

Sección IV. La métrica de la transparencia: la construcción de un índice para evaluar la implementación de la LAI en los OSOS. . . . .	33
1. ¿Cómo medir la implementación de la LAI? . . . . .	33
El índice de implementación de la LAI (ILAI) . . . . .	36
2. Construcción del Índice de Implementación de la LAI en los OSOS (ILAI) . .	48

#### SECCIÓN IV. LA MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA: LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE PARA EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LAI EN LOS OSOS

La presente sección muestra el resultado de la construcción de un índice compuesto para medir el grado de asimilación y aplicación de la LAI en los OSOS. La intención es exponer la lógica de los elementos que se utilizaron para construir ese índice. Sin embargo, antes de entrar en la sustancia, conviene reflexionar brevemente sobre los problemas que supone “medir” la implementación de la LAI.

##### 1. *¿Cómo medir la implementación de la LAI?*

Como se ha expuesto en las secciones previas, la transparencia y el acceso a la información suponen problemas complejos, que requieren de una construcción conceptual que apenas comienza. En todo caso, resulta evidente que la evaluación de la manera como las diversas organizaciones objeto de este estudio han implementado la LAI, implica un problema metodológico importante que requiere de algunas consideraciones previas.

Del marco expuesto en la sección anterior deriva una primera consideración. La medición de la implementación de la LAI —que consideraremos el incentivo exógeno— no implica necesariamente medir el grado de transparencia de una institución, es decir, la capacidad de esa organización para endogeneizar la transparencia entendida como un valor que implica maximizar el uso social de la información dentro y fuera de la organización. Lo que se generará es una serie de indicadores que mostrarán el grado en que una organización ha respondido a este estímulo dentro del marco limitado por la estructura de la LAI, que como ya explicamos tiene limitaciones importantes.

Una segunda consideración es: medir la implementación de la LAI supone considerar que ésta contiene varias dimensiones que deben ser analizadas. La primera de ellas es la que se refiere a la eficacia de los procedimientos de acceso a la información, es decir, los mecanismos para que los ciudadanos puedan solicitar y obtener de manera efectiva los documentos que soliciten dentro de los plazos establecidos en la Ley. La segunda es el entramado institucional que se requiere para que estos mecanismos operen y, más allá, para que sirvan como catalizadores de un proceso de cambio institucional.

Una tercera dimensión está orientada a generar transparencia, entendida aquí como un flujo de información de las organizaciones gubernamentales a la sociedad. Esta varia-

ble se encuentra implícita en las denominadas obligaciones de transparencia, que se refieren básicamente a la información que las organizaciones deben poner a disposición pública utilizando Internet. Finalmente, una cuarta dimensión, específica a los OSOS, es la calidad del marco normativo pues, como se explicó en la sección II de este trabajo, en el caso de estos organismos la Ley es sólo indicativa y se requería un esfuerzo regulatorio específico en cada uno de ellos.

Todas estas dimensiones están interrelacionadas y, en conjunto, pueden servir como indicadores del grado en que una organización ha respondido al estímulo exógeno impuesto por la LAI. Sin embargo, su mera descripción no conduce necesariamente a una explicación de por qué una organización responde mejor que otra y mucho menos de la manera en que la transparencia ha sido endogeneizada por esa organización. Son preguntas que deben ser respondidas mediante la correlación de éstas y otras variables, así como de otros elementos cualitativos adicionales. No obstante, el desarrollo de los indicadores, nos permite tener un punto de partida sólido para generar una serie de hipótesis sobre el efecto de la Ley en las variables propuestas en la parte final de esta sección III.

De este modo, para cada una de las dimensiones descritas se diseñó un indicador específico. Es importante destacar que cada uno de estos indicadores mide cuestiones distintas y por ello no son “comparables” entre sí, sino que deben entenderse como elementos que, en conjunto, permiten una aproximación más completa al problema de medir la implementación de la LAI.

Los cuatro indicadores son los siguientes:

1. Indicador de páginas de Internet (OT). Con base en la metodología desarrollada por el IFAI para verificar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la APF del artículo 7o. de la LAI, se desarrolló un indicador que consta de 68 variables. Las principales modificaciones al índice del IFAI se refieren a los contenidos específicos de los rubros contenidos en el artículo 7o. de la LAI y en el desarrollo de nuevas variables que consideran la naturaleza y características específicas de los OSOS.
2. Indicador de calidad normativa (NOR). Este indicador, que contiene 27 variables, mide el grado de desarrollo regulatorio en cada uno de los OSOS.
3. Indicador de usuario simulado (US). Para medir la calidad en el acceso a la información se realizó un ejercicio de usuario simulado que consistió en la formulación de dos preguntas equivalentes a cada sujeto obligado. El indicador, que contiene 20 variables de observación, mide diversos aspectos relacionados con el procedimiento de formulación de solicitudes de información y la calidad de la respuesta (tiempo y forma).

4. Indicador de calidad institucional (CI). Con el fin de obtener una aproximación para medir la calidad del desarrollo institucional en cada uno de los OSOS, se desarrollaron 21 variables de observación que consideran diferentes aspectos de la organización al incorporar las actividades de las unidades de enlace, comités de acceso a la información e instancias de última decisión.

Con base en estos cuatro indicadores se integró un índice compuesto que permite comparar, para cada OSO, los diferentes aspectos considerados en la medición. La integración de los indicadores en un solo índice ofrece una visión más compleja y completa de las diferentes variables que supone la implementación de la LAI.

Para cada indicador se elaboraron una serie de criterios que precisan el método de medición de cada una de las variables que los integra y una bitácora de observaciones que describe la situación de cada sujeto obligado al momento de realizar la observación. Ello ofrece una completa transparencia sobre los criterios utilizados y las razones de los resultados. Los detalles para cada órgano se encuentran pormenorizados en los anexos 1 y 2 del estudio.

Antes de proceder a la descripción de cada uno de los indicadores conviene hacer dos aclaraciones adicionales. La primera es que los criterios elaborados suponen implícitamente la construcción de un “tipo ideal” contra el cual se verifica la respuesta organizacional en un momento determinado del tiempo. En este sentido, alcanzar un grado de cumplimiento del 100% en cada uno de los indicadores resulta improbable, dadas las restricciones y la complejidad de la materia. Se trata así de criterios que buscan una aproximación de conjunto sobre las diferentes dimensiones que implica la implementación de la LAI, y que requeriría de varias observaciones en el tiempo para tener una idea más próxima a la realidad de cada institución.

La segunda aclaración tiene que ver con la diversidad organizacional que suponen los OSOS y que la LAI, por su diseño, elude y los trata como si fueran iguales o equivalentes. En efecto, resulta obvio para cualquiera que las funciones de los órganos legislativos, judiciales o las universidades autónomas obligan a diseños institucionales distintos y difícilmente comparables entre sí. Aunque el índice debía ser capaz de ser aplicado a la diversidad de organizaciones, consideramos que una comparación significativa entre ellas sólo podía realizarse reagrupando a los OSOS en cinco grandes grupos, que son los siguientes:

1. OSOS con objeto específico: agrupamos aquí a aquellos órganos que desempeñan una función específica, en concreto al BM, la CNDH, el IFE, la ASF<sup>27</sup> y el Infonavit.<sup>28</sup>
2. Órganos legislativos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
3. Tribunales jurisdiccionales: incluyen a la SCJN, el CJF y el TRIFE.
4. Tribunales administrativos: incluyen al TFJFA, el TSA y el TFCA.
5. Universidades: la UNAM, la UAM y la UAC.

A continuación procederemos a explicar el método de construcción de cada indicador y sus variables.

*El índice de implementación de la LAI (ILAI)*

Como hemos expuesto, este índice se compone de cuatro indicadores independientes con base en los cuales se integra un índice compuesto. Los resultados de este ejercicio se encuentran sintetizados en el anexo 7o. de este trabajo, mientras que las bases para la calificación de cada órgano pueden consultarse en el anexo 2.

*a. Indicador de páginas de Internet (OT)*

La información que los órganos publican en sus páginas de Internet constituye un elemento clave para comprender diversos aspectos involucrados con sus principales indicadores de gestión, tales como la asignación y el ejercicio de su presupuesto, su organización institucional, así como los mecanismos que prevén para atender a la sociedad. En virtud de que esta información debe ser publicada sin que medie una solicitud de información para conocerla, aspectos como su confiabilidad y facilidad de acceso son relevantes al evaluar su publicación.

En efecto, el artículo 7o. de la LAI resulta aplicable a todos los sujetos obligados por la LAI, incluyendo a los OSOS, y da origen a la integración de este indicador que busca determinar el grado de cumplimiento de esos órganos con las obligaciones de la Ley. Sin embargo, debe advertirse que, por su origen, este artículo estuvo originalmente diseñado para las dependencias y entidades de la APF, y no se consideraron las especificidades tanto organizativas como las propias a la información de cada uno de los OSOS.

<sup>27</sup> La Auditoría Superior de la Federación es un órgano que, aunque con autonomía constitucional técnica y de gestión, responde orgánicamente a la estructura de la Cámara de Diputados. Sin embargo, sus funciones no son legislativas sino de fiscalización, razón por la cual consideramos que puede ser considerado un órgano con un objeto específico.

<sup>28</sup> Aunque jurídicamente el Infonavit es una entidad de la APF, por las razones que ya explicamos en la introducción de este trabajo (véase *supra*) lo incluimos como parte de los sujetos incluidos en este estudio.

Ello implica que con frecuencia las actividades directamente vinculadas con la función sustantiva del organismo no se vean claramente reflejadas en la información que integra el artículo 7o. de la LAI. Ello nos obligó a que, al momento de construir el indicador, consideráramos las especificidades de cada órgano, o al menos el grado en que la información de la página de Internet las reflejara, independientemente del marco normativo específico aplicable. Por ello el indicador le otorga un peso mayor a esta información específica que a las demás variables.<sup>29</sup>

La composición de los distintos apartados con las variables que lo integran puede observarse en la tabla 1. Para obtener el valor del indicador se empleó la siguiente fórmula.

$$OT_i = \begin{cases} \frac{1}{16} * \left[ \sum_{\forall j} \frac{Po_j}{Pt_j} \right] & \text{si } Po_{xvii,10} = 1; \quad J = \left\{ \begin{array}{l} oti, otii, otiii, otiv, otv, otvi, \\ otvii, otviii, otix, otx, otxiii, \\ otxiv, otxv, otxvi, otxvii, \\ otxvii.10 \end{array} \right\} \\ \frac{1}{15} * \left[ \sum_{\forall j} \frac{Po_j}{Pt_j} \right] & \text{si } Po_{xvii,10} = 0; \quad J = \left\{ \begin{array}{l} oti, otii, otiii, otiv, otv, otvi, \\ otvii, otviii, otix, otx, otxiii, \\ otxiv, otxv, otxvi, otxvii.9 \end{array} \right\} \end{cases}$$

Donde:

$OT_i$  = Resultado del indicador OT para el OSO  $i$ .

$Po_j$  = Puntaje obtenido por el OSO  $i$  en el apartado  $j$ .

$Pt_j$  = Puntaje total del apartado  $j$ .

Tabla 1. Variables que componen el indicador de páginas de Internet (OT)

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
OTI	Estructura orgánica	Organigrama completo con la estructura orgánica básica, no básica y homólogos hasta el nivel de jefe de departamento o equivalente
OTII	Facultades	Publica las facultades de todas sus unidades administrativas

<sup>29</sup> Este es el único caso en que el índice compuesto considera de forma diferenciada a una variable. En razón de que este tipo de información no se detalla en la LAI y no es obligatoria su publicación, el indicador OT la considera sólo si ésta existe, es decir, si la variable fue considerada por el sujeto obligado sus resultados se integran en la construcción del indicador, en caso contrario, no afecta el resultado del mismo.

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
OTIII1	Directorio de servidores públicos	Nombre
OTIII2		Cargo
OTIII3		Clave del puesto que permita identificar el nivel de remuneraciones que le corresponde
OTIII4		Número telefónico directo o conmutador con extensión
OTIII5		Domicilio para recibir correspondencia
OTIII6		Dirección electrónica
OTIV1	Remuneraciones	Percepciones brutas
OTIV2		Percepciones netas
OTIV3		Sistema de compensación (incluidas las prestaciones y los estímulos que correspondan)
OTIV4		Valor de cada contrato de honorarios;
OTIV5		Número total de plazas;
OTIV6		Número total de personal contratado por honorarios
OTIV7		Vacantes de cada unidad administrativa con relación a su estructura ocupacional, por lo cual deberá indicar qué puestos son vacantes y pueden ser ocupados y para cuáles no se encuentra
OTV1	Unidad de enlace	Domicilio de la UE para recibir correspondencia
OTV2		Dirección electrónica de la UE
OTV3		Números telefónicos de la UE
OTV4		Número telefónico del responsable del portal de obligaciones de transparencia
OTV5		En su caso, directorio de los servidores públicos habilitados
OTVI1	Metas y objetivos	Plan estratégico por unidad administrativa responsable
OTVI2		Programa institucional al que se vincula
OTVI3		Calendario para el cumplimiento de las metas y objetivos
OTVI4		Avance en el cumplimiento de las metas y objetivos
OTVI5		Presupuesto para alcanzar las metas y objetivos
OTVII1	Servicios	Indicar los servicios que ofrece el organismo
OTVII2		Número telefónico para obtener información respecto de los servicios que ofrece
OTVIII1	Trámites	Nombre del trámite
OTVIII2		Unidad administrativa responsable del trámite
OTVIII3		Procedimiento para realizarlo

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
OTVIII4		Otorga acceso a los formatos que apliquen
OTVIII5		En su caso, señala el costo del trámite
OTIX1	Presupuesto	El presupuesto asignado a la institución
OTIX2		Informe de avance de ejecución agregado por año (al menos del ejercicio anterior)
OTIX3		Informe de avance de ejecución agregado por periodos trimestrales
OTIX4		Presupuesto por unidad administrativa responsable y/o por programa
OTIX5		Informe de avance de ejecución desagregado por unidad administrativa al año
OTIX6		Informe de avance de ejecución (trimestrales)
OTX1	Resultados de auditorías	Calendario con número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario
OTX2		Total de observaciones determinadas por rubro sujeto a revisión
OTX3		El total de observaciones atendidas por cada rubro sujeto a revisión
OTX4		Reporte especificando qué observaciones fueron atendidas
OTX5		Número y tipo de auditorías efectuadas en el ejercicio anterior
OTX6		Reporte especificando las observaciones que fueron atendidas
OTX7		Número de observaciones que quedaron pendientes de atención
OTXIII1	Contrataciones	Número del contrato
OTXIII2		Descripción del bien adquirido, arrendado o servicio contratado
OTXIII3		Unidad administrativa responsable de la contratación
OTXIII4		Nombre del proveedor adjudicado;
OTXIII5		Procedimiento de contratación
OTXIII6		Monto del contrato
OTXIII7		Fecha de celebración del contrato
OTXIII8		Vigencia del contrato
OTXIII9		En su caso, los convenios modificatorios con los rubros anteriores

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
OTXIII10		Capítulo de gasto con cargo al cual se efectuó la contratación
OTXIV	Marco normativo	Enlista y otorga acceso a los documentos que corresponden al marco normativo aplicable al organismo.
OTXV	Informes	Enlista y otorga acceso a los informes a que está obligado por disposición legal
OTXVI	Mecanismos de participación ciudadana	Orienta sobre los mecanismos de participación ciudadana
OTXVII1	Calidad de la información	Visibilidad del vínculo de transparencia
OTXVII2		Diseño del portal de transparencia
OTXVII3		Facilidad de navegación y menús claros
OTXVII4		Cuenta con buscador de información
OTXVII5		Facilidad para encontrar información
OTXVII6		Presentación de la información
OTXVII7		Señala la fecha de actualización de la información
OTXVII8		Tiene un vínculo visible para hacer contacto
OTXVII9		Tiempo de acceso a la página y los vínculos
OTXVII10	Otra información relevante	Información relativa a sus funciones sustantivas

NOTA: Para obtener el valor del indicador OT, las variables descritas en la tabla anterior toman el valor de 1 en caso de que el OSO publique la información que describe el concepto respectivo y 0 en caso de no publicar esa información.<sup>30</sup>

#### *b. Indicador de calidad normativa (NOR)*

El artículo 61 de la LAI permite que los OSOS, mediante la expedición de reglamentos o acuerdos generales, desarrollem el marco regulatorio específico a partir de los criterios contenidos en el propio artículo. Como ya se explicó, la idea era que cada uno de los órganos pudiera establecer, adaptar y desarrollar el marco normativo general de la Ley a las especificidades de cada órgano. Todos los OSOS expidieron en tiempo y forma sus reglamentos y acuerdo generales, sin embargo, su calidad es variable pues mientras en algunos casos han existido esfuerzos explícitos de adaptación y desarrollo, en otros el esfuerzo ha sido mínimo y se limita a reproducir las disposiciones de la LAI. Por ello

<sup>30</sup> Sólo en algunos casos, a las variables se les asignó valor de 0.5 en lugar de 1. Lo anterior debido a que el OSO no publicaba puntualmente la información descrita en el criterio señalado. Para consultar los casos específicos deberá verse la base de datos que se encuentra en el anexo 8.

consideramos útil establecer un indicador que permitiera evaluar el grado de desarrollo regulatorio en cada uno de los OSOS. Independientemente del indicador, el anexo 4 de este trabajo contiene un conjunto de tablas donde es posible comparar el marco normativo de cada uno de los OSOS con base en 27 variables.

Como en el caso del indicador OT, el indicador de calidad normativa (NOR) refleja la compilación estadística de las variables consideradas para medir la calidad regulatoria.

Vale la pena destacar que los resultado no reflejan en absoluto el grado de cumplimiento de la LAI por parte de los OSOS, sino que constituyen una aproximación al grado en que éstos han desarrollado sus procedimientos y reglas internas para el ejercicio del derecho de acceso a la información. En otras palabras, a la importancia relativa que han otorgado a la transparencia y el acceso a la información mediante un desarrollo normativo apropiado.

La fórmula que se empleó para obtener el valor del indicador NOR es la siguiente:

$$NOR_i = \frac{1}{11} * \left[ nora61 + nora62 + \frac{\sum_{j=1}^5 Nora7_j}{5} + norue + \frac{\sum_{j=1}^2 Norci_j}{2} + \frac{\sum_{j=1}^3 Noriud_j}{3} + \frac{\sum_{j=1}^4 Norres_j}{4} + \frac{\sum_{j=1}^3 Norconf_j}{3} + \frac{\sum_{j=1}^5 Noracce_j}{5} + norrecre + norrecon \right]$$

Donde:

$NOR_i$  = Resultado del indicador NOR para el OSO  $i$ .

$j$  = Las distintas variables que integran los apartados del indicador NOR (*los apartados son: nora61, nora62, norue, norci, noriud, norres, norconf, noracce, norrecre, norrecon*).

Las variables consideradas en la fórmula se presentan en la tabla 2 siguiente.

Tabla 2. Variables que componen el indicador de calidad normativa (NOR)

Variable	Apartado	Descripción del concepto
NORA61	Reglamenta artículo 61	Faculta a algún órgano interno para emitir instrumentos adicionales (lineamientos, etcétera) a los reglamentos o acuerdos generales a los que se refiere el artículo 61 de la LAI
NORA62	Reglamenta artículo 62	Reglamenta la presentación del informe al que se refiere el artículo 62 de la LAI.
NORA71	Reglamenta artículo 7o.	Reglamenta de manera general el artículo 7o. de la LAI

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
NORA72		Reglamenta de manera específica el contenido de al menos una de las fracciones del artículo 7o. de la LAI
NORA73		Establece obligaciones adicionales a las que señala el artículo 7o. de la LAI
NORA74		Reglamenta la periodicidad con la que se debe actualizar la información a la que se refiere el artículo 7o. de la LAI
NORA75		Establece una unidad administrativa encargada de publicar la información a la que se refiere el artículo 7o. de la LAI
NORUE	Reglamenta actividades de la unidad de enlace	Reglamenta actividades de la unidad de enlace
NORCI1	Reglamenta facultades del Comité de Información	Reglamenta la integración de un Comité de información o su equivalente
NORCI2		Reglamenta las facultades de un Comité de información o su equivalente
NORIUD1	Reglamenta la instancia interna de última decisión	Reglamenta la integración de la instancia interna de última decisión
NORIUD2		Reglamenta las facultades de la instancia interna de última decisión
NORIUD3		Reglamenta la periodicidad de las reuniones de la instancia interna de última decisión
NORRES1	Reglamenta la clasificación información reservada	Establece criterios específicos de clasificación de información reservada
NORRES2		No establece causales de clasificación de reserva adicionales a las que establece la LAI
NORRES3		Establece procedimientos específicos de clasificación de información reservada
NORRES4		Reglamenta la prueba de daño
NORCONF1	Reglamenta clasificación información confidencial	Establece criterios específicos de clasificación de información confidencial
NORCONF2		No establece causales de clasificación de confidencialidad adicionales a las que establece la LAI
NORCONF3		Establece procedimientos específicos de clasificación de información confidencial

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
NORACCE1	Reglamenta procedimientos de acceso a información pública, a datos personales y corrección de éstos	Establece un procedimiento de acceso a la información
NORACCE2		No establece requisitos de la solicitud de información adicionales a los que establece el artículo 40 de la LAI
NORACCE3		Establece una afirmativa o negativa ficta
NORACCE4		Establece un procedimiento de acceso a datos personales al que se refiere el artículo 24 de la LAI
NORACCE5		Establece un procedimiento de rectificación de datos personales al que se refiere el artículo 25 de la LAI
NORRECRE	Reglamenta procedimientos para el recurso de revisión	Reglamenta el recurso de revisión al que se refieren los artículos 49 y 50 de la LAI
NORRECON	Reglamenta procedimientos para el recurso de reconsideración	Reglamenta el recurso de reconsideración al que se refiere el artículo 60 de la LAI

NOTA: En todos los casos los atributos considerados como variables de medición toman el valor 1 cuando el organismo los considera en su marco normativo, y 0 en caso contrario.

#### *c. Indicador de usuario simulado (US)*

La eficacia de los procedimientos de acceso a la información constituye una de las claves para medir el grado de implementación de la LAI. Para determinar esta dimensión, se realizó un ejercicio de usuario simulado a cada uno de los OSOS consistente en la formulación de dos preguntas equivalentes a cada órgano. Las variables identificadas no sólo consideraron la obtención de una respuesta en tiempo y forma, sino la calidad del servicio y las facilidades otorgadas a los usuarios para su formulación. Esto es importante pues, como se analizará más adelante, las condiciones del acceso parecen determinar en gran medida la demanda de solicitudes y éstas, a su vez, el grado de adaptación y endogeneización de la transparencia en la organización.

Este indicador se construye con base en 20 variables que miden un amplio rango de temas relacionados con el procedimiento para formular solicitudes de información así como la calidad y oportunidad de las respuestas. Estas variables se agrupan a su vez en tres conjuntos. El primero considera la existencia de un formato electrónico para el llenado y presentación de la solicitud. El segundo grupo de variables están relacionadas con el procedimiento de envío y seguimiento de la solicitud. Finalmente, el tercer conjunto

evalúa la calidad de la respuesta otorgada en función del tiempo de respuesta y el formato de la misma.

Durante el ejercicio una respuesta negativa a una solicitud no fue penalizada *per se*, sino únicamente cuando la respuesta no estaba debidamente fundada y motivada. Por otro lado, el ejercicio no incluyó la interposición de un recurso de revisión para las respuestas negativas. Aunque esto hubiera sido deseable desde el punto de vista metodológico, la realización de este ejercicio planteaba dos problemas insalvables. El primero de ellos que hubiera alargado el tiempo necesario para realizar y concluir el estudio más allá de lo deseable. Por otro lado, que en la mayor parte de los casos las respuestas fueron positivas, por lo que no hubieran existido datos suficientes en todos los órganos como para incluirlos en la construcción del indicador.

Con el fin de reducir la posibilidad de error, las 20 variables se evaluaron con los datos de las dos solicitudes que se realizaron para cada sujeto obligado. Por ello, el resultado total del indicador puede alcanzar hasta dos puntos por cada reactivo lo que reflejaría un valor máximo de 40 puntos (cada variable con dos puntos). A continuación se presenta la fórmula que se utilizó para calcular el valor del indicador US. Tanto las preguntas que se elaboraron como los detalles de las observaciones pueden consultarse en el anexo 2 (en disco) de este estudio.

$$US_i = \frac{1}{3} * \left[ \frac{\sum_{h=1}^2 \sum_{j=1}^7 usfor_{hj}}{14} + \frac{\sum_{h=1}^2 \sum_{j=1}^6 uses_{hj}}{12} + \frac{\sum_{h=1}^2 \sum_{j=1}^7 usres_{hj}}{14} \right]$$

Donde:

$US_i$  = Resultado del indicador US para el OSO  $i$ .

$h$  = Las preguntas equivalentes utilizadas para la evaluación.

$j$  = Las distintas variables que integran los apartados del indicador US (los apartados son:  $usfor$ ,  $uses$ ,  $usres$ ).

Las variables utilizadas se especifican en la tabla 3 siguiente.

Tabla 3. Variables que componen el indicador de usuario simulado (US)

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
USFOR1	Formato dispuesto en Internet para el llenado de la solicitud	Se requieren los datos personales del usuario (nombre, domicilio, teléfono, correo electrónico)
USFOR2		En su caso, datos generales del representante

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
USFOR3		Espacio suficiente para redactar la solicitud
USFOR4		Requiere el medio o la modalidad en el que se desea recibir la información
USFOR5		Se solicita anotar de manera opcional datos adicionales para facilitar la búsqueda de la información
USFOR6		No es requisito otorgar un número o clave de identificación personal (IFE, CURP, RFC)
USFOR7		No se requiere motivar la consulta o requerimiento de información
USES1	Procedimiento de envío y seguimiento de la solicitud	No es obligatorio acudir físicamente a los módulos de acceso la información
USES2		El usuario puede habilitar su alta y enviar la solicitud a través del sistema
USES3		Para enviar la solicitud no se requiere tener habilitado alguna paquetería especial
USES4		El usuario puede generar un acuse de recibo con folio para dar seguimiento a su solicitud
USES5		Es posible darle seguimiento a las solicitudes a través del sistema o el portal de Internet de la institución
USES6		El usuario tuvo la posibilidad de saber a través del sistema o el portal de Internet que su solicitud fue respondida de manera positiva o negativa.
USRES1	Calidad de la respuesta a la solicitud (tiempo y forma)	La solicitud fue atendida en el tiempo establecido por los instrumentos normativos correspondientes
USRES2		No se requirió una ampliación del plazo de respuesta; o si la hubo se le notificó al usuario en tiempo y forma
USRES3		La información se entregó en el formato o medio solicitado por el usuario
USRES4		La respuesta fue en sentido positivo; o si fue en sentido negativo ésta fue trasmisida de manera fundada y motivada
USRES5		La respuesta fue completa
USRES6		La respuesta fue precisa sobre los contenidos solicitados

Variable	Apartado	Descripción del concepto
USRES7		La respuesta fue coherente (no existen datos inconsistentes en ella)

NOTA: En todos los casos los atributos considerados como variables de medición toman el valor 1 cuando el organismo los consideró en el procedimiento de acceso a la información, y 0 en caso contrario.

#### *d. Indicador de calidad institucional (CI)*

El último indicador considerado en el índice es el de calidad institucional (CI). Este indicador incorpora cuatro conjuntos de variables en su construcción. El primer grupo está relacionado con el diseño de la unidad de enlace, el segundo con el diseño del comité de información y el tercero con el de la instancia última de decisión. El cuarto grupo de variables pretende medir el nivel que los valores de la transparencia y el acceso a la información tienen en la cultura organizacional de la institución.

Para la observación de las variables contenidas en este indicador no se utilizó como base el marco normativo sino principalmente las respuestas a un cuestionario aplicado a todos los OSOS<sup>31</sup> y los resultados de la entrevista a profundidad que se les hizo a los funcionarios responsables de las unidades de enlace en los diferentes órganos.

A continuación se presenta la fórmula que se utilizó para calcular el valor del indicador *CI* y sus variables se muestran en la tabla 4.

$$CI_i = \frac{1}{4} * \left[ \frac{\sum_{j=1}^5 cidue_j}{5} + \frac{\sum_{j=1}^6 cidci_j}{6} + \frac{\sum_{j=1}^5 cidui_j}{5} + \frac{\sum_{j=1}^5 cico_j}{5} \right]$$

Donde:

$CI_i$  = Resultado del indicador CI para el OSO *i*.

*j* = Las distintas variables que integran los apartados del indicador CI (*los apartados son: cidue, cidci y cico*).

<sup>31</sup> El anexo 3 (en disco) de este trabajo contiene el cuestionario que se aplicó a los OSOS.

Tabla 4. Variables que componen el indicador de calidad institucional (CI)

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
CIDUE1	Diseño de la unidad de enlace	El nivel jerárquico del titular de la unidad de enlace es igual o superior al nivel de director general en la administración pública federal.
CIDUE2		La unidad de enlace le reporta únicamente al comité de información (mide el grado de autonomía de la unidad de enlace)
CIDUE3		La unidad de enlace es una unidad especializada
CIDUE4		Número de personal adscrito directamente a la unidad de enlace (cuenta con tres o más funcionarios adscritos)
CIDUE5		La unidad de enlace cuenta con enlaces en las diferentes unidades administrativas de la institución (mecanismos de coordinación institucional)
CIDCI1	Diseño del comité de información	El nivel jerárquico del presidente del comité de información es igual o superior al nivel de director general en la administración pública federal
CIDCI2		No se permite la delegación de funciones para los miembros del comité de información
CIDCI3		Periodicidad con la que se reúne el comité de información (se considera deseable que se reúnan, al menos, una vez al mes)
CIDCI4		Número de miembros que integran el comité de información (para considerar la pluralidad, es deseable que lo integren más de tres miembros)
CIDCI5		El número de miembros del comité de información favorece la toma de decisiones (es impar)
CIDCI6		El comité de información cuenta con facultades para orientar la política de transparencia y acceso a la información
CIDUI1	Diseño de la última instancia	Los miembros de la última instancia tienen el nivel más alto en la estructura jerárquica de la institución
CIDUI2		La última instancia es un órgano colegiado
CIDUI3		La última instancia cuenta con miembros externos a la institución
CIDUI4		El número de miembros de la última instancia favorece la toma de decisiones (es impar)

<i>Variable</i>	<i>Apartado</i>	<i>Descripción del concepto</i>
CIDUI5		La última instancia cuenta con facultades para orientar y hacer recomendaciones sobre la política de transparencia y acceso a la información
CICO1	Cultura organizacional	Existe un sistema de gestión de la transparencia y acceso a la información
CICO2		Existen funcionarios que impulsan la política de transparencia y acceso a la información de manera institucional
CICO3		Se han impartido cursos específicos a los funcionarios en materia de transparencia y acceso a la información
CICO4		Existen criterios de clasificación adicionales a los emitidos en el reglamento o acuerdo de la institución
CICO5		Existen esfuerzos institucionales en materia de administración de archivos

NOTA: Como en los indicadores previamente descritos, en todos los casos los atributos considerados como variables de medición en el indicador CI toman el valor 1 cuando el organismo se ubica en el escenario previsto, y 0 en caso contrario.

Después de conocer y analizar cada unos de los indicadores de páginas de Internet, calidad normativa e institucional, así como los resultados del ejercicio de usuario simulado, en el siguiente apartado se describirá la integración del índice de implementación de la LAI en los OSOS.

## 2. Construcción del Índice de Implementación de la LAI en los OSOS (ILAI)

Para la integración del Índice de Implementación de la LAI, se utilizó la fórmula siguiente:

$$ILAI_i = \frac{1}{4} * [OT_i + NOR_i + US_i + CI_i]$$

Donde:

$ILAI_i$  = Resultado del índice ILAI para el OSO  $i$ .

$OT_i$  = Resultado del indicador OT para el OSO  $i$ .

$NOR_i$  = Resultado del indicador NOR para el OSO  $i$ .

$US_i$  = Resultado del indicador US para el OSO  $i$ .

$CI_i$  = Resultado del indicador CI para el OSO  $i$ .

Como puede observarse, cada uno de los indicadores tiene el mismo peso (25% cada uno) pues no parecen existir razones para privilegiar en la ponderación uno sobre otro. El anexo 7 de este trabajo contiene los resultados, mismos que se analizan con detalle en la siguiente sección.

Es importante recordar que cada indicador se construyó de acuerdo a los valores que se obtuvieron para cada grupo de variables, por lo que cada variable tiene un valor distinto en función del grupo al que pertenece.

En la próxima sección presentamos los resultados y la interpretación inicial que de ellos se puede obtener.