



INFORME DE RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE INDICADORES DE LA RTA EN MÉXICO

Equipo Investigador del ICCA
(Coordinadora de equipo: Dra. Gema Pastor Albaladejo)

Abril de 2022

EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE INDICADORES DE LA RTA EN MÉXICO

El modelo de indicadores de la RTA se estructura en tres dimensiones que valoran diferentes aspectos de la política pública de transparencia.

En el caso de México, el nivel de cumplimiento del modelo de indicadores por dimensiones es el siguiente:

Dimensión	Nivel de cumplimiento (%)
Recursos	100,00%
Procesos	92,59%
Resultados	60,00%

A continuación, se analizan y explican los resultados de la investigación desagregados por dimensiones, junto con sus variables correspondientes.

DIMENSIÓN 1: RECURSOS

La **dimensión recursos** valora si los países han generado un *sistema institucional (marco normativo e instituciones específicas) para reconocer y garantizar la transparencia activa (publicidad activa) y transparencia pasiva (derecho de acceso a la información pública)*. Esta dimensión se mide a través de la aplicación de dos variables: reconocimiento del derecho (V1.1); y garantía del derecho (V1.2).

En la Tabla siguiente se expone el número total de preguntas o indicadores que componen la dimensión (17), diferenciados por variables, así como el porcentaje estimado de cada variable en base a la obtención de un 100% de máximo cumplimiento en la dimensión. La puntuación máxima de la dimensión (17) es coincidente con el número de indicadores/preguntas, ya que cada pregunta tiene una valoración máxima de 1 punto. El porcentaje de cumplimiento máximo de la variable “reconocimiento del derecho” (V1.1) es de un 58,8% y el de la variable “garantía del derecho” (V1.2) es de un 41,2%.

Como se puede observar en la Tabla, México ha aplicado los 17 indicadores de esta dimensión. Por tanto, su nivel de cumplimiento es de un 100% en la dimensión recursos, correspondiendo un 58,8% a la V.1.1 y un 41,2% a la V.1.2.

Tabla 1. Dimensión Recursos. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)

Nivel de aplicación y cumplimiento máximo	V1.1	V1.2	Total
Total de indicadores/preguntas/ puntuación máxima	10	7	17
% Nivel de cumplimiento máximo	58,8%	41,2%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V1.1	V1.2	Total
Nº de indicadores aplicados/preguntas afirmativas	10	7	17
Puntuación (indicadores aplicados)	10	7	17
% Nivel de cumplimiento real	58,8%	41,2%	100%

Fuente: ICCA

Variable 1.1. Reconocimiento del derecho

La variable **reconocimiento del derecho** permite medir tres cuestiones: si el derecho a la información pública o el derecho de acceso está reconocido en el sistema constitucional y legal; el nivel de amplitud de la ley, a qué sujetos afecta la ley o cuál es el ámbito de extensión de los sujetos obligados; y las estructuras formales que se generan (unidades de enlace), en diferentes dependencias orgánicas (principalmente de los sujetos obligados), para el buen desarrollo de la ley y la política pública de transparencia.

Como se puede observar en la Tabla 1, México ha aplicado los 10 indicadores que integran esta variable, logrando el máximo nivel de cumplimiento.

Los resultados de la investigación han permitido constatar que existe un **reconocimiento del derecho a nivel constitucional y legal**. En concreto, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que "el derecho a la información será garantizado por el Estado" y el apartado A.I de este artículo también especifica cuáles serán los sujetos obligados. Además, a nivel legal, el 5 de mayo de 2015, se aprobó la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)**, que introdujo varios cambios significativos en aras de favorecer un buen desarrollo de la política pública de transparencia (Bautista Farías, 2015: 150-151)¹, debido a que, entre otros aspectos novedosos: amplió el catálogo de los sujetos obligados; instauró el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; creó la Plataforma Nacional de Transparencia; incrementó las atribuciones de los órganos garantes; y amplió y precisó las sanciones. Además, también existe la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)**.

En lo referente al **alcance de la ley**, el artículo 23 de la LGTAIP destaca que "*son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal*". Por tanto, este marco normativo reconoce a todos los poderes públicos como sujetos obligados: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. Además, como novedad significativa de la Ley General, se amplía el catálogo de sujetos obligados al incorporar a los "*partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal*".

La legislación mexicana **regula de manera diferenciada a los mecanismos de transparencia activa** (artículo 70 de la LGTAIP y artículo 68 de la LFTAIP) **y los mecanismos de transparencia pasiva** (artículo 122 de la LGTAIP y artículo 121 de la LFTAIP). En materia de transparencia activa, el artículo 70 de la LGTAIP señala lo siguiente: "*En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan*". De este modo, se especifica que los medios electrónicos serán el mecanismo de implementación de la

¹ Bautista Farías, J. (2015) "La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos", *Revista Análisis Plural* 143-154. <http://rei.iteso.mx/handle/11117/3055>

publicidad activa o transparencia activa y se identifica también la información mínima que se debe difundir en el sitio web: el marco normativo; la estructura orgánica; las facultades, las metas y los objetivos de cada área; los indicadores con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones; los indicadores de rendición de cuentas de sus objetivos y resultados; el directorio de los servidores públicos; las remuneración (bruta y neta) de los servidores públicos; los gastos de representación y viáticos; el número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa; las contrataciones de servicios profesionales por honorarios; la información en Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos; el domicilio de la Unidad de Transparencia y la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos; la información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio; las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos; etcétera.

En materia de transparencia pasiva, el artículo 122 de la LGTAIP señala que *“cualquier persona por sí misma o a través de su representante, podrá presentar solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional”*. Por tanto, se prevén canales electrónicos (Plataforma y correos electrónicos a las oficinas), pero también otro tipo mecanismos que puede facilitar el acceso a la información pública de toda la población, especialmente de aquella que carece de medios digitales. De este modo, se promueven e implementan *“acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho de acceso a la información”* (artículo 31.II de la LGTAIP). Esta es una de las aportaciones significativas de la LGTAIP, ya que este marco normativo *“pone atención en el derecho de acceso a la información de grupos vulnerables, con capacidades especiales (ciegos, inválidos, etc.), así como de grupos indígenas, con el fin de otorgar facilidades y apoyos para consultar y realizar solicitudes de información”* (Bautista Farías, 2015: 151).

Por otra parte, la LGTAIP contempla la creación de **unidades de enlace**, es decir, aboga por la creación de una estructura organizativa (**unidades administrativas de transparencia**) que ayude a gestionar e implementar la política pública de transparencia en los diferentes poderes públicos. En particular, la Ley exige que los sujetos obligados designen al responsable de la Unidad de Transparencia (artículo 45 de LGTAIP) que será el encargado de recabar y difundir el contenido informativo expuesto en la ley, de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, de auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de información, de ejercer la gestión interna de los solicitudes, y de efectuar las notificaciones a los solicitantes, entre otras funciones o competencias.

A raíz de lo señalado, se puede verificar que este país ha aplicado los 10 indicadores de esta variable (véase Tabla 1), alcanzando, así, el máximo nivel de cumplimiento.

Variable 1.2. Garantía del derecho

La segunda variable, **garantía del derecho**, permite verificar dos cuestiones. Por un lado, cuál es el nivel de institucionalización de la política de transparencia, si se han generado protocolos formales y órganos *ad hoc* con competencias específicas para controlar, supervisar y garantizar la transparencia. Por otro lado, si se han promovido iniciativas asociadas al desarrollo de la transparencia (políticas de archivos y políticas de datos abiertos)

En México, el artículo 6 (fracción VIII) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente: *“La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley”*. Atendiendo a este precepto constitucional, la ley creó un tercero independiente: el **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales (INAI)**. Este órgano tiene diferentes competencias, entre las que se le otorga la potestad sancionatoria en virtud tanto del marco constitucional (el artículo 6.VII de la Constitución señala que *“la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”*) como de la legislación sobre transparencia. Según la legislación, el INAI puede *“establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones, según corresponda (...)”* (artículo 41.VIII de la LGTAIP), específicamente puede imponer amonestación pública o multa (de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Área geográfica de que se trate) a los servidores públicos, a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable con el fin de asegurar que estos cumplan con sus obligaciones (artículo 201 de la LGTAIP y artículo 174 de la LFTAIP).

Además, México también ha generado **protocolos o procedimientos relacionados con la transparencia activa y la transparencia pasiva**, lo que contribuye, sin duda, a orientar las acciones de implementación. En concreto, según el artículo 31.I de la LGTAIP, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales², estructura de la que forma parte el INAI, tiene la competencia de *“establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley”*. En materia de transparencia activa, esto supone, entre otras cuestiones: *“Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia”* (artículo 31. VI de la LGTAIP). Además, estos lineamientos técnicos tienen que establecer *“los formatos de publicación de la información para asegurar que la información sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable”* y contemplar *“la homologación en la presentación de la información a la (...) por parte de los sujetos obligados”* (artículo 61 de la LGTAIP). Atendiendo a estas obligaciones normativas, se aprobaron los **“Lineamientos Técnicos Generales para la Publicación, Homologación y Estandarización de la Información”** en aras de que existiesen criterios comunes a la hora de publicar información en los portales web y en la Plataforma Nacional de

² El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales está compuesto por el INAI, los organismos garantes de las Entidades Federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Transparencia. En lo referente a la transparencia pasiva, el artículo 122 de la LGTAIP señala quién puede presentar una solicitud de acceso a la información pública (“cualquier persona por sí misma o a través de su representante”), ante qué órgano debe presentarla y cuál es el medio o canal para hacerlo (“Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional”). Así mismo, el artículo 124 de la LGTAIP también destaca cuáles son los requisitos para presentar una solicitud. Además, los lineamientos técnicos citados establecen también los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública.

Por otra parte, en México, existen **políticas de archivo con estándares de transparencia**, ya que la Ley General de Archivos (aprobada en 2018) reconoce esta cuestión (Capítulo I: “de los documentos públicos”, artículos 6-8). Además, el artículo 51 de la LGTAIP señala que “*los Organismos garantes promoverán la publicación de la información de Datos Abiertos y accesibles*”, reconociendo, a nivel legal, la existencia de una política de datos abiertos. Además, esta política también se reconoce y gestiona a nivel administrativo, como se verifica en la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos.

Por tanto, México ha aplicado los 7 indicadores que integran la variable “garantía del derecho” (véase Tabla 1), alcanzando, así, el máximo cumplimiento previsto.

DIMENSIÓN 2: PROCESOS

La **dimensión procesos** valora *la capacidad institucional para garantizar la transparencia activa y la transparencia pasiva*. En concreto, cómo se llevan a cabo los procesos de control y seguimiento de la transparencia (activa y pasiva), y qué programas y actividades se promueven para implementar la política pública de transparencia (p.ej. programas de capacitación, de comunicación, etc.). Esta dimensión se mide a través de la aplicación de dos variables: función (órgano) garante (V2.1); y sujeto obligado (V2.2).

La Tabla 2 expone los resultados logrados por México en la dimensión procesos. A diferencia de la dimensión 1, en algunas preguntas, se utilizan escalas de valoración no binarias (0- 0,25- 0,50- 1 puntos), por lo que el número de indicadores aplicados podría ser no coincidente con la puntuación finalmente obtenida. En particular, se puede observar que se han aplicado 25 indicadores de un total de 27. Por tanto, el nivel de cumplimiento es de un 92,59% en la dimensión procesos, cuyo desglose por variables es el siguiente: un 85,19% en la variable función (órgano) garante (V2.1); y un 7,4% en la variable sujeto obligado (V2.2).

Tabla 2. Dimensión Procesos. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)

Nivel de aplicación y cumplimiento máximo	V2.1	V2.2	Total
Total de indicadores/preguntas/puntuación máxima	25	2	27
% Nivel de cumplimiento máximo	92,6%	7,4%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V2.1	V2.2	Total
Nº de indicadores aplicados/preguntas afirmativas	23	2	25
Puntuación (indicadores aplicados)	23	2	25
% Nivel de cumplimiento real	85,19%	7,4%	92,59%

Fuente: ICCA

Variable 2.1. Función (órgano) garante

La variable **función (órgano) garante** mide quién y cómo se desarrollan los procesos de control y seguimiento de la transparencia (activa y pasiva), así como qué medidas y acciones específicas (comunicación, capacitación, etc.) se han promovido para implementar la política pública.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el **órgano que asume el control de los sujetos obligados** en materia de transparencia activa (artículo 77 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública -LFTAIP-). Sus acciones de vigilancia se realizan a través de la verificación virtual, que *“surgirá de los resultados de la verificación que se lleve a cabo de manera oficiosa por el Instituto al portal de Internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional de Información, ya sea de forma aleatoria, muestral o periódica”* (artículo 86 de la LGTAIP y artículo 79 de la LFTAIP). Esta competencia fiscalizadora tendrá por objeto revisar y constatar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia, específicamente verificar que *“la información esté completa, publicada y actualizada en tiempo y forma”* (artículo 88 de la LGTAIP y artículo 80 de la LFTAIP). Esta fiscalización es tanto de alcance universal como de alcance muestral, tal y como se evidencia en los informes de los Programas Anuales de Verificación y Acompañamiento Institucional para el Cumplimiento de las Obligaciones en Materia de Acceso a la Información y Transparencia

Por otra parte, los órganos garantes deben evaluar la **calidad de la información**, específicamente que *“sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna”* y que atienda a *“las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona”* (artículo 13 de la LGTAIP). Por ello, se insta a que los sujetos obligados busquen, en todo momento, que *“la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona”*, procurando, en la medida de lo posible, *“su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas”* (artículo 13 de la LGTAIP). Según el informe del INAI sobre los “Resultados de la verificación de las Respuestas a Solicitudes de Información Pública”, del total de solicitudes analizadas en el año 2021, el 93,2% se ajustaron al atributo de “veraz”, el 90,4% al atributo “confiable”, y el 75,03% al atributo “verificable”.

En el caso de la supervisión o fiscalización de la transparencia pasiva, se mide el grado de cumplimiento de las especificaciones dispuestas en la normativa aplicable, por parte de los sujetos obligados del ámbito federal. En particular, a través de la consulta del “Programa Anual de Verificación y Acompañamiento Institucional para el Cumplimiento de las Obligaciones en materia de Acceso a la Información y Transparencia por parte de los sujetos obligados del ámbito federal” se puede verificar que se miden varias cuestiones: el porcentaje de instituciones que dan respuesta a las solicitudes³; que la respuesta se corresponda a lo solicitado, al valorarse que la respuesta a las solicitudes sea “oportuna”; y también la accesibilidad de la información. En cambio, sería relevante constatar si se mide realmente las barreras de acceso para verificar si hay brecha de género, territorial o por nivel de capacidad a la información pública.

El INAI también asume la competencia de llevar a cabo **reportes de rendición de cuentas** (artículo 24 de la LFTAIP), cuya periodicidad es de 12 meses. En concreto, este órgano elabora anualmente un informe de evaluación general en materia de acceso a la Información

³ A tal efecto, véase apartado B) Dimensiones Respuesta a Solicitudes de Información Actividades de verificación.

Pública en el país, que expone públicamente en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, para garantizar un buen desarrollo de la política pública de transparencia, los órganos garantes están obligados (por ley) a promover **programas de capacitación** destinados a los/as funcionarios/as públicos/as (artículo 21.X de la LFTAIP). En concreto, el Programa de Capacitación 2021 contempla una serie de cursos de formación destinados de manera específica a los mandos medios y superiores de los sujetos obligados con el objetivo de brindar a los tomadores de decisiones un conocimiento concreto y específico sobre las disposiciones normativas de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y archivos, que impacten en el cumplimiento de sus obligaciones en las materias señaladas, así como en su correcta aplicación de los principios y deberes contenidos en las leyes que tutela el INAI. En 2021, se han ofertado 115 acciones de capacitación dirigidas a 5.750 funcionarios de mandos medios y superiores de los sujetos obligados, teniendo una periodicidad menor a 12 meses. Sin embargo, las evidencias aportadas no permiten verificar qué porcentaje de directivos públicos (sobre el total de los existentes en las Administraciones Públicas mexicanas) fueron realmente capacitados.

Los programas de capacitación destinados a los/as funcionarios/as públicos/as en general también tiene una periodicidad menor a doce meses y la oferta formativa se puede verificar en el Informe de labores 2020 del INAI⁴. En lo referente al porcentaje de funcionariado capacitado, los datos aportados pertenecen al año 2021 y sólo contribuyen a constatar que se capacitaron 3.775 funcionarios (1.812 personal del INAI; 1.458 personal de los sujetos obligados; y 505 personal perteneciente a otros organismos) en actividades formativas asociadas a la puesta en marcha del nuevo Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI). Por tanto, parecer ser que, hasta el momento, no se cuentan con datos específicos sobre el número real de funcionarios capacitados en las diferentes actividades que conforman la oferta formativa.

A esta política de formación funcionarial, se suma la realización de cursos destinados a la ciudadanía, que suelen tener una periodicidad menor a los 12 meses, como muestra el Informe de Labores 2020 del INAI⁵. Aunque se desconoce cuál es el impacto real de estas actividades en la sociedad, el número de ciudadanos/as que ha accedido a estas actividades formativas y cuántos realmente se han capacitado.

En lo referente a la **gestión de la comunicación**, existe una estrategia de comunicación orientada a posicionar al INAI como una institución ciudadana comprometida con la sociedad y el interés público, a partir de la promoción de la participación ciudadana en el ejercicio del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales: “la Estrategia de Redes Sociales 2020”. Para realizar estas campañas se contó con una partida presupuestaria de \$7,400,000 en 2021, lo que supuso un incremento considerable en relación con el año anterior, cuya cantidad total fue de \$5,318,842. En concreto, hay un canal de YouTube (accesible en: <https://www.youtube.com/channel/UckMY4nCn30hn4C8YgcVH8dQ>) en el que se han difundido videos durante el año 2020, que aportan información fácilmente comprensible sobre la transparencia, la gestión documental y los datos personales. Sin embargo, sería recomendar diseñar e implantar una estrategia y un plan de comunicación de carácter más amplio, ya que sólo se desarrollan iniciativas focalizadas en las redes sociales.

⁴ Véase capítulo 9 (páginas 249 y siguientes) del Informe de Labores 2020 del INAI.

⁵ Véase capítulo 11 (páginas 295-310) del Informe de Labores 2020 del INAI.

En lo referente a las medidas tecnológicas para la gestión de la transparencia pasiva, México cuenta con una **plataforma tecnológica** (accesible en: https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/home?p_p_id=com_liferay_login_web_portlet_LoginPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_state_rcv=1). La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se generó en mayo de 2016 y se estructura en varios componentes: el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia [SIPOT], el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación [SIGEMI], el Sistema de Comunicación entre Organismos garantes y Sujetos obligados [SICOM], el módulo de usuarios y los Buscadores (nacional y temáticos). Por ello, este sitio web permite realizar solicitudes de acceso a la información pública, interponer quejas y acceder a la información pública, según el contenido fijado por la legislación vigente. Asimismo, para facilitar la comprensión y favorecer la usabilidad de la plataforma, existe un glosario de términos, una serie de tutoriales y se permite, además, una búsqueda agrupada por áreas temáticas. Además, como novedad significativa, el 13 de septiembre de 2021 se puso a disposición del público y de los sujetos obligados la nueva versión del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI 2.0). Esta innovación tecnológica reemplazó a los sistemas INFOMEX, estatales y federal, que estuvieron funcionando durante quince años para gestionar electrónicamente las solicitudes de acceso a la información. Además, la puesta en marcha del SISAI 2.0 ha llevado consigo la implementación de una App Móvil de la PNT (disponible en las tiendas Google Play y Apple Store). Esta APP ha sido desarrollada por el INAI y representa una innovación tecnológica porque permite ejercer los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, a través del ingreso de solicitudes a más de ocho mil instituciones públicas en México; dando, además, la posibilidad de presentar quejas (recursos de revisión) y dar seguimiento a los procesos de respuesta y resoluciones.

Por último, también existen **estadísticas en línea** con respecto a la plataforma tecnológica (https://home.inai.org.mx/?page_id=3348). Estas estadísticas analizan las solicitudes de información y respuesta por semana, los sujetos obligados con mayor número de solicitudes, el número de recursos de revisión, los sujetos obligados con mayor número de recursos de revisión interpuestos y el índice de recurrencia.

El diagnóstico de la variable “función (órgano) garante” evidencia que México ha aplicado 23 de los 25 indicadores (véase Tabla 2).

Variable 2.2. Sujetos obligados

La variable de **sujeto obligado** permite constatar cuál es el presupuesto asignado al órgano garante, así como el porcentaje de enlaces en los sujetos obligados.

En el caso de México, se ha detectado un incremento del presupuesto destinado al INAI, pasando de 877,435,005 pesos mexicanos en 2019 a 905,335,647 en 2020.

Además, existe entre una escala del 75-100% de enlaces instalados en los sujetos obligados. En concreto, los datos aportados por el país ponen de manifiesto que, a nivel federal, un 82,9% (717) de los sujetos obligados contaban con unidades de transparencia a finales de 2020 y que, en el ámbito estatal y municipal, este porcentaje ascendió a un 97,8% (6.933).

Por lo tanto, México ha aplicado todos los indicadores de la variable “sujetos obligados” (véase Tabla 2).

DIMENSIÓN 3: RESULTADOS

La **dimensión resultados** valora *el rendimiento institucional (el cumplimiento de la función de fiscalización de la transparencia) y el grado de efectividad de la política de transparencia en diferentes grupos objetivo (usuarios, ciudadanos y funcionarios)*. Esta dimensión se mide a través de la aplicación de cuatro variables: desempeño institucional (V3.1); satisfacción usuarios/as (V3.2); ciudadanía (V3.3); y funcionariado (V3.4).

La Tabla 3 indica el nivel de cumplimiento de México en la dimensión resultados. Este país ha aplicado 12 indicadores de los 20 que integran esta dimensión. En concreto, el nivel de cumplimiento de México es de un 60% en la dimensión resultados, cuya desagregación por variables arroja los datos siguientes: un 20% en la variable desempeño institucional (V3.1); un 20% en la variable satisfacción usuarios/as (V3.2); un 20% en la variable ciudadanía (V3.3); y una imposibilidad de poder evaluar la variable funcionariado (V3.4), ya que no se realizan estudios destinados a medir los indicadores y, por tanto, se carecen de evidencias objetivas para realizar la verificación.

Tabla 3. Dimensión Resultados. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)

Nivel de aplicación y cumplimiento máx.	V3.1	V3.2	V3.3	V3.4	Total
Total de indicadores/preguntas	4	7	6	3	20
% Nivel de cumplimiento máximo	20%	35%	30%	15%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V3.1	V3.2	V3.3	V3.4	Total
N.º de indicadores aplicados	4	4	4	¿?	12
Puntuación (indicadores aplicados)	4	4	4	¿?	12
% Nivel de cumplimiento real	20%	20%	20%	¿?	60%

Fuente: ICCA

Variable 3.1. Desempeño institucional

La variable **desempeño institucional** permite constatar si la función de fiscalización de la transparencia se desarrolla de manera efectiva.

En el caso de México, se han aplicado los 4 indicadores que componen esta variable, alcanzado, así, el máximo nivel de cumplimiento.

En concreto, el INAI elabora y publica anualmente los Informe de Labores, que recogen información sobre los resultados de fiscalización en materia de transparencia activa y de la transparencia pasiva. En materia de transparencia activa, el último informe (2020) señala que los 815 sujetos obligados tuvieron un promedio general de cumplimiento del 86,6%⁶. En lo referente a la transparencia pasiva, estos informes rinden cuentas, entre otras cuestiones, sobre las siguientes: las respuestas que dan los órganos a las solicitudes de información; y el grado de cumplimiento de los plazos legales cuando se da respuesta a las solicitudes, siendo el tiempo promedio de respuesta a las solicitudes de 11,2 días⁷.

Por lo tanto, el órgano garante de la transparencia en México tiene un óptimo desempeño institucional, en lo que respecta a su competencia fiscalizadora.

⁶ Véase capítulo 5 del Informe de Labores del INAI de 2020.

⁷ Véase capítulo 1 del Informe de Labores del INAI de 2020.

Variable 3.2. Satisfacción usuarios/as

La variable **satisfacción usuarios/as** mide cuál es la percepción de los usuarios/as con respecto a determinados actos de implementación de la transparencia activa (portales de transparencia) y de la transparencia pasiva, así como cuál es su opinión sobre algunos atributos relacionados con la calidad de la información facilitada por las instituciones públicas (utilidad) y con el proceso de solicitud de acceso a la información pública (atención recibida, claridad del lenguaje, etc.).

En lo referente a la transparencia activa, según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) de 2019, el porcentaje de satisfacción con el Portal de Transparencia es elevado, ya que alcanza un 79,4%: un 29,4% manifestó estar muy satisfecho y un 50% satisfecho entre la población de 18 años (o más años) que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes (o más habitantes). Por otro lado, según la fuente citada de verificación, el 95,9% de la población de 18 años (o más años), que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes (o más habitantes), ha considerado “útil” la información publicada en el portal de transparencia.

En materia de transparencia pasiva, la ENAIID de 2019 permite constatar que se han realizado estudios sectoriales, asociados a determinados trámites (trámites fiscales, trámites antes el Ministerio Público, etc.), en los que se miden el nivel de satisfacción con algunos aspectos relacionados con la información recibida. Entre ellos, cabe destacar aquellos que se valoran específicamente en esta variable del modelo de indicadores de la RTA: la claridad del lenguaje (“clara y entendible”); y el tiempo de respuesta (“entregada a tiempo”). En concreto, en el caso de los trámites fiscales, el nivel de satisfacción de los/as usuarios/as se encuentra en la horquilla del 75-100%, ya que un 92% considera que la información recibida es clara y entendibles y un 92,9% señala que es “entregada a tiempo”. A pesar de lo señalado, la ENAIID no contempla, hasta el momento, preguntas relacionadas con los indicadores siguientes: el proceso y el resultado de las solicitudes de acceso⁸; la atención recibida en el proceso de reclamación; y la pertinencia de la decisión.

Teniendo en cuenta los datos aportados, México ha aplicado 4 de los 7 indicadores que componen la variable “satisfacción usuarios/as” (véase Tabla 3).

Variable 3.3. Ciudadanos/as

La variable **ciudadanos/as** mide el grado de conocimiento y de usabilidad del derecho de acceso a la información pública, por parte de la ciudadanía. Y también valora el nivel de consulta ciudadana de la información publicada en los Portales de Transparencia (transparencia activa) y el nivel de realización de solicitudes de información específica a las instituciones públicas (transparencia pasiva), así como el grado de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

México no ha llevado a cabo, hasta el momento, estudios e investigaciones que permitan constatar cuál es el grado de conocimiento de la ciudadanía con respecto a la existencia de una norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública. En cambio, sí se ha evaluado, mediante la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID), otros aspectos, que arrojan los resultados

⁸ El país aportó, como evidencia, datos sobre el nivel de satisfacción con la información recibida. Sin embargo, este indicador valora exactamente “el proceso y el resultado”, no la satisfacción con la información recibida.

siguientes en el año 2019: el 16,1% de la población suele usar el derecho de acceso a la información; el 16,1% de la población consultó una página del gobierno; y el 3,58% de la población ha solicitado información a una institución del gobierno. Además, según la ENAID de 2019, un 94,1% considera que la información recibida, en virtud del ejercicio de su derecho de acceso, fue útil. Sin embargo, no se ha medido todavía la percepción ciudadana con el nivel de utilidad de la transparencia activa.

En base a lo señalado, México cumple con 4 de los 6 indicadores que componen esta variable (véase Tabla 3).

Variable 3.4. Funcionarios/as

La variable **funcionarios/as** mide el grado de conocimiento de la norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública, por parte de los/as empleados/as públicos/as, así como su nivel de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

En la actualidad (abril de 2022), México no ha realizado estudios destinados a medir los diferentes indicadores relacionados con esta variable y, en consecuencia, no hay evidencias objetivas disponibles para verificar su nivel de cumplimiento.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO

La evaluación de la aplicación del modelo de indicadores de la RTA en México permite identificar algunas áreas de mejora en su política pública de transparencia y, por lo tanto, realizar una serie de recomendaciones que se exponen, diferenciadas por dimensiones, en la tabla siguiente:

Dimensión	Propuestas de mejora
PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluar las barreras de acceso a la información pública, aplicando el enfoque de género y también el enfoque de diseño para todas las personas, atendiendo al principio de accesibilidad universal. ➤ Aplicar un sistema de medición en cada actividad formativa para conocer cuál es el número de directivos públicos capacitados y también el porcentaje de empleados públicos en general. ➤ Diseñar e implantar un Plan Integral de Comunicación para posicionar el derecho, ya que sólo se han promovido una estrategia de comunicación asociada a las redes sociales.
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Incluir en la ENAID preguntas destinadas a medir, valorar y conocer el nivel de <u>satisfacción de los/as usuarios/as</u> con determinados aspectos de la <u>transparencia pasiva</u> (ejercicio del derecho de acceso a la información pública), entre otros: el proceso y el resultado de las solicitudes de acceso; la atención recibida en el proceso de reclamación; y la pertinencia de la decisión. ➤ Promover estudios e investigaciones que permitan constatar cuál es el grado de <u>conocimiento de la ciudadanía</u> con respecto a la

	<p>existencia de una norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Incluir en la ENAID preguntas destinadas a medir, valorar y conocer la <u>satisfacción de la ciudadanía</u> con determinados aspectos de la <u>transparencia activa</u> como su utilidad y el nivel de accesibilidad de los portales de transparencia en base a los criterios reconocidos de perceptibilidad, operabilidad, comprensibilidad y robustez.➤ Promover campañas de <u>sensibilización social para incentivar que la ciudadanía haga uso de su derecho a saber y de su derecho de acceso a la información pública</u> en aras de que se pueda avanzar hacia una sociedad más informada, que participe con racionalidad y con suficientes elementos de juicio en los procesos relacionados con los asuntos. Esta recomendación se considera especialmente relevante para que la transparencia sea efectiva en México, sobre todo teniendo en cuenta la baja usabilidad, por parte de la población, de los mecanismos de transparencia activa y de transparencia pasiva.➤ Diseñar e implementar <u>encuestas destinadas al funcionariado</u> para medir y evaluar si conoce la existencia de una norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública, así como su nivel de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.
--	---

Y para que conste a los efectos oportunos, se firma el presente informe, por la coordinadora del equipo investigador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración en Madrid, el día 4 de abril de 2022.