

Sección V. Presentación y análisis de los resultados . . . . .	51
1. Análisis agregado por sectores . . . . .	54
A. Impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional . . . . .	56
B. Integración formal de los principios de publicidad y transparencia en el marco normativo . . . . .	56
C. Impacto del marco normativo en la calidad institucional . . . . .	57
D. Calidad en el acceso a la información . . . . .	58
E. Impacto del diseño institucional en el acceso a la información . . . . .	58
F. Congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida a la atención de usuarios . . . . .	59
G. Conclusiones preliminares . . . . .	60
2. Análisis sectorial por organismos . . . . .	62
A. Órganos con objeto específico (OBE) . . . . .	63
B. Órganos legislativos (OL) . . . . .	67
C. Tribunales administrativos (TA) . . . . .	69
D. Tribunales jurisdiccionales (TJ) . . . . .	72
E. Universidades (U) . . . . .	76
3. Análisis general del ILAI . . . . .	79
4. Análisis para entender la relación entre demanda de solicitudes de acceso a la información y nivel de implementación de la LAI . . . . .	82

## SECCIÓN V. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

La interpretación de los resultados de la aplicación del ILAI a los OSOS tiene como propósito avanzar, aunque sea de manera tentativa, en la comprensión de las variables que pueden explicar la variedad de respuestas que han dado esos organismos a las obligaciones derivadas de la LAI. Un análisis completo requeriría de un estudio a profundidad en las bases institucionales y culturales de cada organismo. Sin embargo, con la información que se pudo obtener en este primer ejercicio, resulta posible avanzar en algunas reflexiones, básicamente descriptivas, que permiten formular algunas hipótesis.

Como se expuso en la sección anterior, el ILAI se construye a partir del promedio simple de los indicadores OT, NOR, US y CI. La utilización de una metodología tan básica respondió a la conveniencia de obtener resultados de fácil interpretación y uso por parte de los actores involucrados en la evaluación.

Dado que la estimación del índice tuvo como propósito evaluar el avance en la implementación de la LAI por parte de los OSOS, resulta relevante presentar algunas hipótesis de análisis que permitan reconocer la multiplicidad y simultaneidad de los escenarios que arrojan las variables, al momento de interactuar unas con otras. Por tanto, como primera aproximación al análisis de los resultados obtenidos, se calculó la correlación entre los indicadores, cuyos resultados se presentan en la tabla 5 siguiente.

Tabla 5. Matriz de correlación entre los indicadores que componen el ILAI

Indicadores	NOR	CI	OT	US
NOR	1	0.484	0.739**	0.244
CI		1	0.795**	0.411
OT			1	0.424
US				1

\*\* Correlación significativa al nivel 0.01.

FUENTE: Estimaciones propias.

Estos resultados muestran que la correlación entre los indicadores es significativa, al 99% de confiabilidad, sólo en el caso de los indicadores de publicación de páginas de Internet respecto a la calidad institucional y normativa. En este sentido, cabe aclarar que

si bien es cierto que las correlaciones —con independencia de su nivel de significancia— no establecen una relación de causalidad entre las variables, también lo es que señalan una relación, al menos lineal, entre ellas.

Así, procederemos a analizar la relación entre las variables del ILAI. La correlación más fuerte se ubica entre los indicadores OT y CI, que evalúan la correspondencia entre la publicación en páginas de Internet y la calidad en el diseño institucional, es decir, el grado en que están relacionados los esfuerzos en materia de la publicación en Internet (obligaciones de transparencia) con la calidad institucional. En segundo lugar se encuentra la correlación entre los indicadores OT y NOR, que interpretamos como la medida del grado de integración formal de los principios de publicidad y transparencia en los OSOS. Puesto en otros términos, con esta correlación se evalúa el nivel en el que la organización hace congruente el marco normativo de acción formal, en materia de la publicación de sus obligaciones de transparencia.

En tercer lugar tenemos la correlación entre los indicadores NOR y CI, que expresa la forma en que se vinculan la calidad en el diseño de los instrumentos normativos y su impacto en la organización. La correlación que ocupa el cuarto lugar es aquella que comprende a los indicadores OT y US. Esta correlación intenta medir el nivel de calidad en el acceso a la información, esto es, captura el grado de congruencia entre el grado de cumplimiento con las obligaciones de transparencia y la calidad obtenida en la respuesta a las solicitudes de acceso a la información.

En quinto lugar, se encuentra la relación entre US y CI, que registra el impacto del diseño institucional en el acceso a la información, es decir, el grado en que se ha incorporado la transparencia como un esfuerzo organizativo, afectando diversas variables institucionales y adecuándolas al contexto de los usuarios de la información.

Por último, se ubica la correlación que forman los indicadores NOR y US, la cual mide la congruencia entre el marco normativo y la acción organizacional que se despliega para atender a las solicitudes de información.

La tabla 6 expone por orden de significancia las correlaciones analizadas con la hipótesis que se ha desarrollado para cada una de ellas.

Tabla 6. Correlaciones según grado de significancia

<i>Indicadores relacionados</i>	<i>Nivel</i>	<i>Hipótesis</i>
OT-CI	0.795	Impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional
OT-NOR	0.739	Integración de los principios de publicidad y transparencia en el marco normativo
NOR-CI	0.484	Impacto del marco normativo en la calidad institucional

OT-US	0.424	Calidad en el acceso a la información
US-CI	0.411	Impacto del diseño institucional en el acceso a la información
NOR-US	0.244	Congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida a la atención de usuarios

Ahora bien, con el fin de realizar una comparación significativa entre las diferentes categorías de OSOS, éstos se agruparon, como ya fue señalado, en los cinco grupos siguientes:

Tabla 7. Sectorización de los sujetos obligados

<i>Variables (base de datos)</i>	<i>Tipo de órgano (Sector)</i>	<i>Sujeto obligado</i>
OBE1	Órganos con objeto específico	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
OBE2		Banco de México (BM)
OBE3		Instituto Federal Electoral (IFE)
OBE4		Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
OBE5		Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)
OL1	Órganos legislativos	Cámara de Diputados (CD)
OL2		Cámara de Senadores (CS)
TA1	Tribunales administrativos	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)
TA2		Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA)
TA3		Tribunal Superior Agrario (TSA)
TJ1	Tribunales jurisdiccionales	Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)
TJ2		Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
TJ3		Consejo de la Judicatura Federal (CJF)
U1	Universidades	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
U2		Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
U3		Universidad Autónoma de Chapingo (UAC)

El análisis que se realiza a continuación se compone de los siguientes apartados:

- Análisis agregado por sectores.
- Análisis sectorial por tipo de organismos.
- Análisis general del ILAI.
- Análisis para entender la relación entre la demanda de solicitudes de acceso a información y el nivel de implementación de la LAI.

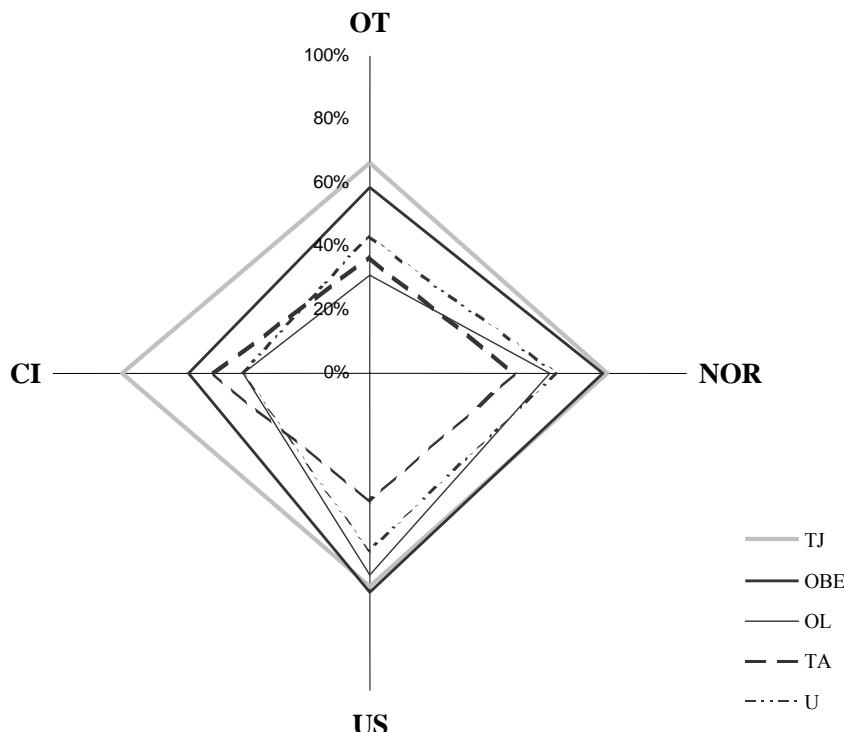
### *1. Análisis agregado por sectores*

Para realizar la comparación entre los sectores, se tomó en consideración las medias sectoriales de cada indicador, como se muestran en la tabla 8 siguiente.

Tabla 8. Valores promedio por sector

	<i>Genérico por sector</i>			
	OT	NOR	US	CI
OBE	0.59	0.74	0.69	0.57
OL	0.31	0.57	0.64	0.40
TA	0.37	0.46	0.40	0.49
TJ	0.66	0.75	0.67	0.78
U	0.43	0.59	0.56	0.41

Gráfica 1. Análisis genérico por sector



En este análisis comparamos el valor promedio de cada grupo de OSOS por cada indicador. Como puede observarse, el sector que obtiene mayor valor para cada indicador es el de los tribunales jurisdiccionales, seguido por los organismos con objetivo específico (OBE) que muestran un comportamiento similar al grupo anterior, pero con indicadores que toman valores menores (salvo en el caso del indicador US). Los tres sectores restantes muestran comportamientos más irregulares: mientras las universidades superan a los tribunales administrativos y a los órganos legislativos con respecto a las obligaciones de transparencia publicadas en sus páginas de Internet (OT) y su marco normativo (NOR), los órganos legislativos registran un mayor valor en el indicador US con respecto a las universidades y los tribunales administrativos, en tanto que estos últimos superan en materia de calidad institucional (CI) a las universidades y órganos legislativos. A continuación procederemos al análisis de las hipótesis para cada sector.

### *A. Impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional*

La primera dimensión de análisis mide la correspondencia entre la publicación en páginas de Internet y la calidad en el diseño institucional, es decir, el grado en que están relacionados los esfuerzos en materia de la publicación en Internet (obligaciones de transparencia) con la calidad institucional. El sector que mayor correspondencia muestra en estos indicadores (OT-CI) es el de los tribunales jurisdiccionales, órganos que han logrado acompañar la publicación de información con un diseño organizacional adecuado y una internalización de la transparencia en la cultura organizacional (de acuerdo con los resultados correspondientes a este sector, se registra mayor énfasis en cuestiones de calidad institucional que en obligaciones de transparencia).

En segundo lugar aparecen los OBE, los cuales obtienen una correspondencia muy alta entre los indicadores OT y CI, aunque en términos absolutos es menor que el de los tribunales jurisdiccionales. Los restantes tres sectores muestran un grado de correspondencia bastante similar, aunque con leves diferencias: por un lado, el sector de los tribunales administrativos registra un énfasis levemente mayor en cuestiones de calidad institucional que en obligaciones de transparencia; por otro lado, el sector de las universidades otorga mayor importancia a la publicación en Internet que los tribunales administrativos y los órganos legislativos. Estos últimos son los que obtuvieron valores menores tanto en materia de calidad institucional como en publicación de obligaciones en Internet).

Los resultados reflejan que existe en principio una correlación positiva entre la calidad del diseño institucional y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Esto, a su vez, es un indicador del impacto que tienen los principios de publicidad y transparencia en el diseño organizacional.

### *B. Integración formal de los principios de publicidad y transparencia en el marco normativo*

El sector de los tribunales jurisdiccionales es el que registra valores más altos para los indicadores OT y NOR, lo cual implica que es el sector que más ha avanzado en la integración de los esfuerzos formales en materia de obligaciones de transparencia con el marco normativo. Este sector ha comprendido así la importancia de integrar y desarrollar las obligaciones de transparencia en su marco normativo.

Los OBE, por otra parte, tienen un comportamiento similar al caso anterior, aunque con leves diferencias. Los esfuerzos realizados en materia de normatividad han sido similares (los valores del índice NOR son prácticamente iguales con 0.01 puntos de diferencia), sin embargo, en los OBE estos esfuerzos han sido acompañados por un menor grado en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Los tribunales jurisdiccionales y los OBE señalan una diferencia significativa con respecto de los tres sectores restantes. En efecto, en el caso de los tribunales administrativos, los órganos legislativos y las universidades los valores obtenidos en cada indicador son significativamente menores. Ello indicaría que existe en efecto una correlación entre la calidad del marco normativo y la capacidad de la organización de cumplir cabalmente con sus obligaciones de transparencia. En otras palabras, que a menor precisión en los contenidos, procedimientos y facultades de las estructuras responsables de administrar la LAI, menor es la capacidad de la organización de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. En esta materia los tres sectores tienen un largo camino por recorrer.

El sector de los órganos legislativos muestra una peculiaridad que vale la pena destacar. Aunque su indicador de normatividad tuvo un valor semejante al de las universidades y mayor al de tribunales administrativos, cae significativamente por debajo de estos dos en cuanto al valor en el indicador de cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Esto nos obliga a matizar la relación que existiría entre estas dos variables pues indica que existen otros factores que inciden en la publicación de información en las páginas de Internet.

### *C. Impacto del marco normativo en la calidad institucional*

Los tribunales jurisdiccionales registran los mayores valores para los indicadores NOR y CI. Esto indica que es el sector con mayor congruencia alcanzada entre el marco normativo y la calidad institucional, es decir, que el diseño normativo es seguido por una alta calidad institucional, incluidos aquí los aspectos de cultura organizacional. En seguida aparecen los OBE, quienes aunque alcanzaron un resultado muy similar al sector de tribunales jurisdiccionales en el indicador NOR (la diferencia es de 0.01 entre ellos), caen significativamente en el indicador de calidad institucional (obtienen un valor de 0.57, comparado con 0.78 que registra el sector de TJ).

Los tribunales administrativos, los órganos legislativos y las universidades, presentan una tendencia similar y muestran rezagos importantes en ambas materias. Una posible interpretación de lo anterior es que se requiere modificar el marco normativo para adaptarlo con mayor cuidado a las circunstancias específicas de cada órgano y con ello lograr un mayor impacto en la calidad del diseño institucional y, con ello, en las capacidades institucionales para dar respuesta a la LAI. Más lejos aún, este diseño debe responder a un esfuerzo específico por generar las condiciones favorables que lleven a la endogenización de la transparencia.

#### D. *Calidad en el acceso a la información*

La LAI prevé dos mecanismos de acceso a la información pública. El primero consiste en la obligación de los órganos de publicar cierta información en sus páginas de Internet sin que medie una solicitud específica. El segundo es el procedimiento de acceso mediante la presentación de una solicitud de acceso a la información. El nivel de calidad en la información que se publica en Internet y de eficacia en la atención a las solicitudes se captura a través de los indicadores OT y US. La correlación de estas dos variables indicaría en conjunto la capacidad y orientación del organismo respecto de la calidad en el acceso a la información.

En este sentido, el sector que nuevamente presenta mayor congruencia en sus acciones dirigidas a la atención de los procedimientos y obligaciones establecidos en la LAI para favorecer el acceso a la información es el de los tribunales jurisdiccionales (con 0.66 en el indicador OT y 0.67 en el US). Así, es posible inferir que los tribunales jurisdiccionales han incorporado en un alto grado las herramientas organizacionales que permiten asegurar el acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos. Ligeramente por encima de los resultados obtenidos por los tribunales jurisdiccionales para el indicador US, se encuentra el sector de los OBE (con 0.69) pero cabe señalar que este sector no se ubica en el mismo nivel de congruencia que los TJ debido a que el indicador que mide la calidad de la información publicada en Internet cae hasta 0.59 (10 puntos porcentuales por debajo del sector que ocupa el primer lugar).

Asimismo, encontramos que el sector que presenta la mayor diferencia entre ambos indicadores es el de órganos legislativos (0.31 para OT y 0.64 para US, 33 puntos porcentuales de diferencia). Esto significa que dichos órganos no han logrado incorporar con un alto grado de congruencia las herramientas organizacionales que permiten asegurar el acceso a la información dado que han puesto mayor énfasis en el acceso vía solicitudes y descuidado la información que publican en sus páginas de Internet.

Finalmente, los sectores que agrupan a las universidades y los tribunales administrativos obtienen los valores más bajos en ambos indicadores, esto implica que los esfuerzos por mejorar la calidad en el acceso a la información todavía son insuficientes en estos organismos.

#### E. *Impacto del diseño institucional en el acceso a la información*

En cuanto a la relación que capture el impacto del diseño institucional en el acceso a la información, podemos señalar lo siguiente. Como en los casos anteriores, el sector que muestra valores más altos para los indicadores (en este caso US y CI) es el de los tribunales jurisdiccionales. Esto significa que dichos organismos han acompañado el enfoque centrado en el usuario (desarrollando acciones organizacionales correspondien-

tes en materia de transparencia), con un diseño adecuado de sus unidades de enlace, comités de información y órganos de última instancia, así como una cultura organizacional enfocada a la transparencia y al acceso a la información. Por detrás de este sector se encuentran los OBE, que han desarrollado considerables herramientas organizacionales en favor del usuario, pero que han incorporado en menor grado la “transparencia” como un esfuerzo integral de calidad organizacional y de atención a las necesidades contextuales.

Los sectores que agrupan a las universidades y a los órganos legislativos, como en la relación de congruencia entre su marco normativo y la atención a los usuarios, muestran comportamientos muy similares (incluso convergentes). En términos de la calidad dinámica de la transparencia, estos sectores tienen menor grado de internalización de la transparencia en el diseño de sus unidades decisorias y en su cultura organizacional, con respecto de los dos sectores previamente analizados. Mediante la comparación de las universidades y los órganos legislativos, es posible determinar incluso que los esfuerzos en materia de calidad institucional de la transparencia han sido proporcionalmente menores que aquellos enfocados al usuario. El sector que reúne a los tribunales administrativos, por otra parte, es el que menor grado de congruencia arroja. Si bien en términos de diseño y cultura organizacional los esfuerzos de este sector han sido mayores que el de las universidades y órganos legislativos, estos esfuerzos por internalizar formalmente la transparencia en la organización no han logrado compensar su bajo desempeño en la atención al usuario.

#### *F. Congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida a la atención de usuarios*

En lo que respecta a la congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida a la atención de los usuarios, pueden observarse los siguientes comportamientos entre los sectores. Los tribunales jurisdiccionales y los OBE muestran un comportamiento prácticamente similar y son los que registran los mayores valores para los indicadores NOR y US. Esto indica que son los sectores que mayor congruencia han alcanzado en materia de transparencia entre el marco normativo y la acción organizacional dirigida a la atención de los usuarios. Puesto en otros términos, las organizaciones que componen estos sectores no sólo cuentan con las herramientas normativas para reglamentar en la materia, sino también con los formatos en Internet para las solicitudes de información, los sistemas electrónicos para el envío y seguimiento de estas solicitudes (tipos y requisitos), así como las respuestas otorgadas (calidad y tiempo); todo lo cual facilita a los usuarios solicitantes la obtención y manejo de información. Es de entenderse que la frecuencia y seguimiento que hacen los usuarios de solicitudes de información es considerablemente grande, dada la naturaleza de la actividad de los organismos jurisdiccionales y de diversos OBE.

Los sectores que agrupan a las universidades y a los órganos legislativos, por otra parte, también muestran comportamientos similares en términos de congruencia entre marco normativo y atención de los usuarios, aunque han avanzado menos en este aspecto que los dos sectores anteriores. Esto no sólo a partir de una menor “dotación normativa” enfocada a la transparencia, sino también debido a menores acciones organizacionales enfocadas al usuario. Tomando como referencia el indicador de normatividad con valores muy similares (0.57 para los órganos legislativos y 0.59 para las universidades), los órganos legislativos muestran una diferencia a favor en el indicador de usuario simulado. Esto puede entenderse de la siguiente forma: los órganos legislativos se han enfocado más que las universidades en los aspectos vinculados a mejorar el manejo de información para los usuarios, lo cual ha permitido dar mayor congruencia a la acción organizacional con relación a las normas con las que disponen las instituciones.

Por último, un comportamiento muy diferente a los cuatro sectores anteriores es el que registran los tribunales administrativos, que muestran el menor grado de congruencia entre la acción organizacional dirigida a la atención del usuario y su marco normativo. Estos organismos no sólo cuentan con pocos instrumentos normativos en materia de transparencia, sino que las acciones organizacionales que se enfocan al usuario solicitante de información son menores, como lo revelan los resultados de sus indicadores (0.46 para el indicador NOR y 0.40 para el US).

#### *G. Conclusiones preliminares*

En términos generales, puede observarse que en todas las dimensiones se registran comportamientos similares: el sector que mejor se desempeña es el de los tribunales judiciales, seguido siempre por el sector de los organismos con objeto específico, los sectores que agrupan a universidades y organismos legislativos muestran resultados muy similares, y, por último, se encuentra el sector de los tribunales administrativos. Estos comportamientos pueden corroborarse mediante la gráfica 2 y la tabla 9, que muestran el ILAI ponderado por sector, construido a partir de un promedio simple de cada indicador para cada uno de los sectores.

Gráfica 2. ILAI ponderado por sector

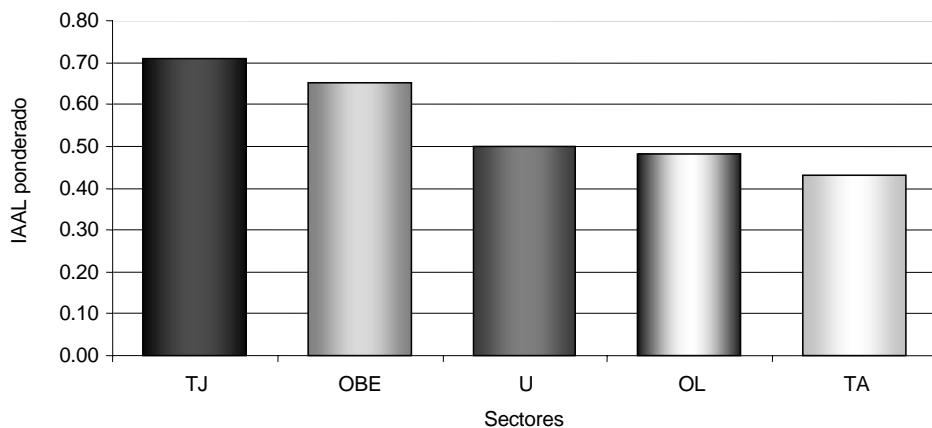


Tabla 9. ILAI ponderado por sector

	ILAI ponderado por sector (promedio simple)
TJ	0.71
OBE	0.65
U	0.50
OL	0.48
TA	0.43

El último comentario que cabe realizar en esta sección está vinculado a los resultados que se presentan en el anexo 7 de este estudio. Éste muestra las correlaciones más significativas entre las variables que se utilizaron para medir los distintos indicadores en los 16 OSOS. Cabe mencionar, previamente, que esta matriz de correlaciones arroja resultados agregados para las organizaciones de todos los sectores, por lo que nuestras observaciones no pueden realizarse independientemente para cada sector, sino de forma agregada para todos los OSOS.

Un primer aspecto que se muestra relevante, y que en principio parece obvio, es que existe un alto grado de correlación (en promedio del 0.60) entre las variables con que se obtuvieron los indicadores OT y NOR. Esto parece indicar que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, entendido como la publicación de la información en los portales de Internet de los organismos, está directamente vinculado con la existencia de

una reglamentación que apoye o dé certeza jurídica al interior del organismo ante estas obligaciones. Puede entenderse, en este sentido, que los OSOS estudiados han reaccionado al menos formalmente y a través de normas a la obligación de hacer públicos (y de fácil acceso) información sobre sus estructuras organizacionales, remuneraciones, contrataciones, auditorías, etcétera.

Un menor número de correlaciones significativas existe entre las variables NOR y US, aunque destaca el alto nivel de correlación (0.587 y 0.656, respectivamente) entre la calidad de la información que se publica en Internet y la variable que captura el envío y seguimiento de las solicitudes de los usuarios, así como con la calidad de la respuesta brindada al usuario. Esto parecería indicar que si la información disponible para el usuario por medios electrónicos es relativamente fácil de acceder, encontrar y obtener los requisitos e instancias para el envío y seguimiento de información son más amigables para el solicitante, asimismo, el nivel de satisfacción del usuario por la respuesta brindada es mayor.

Un último punto que llama nuestra atención es que existe un alto nivel de correlaciones entre las variables que miden la calidad institucional de la transparencia y aquellas que capturan aspectos formales y normativos (en promedio del 0.65 y del 0.56, respectivamente). Puede entenderse, en este sentido, que el cumplimiento de obligaciones de transparencia (OT) y el grado de reglamentación para el manejo de información en los OSOS (NOR) no sólo depende de mecanismos exógenos para llevarlos a cabo (aunque sí para detonarlos, como se ha mencionado). La internalización de la transparencia en el diseño y en la cultura organizacional de los OSOS, no puede estar ausente para dar cumplimiento a los aspectos normativos: este proceso permite dar sentido a la transparencia al interior de las organizaciones y facilita su endogeneización, ya no como un criterio de evaluación únicamente, sino como un valor que guía a las acciones y a los actores organizacionales.

Con el fin de comparar el comportamiento de los OSOS según las funciones sustanciosas que realizan, en la siguiente sección se aborda la línea de análisis que revisa e interpreta los resultados del ILAI a nivel sectorial.

## *2. Análisis sectorial por organismos*

En esta sección realizamos un análisis para cada uno de los sectores que reúnen a los 16 OSOS estudiados. El objeto de este apartado es presentar los resultados de los indicadores que obtienen cada una de las organizaciones que componen el sector correspondiente.

### A. Órganos con objeto específico (*OBE*)

Este sector reúne a cinco organismos: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Banco de México (BM), Instituto Federal Electoral (IFE), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) e Infonavit. La gráfica 3 y la tabla 10 muestran los valores obtenidos por estas entidades en los cuatro indicadores.

Gráfica 3. Órganos con objeto específico

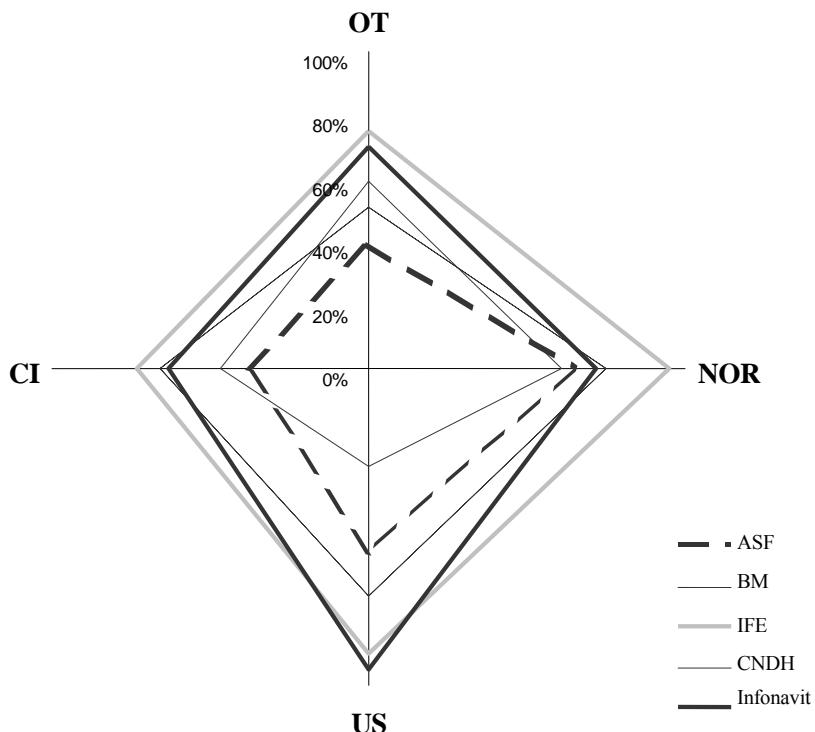


Tabla 10. Indicadores de los organismos con objeto específico

	<i>Organismos con Objeto Específico</i>			
	OT_REL	NOR_REL	US_REL	CI_REL
ASF	0.39	0.65	0.58	0.38
BM	0.51	0.75	0.72	0.66
IFE	0.75	0.95	0.90	0.73
CNDH	0.59	0.61	0.31	0.47
INFONAVIT	0.70	0.72	0.95	0.63

Un primer aspecto a destacar es que, en términos generales, el organismo que mejor se desempeña es el IFE (obtiene los valores más altos en tres de los cuatro indicadores), mientras que, en segundo lugar, se encuentra el Infonavit que ha obtenido calificaciones muy satisfactorias en el indicador US. El resto de los organismos muestra un comportamiento más irregular en materia de transparencia, aunque es evidente una leve ventaja a favor del Banco de México. La CNDH ha avanzado en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, mientras que ha fallado en su enfoque al usuario, en tanto que la ASF presenta el caso contrario.

En cuanto al impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional, el IFE, una vez más, es el organismo que mayor grado de vinculación ha mostrado entre esfuerzos formales para publicar su información y una visión de mejora en la calidad institucional con impacto sobre el diseño y la cultura organizacional. Un comportamiento similar muestra el Infonavit, aunque en términos relativos, aún se encuentra por detrás del IFE (especialmente en cuanto a la calidad institucional). Las organizaciones restantes, por otra parte, reflejan comportamientos disímiles: mientras la CNDH parece más enfocada a la atención de obligaciones de transparencia y a la publicación de información en Internet, el BM parece prestar más atención al diseño organizacional e internalización de la transparencia en los valores y comportamientos de la organización. La ASF, por último, es el organismo que menor grado de congruencia muestra, debido a que ha puesto escaso énfasis en el cumplimiento de las obligaciones de publicación en Internet, como en el diseño y en la cultura de la organización enfocados a la transparencia.

Por otra parte, el organismo que más ha avanzado en la integración formal de los principios de publicidad y transparencia ha sido el IFE. Este comportamiento ha estado apuntalado por el hecho de contar con reglamentaciones específicas, congruentes y de calidad, para el manejo de información pública (obtiene el valor más alto en el indicador NOR respecto a la totalidad de OSOS) y por cumplir en gran medida con las obligaciones de transparencia (comparado con el resto de los OSOS presenta el valor más alto en el indicador OT). Otro comportamiento destacable en este aspecto es el del Infonavit que mantiene una relación proporcional casi perfecta entre los esfuerzos realizados para

cumplir con las obligaciones de transparencia y contar con las reglamentaciones que rigen el manejo y acceso a la información.

En el caso de la CNDH, esta organización ha realizado esfuerzos sustantivos para cumplir con las obligaciones de transparencia, aunque le resta avanzar en el aspecto normativo, es decir, contar con herramientas que permitan reglamentar el manejo de la información al interior de la organización. El caso contrario es el del BM, que ha avanzado considerablemente en el aspecto normativo (se ubica sólo por detrás del IFE), pero queda pendiente hacer pública la información en Internet. El organismo que menor integración formal ha mostrado es la ASF, principalmente por el incumplimiento de las obligaciones formales para publicar su información en las páginas de Internet.

Respecto al impacto del diseño institucional para mejorar y promover el acceso a la información, entendido como el esfuerzo realizado por incorporar integralmente los principios del acceso a la información en la organización con relación a su contexto. Aquí, nuevamente, el IFE es el organismo que mayor grado de congruencia alcanza, debido no sólo a un correcto enfoque en el usuario, sino también porque ha logrado diseñar satisfactoriamente unidades de decisión en materia de transparencia y acceso a la información y ha internalizado estos principios como un valor de su cultura organizacional (respecto de la totalidad de los OSOS, alcanza el tercer valor más alto para el indicador CI). En segundo lugar se ubica el Infonavit que, si bien ha avanzado considerablemente en el enfoque al usuario, no ha logrado acompañar estos esfuerzos *pari passu* con la calidad institucional de la transparencia. Esto implica que no ha logrado incorporar la transparencia totalmente al diseño y a la cultura organizacional. El BM, por su parte, muestra esfuerzos proporcionales en el enfoque al usuario y en la calidad institucional de la transparencia, lo cual ubica a este organismo por detrás del Infonavit en cuanto al cumplimiento de aspectos dinámicos vinculados a la transparencia. Las dos organizaciones restantes muestran el peor desempeño de este sector con esfuerzos “inversamente proporcionales” a aquellos vinculados a la atención del usuario.

Sobre la congruencia entre marco normativo y acción organizacional. Una vez más, el organismo que mejor se desempeña en este sentido es el IFE, que no sólo cuenta con las herramientas normativas adecuadas, sino que también ha logrado enfocarse correctamente a las necesidades del usuario solicitante de información. En este mismo aspecto, es destacable la labor realizada por el Infonavit, que es la organización que mayor valor arroja para el indicador US respecto a la totalidad de los OSOS. El BM, por su parte, se ubica por detrás del Infonavit y muestra una relación proporcional entre los esfuerzos realizados en materia normativa y el mejoramiento del acceso y del manejo de información para los usuarios. Un comportamiento similar es mostrado por la ASF, aunque en términos relativos ha avanzado menos que el BM. La CNDH, por su parte, es el organismo que menos congruencia ha alcanzado entre acción organizacional y marco normativo, debido principalmente a las carencias en su enfoque al usuario.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, parece evidente que en este sector el IFE es el organismo que alcanza el mayor grado de integración para todos los indicadores. El Infonavit, por su parte, también ha realizado esfuerzos significativos en estos cuatro aspectos, y se ubica como el segundo organismo del sector en materia de transparencia. El resto de los organismos se encuentran relativamente rezagados en estas cuestiones, aunque existe una leve diferencia a favor del BM. Esto puede comprobarse también mediante el ILAI ponderado por organismo para este sector, que se presenta en la gráfica 4 y la tabla 11.

Gráfica 4. ILAI por organismo, sector OBE

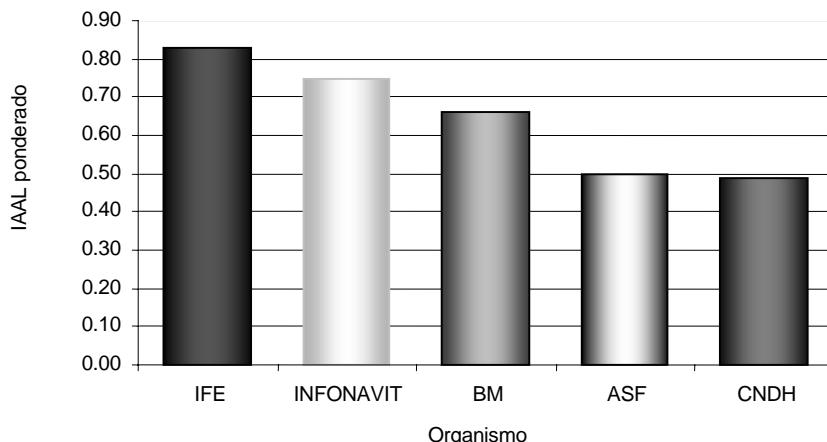


Tabla 11. ILAI por organismo, sector OBE

IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)	
IFE	0.83
Infonavit	0.75
BM	0.66
ASF	0.50
CNDH	0.49

### B. Órganos legislativos (*OL*)

Este sector se compone únicamente de dos entidades: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La gráfica 5 y la tabla 12 muestran los valores que han arrojado estos órganos en los cuatro indicadores.

Gráfica 5. Órganos legislativos

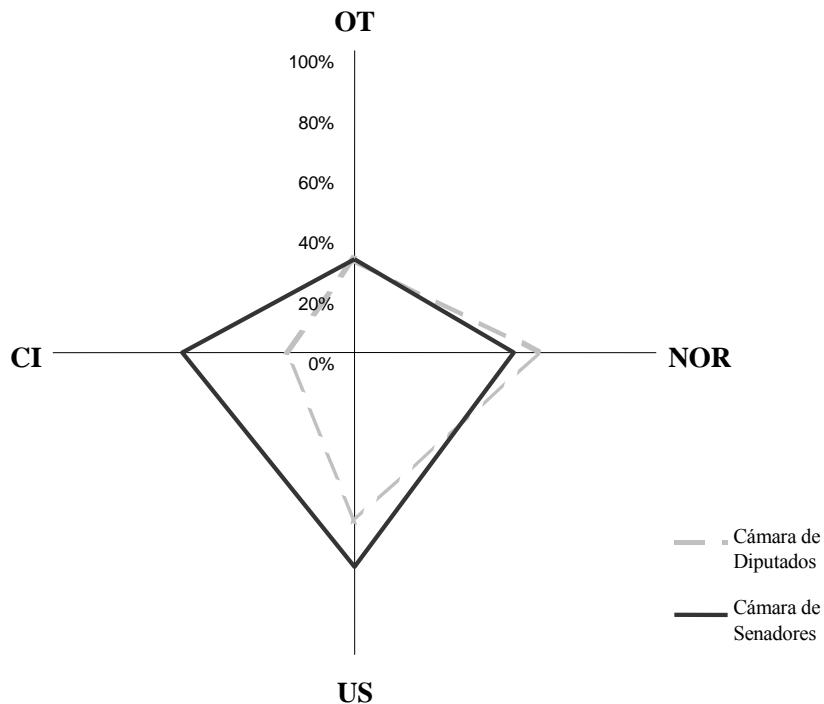


Tabla 12. Indicadores de los órganos legislativos

	<i>Órganos legislativos</i>			
	OT	NOR	US	CI
Cámara de Diputados	0.31	0.61	0.56	0.23
Cámara de Senadores	0.31	0.53	0.71	0.57

En lo que respecta al grado de correspondencia entre los principios de publicidad y transparencia y el diseño institucional, notamos que en la Cámara de Senadores se ha puesto mayor énfasis en aspectos de calidad institucional en detrimento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. La Cámara de Diputados, por su parte, muestra un grado de correspondencia significativamente bajo, pues no sólo ha sido incapaz de cumplir con la publicación de datos formales de la organización, sino que tampoco ha podido incorporar a la transparencia en el diseño de sus unidades, ni en los esfuerzos institucionales en la materia (el valor del indicador CI es el segundo más bajo respecto a todos los OSOS).

Tal como se hace evidente a través de la gráfica y tabla previas, los dos órganos legislativos han fallado en los esfuerzos de publicación de información en Internet. Esto es: ambas organizaciones no han sido capaces de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia (arrojan el tercer peor registro para el indicador OT en relación con todos los OSOS), a pesar de contar con herramientas normativas que pudieran reglamentar el manejo de la información en dichas organizaciones.

En lo que respecta al impacto del diseño institucional en los procedimientos de acceso a la información y atención de los usuarios, el Cámara de Senadores muestra una ventaja notoria a su favor ya que ha duplicado los esfuerzos de la Cámara de Diputados por incorporar la transparencia y el acceso a la información en la cultura y el diseño organizacionales.

Por último, los indicadores NOR y US muestran valores que se ubican dentro de parámetros promedio en relación con el resto de los OSOS. Esto les ha permitido a los órganos legislativos alcanzar cierto grado de coherencia entre el marco normativo y la acción organizacional vinculada a la atención del usuario. En este aspecto, es posible notar una leve diferencia a favor de la Cámara de Senadores que ha avanzado más en el cumplimiento de aspectos dinámicos vinculados a la transparencia. La Cámara de Diputados, por su parte, muestra esfuerzos proporcionales en normatividad y atención al usuario solicitante de información, aunque por debajo de lo realizado por la otra entidad.

Gráfica 6. ILAI por organismo, sector OL

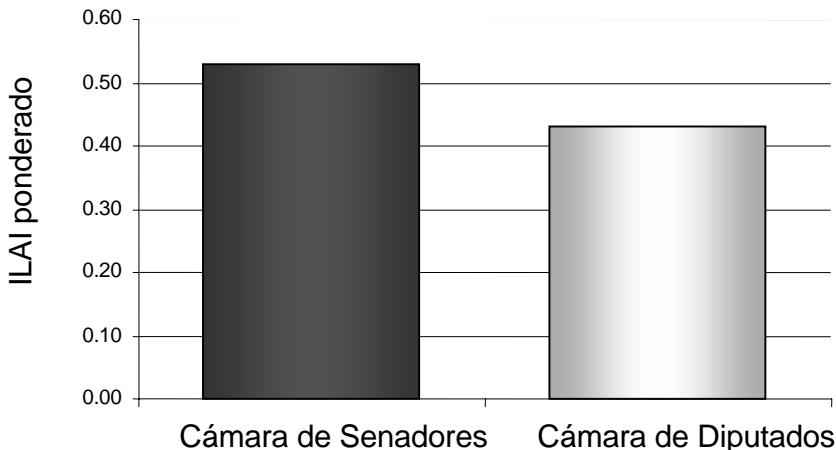


Tabla 13. ILAI por organismo, sector OL

	IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)
Cámara de Senadores	0.53
Cámara de Diputados	0.43

### C. Tribunales administrativos (TA)

Este sector se compone de las siguientes entidades: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA o TFF), el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) y el Tribunal Superior Agrario (TSA). El valor correspondiente a cada indicador se muestra en la gráfica 7 y tabla 14 que se presentan a continuación.

Gráfica 7. Tribunales administrativos

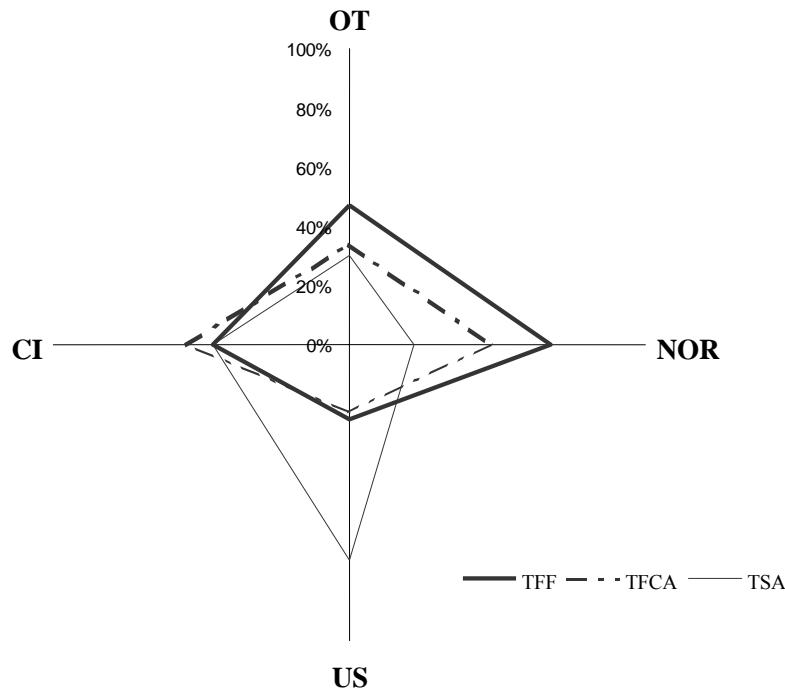


Tabla 14. Indicadores de los tribunales administrativos

	Tribunales administrativos			
	OT_REL	NOR_REL	US_REL	CI_REL
TFF	0.47	0.68	0.25	0.46
TFCA	0.34	0.48	0.23	0.55
TSA	0.30	0.22	0.73	0.46

En términos generales, este sector es el que muestra el comportamiento más heterogéneo entre sus organizaciones integrantes. En cuanto a la correspondencia entre los principios de publicidad y transparencia y el diseño institucional, los resultados muestran que el TFJFA pondera de igual forma el cumplimiento de obligaciones de transparencia y una visión de calidad institucional, mientras que los otros tribunales parecen priorizar aspectos vinculados a la calidad institucional (diseño y cultura organizacionales) más que la publicación de información respecto de datos formales de la organización.

Como puede apreciarse, aun por debajo del nivel promedio de los otros OSOS, el TFF y el TFCA han logrado dar cierta congruencia a sus herramientas normativas y al cumplimiento de las obligaciones de publicación en Internet. El TSA, por otra parte, ha fallado en establecer reglamentaciones específicas que rijan el manejo de la información en la organización (representa por una gran diferencia el valor más bajo del indicador NOR respecto a la totalidad de los OSOS).

Asimismo, esta organización tampoco ha logrado cumplir con las obligaciones de transparencia (su valor del indicador OT es el segundo más bajo), lo que la ubica —en comparación con los 16 OSOS— como la entidad que menos integración de esfuerzos ha logrado alcanzar.

En contraposición, el TSA ha realizado esfuerzos sustantivos por facilitar y mejorar para los usuarios el acceso a la información. Esto le ha permitido dar cierta coherencia a sus acciones organizacionales con relación al limitado marco normativo del que dispone.

Dicho aspecto, sin embargo, ha sido relegado por los otros dos tribunales administrativos: el TFF y el TFCA son las organizaciones que menor valor del indicador US registran comparados con la totalidad de OSOS. Esto significa que estos dos tribunales no cuentan las herramientas suficientes para dar respuesta en tiempo y forma a las solicitudes de los usuarios, lo que plantea una limitante significativa de la acción organizacional.

Por último, en lo que respecta a la correspondencia del diseño institucional para promover y mejorar la atención de los usuarios, los tres organismos parecen converger hacia un mismo nivel de integración de los diseños y la cultura organizacionales con las acciones dirigidas a la atención de los usuarios. Los esfuerzos realizados en esta materia por los tribunales administrativos se ubican en el nivel promedio del resto de los OSOS.

Vale la pena destacar que el TFJFA se encuentra en un proceso de transición en materia de diseño y política de transparencia, y que las mediciones que se reportan fueron observadas antes de que se implementaran los cambios.

Al tomar en consideración el índice ponderado, puede apreciarse cómo los tres tribunales administrativos muestran comportamientos similares en promedio (aunque considerablemente menores a los mostrados por los OBE).

Gráfica 8. ILAI por organismo, sector tribunales administrativos

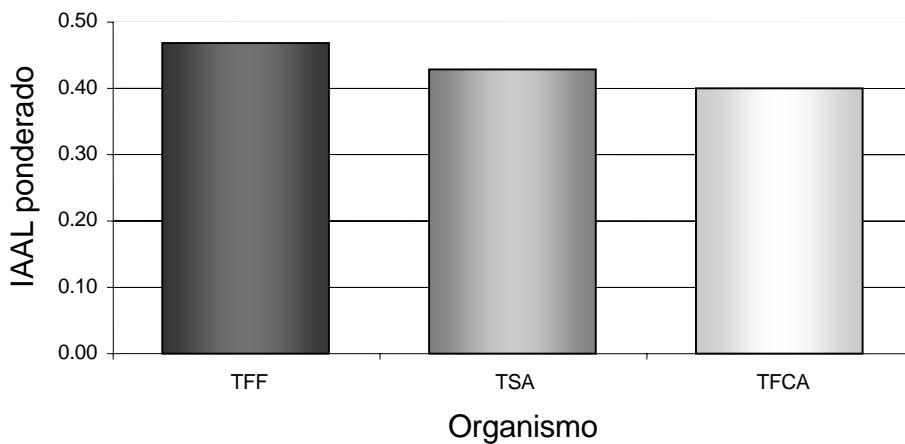


Tabla 15. ILAI por organismo, sector tribunales administrativos

IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)	
TFF	0.47
TSA	0.43
TFCA	0.40

#### D. Tribunales jurisdiccionales (TJ)

Este sector se compone de las siguientes organizaciones: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Los valores correspondientes a cada indicador se muestran a continuación.

Gráfica 9. Tribunales jurisdiccionales

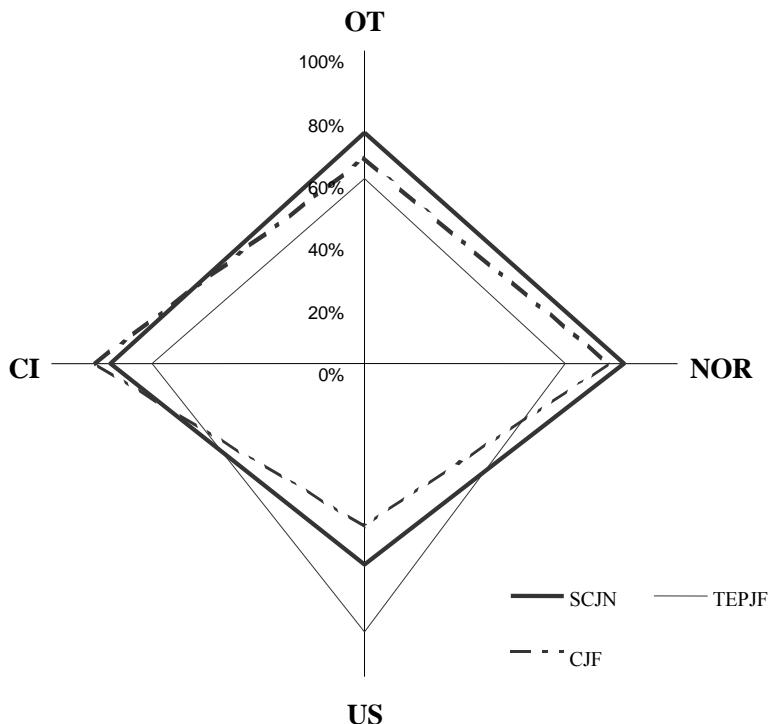


Tabla 16. Indicadores de los tribunales jurisdiccionales

	Tribunales jurisdiccionales			
	OT	NOR	US	CI
SCJN	0.74	0.83	0.64	0.81
TEPJF	0.59	0.64	0.86	0.68
CJF	0.66	0.78	0.52	0.86

Como puede apreciarse en la gráfica, en comparación con el resto de los grupos, este sector es el que muestra el comportamiento más homogéneo entre sus organizaciones integrantes y algunos de los valores más altos para los indicadores (tal es el caso del indicador CI).

Al vincular los principios de publicidad y el diseño institucional encontramos un comportamiento homogéneo de los tres tribunales, situación que refleja un ejercicio integral por dirigir los esfuerzos de la organización hacia una visión de mejora enfocada a

la transparencia en la información que publican en Internet. De acuerdo con los resultados, la SCJN está levemente más enfocada a mejorar la calidad institucional que a dar cumplimiento a las obligaciones de publicación en Internet. Un comportamiento similar es el que muestra el CJF, pero con un énfasis aún mayor en la calidad (obtiene el valor más alto para el indicador CI en comparación con la totalidad de OSOS). Por detrás de estos dos tribunales se encuentra el TEPJF, aunque con valores similares a las medias sectoriales.

En lo que respecta a la integración formal de los principios de publicidad y transparencia, los tres organismos han logrado dar congruencia a su marco normativo y a las acciones vinculadas con la transparencia y el acceso a la información. Si bien se destaca la SCJN sobre los otros dos tribunales, todos los tribunales han logrado alcanzar un nivel de integración formal por encima de la media de los OSOS.

Por lo que hace al impacto del diseño institucional en los procedimientos de acceso a la información, los tres tribunales han avanzado significativamente —y en un grado prácticamente similar— en incorporar el principio de atención a los usuarios solicitantes en el diseño y la cultura organizacionales. El CJF y la SCJN han realizado mayores esfuerzos que el TEPJF en lo relativo a la calidad institucional, pero este último, como se ha mencionado, muestra ciertas ventajas en favor de una visión enfocada al usuario. Puede verse, en términos generales, que este sector es uno de los que más ha avanzado para incorporar aspectos integrales de la transparencia en su acción, diseño y cultura organizacionales.

En cuanto a la congruencia entre marco normativo y acción organizacional, los tribunales jurisdiccionales han mostrado menores esfuerzos enfocados a la atención del usuario solicitante con relación a lo que habían hecho en materia de normatividad. Aun así, el grado de congruencia entre marco normativo y acción organizacional dirigida está en los niveles promedio de los otros sectores. Un aspecto a destacar es el del TEPJF, que en términos relativos ha avanzado más que la SCJN y el CJF en facilitar al usuario el acceso a la información, aun partiendo de una dotación normativa menor. Esto representa, en cierta forma, un esfuerzo considerable por vincular de mejor forma aspectos normativos y acciones organizacionales en materia de acceso a la información.

Es necesario 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 valores del índice US son previos al desarrollo de ese sistema. Consideramos que desde la perspectiva de las mejores prácticas puede resultar útil dedicar algunos párrafos a mencionar sucintamente las características y posibilidades de ese nuevo sistema.

Con el Acceso Sistematizado a la Información (ASI) la Corte busca implementar un sistema integral para hacer más eficiente interna y externamente el flujo de peticiones de acceso a la información (flujo que, por cierto, de 2003 a la fecha ha alcanzado un número muy importante de solicitudes). Este sistema electrónico permite la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de acceso, pero además —y esto es un elemento interesan-

te— posibilita la gestión interna de dichas solicitudes. Justo en este último punto resulta cualitativamente diferente a sistemas automatizados ya vigentes en algunos de los OSOS.

En cuanto al ingreso de una solicitud al ASI, el usuario primero deberá darse de alta en el sistema, definir nombre de usuario y contraseña. Una vez dentro, podrá añadir nuevas solicitudes o darle seguimiento en línea a las que ya haya realizado, revisar su historial de peticiones o, si lo desea, cambiar su perfil de usuario. En la pantalla en donde el solicitante escribe su petición tiene también la opción de anotar voluntariamente datos adicionales que ayuden a localizar la información y especificar la modalidad en la que desea se la entregue. Al pulsar “añadir” el sistema envía la petición y responde a su vez con un acuse de recibo. El control automatizado y el trámite de las solicitudes al interior, lo lleva a cabo un asesor del modulo de acceso. Con su propio nombre de usuario y contraseña, el asesor puede ingresar a la pantalla de solicitudes y conocer el día en que se ingresó la solicitud y la etapa del procedimiento en que está, también dar de alta nuevas solicitudes o reasignarlas a la Unidad de Enlace. Cuenta de igual manera con la opción de realizar una búsqueda detallada de solicitudes a través de criterios como la modalidad de entrega disponible, el estado en que se encuentra la solicitud, la unidad administrativa a la que se turnó, el nombre del peticionario y folio de la solicitud. El asesor puede conocer las peticiones que tiene que desahogar en el día, para esa semana o las que de hecho ya están demoradas en su resolución.

En síntesis, este sector presenta un comportamiento homogéneo entre sus organizaciones integrantes y los valores relativamente más altos para cada uno de los indicadores. Esto se hace evidente también al considerar el índice ponderado, que muestra para cada organización valores promedio por encima de las medias sectoriales. Estos tres factores ratifican lo que se ha mencionado en la sección anterior: el sector que mejor se desempeña es el de los tribunales jurisdiccionales.

Gráfica 10. ILAI por organismo, sector tribunales jurisdiccionales

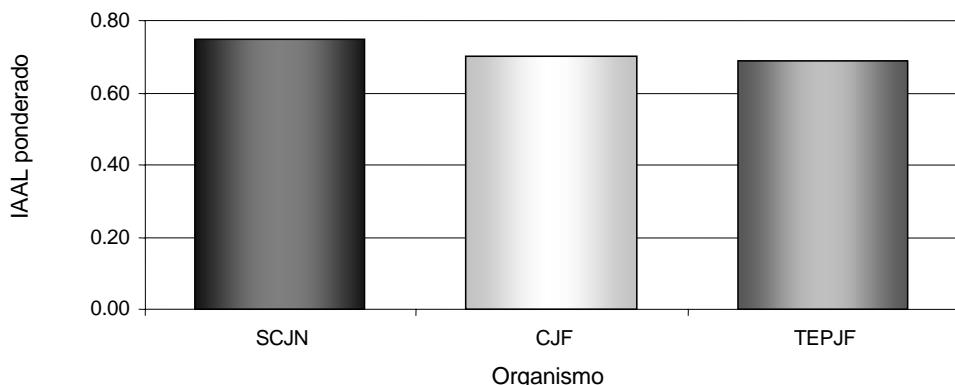


Tabla 17. ILAI por organismo, sector tribunales jurisdiccionales

IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)	
SCJN	0.75
CJF	0.70
TEPJF	0.69

### E. Universidades (U)

Las tres universidades que componen este sector son: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Autónoma de Chapingo (UAC). Los valores correspondientes a cada indicador se muestran a continuación.

Gráfica 11. Universidades

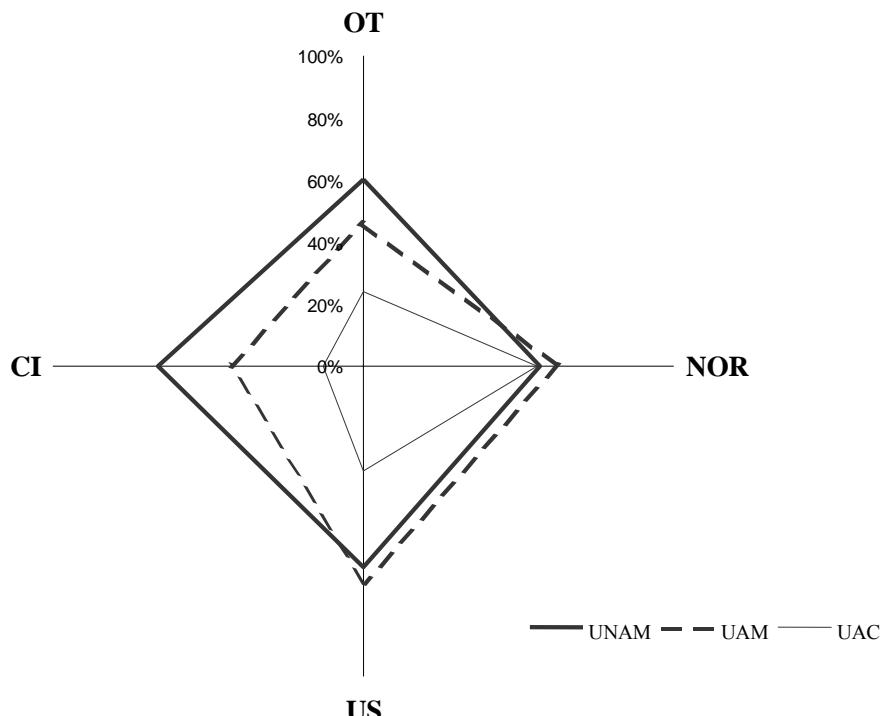


Tabla 18. Indicadores de las universidades

	Universidades			
	OT_REL	NOR_REL	US_REL	CI_REL
UNAM	0.60	0.57	0.65	0.66
UAM	0.46	0.63	0.70	0.43
UAC	0.24	0.56	0.34	0.13

En términos generales, puede observarse que la universidad que mayores esfuerzos ha realizado es la UNAM, seguida por la UAM y por último la UAC; ésta es la que registra los valores más bajos para los indicadores OT y CI en comparación con todos los OSOS.

Por lo que hace al impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional, la UAM y la UNAM muestran comportamientos similares (esta última con una pequeña ventaja). Los resultados muestran un mayor énfasis (aunque leve) de la UNAM a favor de la calidad institucional, en contraste con la UAM que parece darle más prioridad al cumplimiento de la publicación en Internet. Los pobres resultados arrojados por la UAC muestran cierto abandono tanto de los aspectos formales que tienen que ver con la publicación de su información, como de la calidad institucional, lo que ubica a la organización como la de peor desempeño en comparación con el resto de los OSOS.

En lo que respecta a la integración formal de los principios de publicidad y transparencia, las tres universidades parten de una dotación normativa similar (una leve diferencia a favor de la UAM), aunque los mayores esfuerzos por cumplir con las obligaciones de transparencia y dar congruencia a su marco normativo los ha registrado la UNAM. La UAM, por su parte, ha realizado esfuerzos formales relativamente menores en comparación con las herramientas normativas de las que dispone, mientras que la UAC prácticamente ha desatendido el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Con relación al impacto del diseño institucional en los procedimientos de acceso, la UNAM muestra ciertas ventajas respecto de las dos universidades restantes, gracias a un énfasis mayor por incorporar la transparencia y el acceso a la información al diseño y a la cultura organizacional. La UAM, en contraste, ha hecho, en materia de calidad institucional, esfuerzos proporcionalmente menores con respecto al enfoque al usuario, mientras que la UAC prácticamente no ha realizado esfuerzos institucionales significativos en esta materia.

La UAM y la UNAM, por otro lado, han avanzado de forma similar en los esfuerzos por dar congruencia al marco normativo y a la acción organizacional dirigida a la atención de usuarios solicitantes, con una leve ventaja a favor de la primera, gracias a un mayor enfoque en el usuario solicitante de información. La UAC, en contraposición, ha

relegado sus esfuerzos para mejorar y facilitarles a los usuarios el acceso y manejo de información (el valor del indicador US es el cuarto más bajo de todos los OSOS).

Para concluir, presentamos el índice ponderado para las tres universidades que componen el sector, que también refleja el diferente comportamiento de estas organizaciones, en especial de la UAM y la UNAM respecto a la UAC.

Gráfica 12. ILAI por organismo, sector universidades

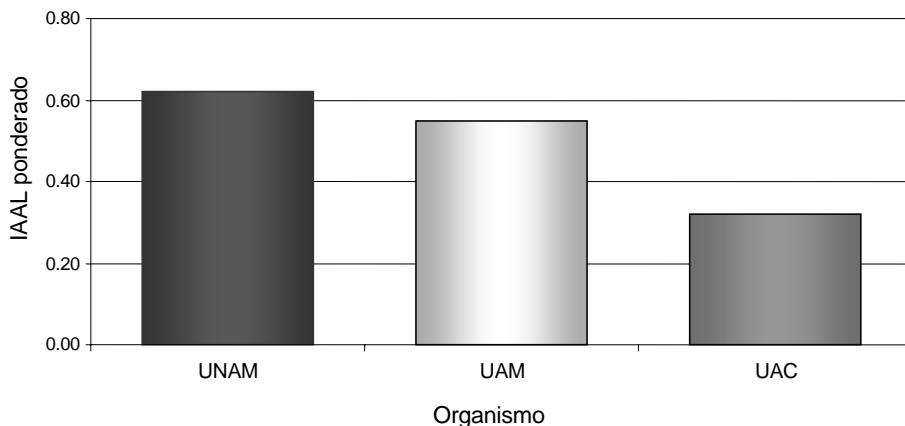


Tabla 19. ILAI por organismo, sector universidades

IAAL ponderado (promedio simple de cada indicador)	
UNAM	0.62
UAM	0.55
UAC	0.32

A continuación procederemos al análisis general de los resultados del ILAI para los OSOS.

### 3. Análisis general del ILAI<sup>32</sup>

En este apartado nos enfocamos a establecer una categoría de los OSOS de acuerdo con el nivel de implementación de la LAI que han alcanzado con base en el ILAI.

Con este propósito, hemos dividido los resultados del ILAI en tres niveles: alto, medio y bajo. Aquellas organizaciones que han arrojado un índice ponderado mayor al 0.70 las hemos identificado con un nivel de implementación alto. Los OSOS cuyo valor del índice cae entre el 0.50 y el 0.70 han sido categorizados como organizaciones con un nivel medio de implementación. Por último, los OSOS con valores del índice ponderado menor a 0.50 fueron clasificados como organizaciones con un nivel de implementación bajo. A continuación, la tabla 20 muestra esta clasificación.

Tabla 20. OSOS según nivel obtenido en el ILAI

<i>Nivel ILAI</i>	<i>OSO</i>	<i>Indicadores</i>			<i>ILAI</i>
		<i>OT</i>	<i>NOR</i>	<i>US</i>	
ALTO	IFE	0.75	0.95	0.90	0.833
	SCJN	0.74	0.83	0.64	0.755
	Infonavit	0.70	0.72	0.95	0.750
	CJF	0.66	0.78	0.52	0.705
MEDIO	TEPJF	0.59	0.64	0.86	0.693
	BM	0.51	0.75	0.72	0.660
	UNAM	0.60	0.57	0.65	0.620
	UAM	0.46	0.63	0.70	0.555
BAJO	Cámara de Senadores	0.31	0.53	0.71	0.530
	ASF	0.39	0.65	0.58	0.500
	CNDH	0.59	0.61	0.31	0.495
	TFJFA	0.47	0.68	0.25	0.465
	CD	0.31	0.61	0.56	0.428
	TSA	0.30	0.22	0.73	0.428
	TFCA	0.34	0.48	0.23	0.400
	UC	0.24	0.56	0.34	0.318

<sup>32</sup> Véase el anexo 7 de este estudio, para consultar toda la estadística descriptiva de los resultados del ILAI y su respectiva base de datos.

Como puede observarse, las organizaciones con un nivel alto en el ILAI son el IFE y el Infonavit del sector OBE, y la SCJN y el CJF del sector tribunales jurisdiccionales. De acuerdo con los resultados, estas organizaciones han alcanzado un comportamiento homogéneo respecto de los esfuerzos organizacionales en materia de implementación de la LAI, aunque con unas leves diferencias. Mientras estos OSOS parecen converger en cuanto a los principios de publicidad y transparencia (a través del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en sus páginas de Internet), así como al cuidado en la correspondencia de estos esfuerzos con un buen diseño institucional, presentan un comportamiento irregular en cuanto a la congruencia entre marco normativo y acción organizacional, así como respecto a la atención de los usuarios solicitantes. Esto último debido a un esfuerzo heterogéneo de estas organizaciones en el enfoque centrado en el usuario: los OSOS del sector OBE han hecho más énfasis en este último aspecto, mientras que las organizaciones del sector TJ, en términos relativos, han relegado este aspecto de la implementación de la LAI. Cabe destacar de nuevo que el ejercicio de observación se realizó antes de que la SCJN implementara su nuevo sistema de Acceso Sistematizado a la Información (ASI) (*véase supra*). La operación de este sistema debería incrementar en una nueva observación el valor del índice de US de esa institución y haría más congruentes y altos sus diferentes indicadores.

Por otra parte, en el nivel medio del ILAI se concentran las organizaciones de cuatro de los cinco sectores (excepto el sector TA) y también muestran un comportamiento homogéneo entre ellas. Asimismo, los OSOS de nivel medio han realizado esfuerzos significativos en cuanto al enfoque centrado en el usuario, sin embargo, han postergado el cumplimiento de obligaciones de transparencia, lo que ha jugado en detrimento de la integración formal de la transparencia y de la congruencia entre calidad y diseño institucional.

Por último, en el nivel bajo se concentran organizaciones que no sólo han obtenido pobres resultados en la implementación de la LAI, sino que también han mostrado un comportamiento muy irregular entre ellas. Con base en los resultados entendemos que la CNDH y el TFJFA han priorizado los aspectos formales vinculados a la publicación de su información en Internet, mientras han relegado los aspectos que tienen que ver con el enfoque al usuario y el diseño institucional. El caso contrario lo presenta el TFCA que se ha enfocado en los procedimientos para mejorar la atención del usuario solicitante. Por su parte, la Cámara de Diputados ha priorizado la congruencia entre marco normativo y las acciones organizacionales que redundan en una mejor calidad institucional.

Antes de finalizar esta sección, nos enfocaremos en los valores promedio de cada indicador, dado que pueden utilizarse como aproximaciones al peso específico que tienen estas variables para incorporar los principios de transparencia y acceso a la información de forma integral en las organizaciones analizadas.

Como puede observarse en la tabla 21, el indicador cuyo valor promedio ha sido más alto es el que mide el enfoque al usuario, seguido por el de normatividad y el de

calidad institucional (diseño institucional) que prácticamente arrojan valores similares. En último lugar se encuentra el indicador que captura el cumplimiento de las obligaciones de transparencia publicadas en Internet.

Tabla 21. Índices ponderados (estadística descriptiva)

		<i>Indicadores</i>				
		OT	NOR	US	CI	
TOTAL	Media	0.47	0.56	0.6	0.55	
	Valor mínimo	0.23	0.22	0.23	0.14	
	Valor máximo	0.76	0.93	0.95	0.86	
	Desviación estándar	0.18	0.16	0.23	0.19	

Esto parecería indicar que los OSOS, si bien priorizan mejorar y facilitar a los usuarios el acceso a la información, dan tanta importancia al hecho de contar con instrumentos normativos que rijan el manejo de información y la internalización de la transparencia en el diseño de unidades decisorias, que dejan rezagado el cumplimiento de obligaciones de transparencia. Este asunto no parece menor si observamos que la mayor incidencia en el rezago de la publicación en Internet se concentra en rubros que naturalmente presentan resistencias en una organización pública: remuneraciones de los servidores públicos, manejo del presupuesto, contrataciones, resultados de auditorías, por mencionar algunos (para una revisión detallada véase el anexo 1 del presente estudio).

Así, los OSOS vistos como un conjunto, parecen avanzar en una incorporación poco parsimoniosa de la lógica de la transparencia, ante un incentivo exógeno débil. Parecía lógico pensar que esta errática implementación de la LAI implica una reacción básicamente organizacional y directiva por parte de los OSOS. Es decir, la agenda de la transparencia avanza por razones particulares a cada organización: una importante resistencia a develar información “delicada”, avances normativos básicos, atención al usuario como un principio de respuesta para evitar problemas legales o de imagen y una incorporación básica de los principios de la transparencia en el diseño y la calidad de la acción institucionalizada del organismo.

En este marco, la internalización de la transparencia como un valor guía de la organización puede fungir como un contrapeso interno que ayude a revertir no sólo el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, sino también a “auto-acotar” el margen de maniobra legal que les permite dicho incumplimiento. Llevando el argumento aún más lejos, puede pensarse que este proceso de endogeneización de la transparencia (capturado por el indicador CI) también puede mejorar el enfoque al usuario y la calidad de la reglamentación interna en materia de transparencia y acceso a la información.

En consecuencia, es posible plantear la siguiente hipótesis. La naturaleza de este tipo de organizaciones (los OSOS) y la forma en que la LAI ha sido diseñada como un mecanismo exógeno para inducir y vigilar el cumplimiento de estas obligaciones, determinan un comportamiento relativamente errático de los primeros ante la carencia de un supervisor externo, papel que juega el IFAI al interior de la APF. Lo anterior podría significar que en el caso de los OSOS, la demanda por acceso a la información (las solicitudes de información) funcionan como un mecanismo de control externo que ayuda a complementar la forma en que la LAI ha sido construida para inducir y vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los OSOS. Aunque la prueba de esta hipótesis no corresponde al análisis desarrollado en el estudio, se considera su revisión en un nivel muy preliminar, en el siguiente apartado de esta sección.

#### *4. Análisis para entender la relación entre demanda de solicitudes de acceso a la información y nivel de implementación de la LAI*

En este último apartado incluimos en el análisis una nueva variable: el número de solicitudes de acceso a la información que han recibido los OSOS. A esta variable la hemos llamado demandas de solicitudes de información. Ésta será utilizada para analizar su relación con el nivel de transparencia de los OSOS (capturado por el índice ponderado ILAI). Con este objetivo, este último análisis consiste en:

1. Realizar un breve estudio de tendencias de estas dos variables; y
2. Correr una regresión simple donde la variable dependiente sea la cantidad de demandas de información y la variable explicativa está representada por los valores del ILAI para cada organización. Esta última línea de investigación nos servirá para complementar el análisis de tendencias.

En lo que respecta a la primera línea de análisis, nos enfocamos en la gráfica 13 que muestra las tendencias entre las dos variables de acuerdo a los datos con los que disponemos. La gráfica se ha construido con los datos exhibidos en la tabla 22 que reporta el número total de solicitudes de información que los OSOS han recibido durante el periodo de junio 2003 a junio 2005 (no se cuenta con el número de solicitudes de información sólo en el caso del TFCA).<sup>33</sup>

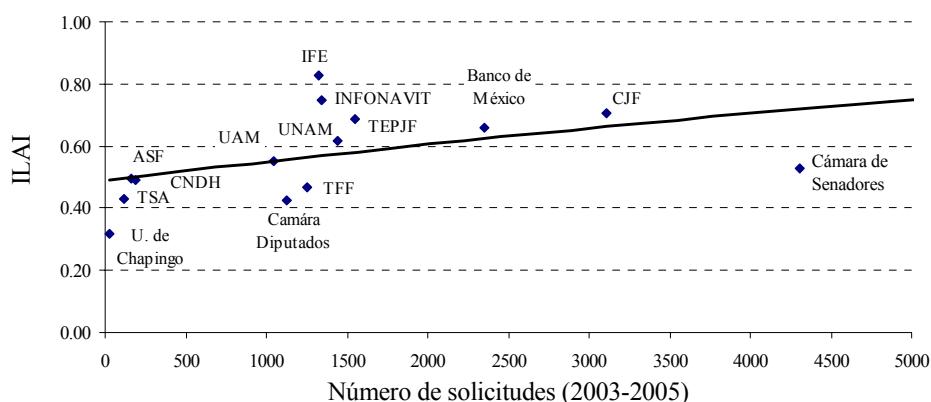
<sup>33</sup> La integración de la información respecto al número de solicitudes fue muy compleja y los datos que presentamos deben tomarse con precaución. La razón es que la estadística tanto respecto del número de solicitudes como del periodo reportado varía notablemente entre los diferentes OSOS. Por ejemplo, algunos reportan los datos agregados en periodos que corresponden de junio a mayo, mientras que otros presentan los datos en periodos de enero a diciembre. Resultaría extraordinariamente útil estandarizar la manera de reportar los datos en los diferentes informes para hacer comparaciones útiles.

Tabla 22. Número de solicitudes de información y resultados del ILAI

<i>Sujeto obligado</i>	<i>Número de solicitudes de información</i>	<i>Índice ponderado ILAI</i>
U. de Chapingo	29	0.319
TSA	118	0.428
ASF	161	0.498
CNDH	187	0.492
UAM	1046	0.552
Cámara de Diputados	1127	0.427
TFF	1249	0.466
IFE	1326	0.829
Infonavit	1341	0.749
UNAM	1443	0.618
TEPJF	1554	0.689
Banco de México	2348	0.660
CJF	3109	0.705
Cámara de Senadores	4302	0.528
SCJN	28398	0.753

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de los informes de los diferentes OSOS e información proporcionada en los cuestionarios.

Gráfica 13. ILAI y número de solicitudes de información, según OSO



De acuerdo con los valores reportados en la tabla anterior y la gráfica correspondiente, pueden realizarse dos tipos de observaciones: una de carácter general y otra que intente explicar los casos atípicos. En términos generales, como puede apreciarse mediante la recta de tendencia, existe una relación positiva entre el número de solicitudes de información y el nivel de implementación de la LAI en los OSOS. Esto parecería indicar que, ante un mayor número de requerimientos externos de información, estas organizaciones tienen la necesidad de estar mejor preparadas para darles cumplimiento, lo cual implica realizar mayores esfuerzos relativos en materia de normatividad, de atención al usuario y de calidad en el diseño institucional. Desde este punto de vista el número (y complejidad) de las solicitudes de información pueden estar funcionando en algunos casos como un mecanismo de control o de incentivo externo que ayuda a complementar la forma en que la LAI ha sido construida para inducir y vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los OSOS. Un estudio longitudinal, a partir de esta observación, podría en el futuro dar mayor claridad a esta hipótesis.

Existen sin embargo dos casos atípicos, que son IFE y la SCJN. El IFE ha sido el organismo que mejor se ha desempeñado en materia de implementación de la LAI de acuerdo con los análisis previos, sin embargo, no ha recibido el mayor número de solicitudes de información (ni siquiera promedio, previa exclusión de la SCJN en el cálculo). La SCJN, por otra parte, recibió el mayor número de solicitudes durante el periodo estudiado aquí (siete veces más que la segunda organización con mayor cantidad de demandas de información), pero no ha sido la que mayor nivel de implementación de la LAI ha alcanzado (si bien su comportamiento le ubica en el segundo sitio en tal índice).<sup>34</sup>

En el caso del IFE, encontramos explicación a este fenómeno en la naturaleza misma de esta organización, es decir, un organismo que se encuentra en constante vigilancia y control por parte de otras organizaciones: los partidos políticos. De esta forma, las demandas de información pierden terreno como mecanismo de control externo a manos de los partidos políticos, quienes son los encargados de exigir y vigilar, en forma cotidiana, el acceso a la información del IFE. En otras palabras, sus principales “vigilantes” sociales, los actores más interesados en conseguir información de la organización, se encuentran, de alguna manera, dentro de la misma organización. Por otro lado, la historia del IFE permite explicar cómo buena parte de su diseño institucional está orientado a la producción de confianza mediante diversos mecanismos de control internos y de transparencia. No por casualidad el IFE aventaja en muchos aspectos a los demás OSOS en esta materia.

El caso del SCJN, por su parte, puede entenderse de acuerdo con la naturaleza de la información solicitada. Esto significa que las solicitudes de información que pueden atenderse de forma rutinaria o con un grado de complejidad relativamente bajo, por lo

<sup>34</sup> Con fines de claridad en la interpretación de la gráfica 13, no se consideró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a que el número de solicitudes excede en demasiado a lo registrado por los otros OSOS (28,398 solicitudes).

que no generan mayores transformaciones al interior de la organización. Si bien el flujo de información es considerable, y es un avance significativo en términos de cultura de transparencia, que un número importante de expedientes judiciales estén abiertos, muchos de éstos se pueden considerar documentos rutinarios dentro de la lógica organizacional. Esto explicaría que el relativamente enorme número de solicitudes (comparando dentro del universo de los OSOS) que recibe, no necesariamente esté acompañado por correspondiente nivel del índice ILAI.

Como se ha mencionado, la segunda línea de análisis de esta sección consiste en una estimación lineal simple, para lo cual utilizamos los datos reportados en la tabla 22. Cabe recordar, en este sentido, que ahora la variable dependiente es la cantidad de demandas de información que han recibido los OSOS en el periodo junio 2003-junio 2005, mientras que la variable explicativa está representada por los valores del IIL para cada organización (contamos, por lo tanto, con 15 observaciones para cada variable). El modelo es el siguiente:

$$D = \alpha I + e$$

Donde D representa al número de solicitudes de información,  $\alpha$  es el coeficiente que explica la variabilidad de la demanda a través del índice ILAI, representado por I, mientras que el error e captura la variabilidad en D que no puede ser explicada por el índice.

Los resultados de la regresión se muestran a continuación.

**Model Summary**

Model	R	R Square <sup>a</sup>	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.492 <sup>b</sup>	.242	.188	6793.34212

a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.

b. Predictors: INDICE.

Coefficients <sup>a,b</sup>

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations		
	B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part
1 INDICE	6197.01	2932.47	.492	2.113	.053	.492	.492	.492

a. Dependent Variable: DEMANDAS.

b. Linear Regression through the Origin.

De acuerdo con el valor del coeficiente  $\alpha$ , este modelo muestra que el índice ILAI puede explicar aproximadamente el 50% de la variabilidad de la demanda de solicitudes de información, lo cual representa un grado de explicación aceptable. Sin embargo, el resultado del R cuadrado (coeficiente de determinación) muestra que este modelo lineal se encuentra limitado para explicar la demanda de solicitudes: en términos de su variabilidad puede explicar el 24%. Esto puede deberse a problemas en la especificación de las variables —de su relación— al número reducido de observaciones con el que contamos o por no incluir variables relevantes para explicar este fenómeno.

Lo que sí se puede encontrar bajo este análisis, en otras palabras, es que existe un efecto importante positivo, entre el esfuerzo organizacional para atender mejor las solicitudes y transformar su cultura interna, y la demanda de solicitudes ante una percepción de los actores sociales de que al solicitar información, la organización responderá con atención y precisión. De la misma manera, esta relación busca comprender si es posible que una estrategia de baja implementación se vea fortalecida por una percepción de los actores sociales que les inhiba a solicitar información para evitar frustraciones ante una baja calidad de la respuesta organizacional. Un estudio longitudinal de esta relación podría dar pistas interesantes sobre este comportamiento estratégico.

Por tanto, el análisis sería sumamente útil en la medida en que pueda replicarse en el tiempo para así contar con una herramienta de comparación que nos permita, a través de los años, vislumbrar el grado de incidencia del índice ILAI sobre el comportamiento de la demanda de acceso a información pública, incluso con la agregación de todos los sujetos obligados por la LAI, es decir, también incluir en el análisis al Poder Ejecutivo Federal.