se presentan datos por unidades administrativas, tampoco hay datos sobre las auditorías externas, no se publican las contrataciones del año 2006. La página electrónica del TFJFA es rápida y fácil de navegar pero la calidad de la información es deficiente.

Por su parte, el portal del Tribunal Superior Agrario (TSA) no presenta información completa sobre su estructura orgánica, facultades de las unidades administrativas, remuneraciones, ni de la unidad de enlace. Tampoco presenta metas ni objetivos. La información sobre el presupuesto es agregada y no está actualizada, al igual que los informes que sólo se presentan los correspondientes a 2004. No hay ninguna información en el rubro de auditorías ni en el rubro de contrataciones. La página es rápida y fácil de manejar pero la carencia de información le resta calidad.

Finalmente, el portal del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no publica las facultades de las unidades administrativas, la información sobre remuneraciones es agregada y no permite hacer un análisis por puesto, no hay información de metas y objetivos, los datos de la unidad de enlace están incompletos, los informes no están actualizados (hasta 2004), no hay datos sobre auditorías. La página es fácil de navegar pero contrasta con la calidad de la información.

Como se dijo al inicio de este apartado, los portales de transparencia de los tribunales administrativos presentan serias deficiencias de información en rubros relevantes como metas y objetivos; remuneraciones, auditorías, contrataciones, informes y presupuesto. Esta es una información que puede ser atendida por los tribunales administrativos, por lo que la recomendación es observar la calidad de la información publicada en los portales de los tribunales jurisdiccionales para elevar la pertinencia de los datos que publican en sus páginas electrónicas.

B. *Indicador de calidad normativa*

En primer lugar podemos decir que de los tres tribunales administrativos considerados, únicamente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa faculta a algún órgano para emitir instrumentos adicionales a los reglamentos o acuerdos generales a que se refiere el artículo 61 de la LAI. Pero también es el único tribunal que no reglamenta la presentación del informe anual que se establece en el artículo 62 de la misma LAI.

En relación con las obligaciones para publicar y actualizar la información referida en el artículo 7o. de la LAI, sólo el TFJFA las reglamenta formalmente. No obstante, ninguno de los tres reglamenta de manera específica el contenido de al menos una de las fracciones que integran ese artículo y tampoco instituyen obligaciones adicionales a las señaladas ahí. Por otra parte, sólo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje norma la periodicidad con la que se debe actualizar la información. En específico, el único punto que cumplen positivamente los tres es designar a una unidad administrativa encargada de publicar la información a la que se refiere el artículo 7o.

Al considerar la reglamentación de la composición y facultades de las tres instancias responsables de la política de transparencia, el TFJFA reglamenta ambas exigencias respecto de su unidad de enlace, comité de información e instancia interna de última decisión (únicamente omitió normar la periodicidad de las reuniones de esta última). Por su parte, el TFCA sólo reglamentó la integración del comité de información y de la instancia de última decisión pero no de la unidad de enlace. Para las dos primeras instancias tampoco estableció sus respectivas facultades. En cuanto al Tribunal Superior Agrario, en esta institución sólo se reglamentó la integración del comité de información.

Acerca de las normas que regulan la clasificación de información reservada, el TFCA es el que lo hace de manera más satisfactoria, pues establece criterios y procedimientos específicos de clasificación y no define causales de reserva adicionales a las establecidas por la LAI. Este último punto también es cubierto positivamente por el TFJFA, el cual además determina criterios específicos de clasificación, aunque no especifica los procedimientos para llevarlos a cabo. El Tribunal Superior Agrario es el organismo de este grupo que no cumple ninguna de las tres reglamentaciones mencionadas. Es importante precisar que ninguno de los tribunales administrativos analizados reglamenta la prueba de daño.

Respecto de la clasificación de la información confidencial, ninguno de los tribunales establece criterios específicos al respecto y en cuanto a los procedimientos respectivos únicamente el TFCA los determina. Coincidén las tres instituciones en no señalar causales de clasificación adicionales a las señaladas por la LAI.

Si hablamos de la reglamentación de los procedimientos de acceso a la información pública así como los de acceso y corrección de datos personales, los resultados obtenidos

fueron inconsistentes. El único que formalmente establece en su reglamento un procedimiento de acceso a la información es el TFJFA, aunque no lo hace referente al acceso a datos personales. En contraste, el TFCA no define un procedimiento de acceso a la información pública, aunque sí lo hace para datos personales. De nuevo, el TSA no reglamenta ninguna de las dos cuestiones. Los tres tribunales sólo coinciden positivamente en la definición del procedimiento de corrección de datos personales. El TFJFA es el único que instituye una afirmativa o negativa fictas, pero de igual manera es el único que en su solicitud de acceso requiere datos adicionales a los establecidos en el artículo 40 de la LAI.

Finalmente, los recursos de revisión y reconsideración son reglamentados por el TFJFA, mientras que el TFCA lo hace sólo en el segundo caso. El TSA no regula ninguno de los dos.

C. *Indicador de usuario simulado*

Respecto de los tres tribunales administrativos pertenecientes a este grupo, sólo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con un formato electrónico para enviar solicitudes de acceso. Para recibir peticiones el TFJFA publica la dirección física y electrónica de su unidad de enlace, pero no menciona los datos personales requeridos en la solicitud de acceso.

Cabe destacar que de los 16 sujetos estudiados, solamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje requiere al usuario dar a conocer el motivo de la consulta. Al respecto, se desconoce si el campo donde se captura la motivación de la solicitud es opcional u obligatorio.

Por otra parte, el Tribunal Superior Agrario requiere que el usuario tenga habilitado el programa *Outlook* para enviar solicitudes, con los inconvenientes que esto implica y que han sido descritos previamente. En virtud de lo anterior, para el ejercicio de usuario simulado se resolvió enviar las solicitudes por correo electrónico al titular de la unidad de enlace de este Tribunal y en su favor habrá que señalar que el *e-mail* fue respondido rápidamente con un acuse de recibo.

En contraste, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a que no contaba con un formato electrónico para las solicitudes de acceso, éstas le fueron remitidas mediante el correo electrónico de la unidad de enlace y no se recibió respuesta. Situación parecida fue la del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje pues entregó acuse de recepción sólo en una de las solicitudes, para la otra no fue posible contar con una constancia que acreditara que la institución había recibido las solicitudes de acceso. Así, resulta recomendable que a la recepción de las solicitudes de acceso, el organismo responda con el respectivo acuse de recibo con folio pues esto otorga certeza al solicitante de que su petición fue ingresada y será atendida. Adicionalmente, el acuse puede ser

un elemento valioso en los casos de interposición de recursos de revisión y reconsideración.

D. Indicador de calidad institucional

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con una unidad de enlace especializada debido a que su titular es a su vez el contralor interno. Tampoco posee con enlaces institucionales por lo que no se tiene un sistema de gestión de la transparencia. Es de destacar que no han desarrollado criterios adicionales a los de la LAI para la clasificación de documentos, aunque sí se ha avanzado en materia de archivos.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tampoco cuenta con una unidad de enlace especializada debido a que su titular es a su vez el director general de administración, aunque aunque sí un equipo amplio dedicado a las tareas de acceso a la información. Igualmente no han desarrollado criterios adicionales para la clasificación de información ni han avanzado en materia de archivos.

El Tribunal Superior Agrario no cuenta con una unidad de enlace especializada dado que su titular funge a su vez como director de información y atención al público. Aunque se indica que hay una coordinación con las unidades administrativas del Tribunal, no se puede hablar propiamente de un sistema de gestión de la transparencia debido a que no existen procedimientos formales ni plazos establecidos para la actualización de la información. Tampoco se han desarrollado lineamientos adicionales para la clasificación de documentos y no se ha avanzado en materia de archivos.

Es destacable que el conjunto de los tribunales administrativos cuenta con pocos recursos institucionales para atender las tareas de transparencia, pero a ello se le suma que no han manifestado, por lo menos organizacionalmente, un interés en desarrollar mecanismos internos que abonen a dicha labor.

La recomendación para este grupo sería hacer ajustes a su estructura que contribuyan a fortalecer institucionalmente la cultura de la transparencia y el acceso a la información. Las unidades de enlace pueden compensar la carencia de especialización desarrollando sistemas sólidos de gestión de la transparencia: nombramiento de enlaces institucionales, establecimiento de canales formales de provisión de información, fijación de plazos de actualización de datos, entre otros. De igual forma, se puede avanzar en el desarrollo de lineamientos específicos para la clasificación de documentos y en la creación de un sistema de archivos más eficaz. De no llevar a cabo estos ajustes en el mediano plazo, los tribunales administrativos pueden correr el riesgo de una simulación institucional de la transparencia en el mediano plazo.

4. *Tribunales jurisdiccionales*

A. *Indicador de publicación en páginas de Internet*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene uno de los portales de transparencia de mayor calidad dentro de los OSOS. En su estructura orgánica presenta dos organigramas: el administrativo y el jurisdiccional, lo que otorga claridad sobre su funcionamiento. Una falta importante en el portal de la Corte corresponde al rubro de metas y objetivos y los resultados de las auditorías, información que no está actualizada. La información sobre contrataciones no está completa. El diseño del portal facilita la navegación y la ubicación rápida de la información. Publica información adicional a la obligatoria.

El portal del Consejo de la Judicatura Federal es el de más bajo puntaje de este grupo. La información es incompleta en los rubros de remuneraciones, unidad de enlace, metas y objetivos, presupuesto, auditorías y contrataciones. La página es rápida y fácil de navegar pero en algunos vínculos la información es deficiente.

Finalmente, el portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también tiene una gran calidad. Al igual que la SCJN presenta sus dos estructuras orgánicas: la administrativa y la jurisdiccional. Es de las pocas instituciones que presenta información completa sobre las remuneraciones de su personal. Una carencia es la falta de información sobre metas y objetivos. Presenta información amplia sobre los resultados de las auditorías y sobre los contratos. El diseño y calidad de su página son altos. No presenta la información adicional que por reglamento se indica.

Los portales de transparencia de los tribunales jurisdiccionales destacan por la calidad y precisión de su información. No obstante, existen algunos rubros relevantes que no se cubren satisfactoriamente como son: metas y objetivos y auditorías. La recomendación en este sentido sería en la reglamentación interna para la publicación del artículo 7o., en el sentido de que se precise cuál es el tipo de información que se espera se publique en dichos rubros y así evitar la publicación de datos agregados que no otorgan elementos suficientes para el análisis en términos de la rendición de cuentas.

B. *Indicador de calidad normativa*

En principio, los tres órganos que integran este grupo facultaron a algún órgano interno para emitir instrumentos adicionales a los reglamentos o acuerdos generales a los que se refiere el artículo 61 de la LAI. Entre las cuestiones más relevantes arrojadas por el estudio podemos mencionar que si bien los tres determinan una unidad administrativa encargada de publicar y actualizar la información mencionada en el artículo 7o., se puede decir que formalmente ninguno de los tres reglamenta dicho artículo. El criterio con-

siderado fue que no bastaba con reproducir los preceptos legales en las disposiciones generales, ni que se remita al artículo en cuestión, sino más bien que se establecieran los términos conforme a los cuales se debe dar cumplimiento a la disposición legal.

De hecho, ninguno de los tres normas de manera específica el contenido de alguna de las fracciones que integran ese artículo. De manera adicional, debemos decir que tanto la Suprema Corte como el Consejo de la Judicatura reglamentan la periodicidad con que cada institución debe actualizar la información. Y aunque el Tribunal Electoral no lo hace, de los tres órganos es el único que establece obligaciones adicionales a las que señala el mencionado artículo 7o.

En lo referente a la reglamentación de la composición y de las facultades de las tres instancias encargadas de la transparencia los resultados son muy similares entre los tres. Coincidieron por ejemplo en la reglamentación de las unidades de enlace y en la definición de las facultades del comité de información. No obstante, la integración de este comité sólo es definida por el TEPJF. Del tratamiento dado a la instancia de última decisión, los tres se comportaron igual: reglamentan la integración y las facultades de esa instancia, pero no establecen la periodicidad de sus reuniones.

La Suprema Corte de Justicia reglamenta los criterios y procedimientos específicos de clasificación tanto de la información reservada como de la confidencial. Además, no establece causales de clasificación adicionales a las establecidas por la LAI. El único punto que descuida al respecto, es que no reglamenta la prueba de daño. Por su parte, el Consejo de la Judicatura cumple con la reglamentación de los criterios y procedimientos de clasificación e inclusive norma la prueba de daño. Su inconveniente es que establece causales de clasificación de reserva y confidencialidad adicionales a las marcadas por la LAI. El Tribunal Federal Electoral no reglamenta estas cuestiones.

Si nos enfocamos a los procedimientos de acceso a la información pública y de acceso y corrección de datos personales nos encontramos con que los tres tribunales definen un procedimiento de acceso para ambos casos. De igual manera coinciden, aunque negativamente, en requerir al solicitante información adicional a los que establece el artículo 40 de la LAI. Únicamente la Suprema Corte de Justicia establece la afirmativa o negativa fictas.

Por último, los recursos de revisión y reconsideración son pertinente reglamentados por las tres instituciones jurídicas que componen este grupo.

C. Indicador de usuario simulado

Antes de describir los resultados del ejercicio de usuario simulado y las recomendaciones al respecto de los tribunales jurisdiccionales, es justo aclarar que las dos peticiones de acceso realizadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron hechas con anterioridad a la introducción de su nuevo Acceso Sistematizado a la Información. En

este sentido, los resultados que arrojó el ejercicio son expuestos aquí tal y como se obtuvieron; sin embargo, dado lo interesante que desde la óptica de las mejores prácticas puede resultar, también se dedican algunos párrafos a mencionar sucintamente las características y posibilidades de ese nuevo sistema.

En cuanto al envío de las solicitudes a la Corte, se tuvieron dificultades relacionadas con el llenado del formato. Se optó entonces por enviar una solicitud a través de correo electrónico e ingresar la otra directamente al domicilio físico de la unidad de enlace con el formato dispuesto para tales efectos en su portal. Es importante mencionar que además de los datos personales requeridos en el formato, se solicitaron datos adicionales como algunos relacionados con identificaciones oficiales, sin que en esos casos hubiera sido posible identificar si los campos adicionales eran obligatorios o sólo información opcional. Adicionalmente, es relevante mencionar que la unidad de enlace le requirió a uno de los usuarios simulados su identificación oficial de la cual se obtuvo una copia fotostática que conservaron los servidores públicos que lo atendieron.

Para las dos modalidades de ingreso de solicitudes se recibieron acuses con folio, lo que proporcionó certeza de que las peticiones estaban siendo atendidas. Como no era posible dar seguimiento a las solicitudes a través de Internet, la comunicación con la unidad de enlace fue a través de correos electrónicos. En un caso se pidió aclarar la petición y en el otro notificaron que de acuerdo con la reglamentación vigente se ampliaba el plazo de respuesta. Luego de aclarar la pregunta, la primera solicitud fue desahogada sin mayores contratiempos, mientras que la segunda demoró en su respuesta cinco días hábiles adicionales al plazo que la Corte misma estableció como fecha límite.

Con el nuevo Acceso Sistematizado a la Información (ASI) la Corte busca implementar un sistema integral para hacer más eficiente interna y externamente el flujo de solicitudes de acceso a la información (sólo para los primeros dos años de implementación de la LAI, el número de solicitudes rebasó las 30,000, ubicando a la información de la Corte como la que recibe más solicitudes entre los OSOS). El reciente sistema electrónico permite la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de acceso, pero además —y esto es un elemento importante— considera la gestión interna de dichas solicitudes. Justamente este último punto resulta cualitativamente diferente a los sistemas automatizados ya vigentes en algunos de los OSOS.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con un formato electrónico para la recepción de las solicitudes de acceso. De este formato, se destaca que aunque se le solicita al usuario que anote su número de CURP, está perfectamente indicado que se trata de información con fines estadísticos y que tiene carácter de opcional. Sin embargo, podemos mencionar dos objeciones: la primera se refiere a la posibilidad de que el solicitante indique el medio en que prefiere le sea entregada la información; y una segunda cuestión tiene que ver con la obligación que le imponen al solicitante para que éste otorgue los datos que faciliten la localización de la información solicitada. En este sentido, se considera que este último campo debería ser opcional,

toda vez que se estaría obligando al usuario a allegarse o localizar datos adicionales a la información que solicita.

Respecto de la comunicación con el usuario, el trato proporcionado a las dos solicitudes de acceso ingresadas por nuestros usuarios simulados fue inconsistente. Es decir, si bien respecto de una de las peticiones se envió un correo electrónico para que nos remitiéramos al sistema pues ya había una respuesta, para la otra solicitud no se informó nada y se tuvo que ingresar al sistema para darle seguimiento.

El caso del Consejo de la Judicatura Federal es especial dentro de los OSOS. Se trata del único organismo en donde es forzoso acudir al domicilio físico de la unidad de enlace para ingresar una solicitud. Sin duda, este hecho implica una profunda desventaja y por supuesto inhibe el acceso a la información. Frente a las distintas posibilidades que existen y que utilizan los OSOS (correo electrónico, sistemas electrónicos en el portal de Internet, fax o correo postal) la recomendación a este organismo es la incorporación en el corto plazo de mecanismos que promuevan y agilicen el acceso a la información.

El tema de la comunicación con el usuario cobra en este caso mayor relevancia toda vez que el usuario no tiene la oportunidad de realizar un seguimiento de su solicitud. A juzgar por la atención otorgada a la solicitud interpuesta en la unidad de enlace, aparentemente esta comunicación se realiza vía telefónica, pues fue el medio que empleó la institución para informar la resolución a la solicitud realizada.

Finalmente, habrá que consignar que se requirió presentar una credencial oficial para ingresar la solicitud al Consejo de la Judicatura Federal.

D. Indicador de calidad institucional

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no cuenta con una unidad de enlace especializada dado que su titular es a la vez la directora general de difusión, sin embargo, cuenta con un equipo sólido dedicado exclusivamente a las tareas de transparencia y con enlaces institucionales formales en cada área administrativa. Los cuerpos colegiados (comité de información e instancia de última decisión) son del más alto nivel jerárquico; son impares, no permiten la delegación de funciones e incluso la última instancia cuenta con facultades para hacer recomendaciones de política en materia de transparencia. Cuentan con lineamientos específicos para la catalogación, depuración y actualización de los archivos de la institución.

El Consejo de la Judicatura Federal ha desarrollado los mismos atributos que la SCJN con una ventaja adicional debido a que sí cuenta con lineamientos adicionales a los de la LAI para la clasificación de la información, los cuales han sido publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. El CJF no tiene una unidad de enlace especializada pero, al igual que la Corte, lo compensa con un equipo de trabajo dedicado de tiempo completo a las tareas de transparencia. El titular de la unidad de enlace, al ser también

director general de administración regional, ha establecido canales formales de coordinación en todas las ciudades en donde el Consejo tiene oficinas. De esta forma, el CJF cuenta con una red de 980 enlaces, la más amplia de todos los OSOS.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación posee una unidad especializada aunque formalmente su titular lleva la responsabilidad de la difusión social, en los hechos se dedica exclusivamente a las tareas de transparencia. El diseño organizacional para la transparencia del Tribunal falla en la relación con el comité de información, cuyos miembros difícilmente pueden reunirse sobre todo en períodos electorales, por lo que la unidad de enlace debe reportar a instancias paralelas la toma de decisiones en materia de transparencia. Se ha avanzado en materia de lineamientos para la clasificación de documentos. Cabe destacar que el Tribunal ha avanzado tal vez como ninguna otra institución en materia de archivos, al considerar que la política de transparencia no se entiende sin una política de archivos, de ahí que la mayor parte de los esfuerzos en la materia se orientan hacia la administración de los archivos.

El grupo de los tribunales administrativos destaca por el equilibrio organizacional logrado para atender las tareas de transparencia, a pesar de no tener unidades de enlace exclusivamente dirigidas a las tareas de transparencia, han logrado compensar dicha situación con la provisión de equipos amplios y especializados que apoyan dicha tarea, además de enlaces institucionales amplios y formales. Destaca de igual forma, el esfuerzo realizado en materia de archivos puesto que la catalogación de documentos se entiende como parte fundamental de la transparencia y acceso a la información.

Una carencia de dichos tribunales, a excepción de la Corte, es que su capacidad reglamentaria no ha sido suficientemente aprovechada para facultar a sus cuerpos colegiados a realizar recomendaciones de política en materia de transparencia. Otro pendiente, a excepción del CJF, es la omisión de lineamientos adicionales a los de la LAI para la clasificación de información.

La recomendación dirigida hacia este grupo de instituciones es que si bien han sabido aprovechar sus recursos institucionales en favor del tema de la transparencia, deben a su vez aprovechar su naturaleza como tribunales jurisdiccionales para desarrollar en forma amplia su capacidad reglamentaria en materia de clasificación de información, administración de archivos y emisión de facultades con mayor amplitud en sus cuerpos colegiados.

5. Universidades

A. Indicador de publicación en páginas de Internet

En el grupo de las universidades es donde mayores contrastes se encuentran. Mientras que el portal de transparencia de la UNAM es uno de los más completos, el de la Universidad Autónoma de Chapingo es uno de los que presenta mayores carencias.

La UNAM ofrece información completa y pertinente en casi todos sus rubros. Los rubros en donde los datos son incompletos son: estructura orgánica, facultades, remuneraciones y presupuesto. El diseño de su página es bueno y facilita la navegación. Publica alguna de la información adicional que el reglamento le exige.

Por su parte, la UAM tiene un portal más complejo dada su propia estructura por campus. Para los siguientes rubros no presenta información o ésta se encuentra incompleta: facultades de las unidades administrativas, remuneraciones, metas y objetivos. Los resultados de las auditorías no están actualizados, como tampoco lo relativo a las contrataciones. El tiempo de acceso a algunos vínculos es muy prolongado y la ubicación del portal de transparencia dentro de la página principal de la UAM no es de fácil acceso.

Finalmente, el portal de la Universidad Autónoma de Chapingo es el que más baja calificación obtuvo en el estudio. Varios de los vínculos no están habilitados por lo que se dificulta la búsqueda de información, la calidad de la información es baja en algunos rubros (auditorías, presupuesto asignado, metas y objetivos), no cuenta con fecha de actualización de la información (varios vínculos contienen información atrasada), los datos del contacto son parcialmente visibles al encontrarse dentro del vínculo de la Unidad de Enlace y el tiempo de acceso a la página es tardado o incluso hay ocasiones en que no se puede acceder a ella.

En este grupo se observa con claridad cómo la fortaleza institucional es un factor de gran peso para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. La UNAM y la UAM destinan una estructura administrativa que facilita y promueve la oportunidad y confiabilidad de la información publicada en sus portales.

B. Indicador de calidad normativa

Respecto del análisis normativo realizado destaca, en primer lugar, que de las tres instituciones de educación analizadas, sólo la Universidad Autónoma Chapingo no faculta a algún órgano para emitir instrumentos adicionales a los reglamentos o acuerdos generales a que se refiere el artículo 61 de la LAI. Ninguna de ellas reglamenta la presentación del informe anual establecido en el artículo 62 de la misma LAI.

En cuanto a la reglamentación del artículo 7o., los resultados también son contrastantes. De acuerdo con los criterios establecidos, sólo la Universidad Autónoma Metropolitana lo reglamenta formalmente. Por su parte, la Universidad Autónoma de Chapingo regula la periodicidad con la que se debe actualizar tal información. En dos aspectos coinciden los tres órganos: establecer obligaciones adicionales a las señaladas e instaurar una unidad administrativa encargada de publicar la información.

Si consideramos la reglamentación de la composición y las facultades de las tres instancias encargadas de la transparencia, las universidades analizadas coinciden positivamente en cumplir con esos criterios para la creación de la unidad de enlace y el comité

de información. Las dificultades se aprecian en la instancia de última decisión, pues ninguno de los órganos reglamenta sus facultades ni la periodicidad de sus reuniones. De hecho, sólo la UNAM y la UAM reglamentan la integración de esa última instancia.

De la clasificación de información reservada, las tres instituciones educativas instituyen causales de clasificación de reserva adicionales a las que establece la LAI, lo cual se consideró negativo toda vez que existe una reserva de ley específica que advierte que en los reglamentos o acuerdos no se deben establecer causales adicionales. Ahora bien, la implantación de criterios específicos de clasificación de información reservada sólo es cumplida por la UAM, mientras que sólo la UNAM establece procedimientos específicos de clasificación de información reservada. Ninguna de las tres reglamenta la prueba de daño.

En referencia a la información confidencial, las tres instituciones de educación superior analizadas establecen criterios específicos de clasificación de información confidencial y no agregan causales de clasificación de confidencialidad adicionales a las previstas en la LAI. Sin embargo, ninguno de estos tres órganos instituye procedimientos específicos de clasificación de información confidencial.

Los tres establecen un procedimiento de acceso a la información, pero la UAM requiere datos en la solicitud de información adicionales a los que establece el artículo 40 de la LAI; también es la única que no establece una afirmativa o negativa ficta. Ninguno de las tres instituciones reglamenta el procedimiento de acceso y rectificación de datos personales.

Finalmente, la reglamentación del recurso de revisión está contemplada en la normatividad de estos tres sujetos obligados, pero la Universidad Nacional Autónoma de México no reglamenta el recurso de reconsideración.

C. Indicador de usuario simulado

Las tres instituciones de educación superior cuentan en su portal de transparencia con formatos electrónicos para llenar y enviar solicitudes de acceso a la información. Entre los puntos a destacar favorablemente es que en ninguno de los tres formatos se pide que el usuario anote el motivo del requerimiento de información. De igual manera, ninguno requiere al usuario que otorgue datos adicionales para localizar lo solicitado. Sin embargo, de los tres formatos solamente el de la Universidad Autónoma de Chapingo ofrece la posibilidad de que el solicitante elija la forma en la que desea se le entregue la información.

Asimismo, en la solicitud correspondiente a la UNAM, se le requirió al usuario que registrara el tipo y número de identificación personal. En la evaluación realizada se consideró pertinente que este requisito fuera claramente opcional, pues algunos OSOS lo utilizan con fines estadísticos, pero el llenado o no de éste debe ser incondicional para el

envío de la petición del solicitante. La UNAM lo marca como dato obligatorio para que la solicitud sea aceptada por el sistema.

Ahora bien, los tres sistemas electrónicos tienen habilitados menús de “enviar”, para que una vez llenada la solicitud el usuario ingrese su petición. En dos de los sujetos estudiados de este grupo, la UNAM y la UAM, no se tuvieron dificultades para hacer esta operación. No obstante, en el caso de Chapingo no fue posible el envío de la solicitud de acceso al haber requerido que el usuario tuviera instalado el programa *Outlook*. Esta situación puede impedir, en muchos casos, que el usuario desista de su solicitud de información.

Al no tener la posibilidad de enviar las solicitudes de acceso a Chapingo, se recurrió primero a remitir las peticiones a través de un servicio de mensajería, pero el sobre fue devuelto sin haberse abierto; después se utilizó el correo electrónico directo a la titular de la unidad de enlace pero no se tuvo respuesta. Las recomendaciones son evidentes: el sistema electrónico dispuesto para los usuarios debería permitir enviar las solicitudes directamente sin necesidad de utilizar programas alternos de correo electrónico.

Los sujetos de este grupo no brindan la opción de darle seguimiento a sus solicitudes a través del sistema electrónico, sin embargo, tan pronto como el usuario ingresa su petición, el sistema le responde (por lo menos en los casos de la UNAM y la UAM) con un acuse de recibo. Básicamente la comunicación con el solicitante se mantiene vía correo electrónico. No se debe desestimar la conveniencia de que los OSOS establezcan un sistema electrónico que permita dar seguimiento a las peticiones de acceso y que a su vez, pueda desarrollarse y servir internamente para gestionarlas entre las unidades administrativas correspondientes de las instituciones. Inclusive, un sistema de esa naturaleza podría generar diversos reportes (con fechas de ingreso, tiempos y plazos) que contribuirían a generar mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes.

D. Indicador de calidad institucional

La UNAM no cuenta con una unidad de enlace especializada dado que su titular es el director general de control e informática, y no reporta exclusivamente al comité de información sino también al Patronato Universitario del cual depende. Cuenta con enlaces institucionales formales. Su última instancia es unipersonal y recae en la figura del abogado general. Destaca que han avanzado en materia de archivos.

La UAM a diferencia de la UNAM sí cuenta con una unidad de enlace especializada, pero ésta depende de la Coordinación General de Planeación a la cual debe reportar antes de pasar los casos al comité de información. Tiene enlaces institucionales en cada unidad académica. No cuenta con instancia de última decisión, dado que estas funciones las asume el comité de información. Destaca que ha avanzado en el desarrollo de linea-

mientos para la clasificación de información, aunque en materia de archivos existen rezagos importantes.

La UAC tiene una situación distinta, dado que su unidad de enlace además de no ser especializada tiene un bajo nivel dentro de la estructura institucional que depende del auditor general y aunque cuenta con enlaces institucionales, éstos no proveen de información. Cabe señalar que la unidad de enlace carece de un equipo de trabajo y aunque su titular preside el comité de información, este cuerpo colegiado funciona con delegados más que con los miembros titulares. Aunado a lo anterior es de destacar que el comité de información no se reúne con regularidad y no cuenta con instancia de última decisión. Por otra parte, la Universidad Autónoma de Chapingo no ha avanzado en materia de lineamientos de clasificación ni de archivos. En resumen, esta institución es un ejemplo de una institución con pocos recursos financieros e institucionales para atender la transparencia.

En este grupo es donde mayores contrastes se encuentran entre instituciones con una misma naturaleza, mientras que la UNAM y la UAM cuentan con recursos amplios y con un interés de larga data en el tema de la transparencia, la Universidad Autónoma de Chapingo cuenta con recursos escasos y los resultados del estudio así lo demuestran. No obstante, existen elementos transversales que permiten hacer un análisis de este conjunto de instituciones. Es evidente que en las instituciones de educación superior el modelo de tres instancias no ha sido funcional, prueba de ello es que en ninguno de los tres organismos la última instancia está plenamente reglamentada y cada institución la entiende de forma diversa (la UNAM como instancia unipersonal, y la UAM y la UAC la fusionaron con el comité de información).

Otro elemento a destacar es que en ninguno de los tres casos de este grupo, la unidad de enlace reporta exclusivamente al comité de información. En todas las situaciones, la unidad de enlace tiene que reportar además a otras instancias: al Patronato en el caso de la UNAM, a la Coordinación General de Planeación en el caso de la UAM y al auditor y al rector general en el caso de la Universidad Autónoma de Chapingo.