

Dimensión
usuario
simulado



Introducción

Para finales del 2014, se han aprobado 100 leyes de acceso a la información pública en el mundo. La calidad de la normatividad y las garantías que proporcionan al ejercicio efectivo del derecho de acceso presentan un mapa heterogéneo, sin embargo, una característica común en todas estas normatividades es reconocer que los ciudadanos pueden solicitar a las instituciones gubernamentales información específica sobre asuntos particulares. Esta particular característica ha dado lugar a interesantes estudios empíricos sobre el uso de la información para propósitos concretos, como el desarrollo local o el combate a la corrupción. Entre estos análisis también destacan aquellos que exploran el proceso de recepción, atención, y respuesta a solicitudes de información. En estos análisis se ha encontrado inconsistencias en la norma que limitan el ejercicio del derecho (Argentina), inexistencia de un proceso preestablecido que permita la gestión de estas solicitudes (Ríos Cázares y Cejudo, 2013), o complejidades que se insertan al proceso con motivo de la información solicitada o, en respuesta al perfil del solicitante (FUNDAR, 2013a, 2013b, 2014; Roberts 2010).

En este especial aspecto de la política de transparencia, México tiene un lugar destacado en términos comparados. Desde el 2002, año en que entraron en vigor las primeras leyes de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país, el énfasis inicial en cuanto a la implementación de la reforma fue en la creación de un proceso claro para que todos los mexicanos podamos acercarnos a las instancias gubernamentales y solicitar información de manera directa. Así, hubo voces que indicaban que en algunas entidades el acceso era restringido pues las instituciones requerían del solicitante información no necesaria; establecían costos prohibitivos para la culminación del proceso (pagos, por ejemplo); no respondían en el tiempo legal establecido – con lo que se eliminaba el principio de oportunidad de la información–; o bien porque declaraban la inexistencia o reserva de información que debería contar en sus registros o ser pública. La conclusión fue clara: el derecho era único, pero

las políticas eran heterogéneas (Merino, 2006) y el resultado fue que organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos comprometidos con la transparencia gubernamental, redoblaron esfuerzos para supervisar y exigir que el derecho de acceso a la información, materializado en el derecho solicitar información a las instituciones gubernamentales, estuviera garantizado no sólo con normas, sino también con procesos.

La Métrica 2010, dio cuenta del resultado de este proceso de construcción de instituciones y procesos al corroborar que “[l]as normas e instituciones que articulan el sistema de transparencia en México han construido un conjunto de procesos que definen cómo el ciudadano solicita y obtiene información pública de sus gobiernos” (Cejudo y Zavala, 2012). Y esto, en perspectiva comparada no es una cosa menor. Sin embargo, en aquel estudio también se identificaron fallas relevantes que hacían tomar con cautela el haber consolidado la existencia de procesos. Por ejemplo, se destacó la heterogeneidad en el ejercicio del derecho a través de solicitudes en cuanto al proceso (pues los mecanismos de acceso no eran los mismos o no funcionaban con las misma efectividad), los tiempos de respuesta y, sobre todo, la calidad de la respuesta en dos ámbitos que conviene desatacar. Primero, la entrega de la información solicitada en su totalidad o la inclusión en la respuesta de las razones por la cuales no se proporcionaba toda la información solicitada. Esto es, los sujetos obligados entregaban respuestas, pero no atendían en su conjunto la solicitud presentada. Segundo, aún más grave, el análisis dejó en claro que la existencia de procesos no suplía la calidad de la información entregada. En no pocas ocasiones se detectó que las respuestas estaban conformadas por información inexacta o terminantemente equívoca.

¿Qué ha ocurrido en los últimos cuatro? La evidencia sugiere que se ha trabajado en fortalecer elementos del proceso. Por ejemplo, la mayoría de las entidades adoptaron el sistema Infomex como plataforma principal para la gestión de solicitudes de información, con lo que se estandarizó en buena parte del país, el mecanismo inmediato de acceso; y en

la mayoría de las entidades se han creado principios de gestión de solicitudes de información al interior de los sujetos obligados (aunque con diversos grados de efectividad). Y la evidencia también sugiere que se ha avanzado poco sobre la calidad de la información proporcionada por las instituciones públicas.¹

Con esta información en mente, la Métrica 2014 ajustó la metodología empleada cuatro años antes y diseñó un ejercicio de usuario simulado que pretende ser más específico en la evaluación del proceso de recepción, atención y resolución de solicitudes de información y en el análisis de la información provista por las instituciones. Así, el ejercicio de usuario simulado que se presenta en este reporte analiza el proceso y añade al estudio elementos específicos sobre el contenido de la respuesta. Si bien no fue posible (dada la magnitud de la tarea) evaluar la veracidad y calidad de la información presentada, la metodología sí nos permite conocer si la completitud de la respuesta en consideración con el rango de información solicitada.

El ejercicio de usuario simulado de la Métrica 2014 organizó el análisis en dos grandes componentes. Primero, se llevó a cabo un análisis exhaustivo del proceso, en el que se incluyó el monitoreo de los mecanismos para solicitar, la gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta; y segundo, se incluyó una valoración de la completitud y ciertos aspectos de la calidad de la respuesta, como por ejemplo, la correspondencia entre la información recibida y lo solicitado y la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta. Los siguientes apartados presentan en detalle la metodología empleada y los principales hallazgos del análisis.

Análisis

Los datos que se reportan en este capítulo provienen de un ejercicio de usuario simulado, en el que se enviaron cinco solicitudes de acceso a la información a una muestra

preseleccionada de 18 sujetos obligados para las entidades federativas y 16 sujetos obligados para la federación (tabla 1). Aquí es importante mencionar que la selección de municipios evaluados para las entidades federativas incluyó a los tres más poblados en la entidad, con la intención de mantener un sesgo sistemático en la muestra, pues los municipios más poblados suelen ser los más sofisticados en términos de infraestructura y gestión. En aquellos casos en los que el municipio capital no formaba parte de este conjunto, se añadió a la muestra. Así, se enviaron un total de 2950 solicitudes de información.²

Tabla 1: muestra de sujetos obligados en el ejercicio de usuario simulado

Entidades	Federación
Titular del Ejecutivo	Titular del Ejecutivo
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación
Finanzas	SHCP
Desarrollo Social	SEDESOL
SSP	SSP
Salud	Salud
Educación	Educación
Poder Judicial	Poder Judicial
Poder Legislativo	Poder Legislativo
Auditoría Superior	Poder Legislativo-Diputados
Instituto/Comisión de Transparencia	Auditoría Superior
Instituto Electoral	Instituto/Comisión de Transparencia
Comisión de Derechos Humanos	Instituto Electoral
Comisión del Agua	Comisión de Derechos Humanos

1. Al respecto, conviene revisar el texto de Fundar, Centro de Análisis e Investigación (Fundar, 2013) que presenta la experiencia como solicitante de información en materias específicas, tales como, derecho a la salud, contrataciones, gastos de publicidad, entre otros.

2. De acuerdo al número de sujetos obligados abarcados en la propuesta técnica de este estudio y al número de solicitudes que para cada uno se propuso presentar se debieron presentar 2,970 solicitudes. Sin embargo, 20 solicitudes de acceso no pudieron presentarse toda vez que en algunas entidades algunos sujetos obligados establecidos en la muestra no existen. Sobre los municipios incorporados, ver Anexo 3-1.

Tabla 1: muestra de sujetos obligados en el ejercicio de usuario simulado (continuación)

Entidades	Federación
DIF	Comisión del Agua
Municipios y delegaciones1*	DIF
Municipios y delegaciones2	
Municipios y delegaciones3	

* El anexo Anexo 3-II indica los municipios seleccionados.

La técnica del “usuario simulado” (en adelante US) es de gran utilidad para el diagnóstico y evaluación de procesos del sector público, pues permite obtener información detallada sobre el funcionamiento real de un proceso de atención o gestión. Así, el ejercicio de US es una herramienta que permite analizar el funcionamiento cotidiano del ejercicio del derecho de acceso a la información. Por otra parte, la muestra de sujetos obligados que se incluye en la Métrica 2014 es equivalente a la del ejercicio anterior, con lo cual se sostiene un equilibrio en la inclusión de materias sustantivas del sector público.

El contenido de las solicitudes de información tiene por objetivo evaluar el proceso de respuesta de los sujetos obligados en tres ámbitos. Primero, el acceso a la información que es de carácter transversal y que sólo varía en grado de complejidad. Segundo, el acceso a información que atañe a responsabilidades sustantivas del sujeto obligado; y finalmente, el acceso a información de no obvia publicidad, esto es, información que puede ser sujeta a reserva por criterios de protección de datos personales o bien, porque cumple con las hipótesis de información reservada.

Así, se generaron cinco solicitudes de información: las primeras dos fueron equivalentes para todos los sujetos obligados de la muestra (misma redacción) y aluden a información es

transversal y de obvia publicidad. La única distinción entre ellas es el grado de complejidad. La pregunta general sencilla solicitó el cuadro general de clasificación archivística, la guía simple de archivos, así como el catálogo de disposición documental vigentes de la dependencia para 2012 y/o 2013. La pregunta general compleja se dividió en dos apartados y solicitó información y/o documentos que presentaran el tipo de plataforma que utiliza la dependencia para su página web, especificando programa, versión vigente y lenguaje principal en el caso de que sea un desarrollo interno, y se solicitó información sobre el área responsable de la publicación de contenidos en el portal, así como copia de protocolo, manual, oficio o cualquier documento de regulación interna en donde se establezcan los criterios para definir el contenido del portal, así como los procesos de actualización de información.

La tercera solicitud se redactó tomando en consideración las responsabilidades específicas de cada sujeto obligado (pregunta particular). En esta solicitud, se buscó generar preguntas espejo entre la Federación y las entidades y, en algunas ocasiones, se buscó realizar versiones ajustadas de solicitudes recurrentes.³ Las solicitudes cuarta y quinta tuvieron una lógica distinta, pues se asumió que la información solicitada no debía entregarse al solicitante por razones de protección de datos personales o porque los datos eran congruentes con causales de reserva. Así, la tercera solicitud que aludía a datos personales solicitó información sobre si el titular de la dependencia contaba con título profesional (licenciatura, ingeniería, maestría y/o doctorado) y de ser el caso, se requirió copia del título y cédula profesional. La quinta pregunta (información de posible reserva) solicitó el número total de personas a cargo de la vigilancia del inmueble en el que se ubicaba el titular de la dependencia, así como los turnos y la descripción del armamento a disposición de este personal.

Como se mencionó, el análisis de las solicitudes se dio en dos perspectivas. Por un lado, se evaluaron variables sobre el proceso de la solicitud de información; y por otro lado, se evaluaron variables vinculadas con la calidad de la respuesta

3. El detalle de estas preguntas se encuentra en el Anexo 3-2. Se incluyeron solicitudes sobre información que otras organizaciones sociales han requerido. Esto fue con la explícita intención de conocer si la familiaridad de la solicitud para algunos sujetos obligados, sesgaba de alguna manera la respuesta. El análisis preciso de este sesgo no se incorpora en este reporte.

a cada tipo de solicitud. En lo que concierne a proceso, el equipo de investigación capturó para cada uno de los cinco tipos de solicitud, 37 variables distintas que permitieron dar seguimiento puntual a la presentación de la solicitud y la recepción de la respuesta. En lo que respecta a la calidad de la respuesta, se crearon “cédulas de evaluación” con las que se capturaron variables comunes y variables específicas de calidad de la respuesta para cada tipo de solicitud.

Metodología del subíndice de usuario simulado

Proceso – análisis general

El proceso de respuesta, de todos los componentes, se evaluó a partir de cuatro indicadores:

1. Primero, el cumplimiento del plazo legal, en donde se otorgó el valor de 1 si el sujeto obligado cumplió el plazo legal en la respuesta a la solicitud de información. Esta variable tomó en consideración calendarios específicos, prevenciones y prórrogas. Aquí es interesante notar que al solicitar a los órganos garantes los calendarios de labores vigentes en el estado para realizar el cálculo de los días laborales, el equipo de investigación recibió alrededor de 60 calendarios distintos. En no pocas ocasiones, los calendarios de labores dentro de una misma entidad variaban de acuerdo con el sujeto obligado del que se tratara, de tal suerte que el conteo de días hábiles para la determinación de los plazos legales se corroboró de manera individual

para cada uno de los 592 sujetos obligados que conformaron la muestra de análisis.

2. El segundo indicador general, denominado “celeridad”, denota la rapidez con la cual fue entregada la respuesta al ciudadano, independientemente de la información recibida; es decir, no constituye una evaluación de la calidad de la información, sino de la velocidad con la que el solicitante recibe respuesta. Esta variable es relevante porque permite afinar la evaluación con la que el solicitante recibe información: responder dentro del plazo legal es una obligación del sujeto obligado, hacerlo con celeridad es un factor positivo que debe considerarse. El cálculo de esta variable incorpora dos datos objetivos del proceso: el plazo legal de respuesta (considerando si se trata de días hábiles o naturales) y el tiempo real de respuesta medido en días hábiles o naturales, según corresponda. La fórmula de cálculo es la siguiente:

$$C=P/TL; P=TL-TR$$

Donde C refiere a celeridad, TL al plazo legal y TR al tiempo real de respuesta.

El cálculo permitió identificar dos situaciones generales:

Si $P < 0$ entonces la respuesta ocurrió fuera del plazo legal.

Si $P \geq 0$ entonces la respuesta ocurrió dentro del plazo legal.

La celeridad de la respuesta sólo se analiza en aquellos casos donde $P \geq 0$ (es decir, se respondió dentro del plazo legal) y no hubo prórroga. Esto es así porque la prórroga, por definición, elimina el principio de celeridad. El valor resultante indica la proporción del plazo legal que no fue empleada por el sujeto obligado para emitir la respuesta. Este cálculo permite mantener consistencia en los

valores del índice, en donde el valor mínimo es 0 y el valor máximo e ideal es 1. La interpretación del resultado es como sigue:

Un valor de $C=0$ indica que el sujeto obligado respondió en el último día del plazo legal. Esto se considera celeridad nula

Un valor de $0 < C < 1$ indica un grado de intermedio de celeridad, en donde $C \rightarrow 0$ indica menor celeridad y $C \rightarrow 1$ indica mayor celeridad.

Un valor de $C=1$ indica que el sujeto obligado respondió el mismo día en el que se acreditó la recepción de la solicitud de información y por lo tanto recibe el valor máximo.

Con este indicador es posible jerarquizar el desempeño de los sujetos obligados, pues el valor es mayor cuando el sujeto obligado responde antes de la fecha límite que impone el plazo legal, y éste es superior a una situación en la que el sujeto obligado responde en el límite del plazo legal. En tercer lugar estarían situaciones en las que el sujeto obligado responde en el plazo legal, pero solicitó prórroga, y ésta generará un valor superior a aquélla en la que el del sujeto obligado responde fuera del límite.

3. El tercer indicador aplicado a todo tipo de solicitud refiere a la presentación de la respuesta en lenguaje claro. Este es un tema polémico dado que para muchos sujetos obligados se trata del cumplimiento de una disposición normativa que demanda un lenguaje relacionado con la norma. Sin embargo, el estudio comparado de la transparencia es unánime en afirmar que un importante aspecto de la transparencia efectiva es el

compromiso por un lenguaje no arbitrario de tal manera que las palabras y los conceptos sean de fácil entendimiento, la posibilidad de una verificación independiente, y más información y

justificación en menor número de documentos (Alt et al., 2002: 235).⁴

Para este indicador, se evaluaron cuatro aspectos: la no duplicación de la pregunta, el uso moderado de jerga legal, el empleo de oraciones sencillas y la ubicación de la respuesta. El dato que se reporta constituye el promedio de estas variables dicotómicas.

4. Finalmente, el cuarto indicador general corresponde al mecanismo de respuesta, es decir, facilidad en que el sujeto obligado proporciona al ciudadano la información solicitada. Es una variable categórica que valora la entrega de la información por medios electrónicos, siendo la entrega presencial previa identificación, el valor menor.

Calidad de la respuesta – evaluación por tipo de solicitud

Componente A: información de obvia publicidad

Para el primer componente, se incorporó sólo un indicador adicional a los de proceso: la completitud de la respuesta. Para las solicitudes general sencilla, general compleja y pregunta particular se analizó si la respuesta incluyó toda la información solicitada, o bien, si permitió al ciudadano conocer la situación de toda la información solicitada. Para ello, en la redacción de las solicitudes se requirió siempre un número predeterminado de datos o documentos, de tal manera que en la respuesta se pudiese crear medición porcentual de la información proporcionada. Así, el indicador de completitud constituye el porcentaje de datos presentados en relación con los datos solicitados. El indicador genera un resultado entre 0 y 1, donde 1 indica que se entregó toda la información

requerida. Aquí es fundamental tener en consideración que este indicador no evalúa la calidad de la respuesta, sólo la completitud de la misma.

Componente B: datos confidenciales

Para el segundo componente, que refiere a datos confidenciales, se crearon dos indicadores específicos. Primero, un indicador de completitud que, al igual que el indicador anterior, evalúa si la respuesta incluyó la información solicitada, o bien, si permitió al ciudadano conocer la situación de la información solicitada, pero tomando en consideración criterios sobre el manejo de datos personales. El indicador genera un resultado entre 0 y 1 siguiendo la misma lógica.

El segundo indicador evalúa la calidad de la respuesta y no se calculó para aquellas respuestas que declararon la inexistencia de la información. En los casos contrarios (reserva o entrega parcial o total de la información solicitada), el indicador de calidad de la respuesta evalúa la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta, en la consideración de que la información solicitada aludía a datos personales. Para la evaluación, se consideraron cuatro aspectos:

- a) Si se negaba la información por ser dato personal con o sin fundamento, se otorgaba un valor nulo dado que resultaba impropio la negativa.
- b) Si se mencionaba el consentimiento del titular de la información para su entrega, se otorgaba un punto y en caso contrario la variable toma el valor de cero.
- c) Si se entrega una versión pública de los documentos solicitados, se otorgaba un punto y en caso contrario la variable toma el valor de cero.
- d) Finalmente, se consideró la calidad de las versiones públicas a partir de la inclusión o no de tres elementos: firma, foto y CURP del titular. Si la versión pública incluye la fotografía y firma se otorgó un tercio de punto por cada elemento, y se otorgó un tercio de punto en caso de no incluir la CURP.

4. Traducción propia.

Tabla 2: resumen variables – usuario simulado 2014

	Componente A	Componente B	Componente C
Tipo de pregunta	Pregunta general sencilla Pregunta general compleja Pregunta Particular	Pregunta datos confidenciales	Pregunta información reservada
Variables de proceso	1. Cumplimiento de Plazo Legal 2. Celeridad de respuesta 3. Lenguaje claro 4. Mecanismo de respuesta	1. Cumplimiento de Plazo Legal 2. Celeridad de respuesta 3. Lenguaje claro 4. Mecanismo de respuesta	1. Cumplimiento de Plazo Legal 2. Celeridad de respuesta 3. Lenguaje claro 4. Mecanismo de respuesta
Variables específicas	5. Completitud	6. Completitud DC 7. Calidad de argumentación DC	9. Calidad de argumentación IR
Valores promediados por componente	Promedio simple variables 1+2+3+4+5	Promedio simple variables 1+2+3+4+6+7	Promedio simple variables 1+2+3+4+8
Valores subíndice de usuario simulado por sujeto obligado	Promedio simple de los componentes A,B y C		

Este indicador es un promedio simple de los cuatro elementos arriba descritos, y tiene un rango de 1 a 0.

Componente C: información reservada

El tercer componente refiere a la solicitud que fue redactada con la intención de que la información solicitada fuera considerada dentro de las hipótesis de reserva. Para esta evaluación se generó un indicador adicional que se construyó a partir de un promedio simple de dos variables dicotómicas: fundamentación y motivación. En la variable fundamentación se evaluó si el sujeto obligado incluía en su respuesta el artículo específico de su legislación que norma la información reservada. En caso de que sí se incluyera se otorgaba un punto y en caso contrario un valor nulo. Por su parte, la variable motivación consideró si el texto de la respuesta incorpora argumentos que relacione el caso concreto con el supuesto normativo enunciado en la fundamentación. Para los casos que incorporan mayores argumentos que sólo señalar que se reserva la información por cuestiones de seguridad pública/estatal/nacional, se otorgó un punto, en caso contrario el valor es nulo. En esta evaluación no se incluyeron las respuestas que declararon inexistencia o incompetencia (116 solicitudes en total).

La tabla 2 resume esta información y muestra las variables incorporadas para el cálculo definitivo del subíndice de usuario simulado. Un dato fundamental es que el cálculo se realiza sobre cada una de las solicitudes, razón por la cual, el agregado por entidad es un promedio simple de las calificaciones por sujeto obligado y la calificación por sujeto es un promedio simple del resultado por tipo de solicitud.

Primera parte: proceso

Dentro del proceso, el primer hallazgo, es que en materia de acceso a la información, el sistema que fue identificado en la Métrica 2010, se mantiene en funcionamiento: se pudo constatar que este sistema está integrado por distintos órganos o áreas responsables, bajo normas jurídicas de distinto alcance, y con plataformas tecnológicas diversas, que permite una razonable confiabilidad en su funcionamiento. Sin embargo,

Tabla 3: campos de información - titular del ejecutivo

	Muestra de campos de información - Titular del Ejecutivo				
	Obligatorio	Opcional	No se solicita	Con fines estadísticos	TOTAL
Nombre	29	3	1		33
Primer Apellido	25	7	1		33
Segundo Apellido	7	25	1		33
Fecha de Nacimiento	0	27	4	2	33
País	9	18	6		33
CP	9	22	2		33
Estado	9	22	2		33
Municipio/Ciudad	9	22	2		33
Colonia	9	22	2		33
Calle	9	22	2		33
Num. Ext	9	22	2		33
Correo electrónico	21	11			32
Sexo	2	2	23	6	33
Nombre del Usuario	27	1	5		33
Ocupación	1	2	24	6	33
Razón Social	20	3	10		33

no todo es buena noticia. La Métrica 2014 identificó que si bien la mayoría de los sujetos usan la plataforma de Infomex, que permite al usuario familiarizarse con un sistema específico, los datos solicitados para la presentación de la solicitud no son homogéneos. En algunas ocasiones, se solicitaban datos obligatorios que complicaban de manera importante el proceso de solicitud. Se identificaron hasta 39 campos distintos de datos solicitados. Usando como ejemplo sólo a los titulares del poder ejecutivo y 16 de estos campos, la tabla 3 indica que en la mayoría de las entidades se solicita nombre y apellido del solicitante. De hecho, en Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca y Puebla, para realizar la solicitud es necesario una identificación total del solicitante (nombre, apellido materno y paterno). En la Federación, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Zacatecas se solicitan datos amplios sobre la dirección del solicitante. Incluso hay situaciones donde indicar ocupación (Nuevo León) o sexo (Michoacán y Nuevo León) es campo obligatorio.

Registrar datos que garanticen la comunicación con el solicitante es importante (como el correo electrónico), pero es aún más relevante evitar la inclusión de campos que disuadan al usuario. Un factor adicional y fundamental es abrir la posibilidad de campos de información que permitan a la institución determinar el perfil del usuario, con el explícito objetivo de perfeccionar la oferta de transparencia, pero para ello, debe ser claro que los datos recabados se usan con fines estadísticos y son enteramente opcionales.

El primer resultado de la Métrica 2014 es que las 2750 solicitudes fueron presentadas por medios electrónicos (sistema Infomex, sistema de gestión propio del sujeto obligado o correo electrónico). En este orden de ideas es oportuno recordar que en la Métrica 2010, el 8% de las solicitudes tuvo que presentarse de forma personal en las oficinas de los sujetos obligados, toda vez que no contaban con mecanismos electrónicos de recepción. De los tres medios utilizados en la presentación de solicitudes, la plataforma Infomex y los sistemas propios (desarrollados por los sujetos obligados) concentran la gran mayoría de las solicitudes presentadas (93.22%), mientras que sólo 6.78% se gestionó mediante correo electrónico. Aquí es importante mencionar que este avance en la facilidad de presentación no fue sin tropiezos, pues existieron situaciones en las que servidores de correo electrónico bloquean la comunicación

cuando ésta proviene de ciertos dominios; por ejemplo, el servidor de correo aol bloquea sistemáticamente cualquier comunicación proveniente del dominio @tamaulipas.gob.mx. Las entidades están obligadas a verificar que sus direcciones de correo electrónico sean aceptadas por todos los servidores, o bien deben advertir explícitamente al usuario sobre el problema. Al final, el reto debe ser sorteado por el obligado de la norma, no por el ciudadano.

Hay tres aspectos relevantes a destacar sobre el uso del sistema Infomex. En entrevistas con titulares de unidades de acceso fue recurrente la queja sobre las limitaciones que imponía el sistema. Por ejemplo, la limitante en términos del peso de los archivos que se podían adjuntar, la poca fiabilidad del sistema en cuanto a su operación continua (en algunas entidades era recurrente la caída del sistema) y la dependencia de terceros para solucionar problemas técnicos, pues el sistema usualmente se administra fuera del ámbito de trabajo del sujeto obligado. De hecho, estas limitaciones han llevado a algunas entidades (y/o sujetos obligados) a generar sistemas paralelos de gestión de solicitudes de información que responden mucho mejor a las necesidades de la entidad (Colima, por ejemplo). Recientemente se presentó una nueva versión de Infomex que, al parecer, incorpora adecuaciones que probablemente solventen estas quejas recurrentes.

De las 2950 solicitudes presentadas, 8.24% (243 solicitudes) no fueron respondidas; 3.69% del total (109 solicitudes) tuvieron prevención como primera respuesta y en 8.34% de los casos (246 solicitudes) el sujeto obligado solicitó prórroga.

En relación con las respuestas recibidas en este ejercicio se recibieron 2,707 respuestas, es decir, 91.78% de las solicitudes recibió algún tipo de contestación por parte de los sujetos obligados. Esto significa una disminución de 2.03% respecto de la Métrica 2010. En

aquella ocasión, se presentaron 1,810 solicitudes y se logró un 94% de respuestas.

Respecto al requerimiento de pago para la entrega de la información solicitada, destaca que sólo 2.11% de las solicitudes presentó este elemento. Para el cumplimiento de este requerimiento los sujetos obligados se identificaron tres modalidades: pago directo en las oficinas del propio sujeto, en la Tesorería o en alguna institución bancaria. Los rangos de los pagos solicitados abarcan desde \$1.00 hasta \$26,430.00 pesos, y en todos los casos, este pago está relacionado con entrega de información física (impresa) de una hasta 6,585 fojas o por la entrega de un CD que contenga la información solicitada. Llama la atención que 58% de las solicitudes que requirieron pago lo hicieron por cantidades menores a \$20.00 pesos. Y salvo 3 solicitudes, los pagos requeridos no superaron \$500.00 pesos.

En relación con los medios para la entrega de información, casi la totalidad de los sujetos obligados enviaron la información por medios electrónicos y sólo un pequeño porcentaje, poco más del 3%, requirió que el solicitante recogiera físicamente la información. De este porcentaje, resulta necesario señalar que 17 solicitudes de acceso requirieron que el solicitante se presentara personalmente para recoger la información solicitada. Las 66 solicitudes restantes no establecían el requisito al solicitante de acreditar su personalidad para la entrega de la información.

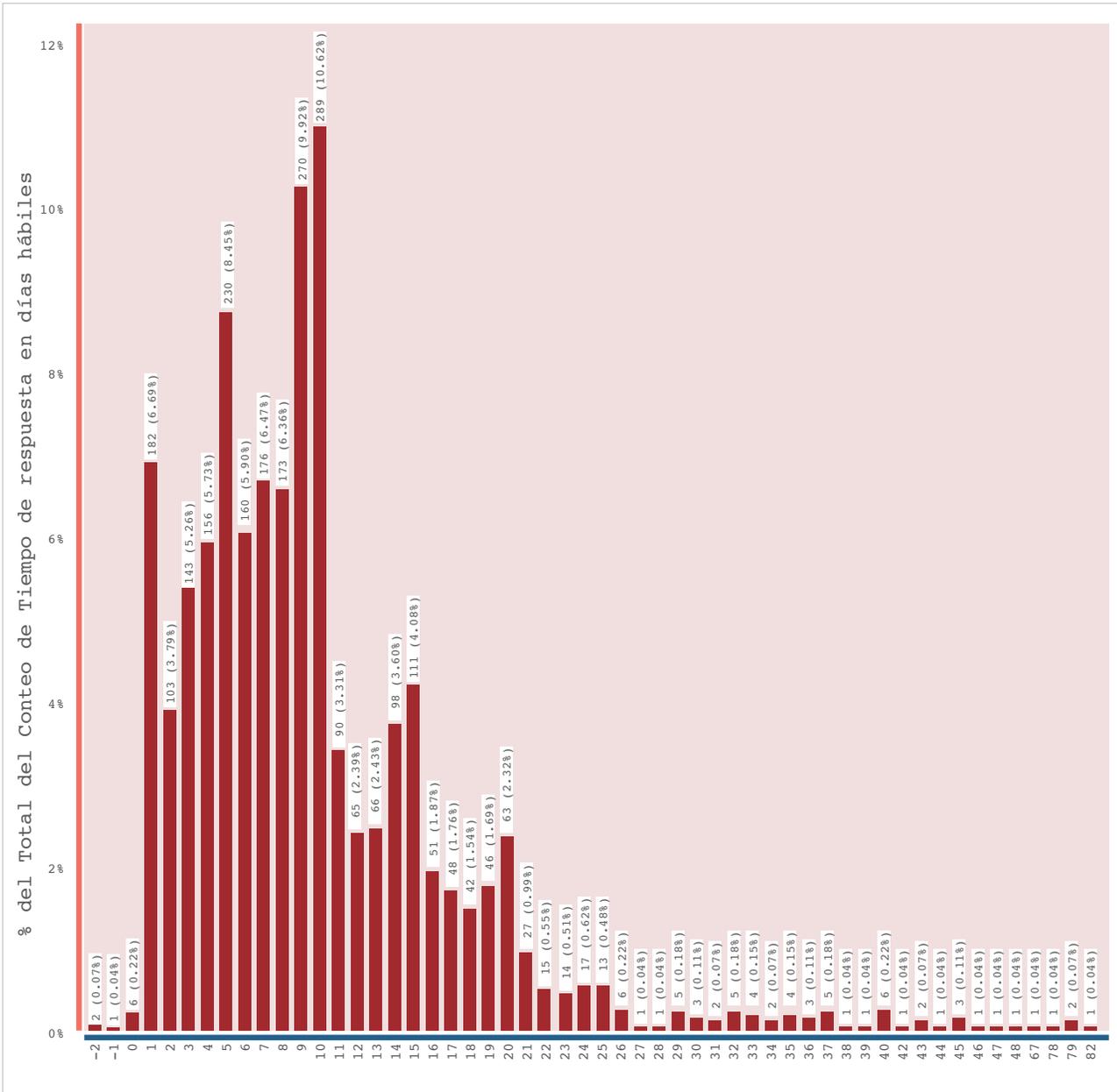
Uno de los principios fundamentales del derecho de acceso a la información no es sólo la disponibilidad de la información, sino la oportunidad con la que el usuario accede a ella. Por esta razón, el cumplimiento del plazo y el número de días que tarda la institución en entregar información son elementos fundamentales sobre la calidad en el ejercicio del derecho. Hay dos maneras de observar la oportunidad de la respuesta. La primera –la más usual– es contabilizar el número

de días que empleó el sujeto obligado en proporcionar información al solicitante. En promedio, en México, un usuario debe esperar 9.55 días hábiles para recibir información. Este promedio, sin embargo, disfraza una dispersión interesante, pues existen casos en donde el sujeto obligado tardó más de veinte días en proporcionar respuesta (gráfica 1). Pensando en los rangos de los tiempos de respuesta es interesante señalar que algunas solicitudes fueron contestadas antes del primer día (entendido como aquel en que se considera jurídicamente recibida la solicitud por parte del sujeto obligado, a saber el día hábil siguiente a su presentación), mientras que el periodo máximo de respuesta fue de 82 días hábiles.

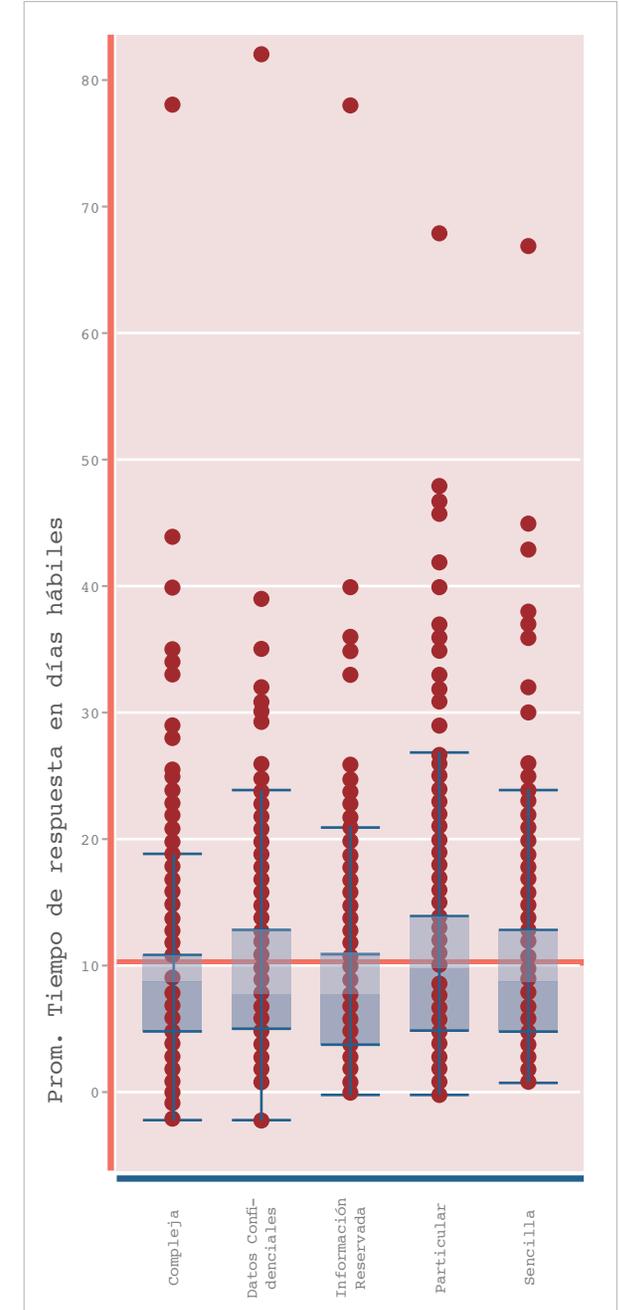
Aquí, es también relevante explicar las tres primeras barras de la gráfica 1 que indican valores negativos: en no pocas ocasiones, el equipo de investigación ocupó los fines de semana o bien horas no hábiles para la presentación de la solicitud y acreditó siempre la fecha de presentación y la fecha de aceptación. En estos casos, se registró la fecha en que la solicitud fue enviada y se estipuló su acreditación al inicio del siguiente día hábil. Sin embargo en los tres casos que se muestran, personal de las Unidades de Acceso respondieron antes de que iniciara el siguiente día hábil.

Una hipótesis sobre esta dispersión en el tiempo de respuesta es que esté motivado por el tipo de solicitud. La hipótesis más obvia es que las preguntas compleja, de datos personales y de información reservada fueran las que más tiempo ocuparan a los sujetos obligados. Sin embargo, como lo muestra la gráfica 2, la variación entre tipo de pregunta no se corresponde con esta hipótesis. La pregunta general sencilla se respondió en un promedio de 10.1 días hábiles (rango de 1 a 67 días), la pregunta general compleja se respondió en 9 días hábiles promedio (rango -2 a 78 días), datos confidenciales se respondieron en un promedio de 9.4 días hábiles (rango -2 a 82), información reservada se

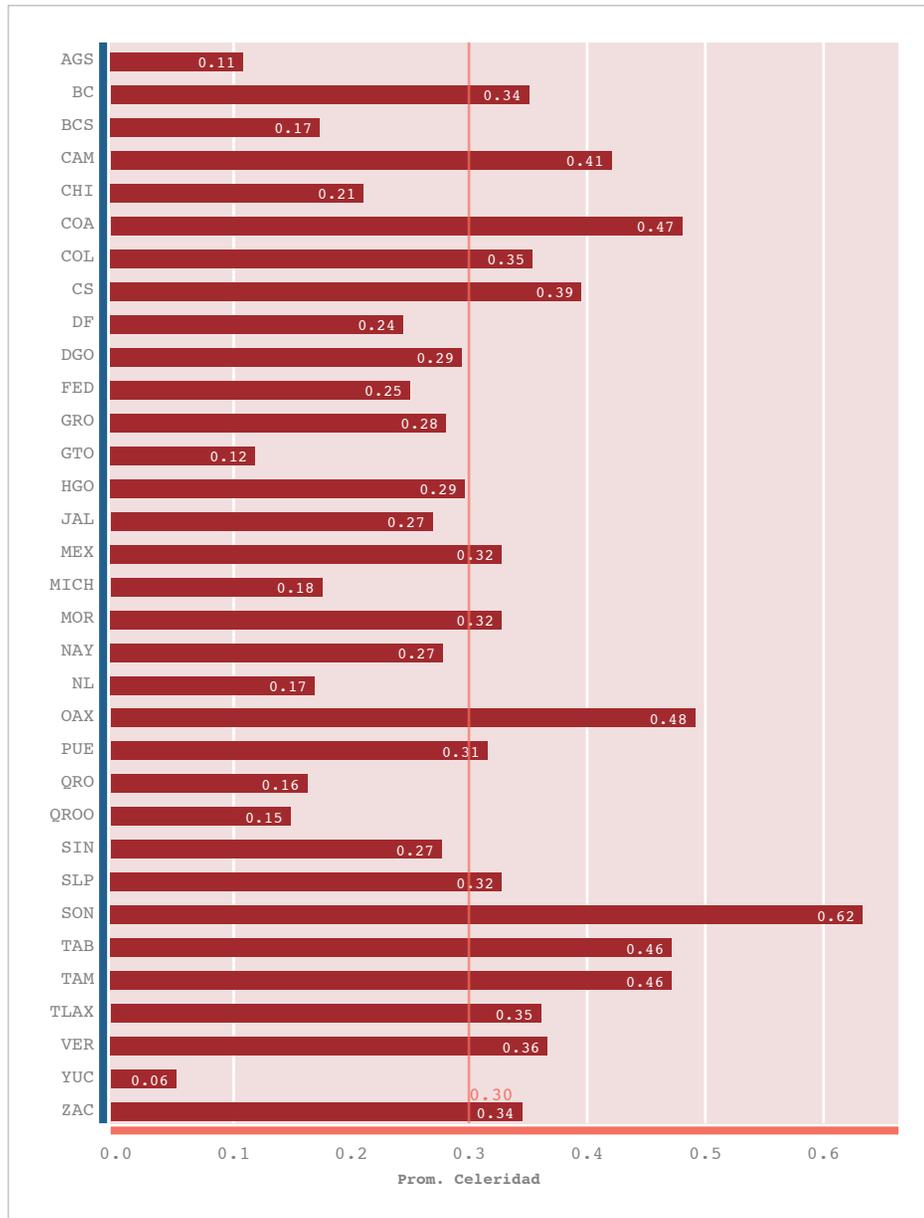
Gráfica 1: histograma de tiempo de respuesta en días hábiles



Gráfica 2: tiempo de respuesta en días hábiles (dispersión)



Gráfica 3: celeridad de respuesta – por entidad

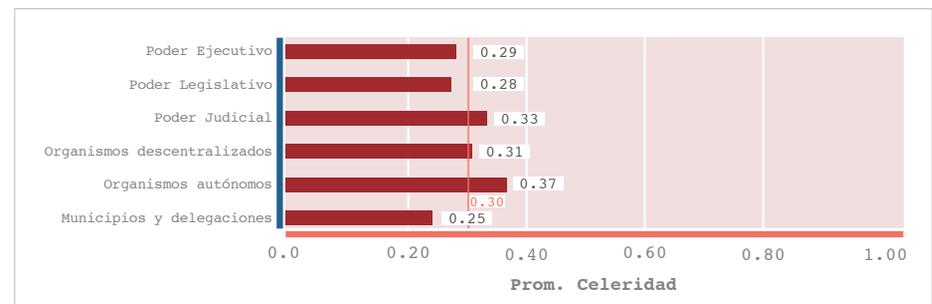


respondió en un promedio de 8.9 días hábiles (rango 0 a 78 días), mientras que la pregunta específica se respondió en un promedio de 10.4 días hábiles (rango 0-68).

Una mirada distinta a la oportunidad con que el usuario recibe información es evaluando la celeridad de la respuesta. El cálculo que ofrece la Métrica 2014 identifica el porcentaje del plazo legal que no fue empleado por el sujeto obligado. Así, una celeridad igual a 1, implica que el sujeto obligado ocupó un mínimo de tiempo de su plazo legal, otorgando así, celeridad máxima. Estos son los casos en los que la respuesta se recibió el mismo día de su presentación.

Aquí se presentan dos perspectivas de estos datos. Primero, una mirada por tipo de sujeto y segundo, una revisión por entidad. Los datos indican que en promedio, el sujeto obligado responde con una celeridad de 30%, es decir, ocupa 70% de plazo legal que establece la norma. La variación a nivel nacional es importante (gráfica 3): En Yucatán los sujetos obligados tienden a agotar el plazo legal. En contraste, en Sonora las respuestas fluyen con mayor rapidez. La pregunta relevante es si éstas situaciones se corresponden (o compensan) con la calidad de la respuesta. Si se observan los datos por tipo de sujeto se tienen los valores más bajos en municipios y poder legislativo (gráfica 4)

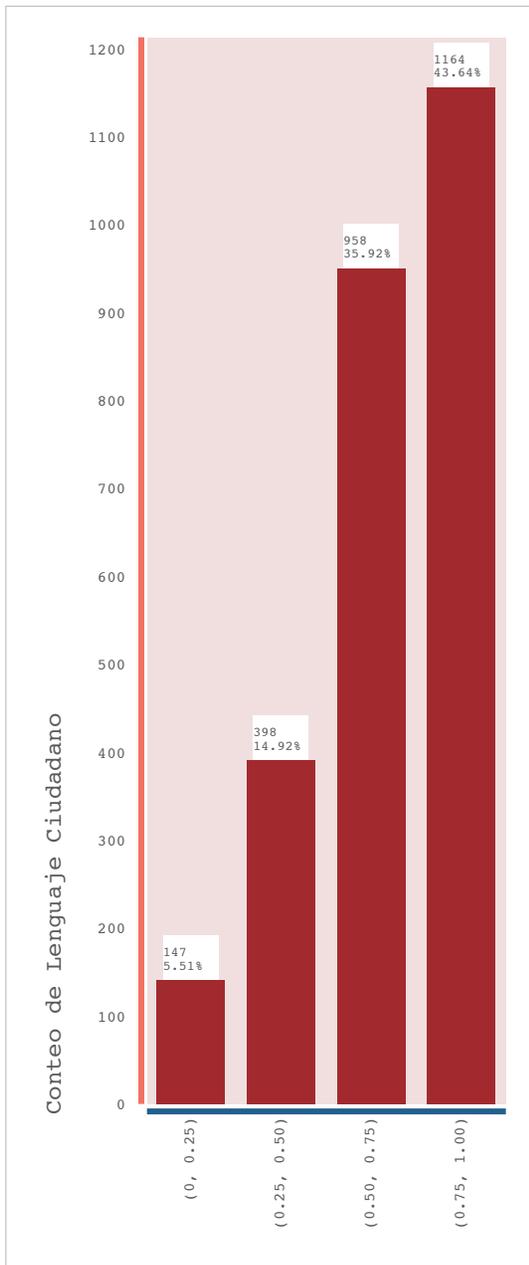
Gráfica 4: celeridad de respuesta – por tipo de sujeto



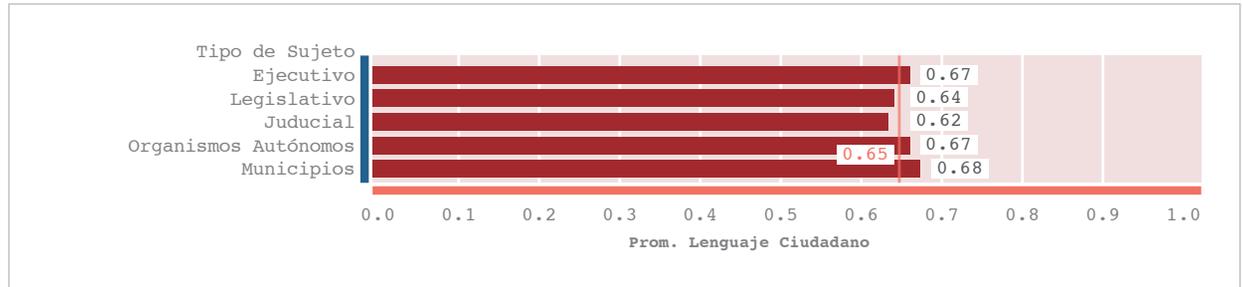
Segunda parte: calidad de la respuesta

La variable común a todas las preguntas realizadas fue la evaluación de lenguaje claro. La variable es relevante en tanto determina la accesibilidad del ciudadano a los

Gráfica 5: histograma lenguaje ciudadano (cuartiles)



Gráfica 6: lenguaje ciudadano – por tipo de sujeto



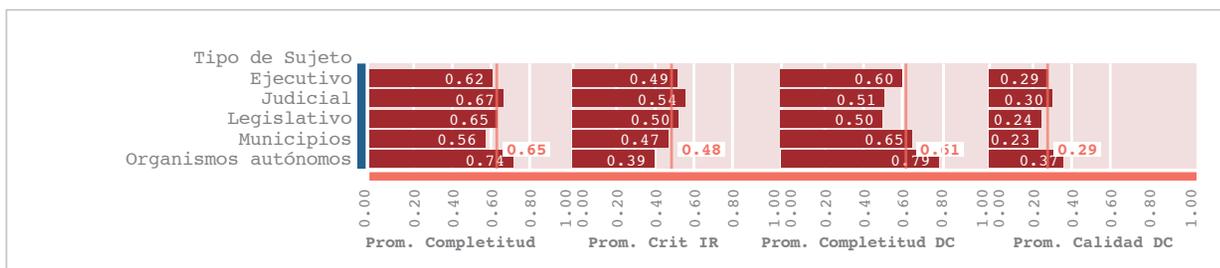
datos proporcionados por el sujeto obligado. En este rubro, 43.64% de las solicitudes alcanzaron un valor igual o superior a 0.75 (gráfica 5); esto es, casi la mitad de las solicitudes presentaron información en un lenguaje accesible. Este es un dato prometedor si además se observa la tendencia (79.56% por encima de una evaluación de 0.5). Observar estos datos por tipo de sujeto deja en claro que es en los municipios, en el poder legislativo y el poder judicial donde resulta primordial trabajar en hacer menos obtusa la información proporcionada al solicitante (gráfica 6). Como se explicó, el componente 1 de esta evaluación incorpora una variable adicional para las preguntas

sencilla, compleja y particular. Esta variable evaluó la completitud de la respuesta. El componente 2, alude a la pregunta de datos confidenciales y agrega la información de dos variables adicionales: completitud de datos confidenciales y calidad de la respuesta. Y finalmente, el componente 3 incorpora una variable que evalúa la calidad de la respuesta en la pregunta de información reservada. Las gráficas 7 y 8 presentan el resultado por entidad y por sujeto obligado respectivamente para cada uno de estos criterios.

Gráfica 7: criterios de calidad por tipo de solicitud



Gráfica 8: criterios de calidad por categoría de sujetos obligados



Como se desprende de la gráfica 7 el indicador de completitud de las solicitudes sencillas, compleja y particular es el indicador más alto de los criterios de calidad, a pesar que solo toma un valor de .63. Esto empieza a visibilizar el problema, ya anunciado en la Métrica 2010, sobre la calidad de respuestas que los solicitantes están recibiendo. Este hallazgo se refuerza al comprobar que criterios menos esenciales que la relación entre lo solicitado y lo entregado (completitud) toman valores más bajando, siendo el de calidad de los datos confidenciales el menor de todos, con un promedio nacional de tan solo 0.30. El indicador tiene un rango del 0 al .57, es decir, ninguna entidad logró aprobarlo.

Por su parte, los indicadores de calidad agrupados por categoría de sujetos obligados, tampoco ofrecen un panorama alentador. La baja calidad de las respuestas recibidas en este ejercicio es transversal a todos los sujetos evaluados. Como se desprende de los datos contenidos en la gráfica 8, a nivel agregado, no se aprecian variaciones significativas entre los distintos sujetos analizados.

Los datos arriba comentados indican claramente que se debe reforzar los esfuerzos por atender no solo las variables de proceso (mecanismos de presentación y respuesta, tiempos, etc.), sino también el control

de calidad del contenido que dicho proceso está generando.

Por último, es importante resaltar tres aspectos que fueron identificados en el análisis de las respuestas recibidas a las preguntas sobre datos confidenciales e información reservada, a saber: falta de congruencia en las respuestas, falta de criterios homologados y falta de motivación.

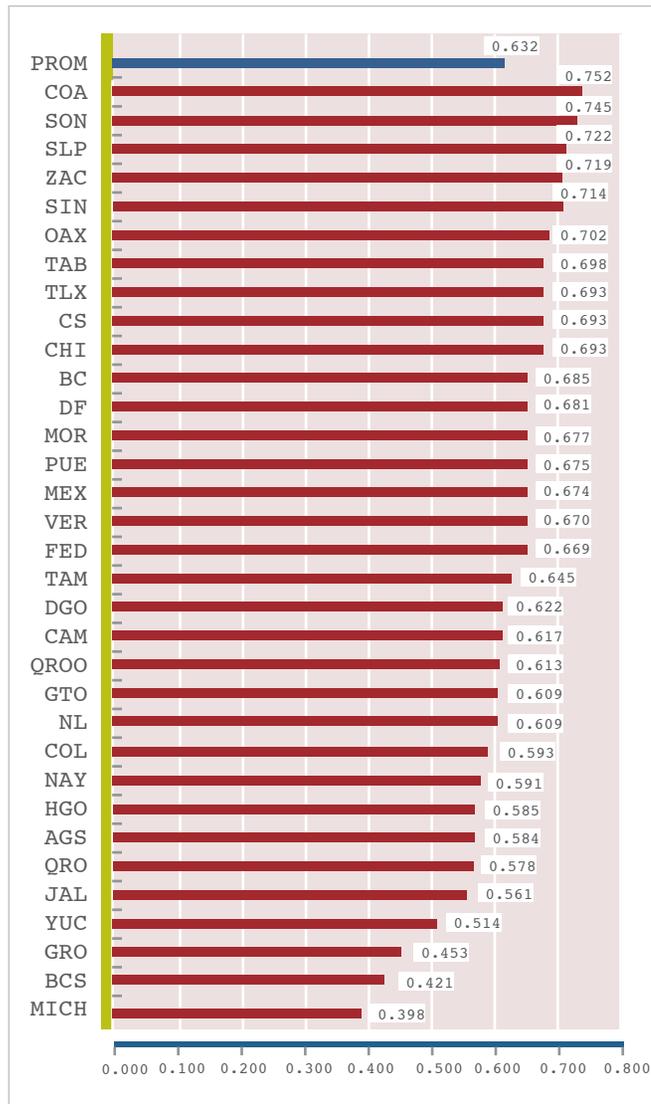
En ambos tipos de respuesta se observa que los sujetos obligados en muchos casos mantienen divergencia de criterios para clasificar información. Esta falta de congruencia tiene lugar tanto entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal y local, como al interior de un solo poder. Por ejemplo, al determinar si que el titular de una dependencia o institución cuenta con personal de seguridad y, si es el caso, el número de personas dedicadas a esta labor, los turnos que tienen y el tipo de armamento que portan, los sujetos obligados mostraron un alto nivel de discrecionalidad. Al determinar si todos o sólo algunos elementos de la respuesta eran información clasificada como reservada en términos de la legislación federal o local, en la mayoría de los casos los sujetos obligados se limitaron a citar los artículos relativos a las excepciones al derecho a la información por tratarse de información que atenta contra de la seguridad pública o

nacional en la legislación correspondiente. En algunos casos se determinó reservar todos los elementos de la pregunta, en otros el número de las personas a cargo de la vigilancia del inmueble, los turnos y/o el tipo de armamento, sin que se advierta que las dependencias e instituciones de gobierno apliquen el mismo criterio en sus respuestas a la misma pregunta. Cabe destacar que esta situación no se dio en todos los casos. El nivel de discrecionalidad disminuye significativamente en el caso de las entidades en las que se cuenta con una institución o agencia centralizadora de las solicitudes de acceso a la información. En estos casos se observó una mayor congruencia e, incluso, las respuestas provenientes de dependencias del poder ejecutivo se daban en un mismo formato y sentido.

Por otro lado, la falta de criterios homologados en las respuestas a las preguntas de información reservada está fuertemente relacionada con la falta de congruencia en las respuestas. La falta de congruencia en las respuestas de diversas instancias de gobierno o al interior de un mismo poder muestran la falta de criterios homologados. En la mayoría de los casos los sujetos obligados determinan clasificar como reservada o confidencial toda o parte de la información solicitada con base en los preceptos de la ley de acceso a la información respectiva, haciendo una interpretación, ya sea hecha directamente por el sujeto obligado o por el comité de información. En muy pocos casos se observó que para determinar el alcance de las excepciones al derecho de acceso información, se citara algún criterio judicial, del Instituto o comité de información a nivel federal o local, o que al menos se aplicara de forma supletoria un criterio del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Respecto a la motivación, las respuestas de los sujetos obligados a las preguntas de información reservada y datos confidenciales denotan, en la mayoría de los

Gráfica 9: Índice usuario simulado por entidad



casos, que la clasificación se realiza de forma fundada pero pocas veces motivada. Las respuestas citan los preceptos que contienen las excepciones al derecho a la información y se limitan a determinar que las preguntas realizadas ponen en riesgo la seguridad o incluyen datos personales. Generalmente, los sujetos obligados transcriben de forma literal los preceptos y el texto de la pregunta afirmando que ésta encuadra en el supuesto normativo aplicado. Los sujetos obligados suelen confundir la fundamentación con la motivación. Son pocos los casos en los que se realiza un análisis en el que se explica de forma clara y sencilla por qué revelar la información encuadra en el precepto normativo señalado.

Por ejemplo, para el caso de información reservada, las respuestas no analizan las razones por las cuales revelar el número de vigilantes a cargo del inmueble en donde se encuentra el titular de la dependencia, de los turnos que tienen y del armamento que portan pone en riesgo la seguridad. Tampoco se advierte que para motivar la clasificación de información se mencionen situaciones o antecedentes que demuestren las razones por las que la información pone en riesgo la seguridad del titular de la dependencia, de su personal, de los ciudadanos que la visitan, o de cualquier otra persona. Esto cobra aún mayor relevancia en el caso de las dependencias y agencias de gobierno que tienen a su cargo actividades directamente relacionadas con la seguridad pública, pues son éstas las que con mayor razón pudieran justificar su respuesta con este tipo de argumentos.

Subíndice usuario simulado 2014

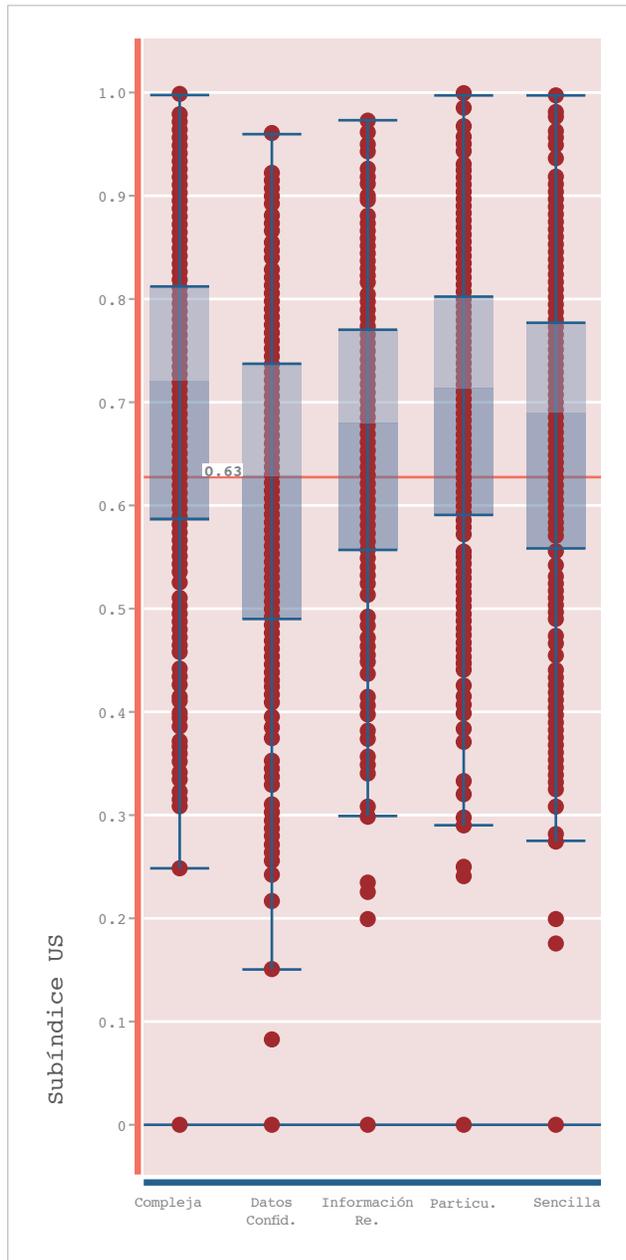
La gráfica 9 indica el valor final del subíndice de usuario simulado por entidad, calculado a partir del promedio simple de los tres componentes.

Ésta es la dimensión de análisis que mayor dispersión presenta en los resultados por entidad: existe un rango de variación importante entre el lugar más alto (Coahuila con 752 .0) y el más bajo (Michoacán con 0.398). Esto es, en la resolución de solicitudes de información, el país todavía está lejos de ser homogéneo. La estandarización del proceso no garantiza una homogeneidad en el resultado.

Observar el valor final del índice proporciona una imagen inmediata de la situación en el país, sin embargo, es importante observar los resultados desde varias perspectivas. La gráfica 10 indica el comportamiento del subíndice por tipo de pregunta. Las cajas agrupan el 50 de las respuestas y la distancia de los brazos de las mismas indican la dispersión de los resultados. La imagen es elocuente al demostrar que no existió una solicitud consistente, pues en todos los tipos se presenta una dispersión considerable, siendo la pregunta correspondiente a datos confidenciales la que menor valor tuvo en promedio y la que mayor dispersión manifiesta.

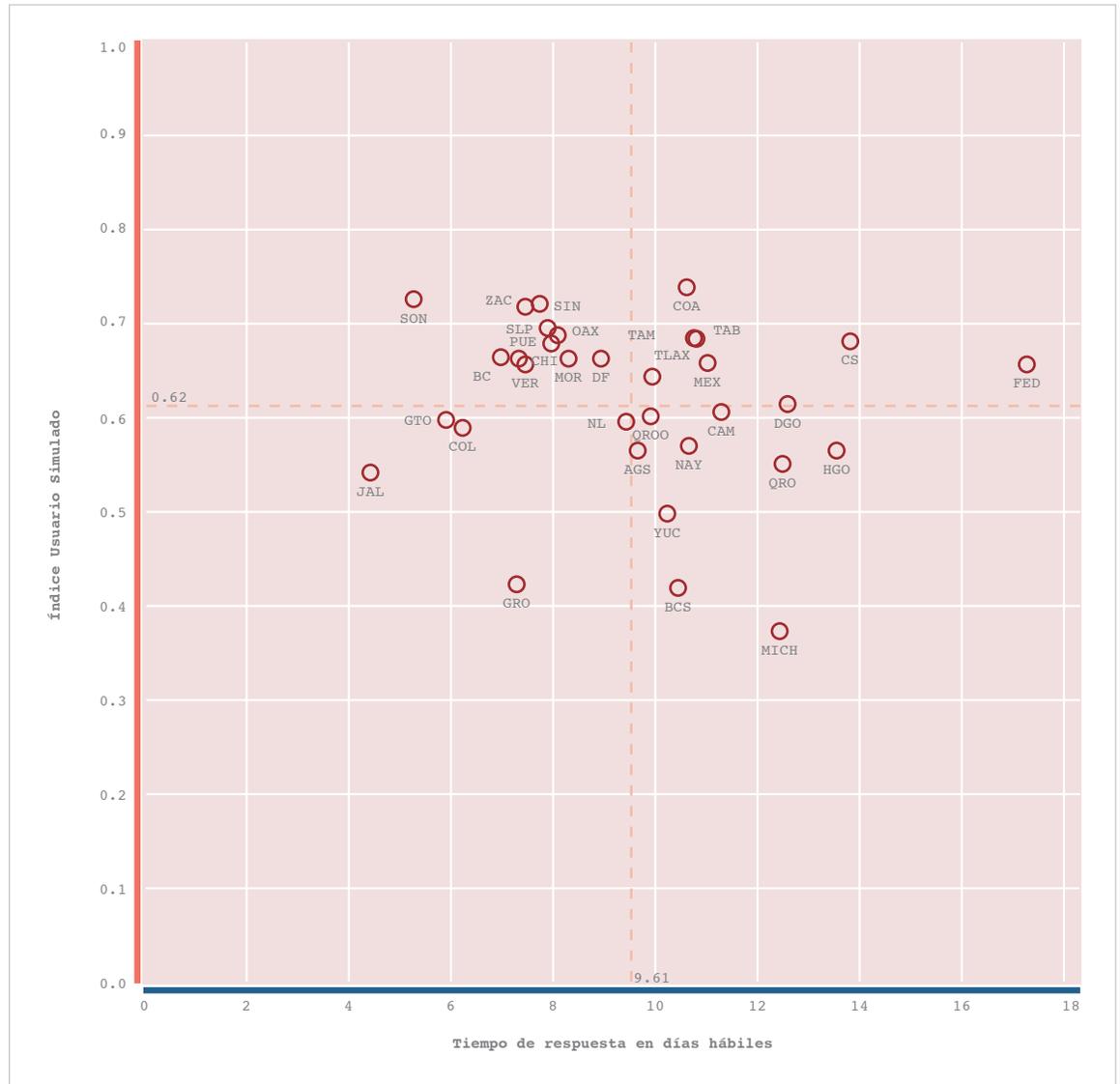
La gráfica 11 organiza la calificación del subíndice y la presenta en su relación con el tiempo de respuesta. La situación idónea es que el ciudadano reciba una respuesta de calidad con oportunidad (panel superior izquierdo) y la peor situación es que reciba una respuesta de baja calidad y con poca oportunidad (panel inferior derecho). El caso más cercano a la situación idónea es Sonora que se encuentra por debajo del promedio de días de respuesta y por encima del promedio nacional del índice. La situación contraria es Michoacán que presenta un valor muy bajo en el subíndice y su promedio de días hábiles de respuesta está por encima del promedio. La imagen puede orientar a las entidades sobre áreas de oportunidad. Por ejemplo, la federación debe mejorar en el tiempo de respuesta, mientras que Guerrero debe atender la calidad de la respuesta. En otras palabras, todas las

Gráfica 10: comportamiento subíndice usuario simulado por tipo de pregunta



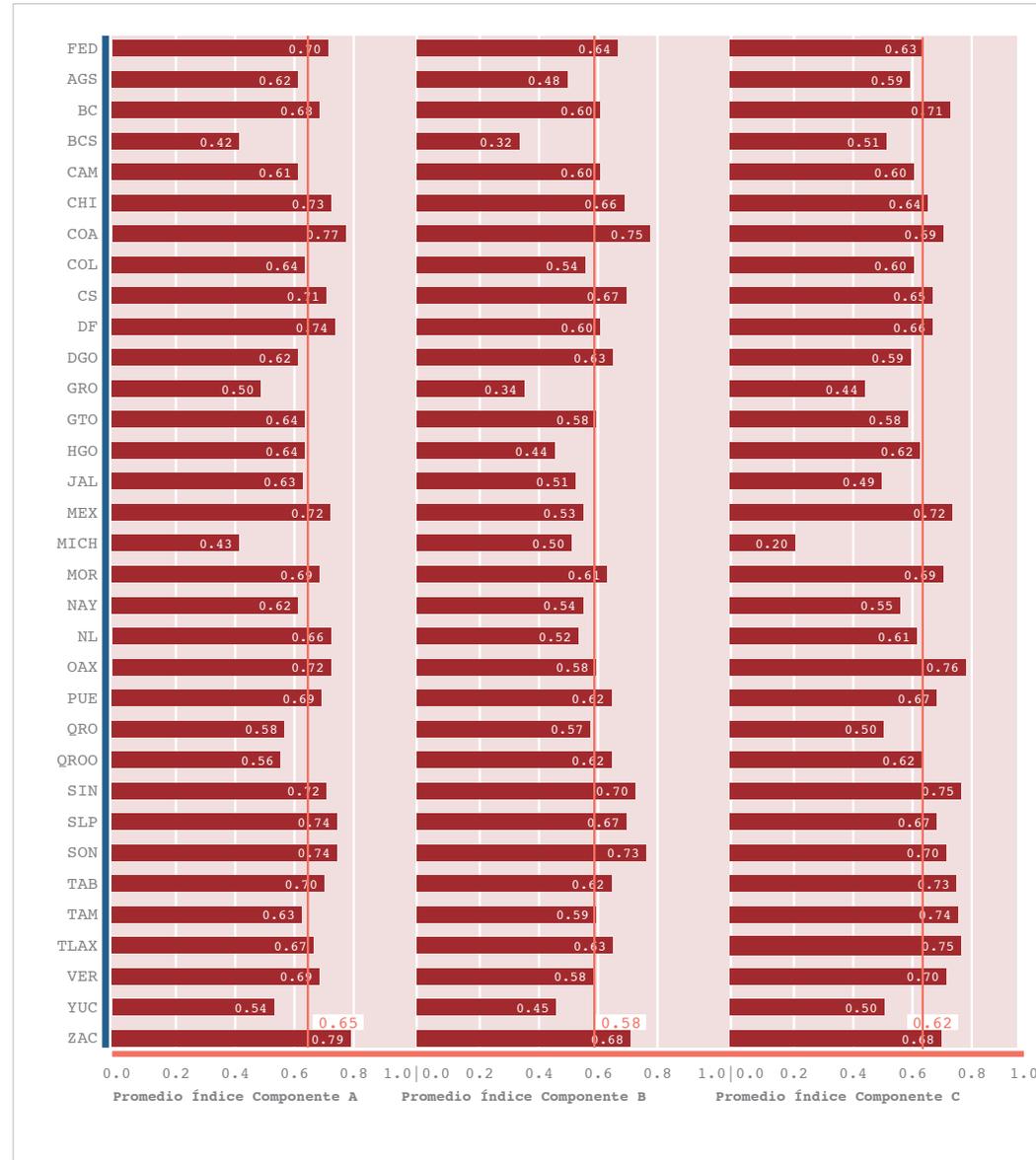
entidades deberían aspirar a ocupar un sitio en el extremo superior izquierdo. Ahí es donde la probabilidad de satisfacción ciudadana es mayor.

Gráfica 11: subíndice usuario simulado – tiempo de respuesta

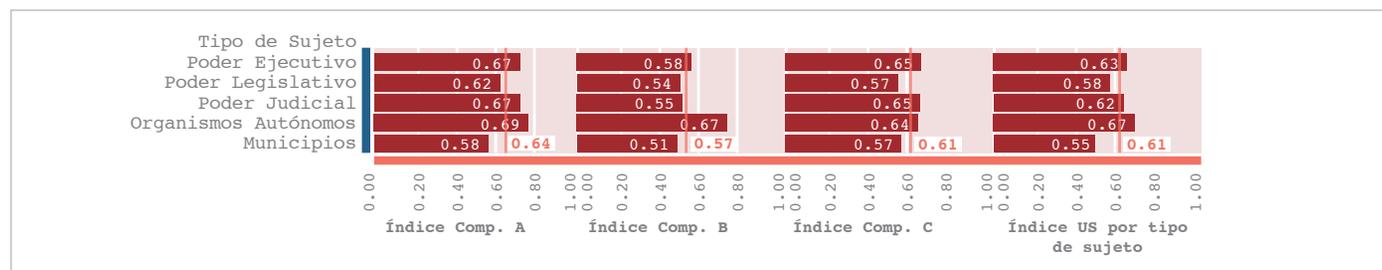


En el agregado por entidad, se observa que Baja California Sur, Guerrero, Michoacán, Querétaro, y Yucatán reprobaron en los tres componentes; mientras que Jalisco, Guanajuato y Nayarit reprobaron dos componentes. Éstas son las entidades donde mayor atención debe prestarse al proceso de solicitud de información (ver Gráfica 12).

Gráfica 12: calificación por componente y calificación final – por entidad



Gráfica 13: calificación por componente y calificación final – por tipo de sujeto obligado



La Gráfica 13 indica que los municipios y el poder legislativo son los sujetos que peor desempeño presentaron. En cambio, los órganos autónomos se destacaron por un resultado contrario, con respecto al promedio nacional.

Conclusiones

La solicitud de información a sujetos obligados constituye una de las principales herramientas con que cuenta el ciudadano para acceder a datos e información gubernamental. Esto seguirá siendo así, hasta que no se logre consolidar una política de transparencia proactiva. Lo ideal sería que las solicitudes de información fueran una excepción y no la norma. Todavía falta mucho para llegar a ese ideal y por ello, resulta crucial prestar atención a este proceso de interacción entre ciudadanos e instituciones.

Este capítulo presenta cuatro conclusiones centrales que, por cierto, no agota en su totalidad la información que puede desprenderse de estos datos. Primero, se confirma la existencia de procesos para la atención a solicitudes de información, gracias a la adopción del sistema Infomex en la mayoría de las entidades. Sin embargo, aunque este sistema permite al usuario familiarizarse con el proceso y con una plataforma única, en algunos casos limita al sujeto

obligado. Considerar mínimos indispensables en el sistema de solicitudes es importante, pero imponer un sistema único a nivel nacional puede limitar a los sujetos obligados al impedir ajustes acordes con el tipo de información solicitada o con el perfil promedio del usuario. Si continúa la tendencia de crear sistemas únicos (y centralizados), se debe considerar que estos permitan la mayor flexibilidad posible. La heterogeneidad no es *per se* un problema, pues permite la adaptación a necesidades concretas, otorga flexibilidad en las opciones de política. Se convierte en problema cuando no existen supervisión efectiva o sanciones por incumplimiento y de aquí la relevancia de órganos garantes efectivos en su labor de supervisión (Dragos et al., 2012).

Segundo, si bien lo anterior constituye un paso adelante en la institucionalización de la transparencia, es importante considerar que este acceso está condicionado por el acceso ciudadano a tecnologías de la información. De acuerdo con datos de INEGI, en México 35.8% de la población cuenta con equipo de cómputo y un poco más de 30% cuenta con acceso a servicios de banda ancha.⁵ El avance tecnológico es un pilar del acceso a la información y los sujetos obligados deben moverse a la par de los avances en esta materia, pero en un país como México concentrar el esfuerzo en el desarrollo de tecnologías de la información deja al margen a un porcentaje importante de la población. Así, es fundamental que en

5. Ver *Estadísticas sobre la disponibilidad y uso de tecnología de la información y comunicaciones en los hogares 2013* p.10

de manera sistemática la calidad de la información proporcionada (se evaluó la calidad de la respuesta), fue fácil identificar casos donde la respuesta claramente incluía información equívoca. Las razones de esta situación son sólo dos: dolo o incompetencia. En cualquier caso, el resultado es que la información puede proveerse, pero pocas veces es posible verificarla. Así, a un acto de confianza del usuario al proveedor.

El ejercicio de usuario simulado que presenta este capítulo muestra una fotografía de la situación que presenta la interacción de los ciudadanos con los

sujetos obligados cuando los primeros demandan información específica. Los resultados indican que el país ha logrado cierta estabilidad en la existencia de procesos, pero también deja en claro que el reto más relevante para todo sujeto obligado es garantizar la calidad de la información provista, además de cumplir con la norma. Solventar este problema requiere más y mejor coordinación entre unidades de acceso, así como la implementación de efectivos sistemas de gestión de información. Consolidar el proceso, olvidando la sustancia también es una limitante al derecho de acceso a la información pública del ciudadano.