

SECCIÓN VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo de esta investigación fue desarrollar un estudio para evaluar el proceso de implementación de la LAI en los OSOS. Más allá de la mera evaluación, se buscó desarrollar el marco teórico y metodológico que permitiera avanzar en la comprensión de las variables que determinan la aplicación efectiva de la LAI en los diferentes sujetos obligados.

El estudio toma como punto de partida un análisis de la forma en que la LAI incorporó a los OSOS en su ámbito de aplicación. Como se indica, fue una incorporación de último momento, por lo que el diseño institucional que la LAI contiene para los OSOS son meros criterios indicativos. Correspondería a ellos desarrollarlos con cierta flexibilidad para, mediante la expedición de reglamentos o acuerdos generales, según fuera el caso, adaptaran la ley a sus particulares circunstancias.

La investigación muestra que el proceso de adaptación normativo ha sido desigual y en términos generales poco desarrollado. Cierto es que algunos OSOS, como el IFE, la UNAM o los órganos judiciales han expedido dos reglamentos en plazos relativamente breves, lo que muestra un proceso de aprendizaje y adaptación. Sin embargo, el proceso de adaptación normativa e institucional tiene aún amplias ventanas de oportunidad para desarrollarse, como se señala de manera más específica adelante.

Desde el punto de vista conceptual, el estudio hace una diferencia entre los conceptos de “acceso a la información” y “transparencia”. El primero supone el ejercicio de un derecho fundamental e implica el desarrollo de los procedimientos y las instituciones que garanticen a los ciudadanos el acceso a los documentos en posesión de los órganos del Estado. La transparencia es un concepto más amplio, que supone una política orientada a maximizar el uso público de la información. En este sentido, la transparencia es un concepto más amplio y de mucha mayor complejidad que el de acceso a la información. La LAI regula fundamentalmente el acceso a la información, pero introduce también de manera implícita una política de transparencia para las organizaciones públicas, cuestión que tiene importantes consecuencias.

Así, desde la perspectiva organizacional, el estudio señala que la transparencia como un valor organizacional requiere un balance inteligente y complejo entre los incentivos exógenos que implican vigilancia y apoyo para el cumplimiento de los mínimos legales, y los procesos de convencimiento e incorporación en la “ingeniería” organizacional del criterio de transparencia, con el efecto que éste se incorpore a las prácticas cotidianas de la organización.

Con esta óptica, la medición del avance normativo puede ser un indicador necesario pero no suficiente para evaluar el grado en que la transparencia se ha internalizado en las prácticas de las organizaciones. En realidad, esta medición supondría tener indicadores sobre las razones y mecanismos organizativos (de procesos, liderazgo, comunicación, estructura, jerarquía y cultura organizacional) relacionadas con esta cuestión, y sobre las cuales no existen aún metodologías probadas.

Por lo anterior, se hace una propuesta metodológica para la construcción de un índice compuesto, denominado ILAI, que pretende, sin ser exhaustivo ni comprehensivo de todas las variables que pueden considerarse, diversas dimensiones de análisis que comprenden la publicación de las obligaciones de transparencia en los portales de Internet, la calidad regulatoria, la atención a usuarios en las solicitudes de acceso a la información y la calidad institucional. El índice implica la observación de 136 variables que se complementan con un cuestionario y una entrevista a profundidad por cada órgano. Esta propuesta se aplicó de manera sistemática a los OSOS. Los resultados que arroja prueban que puede ser un instrumento valioso, sujeto desde luego a revisiones posteriores.

En efecto, no obstante la simplificación de la realidad a través de la construcción de un índice, el marco metodológico nos permitió valorar preliminarmente el impacto de las diversas estrategias seguidas por los OSOS en la implementación de la LAI, así como la elaboración de diversas recomendaciones que pueden servir como una guía de asuntos pendientes en las tareas por venir. Otro valor de la medición que se realizó es que puede constituir un marcador en el tiempo para, en ejercicios posteriores, valorar los cambios en las organizaciones, y con ello construir explicaciones más sólidas del proceso de incorporación de la transparencia en las prácticas de las organizaciones gubernamentales en México y que ahora se proponen como meras hipótesis.

La enorme cantidad de información que se recopiló durante la elaboración del estudio, y que se encuentra sistematizada en el anexo 8 (en disco) que contiene la base de datos construida para este efecto, nos obligó —por la presentación de resultados y recomendaciones— a agruparlos en dos secciones. A continuación se presentan las recomendaciones de carácter general, tanto de carácter normativo como las de diseño organizacional y operativo. Por su parte, el anexo 6 contiene una serie de recomendaciones específicas para cada órgano en relación con los indicadores que integran el índice.

La incorporación de los OSOS en la LAI, cuyo diseño original estaba pensado para ser aplicado a la APF, ha generado sin duda problemas en su implementación. Ello se debe a que la LAI tiene un carácter meramente indicativo que debía ser desarrollado dentro de márgenes relativamente estrechos por cada uno de los OSOS, que son organizaciones con diseños, funciones y estructuras muy disímiles.

Un primer problema es el diseño de tres instancias, que muestra evidentes inconvenientes en su implementación. Para algunas instituciones ha sido relativamente fácil adaptarlo, no así para otras. Esto se comprueba al ver que diferentes organismos decidieron que la última instancia fuera unipersonal, o en algunos casos omitieron su reglamen-

tación. Vale la pena preguntarse por la racionalidad de un diseño de tres instancias en organizaciones como las universidades o ciertos organismos con objeto específico, sobre todo considerando que para los OSOS el órgano independiente de supervisión los constituye en última instancia el Poder Judicial de la Federación.

En esta dimensión, la experiencia de los OSOS muestra también la necesidad de reflexionar sobre la importancia e impacto de la presencia de un supervisor “externo e independiente”. Un estudio comparativo con la APF y el papel que ha jugado el IFAI puede resultar muy aleccionador sobre las funciones de este supervisor. Es claro, en el caso de los OSOS, que la carencia de este órgano ha permitido una cierta laxitud en el cumplimiento de algunas de las obligaciones de la LAI, que en algunos casos se ha reducido a los estándares mínimos indispensables. En otras instituciones, sin embargo, la carencia del supervisor o su endogenización en instancias últimas de decisión del más alto rango, como es el caso del IFE o los órganos jurisdiccionales, ha generado un mucho mejor desempeño en el conjunto.

En esta misma dimensión del diseño normativo, puede destacarse prácticamente que en ningún caso el comité de información o la última instancia cuentan con atribuciones para orientar y ejecutar una auténtica política de transparencia, y se constituyen meramente como instancias de revisión. En este sentido, la mayoría de los OSOS no ha explotado su facultad reglamentaria, la cual podría ser utilizada para dotar de mayores atributos a las instancias colegiadas con el fin de que puedan emitir recomendaciones de política y contribuir de esta forma al desarrollo de un aprendizaje organizacional en el tema de la transparencia.

La facultad reglamentaria también puede ser utilizada para impulsar los avances necesarios en materia de clasificación de información y organización de archivos, el desarrollo de la prueba de daño (aspecto prácticamente desconocido en la mayor parte de los OSOS) y la publicación de información obligatoria en las páginas de Internet.

Sin el desarrollo de estos elementos —facultades para emitir recomendaciones de los cuerpos colegiados y lineamientos de clasificación y organización de archivos— la política de transparencia y acceso a la información, corre el importante riesgo de convertirse en un asunto meramente operativo más que en un asunto que contribuya al fortalecimiento de una cultura de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.

En cuanto al diseño de la unidad de enlace y su relación con la institución, el estudio muestra que estas variables dependen del tamaño de la organización, de su fortaleza institucional, de la cantidad de recursos con que cuenta y de la forma en que entiende la transparencia como parte de sus rutinas organizacionales.

Los resultados que arrojó el estudio indican que los OSOS se han encontrado con la dicotomía entre unidades de enlace especializadas o robustos sistemas de coordinación institucional. Al parecer, los modelos de éxito fueron aquellos en que las unidades de enlace son especializadas, con el suficiente nivel para coordinar las tareas relacionadas

con la materia y que además cuentan con enlaces formales y reconocidos en cada una de las áreas administrativas de la institución. Cabe señalar que la especialización de las unidades de enlace, *per se*, no parece contribuir a que la cultura de la transparencia se funda en la institución.

En este sentido, se puede afirmar que resulta de mayor relevancia para la aplicación de la política de transparencia, y para la subsiguiente difusión de una cultura ligada a la rendición de cuentas, contar con eficientes mecanismos de coordinación y gestión de la transparencia, más que de la fortaleza o autonomía de la unidad de enlace. Por tanto, se considera conveniente que los OSOS fortalezcan una política de involucramiento institucional a través de nombramientos formales de enlaces en cada unidad administrativa.

Un aspecto que merece especial atención es la aplicación del artículo 7o. de la LAI a los OSOS. Este artículo, por las razones a las que ya nos hemos referido, fue diseñado pensando en los indicadores de gestión más significativos para la APF. Su aplicación a los OSOS presenta obvios problemas en una doble dimensión. Por un lado, porque algunos rubros pueden ser irrelevantes o simplemente no aplicables, por el otro, porque existe información sustantiva relacionada con las funciones de esos órganos que no está contemplada en el artículo 7o., pero que resulta crucial para conocer sus indicadores de gestión. De nuevo, en muchos casos la reglamentación que han hecho los OSOS de esta fracción es defectuosa y no se ha adaptado a su sentido original.

De este modo, la calidad de los portales es muy desigual y los esfuerzos de adaptación muy diversos. Los rubros de la LAI que muestran en general mayores problemas son los relacionados con la publicación de auditorías, metas y objetivos de las unidades administrativas, los aspectos presupuestales, las remuneraciones de los servidores públicos, los contratos de honorarios y los informes de labores. Respecto de estos temas, la mayoría de los OSOs publica datos agregados y, en un pequeño número de casos, incluso se omite la información correspondiente.

Desde el punto de los faltantes, son pocos los OSOS que han generado una reflexión específica para determinar qué información resulta de interés y debe ser publicada en las páginas de Internet. Esta reflexión, incorporada normativamente en los reglamentos, puede ser un valioso instrumento para impulsar una auténtica política de transparencia.

Todo lo anterior indica que existe una falla que puede ser subsanada, en el mediano plazo, con una reforma a la LAI, pero en lo inmediato puede ser resuelta a través de la facultad regulatoria que cada sujeto obligado puede ejercer y así, generar lineamientos propios para la presentación de informes, presupuestos, metas y objetivos, entre otros, que respeten su naturaleza y tiempos, pero a la vez que permitan su evaluación clara y precisa en términos de la rendición de cuentas.

Es conveniente apuntar que en las entrevistas realizadas a los OSOS, se percibe un convencimiento de parte de los responsables de los portales de transparencia sobre la

pertinencia y calidad de la información publicada. Esta percepción interna contrasta con la evaluación externa de las páginas de Internet.

Desde el punto de vista operativo el estudio encontró que es necesario involucrar a las áreas de planeación en la publicación de la información contenida en sus portales de Internet. En las entrevistas realizadas fue común encontrar que los responsables de las unidades de enlace, en la mayoría de los casos, también son los responsables de analizar la información que se publica en Internet y presentan dificultades para compilar la información de las áreas de planeación y presupuesto. En este sentido, parece conveniente la realización de reuniones de sensibilización con las áreas de planeación para transmitir la importancia que tiene ofrecer información actualizada, oportuna y confiable, a fin de elevar la calidad de la información de los portales de transparencia.

En cuanto a los mecanismos de acceso a la información, los resultados del estudio permiten recomendar el uso de sistemas electrónicos que generen certeza al usuario en la recepción y seguimiento de las solicitudes de información y los recursos de revisión. Aquí cabe señalar que más de la mitad de OSOS todavía no ha promovido el uso de sistemas electrónicos, situación que dificulta la formulación y el seguimiento de las solicitudes tanto al interior de la institución como al usuario mismo. Entre las ventajas que otorga el uso de este tipo de sistemas se encuentran las siguientes:

- Generan certeza al usuario sobre la recepción de su solicitud, así como el tiempo en que ésta deberá ser atendida.
- Permite a la institución tener un registro confiable de la totalidad de solicitudes recibidas y gestionarlas oportunamente entre sus unidades administrativas.
- Facilitan al usuario la interposición de recursos de revisión pues existe registro de la fecha de respuesta y su documentación relacionada (tanto las notificaciones recibidas como la entrega de la información).
- Promueve el manejo oportuno y transparente de las estadísticas de las solicitudes de información y los recursos de revisión que resuelve la institución. En este campo debe destacarse que en este momento resulta extremadamente difícil elaborar una estadística confiable y comparable de la demanda y los resultados de las solicitudes de acceso y de los recursos de revisión.

En este sentido, la experiencia en el uso de sistemas electrónicos muestra cómo han incidido éstos favorablemente en el número de solicitudes recibidas, lo cual puede apreciarse con detalle en el análisis realizado en la sección V de este estudio. A su vez, la demanda genera, en principio, un mejor comportamiento frente a la transparencia pues ésta serviría de “supervisor externo” que facilite la introducción de cambios en las rutinas organizacionales. Esta observación, que en este trabajo formulamos a nivel de hipótesis, sólo podrá corroborarse mediante nuevas observaciones en el tiempo.

Finalmente resulta indispensable reconocer las asimetrías de recursos entre los diferentes OSOS. Existen instituciones cuya carencia de recursos les impide contar con personal dedicado a las labores de transparencia, lo que se refleja en el bajo desempeño de sus indicadores. Para estos casos resulta importante valorar la importancia de la transparencia como política pública y permitir un esquema de asignación de recursos que subsane las diferencias tan marcadas. Esto evita el riesgo de simulación en la que pueden caer algunas instituciones con recursos escasos.

En suma, la medición de la transparencia, su impacto en las organizaciones y la evaluación de sus resultados son aún cuestiones en las que mucho hay que avanzar. El presente estudio constituye una aportación modesta a un enorme esfuerzo que aún debe ser realizado.