

## SECCIÓN I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio es el resultado de un convenio específico de colaboración celebrado entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) con objeto de analizar el desarrollo del derecho de acceso a la información y de las obligaciones de transparencia en los sujetos obligados distintos a la administración pública federal (en adelante OSOS) por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El estudio intenta responder a varias preguntas relacionadas con la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI) en los OSOS. En efecto, salvo algunos estudios iniciales de carácter fundamentalmente normativo (López-Ayllón y Cohen Cats 2004), se carece de investigaciones que permitan conocer el estado que guarda la implementación de la LAI en el conjunto de los órganos federales y sus implicaciones para la consolidación de la transparencia en el gobierno federal. Se pretende así responder a cuestiones como cuál ha sido el desarrollo reglamentario e institucional de la LAI en esos órganos; cuál la demanda de solicitudes de acceso a la información y la capacidad institucional para responderlas; cuál el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y cómo operan los mecanismos y procedimientos de acceso a la información.

Más allá de las preguntas puntuales, el estudio pretende avanzar en la comprensión de las variables que determinan la aplicación efectiva de la LAI en los diversos sujetos obligados. En otras palabras, menos que una evaluación, se trata de identificar elementos que contribuyan a una mejor comprensión de los factores que inciden en la implementación de la LAI en las diferentes instituciones sujetas a sus disposiciones, y a partir de ellos elaborar una serie de recomendaciones específicas para mejorar su eficacia.

El estudio implicó diversos retos, tanto de carácter metodológico como conceptual. En efecto, las leyes de acceso a la información son relativamente recientes (Banisar 2004; Ackerman y Sandoval 2005) y aunque existen algunos referentes nacionales<sup>1</sup> e

<sup>1</sup> Existen varios esfuerzos realizados principalmente por organizaciones no gubernamentales para evaluar la aplicación de las leyes de acceso, tanto a nivel federal como estatal, sin embargo, estas investigaciones suelen tener una perspectiva específica, por ejemplo de calidad legislativa (Villanueva 2005; Guerrero Gutiérrez y Ramírez de Alba Leal 2006; Merino 2006) o presupuestal (Guerrero Amparán y Hofbauer 2004). Otras se concentran en cuestiones específicas como la evaluación de páginas de transparencia (López-Ayllón 2005) o la calidad de las respuestas de los sujetos obligados (Cepeda y Noriega Esparza 2005). Existen asimismo algunos índices por ejemplo el de transparencia de información fiscal desarrollado por la consultora Aregional (véase la página [www.aregional.com](http://www.aregional.com)). En materia municipal destacan los esfuerzos realizados en el marco de la Asociación de Municipios de México.

internacionales,<sup>2</sup> y no se han desarrollado metodologías probadas que permitan tener un punto de referencia sólido para el desarrollo de este tipo de estudios. En realidad, la métrica de la transparencia es un asunto debatido y complejo, aún en construcción, y cuyos supuestos teóricos apenas comienzan a desarrollarse. Como atinadamente ha afirmado Mauricio Merino: “el concepto todavía está en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera. No es solamente un problema de producción legislativa, sino de concepción” (Merino 2005, 17).

La investigación implicó plantear de inicio dos asuntos íntimamente relacionados pero relativamente nuevos. El primero de ellos era el marco teórico desde el cual era posible plantear las preguntas de investigación e interpretar los datos obtenidos. En efecto, no se trataba únicamente de “medir” cómo se ha implementado la LAI —asunto que como veremos resulta por sí mismo bastante complejo— sino de encontrar también un marco conceptual que nos permitiera generar algunas hipótesis que avanzaran en la explicación del comportamiento de los órganos que observaríamos. Por otro lado, debíamos diseñar una metodología sólida y transparente que nos permitiera generar resultados comparativos significativos, a partir de la cual pudiéramos realizar una serie de recomendaciones concretas basadas en las observaciones realizadas.

Los resultados que a continuación presentamos son el producto de este doble esfuerzo. Desde el punto de vista conceptual, las primeras secciones de la investigación desarrollan los conceptos clave que soportan teóricamente la investigación. Así, en la sección II se analiza el origen de la Ley, su estructura básica y se discuten y diferencian los conceptos de “acceso a la información” y “transparencia”. Junto con lo anterior, en la sección III se realizó un esfuerzo por desarrollar un marco que, desde la teoría de las organizaciones, analizara el problema de la transparencia y permitiera una mejor comprensión de los desafíos que ésta supone. Debe señalarse que estos dos capítulos en conjunto buscan aportar elementos que, en investigaciones posteriores, puedan generar marcos explicativos más sólidos aplicables a cualquier evaluación de las leyes de acceso y de manera más general de la política pública de transparencia gubernamental.

La sección IV expone la metodología que se desarrolló para el estudio. Ésta buscaba generar datos tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Respecto a la parte cuantitativa se tomaron en consideración experiencias previamente utilizadas pero adaptadas a las organizaciones objeto del análisis. Cabe señalar desde ahora que los OSOS son organizaciones con una gran variedad de objetivos, formas de organización y recursos, por lo que fue necesario construir indicadores a partir de comunes denominadores que permitieran realizar comparaciones medianamente significativas. El resultado final

<sup>2</sup> Existen en diversos países informes generados por las agencias administrativas sobre el funcionamiento de los procedimientos de acceso a la información. En particular, puede señalarse la evaluación de la Ley de Acceso a la Información de Canadá realizada por un grupo de tarea específicamente constituido durante 2001-2 (véase Goverment of Canada 2002). Esta evaluación, que tenía como objetivo práctico generar recomendaciones para mejorar el desempeño de la ley, fue sumamente controvertida. Otro estudio publicado recientemente ilustra, con un enfoque principalmente jurídico, la experiencia de cuatro países europeos en la materia (Fernández Ramos 2004).

es un índice compuesto, al que hemos denominado “índice de implementación de la LAI”, que está integrado por cuatro indicadores que, en total, suponen 136 variables analizadas para cada sujeto obligado. Resulta necesario advertir también que se trata de una metodología “estática” en tanto supone un conjunto de observaciones que se realizan en un momento determinado. Sin embargo, las organizaciones cambian permanentemente. En este sentido, los resultados del índice son una fotografía en un momento en el tiempo y no reflejan la película que implica una realidad dinámica. En realidad, una medición significativa requeriría de replicar los estudios en el tiempo para tener varios puntos de observación. Para los aspectos cualitativos, se elaboró un cuestionario con 148 reactivos que se desagregan en 12 variables y que fue aplicado a todos los sujetos del estudio. Este cuestionario fue complementado con una entrevista a profundidad en cada uno de ellos.

La sección V del estudio presenta sus principales resultados. En una primera parte se desarrollan los resultados de cada uno de los indicadores complementados por algunos datos cualitativos. Posteriormente se realiza un ejercicio de interpretación que nos permite avanzar algunas hipótesis sobre las razones que explican las diferencias en las formas de implementar la LAI en los distintos OSOS.

Las conclusiones exponen una serie de elementos para evaluar el grado de implementación de la LAI en los OSOS y más generalmente señalar algunos problemas jurídicos y organizacionales identificados.

Para dar plena transparencia a la investigación, ésta se acompaña de varios anexos. El anexo 1 contiene los criterios de evaluación. El anexo 2 (en disco) presenta las bitácoras de observación para cada indicador y por cada sujeto obligado. Ello permite que los lectores conozcan las razones específicas que llevaron a otorgar una determinada calificación a una institución respecto de las diferentes variables utilizadas. El anexo 3 (en disco) contiene el cuestionario que se aplicó a los OSOS.

Los anexos 4 y 5 (en disco) contienen, respectivamente, una comparación de los reglamentos o acuerdos de transparencia y los diagramas de flujo de los procedimientos de acceso a la información y sustanciación de los recursos de revisión de cada uno de los OSOS.

El anexo 6 contiene un conjunto de recomendaciones específicas por cada grupo de sujetos obligados para cada uno de los indicadores analizados. El anexo 7 contiene una tabla con la estadística descriptiva del ILAI.

Finalmente el anexo 8 (en disco) contiene en formato electrónico la base de datos que se generó para la realización de la investigación. Consideramos que ésta contiene una enorme cantidad de información que puede ser utilizada por terceros para profundizar en el estudio de la implementación de la LAI y complementar algunos de los resultados que aquí se exponen.

Esta investigación no hubiera podido ser llevada a buen término sin el apoyo generoso y desinteresado de los OSOS, en particular de los funcionarios responsables de las

unidades de enlace y los comités o comisiones de acceso a la información. Con la notable excepción de la Cámara de Diputados, el resto de los OSOS dio puntual respuesta al cuestionario que se les envió, aun en instituciones como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se encontraba en medio de un proceso de cambio institucional en materia de transparencia y acceso a la información.<sup>3</sup>

La investigación fue desarrollada por un grupo de investigación de la División de Administración Pública del CIDE encabezado por los doctores David Arellano y Sergio López-Ayllón. Ambos deseamos expresar nuestro más amplio reconocimiento a los asistentes de investigación que participaron en las diversas etapas del estudio, quienes con gran compromiso y entusiasmo contribuyeron a su buen término. En la etapa final, la asesoría de Rebeca Ibarra fue un factor que enriqueció con mucho el análisis y sus resultados.

Sin duda comenzamos apenas a entender las implicaciones de la LAI en la realidad de nuestro país. Este estudio pretende ser una contribución útil, y siempre debatible, a una mejor comprensión y a la consolidación del acceso a la información y la transparencia en nuestro país.

<sup>3</sup> Agradecemos en particular la intervención del presidente del Tribunal, doctor Luis Malpica de la Madrid, gracias a cuya intervención pudimos obtener la respuesta al cuestionario. Conviene advertir así que respecto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los resultados deben ser tomados con especial precaución pues se encuentra en un proceso de cambio institucional en materia de transparencia y acceso a la información.