

# Dimensión sujeto obligado



## 5. Sujeto obligado

### Introducción

En el análisis de la política de transparencia, la atención usualmente se concentra en las características de la legislación, o bien, en indicadores sobre cómo los distintos sujetos obligados responden a las obligaciones de la normatividad. Gracias a estos ejercicios, se posee información importante sobre los condicionantes del actuar de los sujetos obligados (la normatividad) y sobre su desempeño (los resultados). Aunque estos datos son relevantes para conocer las entradas y las salidas del sistema, no revelan mucho sobre los factores que conectan ambos extremos. Es decir, no abundan acerca del conjunto de procesos de gestión de información al interior de los sujetos obligados, cerca de los ajustes a sus rutinas que resultan de esto, y acerca de las características del personal involucrado en atender la demanda de información.

Se destaca la escasa atención que ha recibido este tema. La razón es que la tarea de garantizar el acceso a la información pública gubernamental y de fomentar la transparencia no depende solamente de la legislación, de los recursos presupuestales y de las capacidades institucionales de los Órganos Garantes. También está ligada a las prácticas de gestión de información de los sujetos obligados, y a los procesos internos que han desarrollado para asumir las responsabilidades que implica una política efectiva de transparencia. Incorporar al análisis a los sujetos obligados permite completar el estudio de los condicionantes institucionales de la oferta de transparencia: el vigilante de la norma (los órganos garantes) y el obligado por ella.

Es importante considerar que las reformas en las materias de acceso a la información pública y de transparencia en el país se han creado bajo el supuesto de la opacidad como principio de acción de los servidores públicos (Arellano y Lepore 2011). Esto no es sorprendente; desde Max Weber, el control de la información se reconocía como un instrumento de poder. Por ello, el marco normativo ha buscado establecer mínimos de cumplimiento para que los sujetos obligados aminoren su celo por la información que es de la ciudadanía. Así, la legislación de todas las entidades y de la Federación mandata presentar, sin petición mediante, un mínimo de información que se concibe como fundamental para que los ciudadanos tomen decisiones. También obliga a crear canales de comunicación para responder a solicitudes específicas. Además, conmina a las instituciones a buscar alternativas que expandan la información disponible a través de acciones proactivas de diseminación de información y de datos. En otras palabras, la normatividad que protege el derecho de

acceso a la información pública de la ciudadanía es también una normatividad regulatoria de todo aquél que posea información de interés público. Se habla, incluso, de las reformas en transparencia como “una tercera ola de innovación regulatoria” (Fung *et al.* 2004, 6). Si esto es así, las normas en materia de acceso a la información buscan transformar el actuar de los sujetos obligados y, por ello, es pertinente preguntarse cómo ha ocurrido el ajuste, y si éste ha propiciado la internalización de la transparencia como valor organizacional. Es importante recordar que la transparencia es un concepto que no

“[i]ngresa en el consciente colectivo organizacional (y menos en una lógica política como las de las organizaciones gubernamentales) como un simple instrumento que es de inmediato incorporado al *hardware* organizativo. Pasa por ser interpretado, constituido en el engranaje de relaciones entre los grupos y los individuos, racionalizado y hecho razonablemente en conjunto de valores y de normas de la acción organizativa. Además, es interpretado políticamente y ajustado a las tramas políticas de los grupos y sus redes” (Arellano 2007, 37)

En México, la implementación de todas las acciones que responden al mandato de la norma dependen de lo que aquí se denominarán unidades de acceso (en adelante, UA). Éstas “son el ‘vínculo’ al interior de la estructura administrativa de los sujetos obligados que asume el seguimiento y respuesta a las solicitudes de información” y, muy comúnmente, realizan la publicación de la información que debe ser obligatoriamente pública (Ríos y Zavala 2012: 189-190). El nombre de estas unidades no es homogéneo. En algunas entidades se conocen como unidades de transparencia, oficinas de información pública, unidades de acceso, entre otras nomenclaturas. Sin embargo, un factor común de estas oficinas es que son responsables de gestionar las obligaciones de transparencia del sujeto obligado.

Se sabe poco de estas UA en nuestro país. En la Métrica de la Transparencia 2010, se llevaron a cabo 127 entrevistas semiestructuradas a titulares de UA. Fue posible conseguir información sobre su modelo de operación y sobre las características de su operación. Los resultados de ese ejercicio indicaron tres conclusiones generales:

- Primero, los servidores públicos a cargo de las UA enfrentaban una importante carga de trabajo (ya sea por la demanda de información o porque ejercían la titularidad de la UA como una responsabilidad adicional a sus funciones cotidianas). Esto solía impactar en la celeridad y en la precisión con que se respondía a las solicitudes de información (Ríos y Zavala 2012).
- Segundo, los sujetos obligados no respondían de manera homogénea al mandato de la ley. Se identificaron “distintas modalidades de organización y de operación (por ejemplo, la

existencia de normatividad para reclutar personal o para determinar los procedimientos de respuesta) [que impactaban] la eficiencia de la procuración de información pública al ciudadano” (Ríos y Zavala 2012, 202).

- Tercero, los titulares de las UA enfrentaban dificultad continuamente para “responder solicitudes de información ante la ausencia de la misma” (Ríos y Zavala, 2012: 203).

El ajuste hacia la transparencia institucional de los sujetos obligados dependía de decisiones concretas de los niveles directivos de cada gobierno y dependencia (Ríos y Zavala 2012). Es decir, era necesaria la internalización de la norma, no sólo por los encargados de las UA, sino también por el resto de la institución (en particular, los mandos directivos).

El estudio sugirió además que las UA constituyen un valioso instrumento para el fortalecimiento de la gestión cotidiana de las instituciones, pues se conformaban como unidades capaces de “proporcionar información estratégica para la toma de decisiones, la identificación de problemas recurrentes de procedimiento, [detección] de áreas problemáticas o la perfección del sistema de archivos” (Ríos y Zavala 2012, 203).

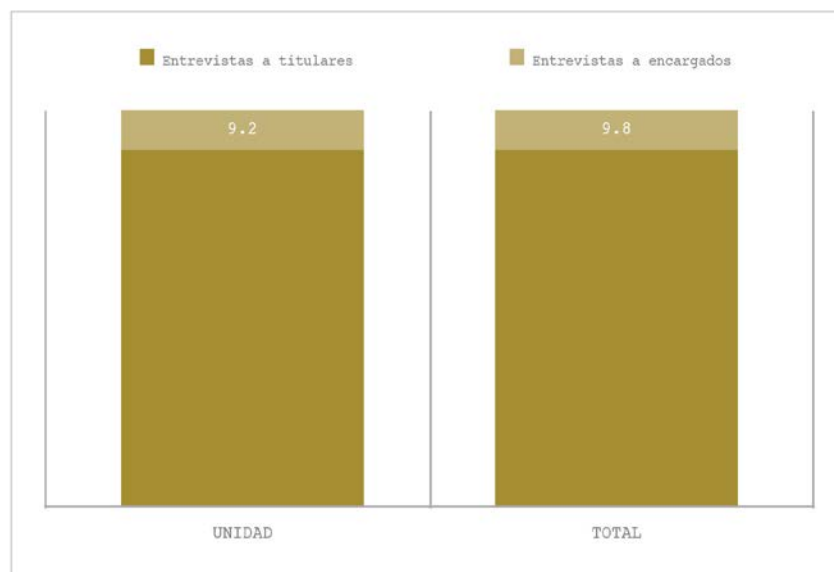
Con estos resultados, la Métrica de la Transparencia 2014 incluyó una quinta dimensión de análisis. Su objetivo central es presentar un panorama de la situación de los sujetos obligados para cumplir con las obligaciones de transparencia. Este análisis incorpora información sobre las características de las UA, sobre el perfil del personal encargado de estas unidades, sobre la presencia de procesos de gestión de información y sobre la apropiación institucional de la transparencia.

## Análisis

Los datos que se reportan en este capítulo provienen de entrevistas semiestructuradas que se realizaron *in situ* por tres miembros titulares del equipo de investigación. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 45 minutos. Se realizaron a los titulares de las UA del poder ejecutivo, del poder legislativo, del poder judicial y del municipio capital de cada entidad federativa. Con respecto al poder ejecutivo, se entrevistó a servidores públicos de su UA (cuando así se identificaba) o al titular de la UA de la Secretaría de gobierno o gobernación. Como equivalente al municipio capital, en el Distrito Federal se entrevistó a la Delegación Iztapalapa, por ser la más grande en términos poblacionales. Es importante mencionar que, en algunas ocasiones, fue imposible entrevistar al *titular* de la UA. Por esta razón, la conversación se sostuvo con el *encargado* de la unidad, que tendía a ser el responsable operativo de la gestión de transparencia institucional. En total, se llevaron a cabo 131 entrevistas, que constituyen el total del universo considerado. De ellas, 90.8 % fueron conversaciones con los titulares (ver Gráfica 1). Esta información permitió

conocer las características sobre la conformación y el funcionamiento cotidiano de las UA.<sup>1</sup>

**Gráfica 1: entrevistas realizadas**



Para asegurar veracidad en la información, se buscó que los cuestionarios se realizaran entre el investigador y el titular de la UA exclusivamente. Además, se confirmó a los entrevistados el carácter confidencial de los datos proporcionados. Por esta razón, la información que se presenta en este capítulo se agregó por entidad (o la federación) y por tipo de sujeto. A pesar de que las variables que se incorporan en esta evaluación no agotan la información obtenida durante las conversaciones, sí representan indicadores que permiten comparar el mínimo de condiciones para una efectiva gestión de las obligaciones de transparencia gubernamental: gestión de información, procesos de respuesta a solicitudes de información y procesos de actualización de información pública de oficio (IPO). Así, el subíndice de sujeto obligado se construyó con cinco variables, que se denominaron “componentes”: unidades de acceso, titular de la unidad de acceso, estructura institucional para la transparencia, institucionalización de la transparencia, e incidencia.

Cada uno de estos componentes se conformó por los indicadores que se detallan en las secciones siguientes. Un dato importante es que se capturó la información para crear variables categóricas. Éstas se normalizaron para generar indicadores de rango 0 - 1 (cero es el valor mínimo). El cálculo final del índice corresponde al promedio simple del resultado por

<sup>1</sup> Los cuestionarios empleados se presentan en el Anexo 5-I.

componente. A menos que se indique lo contrario, todas las tablas, figuras, figuras y gráficas de este capítulo provienen de las entrevistas.

## Las Unidades de Acceso en México

En México, es posible reconocer dos modalidades de organización de la UA. Esta distinción es de suma relevancia para el análisis que sigue. La primera modalidad se refiere a una UA única que coordina y gestiona las responsabilidades de transparencia para el poder ejecutivo, para el poder legislativo, para el poder judicial o para el municipio en su totalidad. Estas UA únicas suelen apoyarse en una estructura conformada por enlaces ubicados en cada oficina administrativa de la organización. La segunda se refiere a UA diferenciadas, es decir, existe más de una unidad de acceso en el municipio y en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Para el poder ejecutivo y para los municipios, esta modalidad se manifiesta en la existencia una unidad de acceso por dependencia gubernamental que puede estar (aunque no necesariamente) sujeta a una coordinación general. Para el poder legislativo, se manifiesta con una UA para el Congreso estatal y otra adicional para la entidad de fiscalización superior. Para el poder judicial, esta modalidad ocurre cuando se distingue una UA para tribunal superior de justicia, que es distinta e independiente del consejo de la judicatura (o equivalente) y/o de los tribunales especializados (ver Figura 1).

**Figura 1: modalidades de operación de la UA**

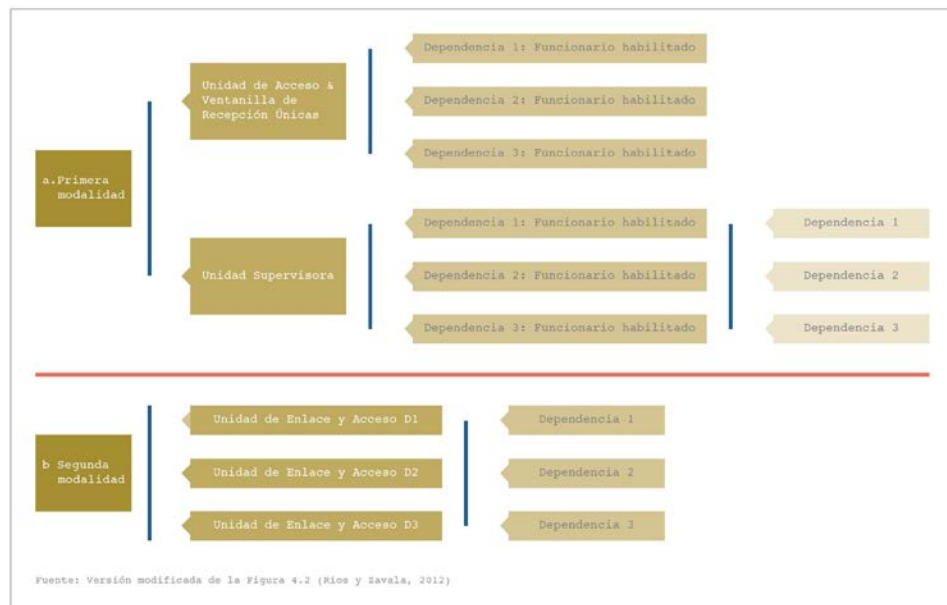
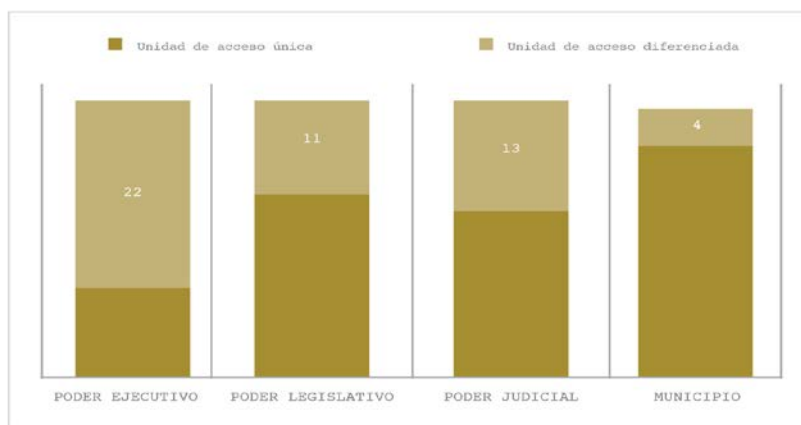


Figura 1: Modalidades de operación de la UA

La primera modalidad es preponderante en los municipios entrevistados (ver Gráfica 2). Sólo en Aguascalientes, en Nuevo León, en Puebla y en Sonora, el municipio capital cuenta con una UA en cada dependencia u oficina municipal. En contraste, la segunda modalidad (UA diferenciadas) es más frecuente en el poder ejecutivo.

Como se mencionó, cuando la modalidad es de UA diferenciadas, suelen existir una coordinación conformada por personal específico para esta tarea o una oficina gubernamental (usualmente vinculada con la secretaría de gobierno, con la contraloría o su equivalente y, en menor medida, con la secretaría de finanzas) que coordina el actuar de las UA. En más de una ocasión, el entrevistado destacó la relevancia de esta unidad, pues permite realizar evaluaciones sobre el desempeño del conjunto de sujetos obligados (entendidos como dependencias) sobre la IPO o sobre los tiempos de respuesta de las solicitudes de información. En ocasiones, estas coordinaciones (formales o informales) asumen la responsabilidad de capacitar a los servidores públicos en el uso de herramientas como Infomex. En otros casos, buscan homogeneizar criterios de actuación, por ejemplo, con la creación de formatos únicos. El reto más importante se presenta cuando esta coordinación se da de manera informal (es decir, su existencia, no está contemplada en la normatividad). En esas circunstancias, sus sugerencias no tienen la fuerza de mandato y pueden enfrentar resistencias en las dependencias sobre las que no tienen jurisdicción.

**Gráfica 2: tipo de unidad – por sujeto obligado**



Gráfica 2: tipo de unidad – por sujeto obligado

Un dato relevante es que no existe homogeneidad sobre las características de la UA al interior de cada entidad. Como se puede apreciar en la Gráfica 3, esta situación sólo sucede en los casos de Durango, de Guanajuato y de Hidalgo. Éstos cuentan con una UA única en los cinco ámbitos de análisis.

**Gráfica 3: tipo de unidad – por entidad**

Sujeto obligado	Poder ejecutivo		Poder Legislativo		Poder Judicial		Municipio	
	Única	Diferenciada	Única	Diferenciada	Única	Diferenciada	Única	Diferenciada
AGS								
BC								
BCS								
CAM								
CHI								
COA								
COL								
CS								
DF								
DGO								
GRO								
GTO								
HGO								
JAL								
MEX								
MICH								
MOR								
NAY								
NL								
OAX								
PUE								
QRO								
QROO								
SIN								
SLP								
SON								
TAB								
TAM								
TLAX								
VER								
YUC								
ZAC								
FED								

Gráfica 3: Tipo de unidad general

Las evaluaciones y las ponderaciones siguientes toman en cuenta la modalidad de la UA, por lo que el análisis se ajusta a la realidad de cada



sujeto obligado. Con esto, se fortalece la comparabilidad y no se pierde el objetivo del estudio.

## Componente 1: unidades de acceso

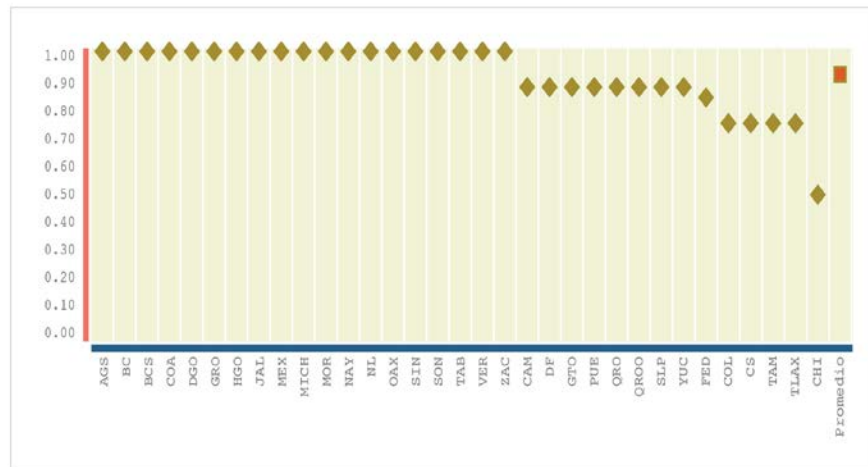
El primer componente del subíndice de sujeto obligado parte de la siguiente propuesta teórica: la transparencia es una política pública transversal a la gestión pública. Por ello, es relevante que el encargado de cumplir con las obligaciones que impone la norma cuente con recursos político-institucionales. Es decir, la UA debe tener una ubicación central y estratégica dentro de la estructura institucional para garantizar el libre acceso a los principales actores en la toma de decisiones. Asimismo, las UA deben tener poder de influencia para incidir en los procesos de gestión institucional al igual que otras organizaciones de mandato transversal (Ríos Cázares s.f.). En otras palabras, independientemente de la modalidad, la habilidad de realizar transformaciones importantes en los procesos vinculados con la implementación y con seguimiento de una política efectiva de transparencia institucional depende de la capacidad de la UA para determinar lineamientos de observancia general y obligatoria para las dependencias o para las áreas administrativas. De acuerdo con esto, lo idóneo es que la UA cuente con una adscripción que le proporcione un mandato contundente dentro del área gubernamental que se le ha designado como responsabilidad.

A partir de la modalidad de organización de la UA, se evalúan dos indicadores en este componente. El primero corresponde al proceso de nombramiento del titular. Aquí, se privilegian situaciones donde recae en el presidente municipal o en las cabezas de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, en el entendido de que este tipo de nombramiento acerca al titular a los principales actores en la toma de decisiones dentro de la organización. De este modo, si se trata de una UA única se otorga el valor de 1 si el nombramiento del titular de la unidad de acceso recae en el presidente municipal o en los titulares de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. Se da el valor de 0.5 si el nombramiento del titular de la UA está a cargo de la oficina de adscripción.<sup>2</sup> El valor nulo se asigna en cualquier otro caso. Si se trata de unidades de acceso diferenciadas, se otorga el valor de 1 si el nombramiento del titular de la UA descansa en el titular de la oficina o del sujeto obligado correspondiente. Se da un valor nulo en cualquier otro caso. Los datos indican que, en la mayoría de las entidades, este nombramiento es responsabilidad del titular principal. La excepción es Chihuahua donde esta situación se reportó como poco frecuente (ver Gráfica 4).

---

<sup>2</sup> Se otorga el valor de 1 cuando la oficina de adscripción es del titular.

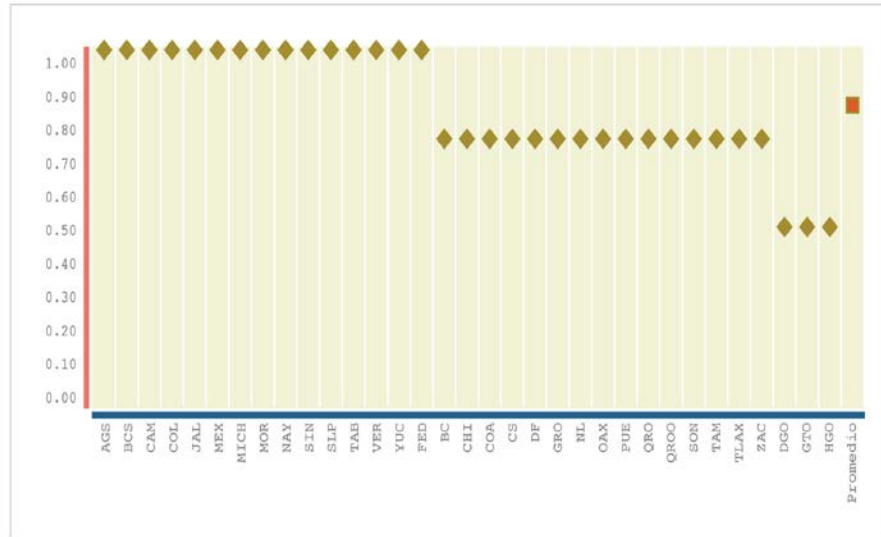
**Gráfica 4: nombramiento del titular de la UA - promedio por entidad**



Gráfica 4: nombramiento del titular de la UA - promedio entidad

El segundo indicador evalúa la adscripción de la UA y, como se mencionó anteriormente, en esta evaluación se considera como un atributo positivo que la UA esté directamente adscrita a la oficina de los mandos directivos. Se asume que esta adscripción permite, al titular de la UA, recibir mayor apoyo institucional para crear lineamientos de observancia común. Así, si se trata de una unidad de acceso única, se otorga el valor de 1 si la adscripción es directamente a la oficina presidente municipal o de los titulares de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. Se asigna valor nulo en cualquier otro caso. Cuando la UA es diferenciada, se otorga el valor de 1 si la adscripción de la unidad es directamente a la oficina del titular de la oficina o sujeto obligado correspondiente. El valor es nulo en cualquier otro caso. La Gráfica 5 muestra estos promedios por entidad.

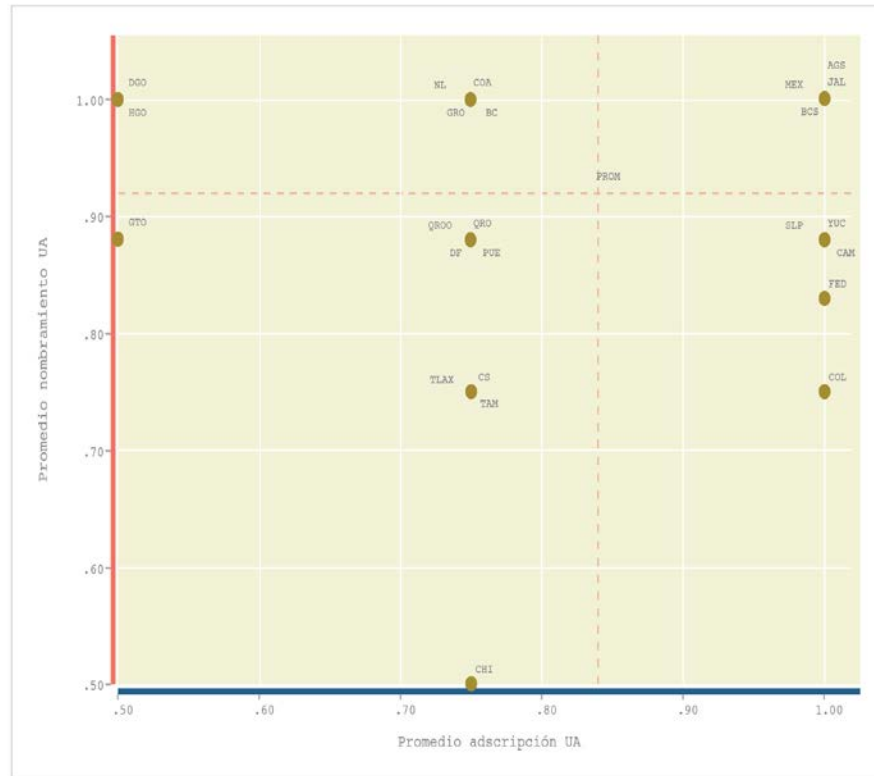
**Gráfica 5: adscripción de la UA – promedio por entidad**



Gráfica 5: adscripción de la UA - promedio entidad

Al cruzar ambos indicadores por entidad, se observa que, en la mayoría de las entidades, la UA no cuenta con los recursos político institucionales a los que se hace mención en este componente (ver Gráfica 6). Aguascalientes, Baja California Sur, Estado de México y Jalisco son las entidades donde los titulares de las UA se encuentran mejor posicionados. En entidades como Chihuahua o Guanajuato, los titulares de la UA carecen de la legitimidad y de la autoridad. Esto puede derivarse del nombramiento indirecto; o bien, no se encuentran en una posición institucional estratégica que pueda apoyar la difusión de mandatos transversales a la organización.

**Gráfica 6: nombramiento y adscripción de las UA – promedio por entidad**

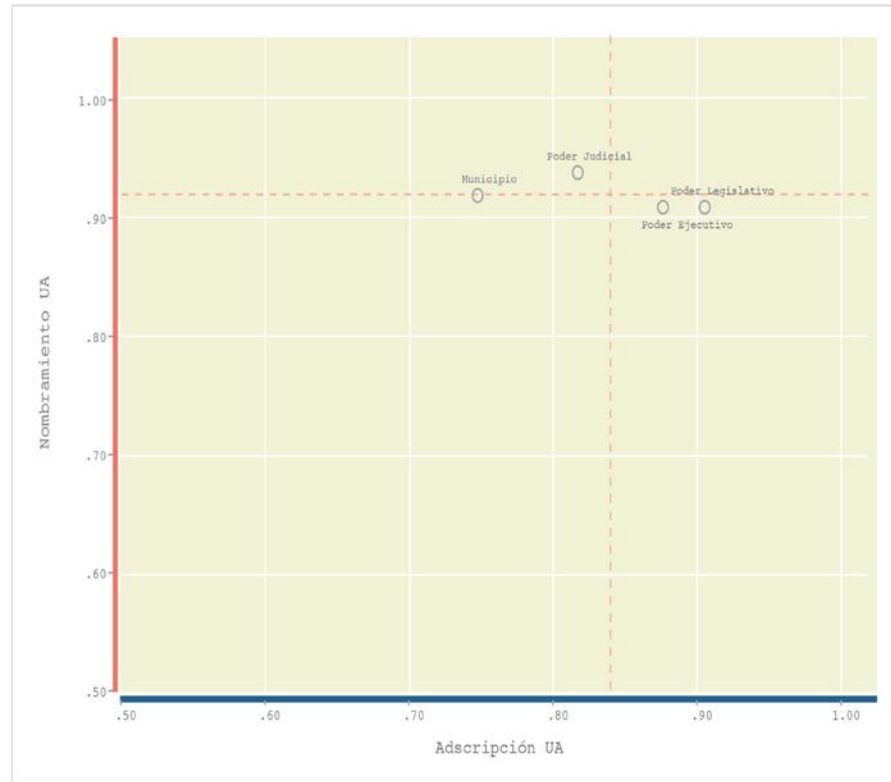


Gráfica 6: nombramiento y adscripción de las UA – promedio por entidad

Una mirada distinta a los mismos datos (reorganizados por el promedio de acuerdo con el tipo de sujeto obligado) muestra cierta uniformidad (ver Gráfica 7). Sin embargo, se destaca que, en los municipios, la adscripción de la UA tiende a estar desvinculada de la presidencia municipal. Los poderes ejecutivo y legislativo se mantienen en el promedio con respecto al indicador de nombramiento y, en estos casos, la UA suele estar vinculada a la oficina del titular. En el caso del poder legislativo, ésta es la presidencia de la mesa directiva o de la junta política. Una situación común que puede ayudar a entender esta característica es el proceso de organización del poder legislativo. Durante éste, las direcciones tienden a signarse con base en la conformación partidista del congreso. Esto obliga a

que las decisiones más relevantes sobre transparencia descansen en el órgano colegiado con mayor poder dentro de la institución.

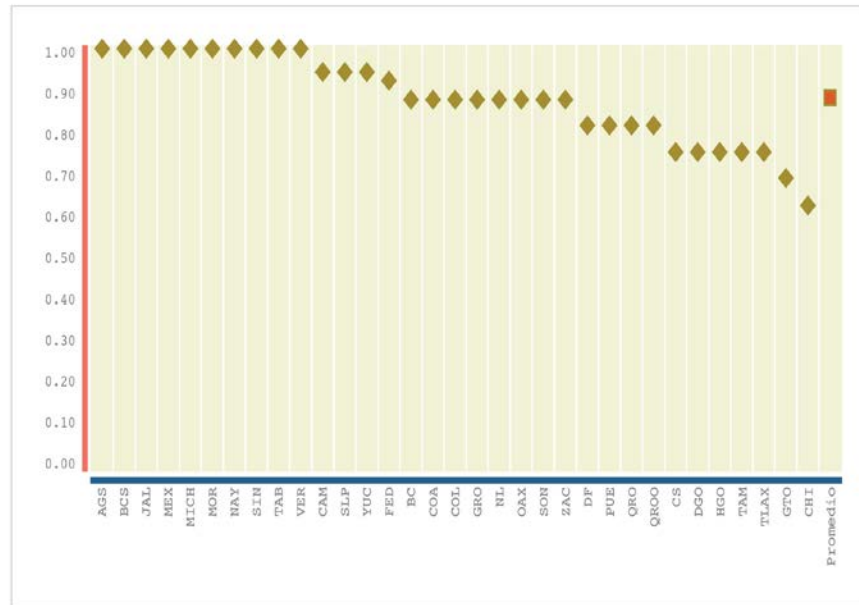
**Gráfica 7: nombramiento y adscripción de las UA – promedio por tipo de sujeto**



Gráfica 7: nombramiento y adscripción de las UA – promedio por tipo de sujeto

El promedio simple de estos indicadores genera el valor definitivo del componente 1 (ver Gráfica 8). Los resultados indican que, para 22 entidades, el componente está por encima o es equivalente al promedio (0.88). Es decir, la mayoría de las UA de la muestra cuenta con alguna herramienta política o institucional (o con ambas), ya sea porque el nombramiento descansa directamente en el titular, o bien porque la UA está vinculada directamente a la oficina del directivo más alto. En los casos de Chihuahua y Guanajuato (donde predomina la modalidad de UA única por sujeto obligado), los resultados sugieren que el nombramiento y la adscripción del titular se alejan de una posición estratégica, como se definió en este apartado. La Gráfica 9 presenta el valor definitivo del componente por tipo de sujeto.

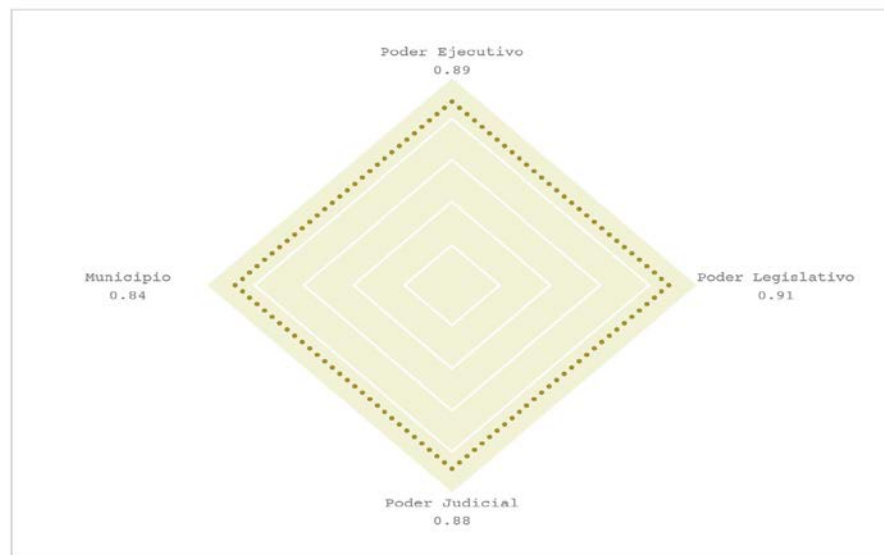
**Gráfica 8: componente 1 – unidades de acceso**



Gráfica 8: componente 1 - unidades de acceso

**Gráfica 9: componente 1 – unidades de acceso por tipo de sujeto obligado**

Gráfica 9: componente 1



El componente 1, sin embargo, puede disfrazar una situación recurrente: en algunas entidades y sujetos obligados, el *titular* de la UA firma las resoluciones, pero quien opera en realidad es el *encargado*. Esto quiere decir que la persona que está directamente vinculada en la coordinación de los enlaces administrativos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia no es el titular, sino un subordinado. En ocasiones, la legislación estatal determina que la dirección recae en alguna posición específica y homogénea a toda la administración pública (por ejemplo, directores jurídicos o directores administrativos). Por lo tanto, se delega la responsabilidad de la transparencia institucional a algún cargo directivo que ya cuenta con actividades clave de la dependencia u oficina en su repertorio. Así, su atención a los asuntos relacionados con la operación cotidiana de la transparencia institucional se limita a intervenir en casos de conflicto o a firmar las resoluciones operadas por un tercero.

## Componente 2: sobre el titular de la unidad de acceso

El objetivo de este segundo componente es identificar situaciones donde el servidor público a cargo de gestionar las responsabilidades institucionales de transparencia cuenta con conocimientos y/o capacitación en la materia. En este componente, se evalúan tres indicadores que aluden al perfil y a la capacitación de su titular. Primero, la existencia de requisitos predeterminados para ser candidato a la titularidad de la UA, en el entendido de que estos permiten estandarizar capacidades. Para esta evaluación, se otorga el valor de 1 si se determinan por normatividad los criterios formales (por ejemplo, conocimientos específicos) y nulo si no se reconocen algunos requisitos particulares.

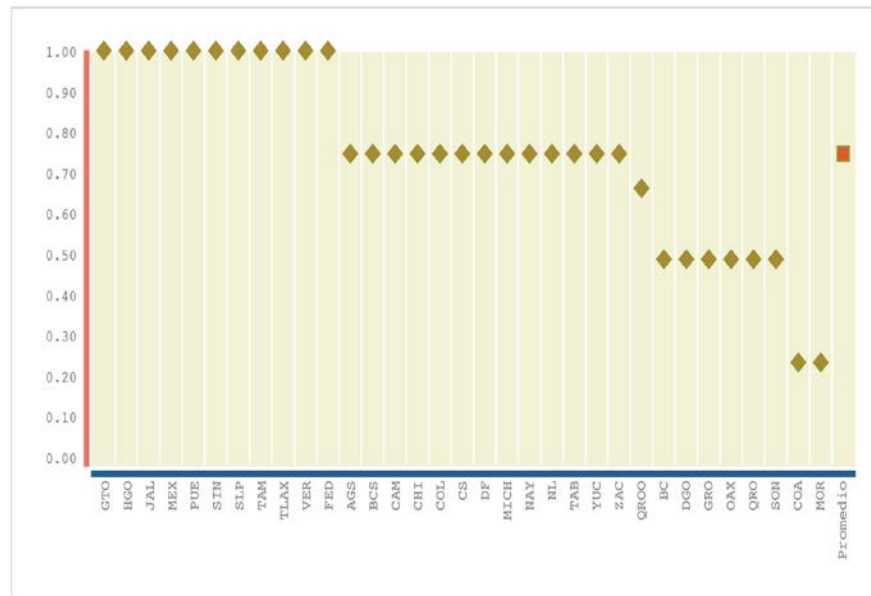
El segundo indicador se refiere a la experiencia del titular de la UA; ésta se comprende como conocimiento en el área de transparencia. Esta variable es relevante debido a la alta rotación que se presenta en la administración pública mexicana. Se tomó como referencia a la posición inmediata anterior del titular de la UA. Se otorgó el valor de 1 si la experiencia del titular estaba vinculada al área de transparencia; la calificación fue cero en caso contrario.

Finalmente, el tercer indicador de este componente se basa la capacitación en materia de transparencia. El propósito de incorporar este indicador fue compensar la ausencia de experiencia por una capacitación constante. Para evaluar este apartado, se preguntó si el personal de la UA había recibido capacitación en los últimos 12 meses. Se otorgó el valor de 1 si se declaró haber recibido capacitación adicional a la proporcionada por el órgano garante. La razón de esta valoración fue distinguir aquellos casos en que los sujetos obligados hacían un esfuerzo adicional por fortalecer el

conocimiento sobre el derecho de acceso a la información pública y sobre la política de transparencia. En esta consideración, se otorgó el valor de 0.5 si la capacitación recibida por el personal de la UA provino sólo del órgano garante, y se dio valor nulo si no se reconoció capacitación alguna.

La Gráfica 10 muestra el resultado promedio por entidad del primer indicador. En ocho entidades, la tendencia es la ausencia de criterios preestablecidos. Es decir, la normatividad (entendida como legislación estatal, reglamento institucional o lineamientos formales) no establece características específicas sobre el perfil del titular, independientemente de la posición administrativa que detenta. En estos casos, la probabilidad de que el nombramiento descansa en personas ajenas a la institución o al tema de transparencia es mayor.

**Gráfica 10: requisitos para la titularidad de la UA**



Gráfica 10: requisitos para la titularidad de la UA

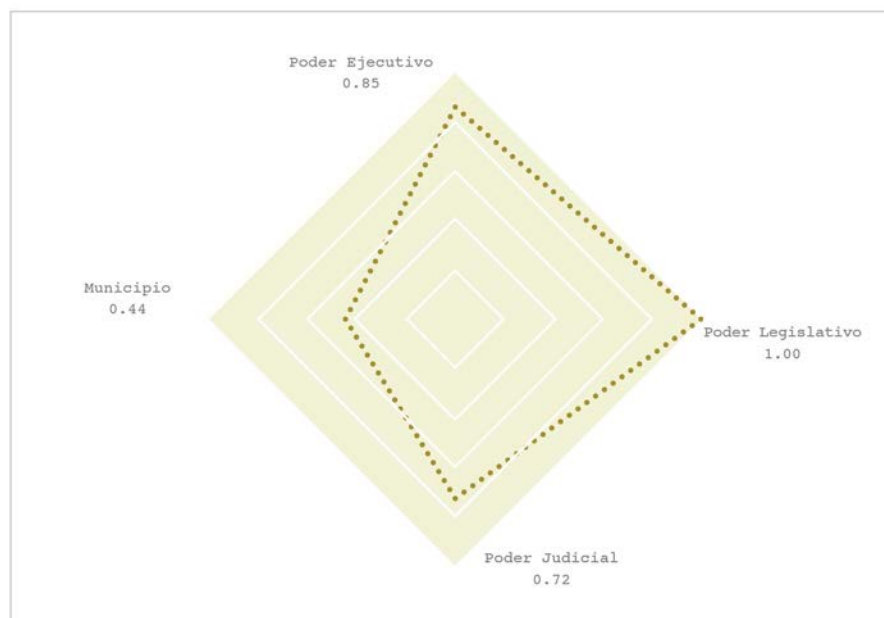
La gráfica 11 muestra el promedio del mismo indicador por tipo de sujeto. Como se muestra, esta característica es poco recurrente en los municipios capitales de la República. Sólo en catorce entidades, se indicó la existencia de requisitos formales para ocupar la titularidad de la unidad. Ante esta pregunta, la respuesta usual en los municipios fue que la posición se desempeñaba por los directores jurídicos del municipio o por personal de contraloría. Se consideró que estas áreas fueron las mejor capacitadas para dar una respuesta formal (legal) a las solicitudes de información o, simplemente, que estas áreas tienen mayor conocimiento sobre el funcionamiento de la administración municipal. Así, se decidió que éstos



constituyen criterios suficientes para la asignación. En segundo lugar, está el poder judicial, y fue en el poder legislativo donde se declaró que los titulares deben cumplir con requisitos particulares en la totalidad de los casos.

### Gráfica 11: requisitos para la titularidad de la UA por sujeto obligado

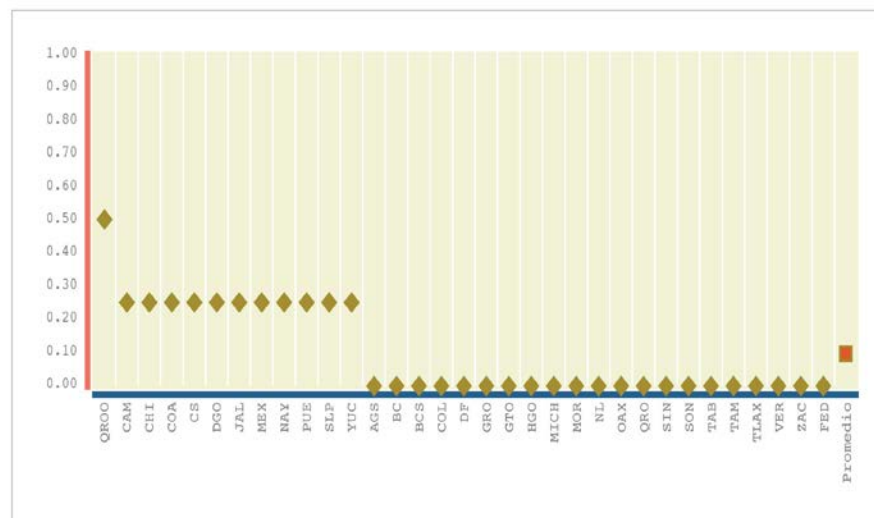
Gráfica 11: requisitos para la titularidad de la UA



Con respecto al segundo indicador (experiencia), los resultados indican que, en 21 UA, el titular no contaba con experiencia en materia de transparencia (ver Gráfica 12). En algunos casos, los entrevistados declararon tener experiencia en el sector público, pero no necesariamente en la misma dependencia o sujeto obligado. Es decir, el titular no provenía de la propia burocracia de la institución. Usualmente, en estos casos se declaró que el titular había sido (o era) parte del equipo de trabajo que acompaña al titular de la dependencia. También se detectaron situaciones en donde el titular de la UA fungía como representante del titular de la dependencia. Esto sugiere que, en algunas ocasiones, esta posición se asigna por motivos distintos de proveer directivos capacitados para la UA. Éste no es un factor soslayable, pues contar con conocimiento sobre el funcionamiento del sujeto obligado (sea éste un poder de gobierno, un gobierno municipal o una dependencia) es crucial para cumplir efectivamente con las obligaciones de transparencia, principalmente en lo

que concierne a la resolución de solicitudes de información. Basta pensar que el proceso usual que siguen los titulares se conforma de cinco pasos: recibir la solicitud, acreditar competencias, canalizar al área que detenta la información, ponderar –junto con el área- la necesidad de prórroga o la reserva de la información, y proporcionar al ciudadano la respuesta. El segundo y el tercer eslabón de este proceso dependen de que la UA conozca a cabalmente el funcionamiento de la institución y, con base en ese conocimiento, canalice con celeridad la solicitud al área correspondiente. Contar además con conocimiento en materia de transparencia (normatividad aplicable, lineamientos, criterios y precedentes) permite una mejor evaluación sobre las necesidades de prórroga o sobre las resoluciones de reserva.

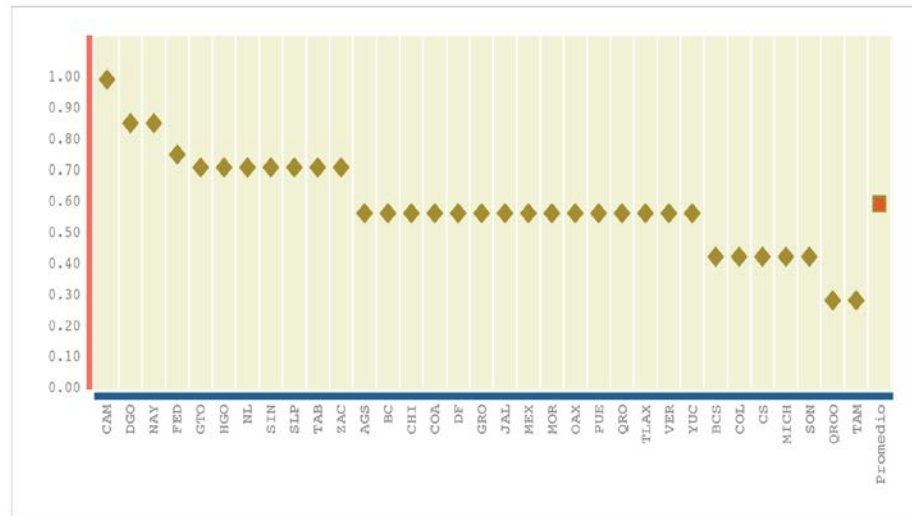
**Gráfica 12: experiencia titulares de la UA - promedio por entidad**



Gráfica 12: experiencia titulares de la UA - promedio por entidad

Los resultados del tercer indicador (capacitación) son contundentes al mostrar la dependencia de las UA a las labores de capacitación de los órganos garantes. Sólo en once entidades, se indica que los sujetos obligados procuran capacitarse con insumos adicionales a los que proporciona el órgano garante. En el extremo contrario, y de manera preocupante, ocho entidades indican no reconocer procesos de capacitación (ver Gráfica 13).

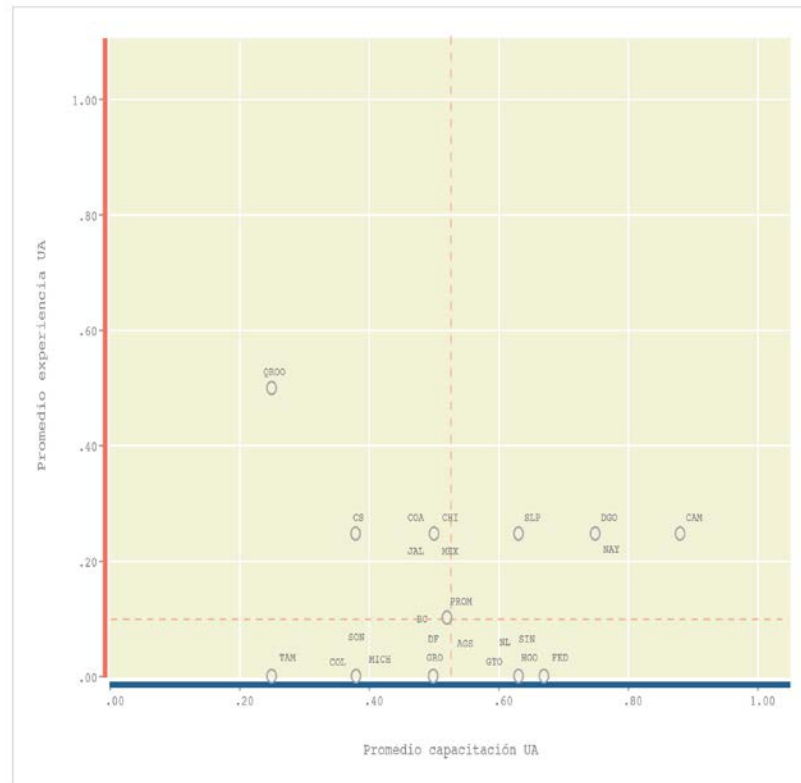
**Gráfica 13: capacitación a personal de la UA por entidad**



Gráfica 13: capacitación a personal de la UA por entidad

Una hipótesis optimista en este componente era la posibilidad de dilucidar una compensación entre la experiencia y la capacitación; sin embargo, ésta no es evidente. No es obvio que la ausencia experiencia en el cargo (debido, tal vez, a la ausencia de requisitos específicos) se compense con una intensa labor de capacitación que trascienda la oferta de los órganos garantes (ver Gráfica 14). En seis entidades, cuyo indicador en experiencia es muy bajo, las acciones de capacitación se encuentran por debajo del promedio (que, por sí mismo también es un valor bajo). Sólo en Campeche, en Durango, en Nayarit y en San Luis Potosí es evidente un mayor esfuerzo de capacitación.

**Gráfica 14: experiencia y capacitación de las UA – promedio por entidad**



Gráfica 14: experiencia y capacitación de las UA – promedio por entidad

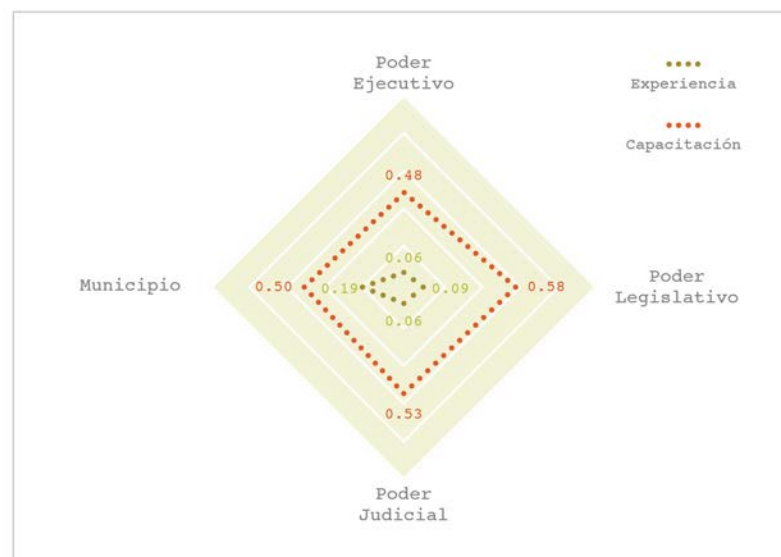
Cuando se agrupan estos mismos indicadores por tipo de sujeto obligado (ver Gráfica 15), el resultado es contundente: después de más de 10 años de trabajar en la construcción de un sistema de transparencia, la experiencia de los titulares de las unidades de acceso no constituye un criterio relevante en su designación. Contrario a lo que se esperaría, la frecuencia de experiencia más alta está en los municipios (seis casos). En los casos entrevistados, estas UA correspondían a titulares que repetían en el cargo. Incluso, se encontraron titulares que llevaban más de dos trienios cumpliendo con esta responsabilidad. En cambio, sólo dos de los entrevistados para el poder judicial y dos para el poder ejecutivo indicaron contar con experiencia en materia de transparencia. En el poder legislativo, se identificaron tres casos.

En cuanto a capacitación, se destacan dos aspectos. Primero, está la dependencia evidente del sujeto obligado a la capacitación proporcionada por el órgano garante (todos los promedios son cercanos a 0.5). Segundo, en la mayoría de las entrevistas se consideró capacitación a toda invitación

a seminarios, a conferencias y a pláticas por parte del órgano garante. El espacio más notable fue la semana de la transparencia. Esto significa que no existe capacitación continua y adicional a la oferta proporcionada por el propio órgano garante. Así, los datos evidencian la relevancia que tiene este último para fortalecer el sistema de transparencia en las entidades federativas.

### Gráfica 15: experiencia y capacitación - titulares de la UA - promedio por sujeto obligado

Gráfica 15: experiencia y capacitación - titulares de la UA - promedio por sujeto obligado

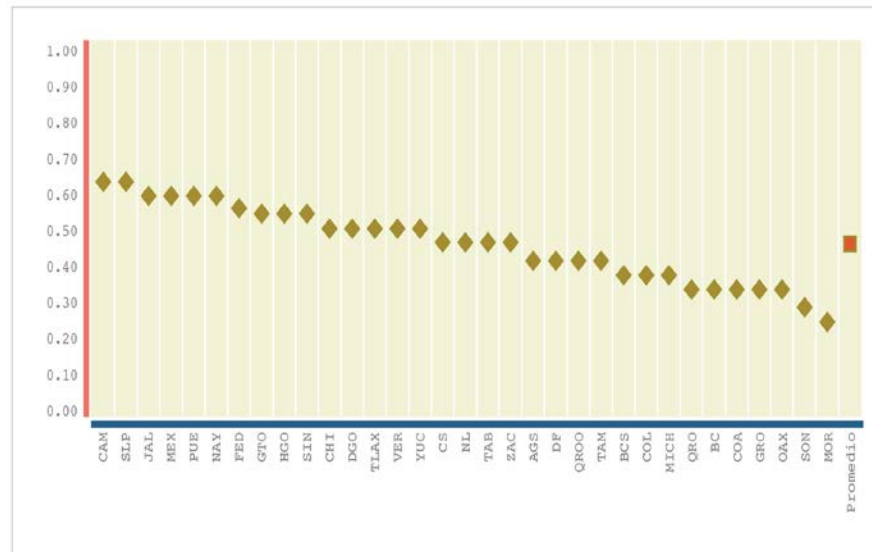


El componente 2 indica que 19 entidades están por encima o son equivalentes al promedio (0.46) (ver Gráfica 16). Estos valores apuntan a que uno de los elementos centrales en el fortalecimiento de los sujetos obligados, como actores principales en el sistema de transparencia, es cuidar el perfil de los titulares de las UA. Establecer criterios o requisitos es necesario, pero no suficiente: es fundamental que los sujetos obligados asuman la importancia de esta posición, y que otorguen estabilidad laboral y/o capacitación constante.

El papel de los órganos garantes es muy relevante en este apartado para los titulares de UA de cualquier tipo de sujeto obligado (ver Gráfica 17). Por esta razón, es crucial que los órganos garantes evalúen la calidad y los alcances de su oferta de capacitación. Sin embargo, esto no exime a los sujetos obligados de procurar un programa de capacitación constante para

los titulares de las UA y para el personal en general. Sólo con acciones proactivas será posible internalizar la transparencia como un valor de la organización.

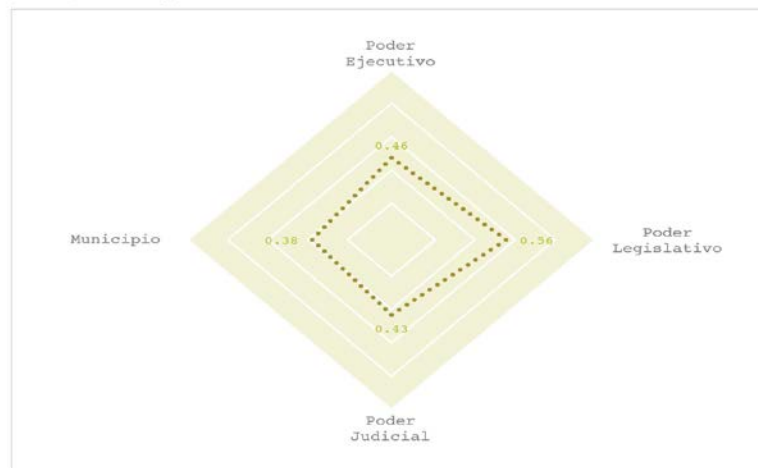
**Gráfica 16: componente 2 - sobre el titular de la unidad de acceso – por entidad**



Gráfica 16: componente 2 - sobre el titular de la unidad de acceso – por entidad

**Gráfica 17: componente 2 - sobre el titular de la unidad de acceso – por sujeto obligado**

Gráfica 17: componente 2 - sobre el titular de la unidad de acceso por sujeto obligado



## Componente 3: estructura

El objetivo del tercer componente es evaluar qué acciones ha iniciado el sujeto obligado para cumplir con las obligaciones de transparencia que trascienden la creación y el mantenimiento de una UA. En particular, se reportan la existencia de enlaces administrativos, la estabilidad de estos nombramientos, y la manera en la que se establece la comunicación con la UA. Lo anterior se evalúa con base en las responsabilidades que asume la UA. Éstas pueden restringirse a la gestión de solicitudes de información, a la actualización de la información pública de oficio, y a capacitar al personal de la institución (usualmente, a los enlaces administrativos).

Se reconoce la existencia de una estructura de enlaces administrativos cuando el entrevistado declaró –y mostró– que existe personal habilitado en cada dependencia o área para responder a las solicitudes de información y/o para la actualización de la información pública de oficio. Con este indicador, se pretende aproximar la existencia de procesos preestablecidos que den mayor certeza a la gestión de información. Se otorga valor de 1 si se reconoce la existencia de enlaces y éstos son estables (existencia de directorio, preestablecidos por normatividad, etc.). Se asigna valor de 0.5 si los enlaces de transparencia son los titulares de las distintas dependencias o áreas. Si no hay enlaces reconocidos, la calificación es nula.

El segundo indicador de este componente corresponde a las actividades/responsabilidades reconocidas por los titulares de las UA. De las respuestas obtenidas por los entrevistados, es posible identificar tres usuales: gestión de solicitudes de información, actualización de información pública de oficio y capacitación al personal de la dependencia. Esta variable asume valores de 0.33 a 1. Uno es el valor máximo e indica que la unidad de acceso asume las tres responsabilidades.

En nueve entidades, los entrevistados declararon la existencia de una estructura formal y estable de enlaces administrativos. En 15 entidades más, esta situación es preponderante (ver Gráfica 18). Algunos sujetos obligados que reportaron esta característica han desarrollado estrategias interesantes de comunicación interna a través de sistemas propios de gestión de procesos y de información. Existen casos donde el sistema permite al titular de la UA dar seguimiento puntual a las solicitudes de información (de manera paralela al sistema Infomex).<sup>3</sup> Asimismo, se han desarrollado plataformas que facilitan a las distintas unidades administrativas “cargar” información para cumplir con los plazos definitivos para la actualización de la información pública de oficio.<sup>4</sup>

---

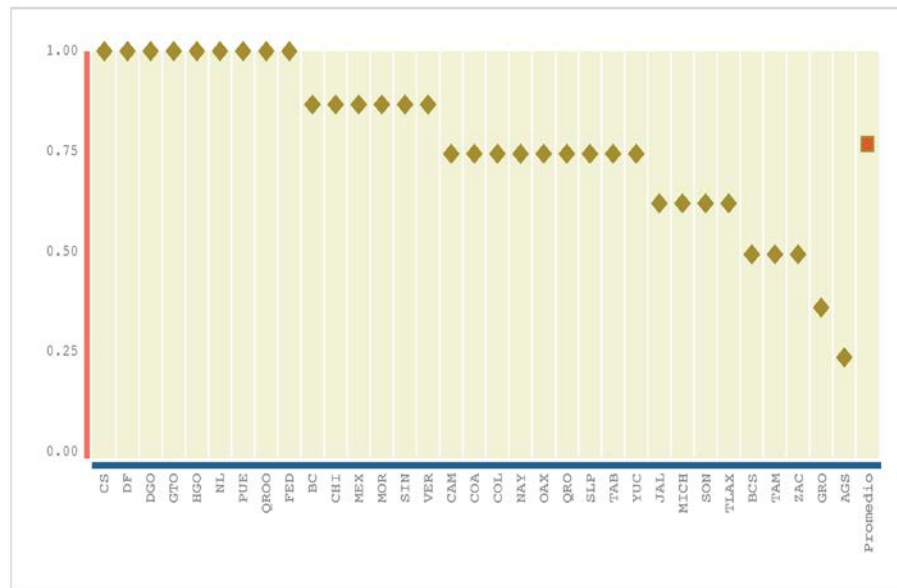
<sup>3</sup> Esto sucede en Chiapas.

<sup>4</sup> Esto sucede en Chiapas y Colima.

Sin embargo, éstos son sólo casos notables. En el extremo contrario, existen situaciones donde la comunicación entre el titular de la UA y los distintos enlaces es estrictamente por oficio. Una variante de esta modalidad (la más frecuente) es aceptar la recepción electrónica de oficios para acelerar el proceso, pero siempre se respalda por una copia física.

En ocasiones, se reconoció la existencia de una estructura de enlaces, pero conformada por los titulares de las distintas áreas administrativas. La lógica en este tipo de estructura es que el contacto sea la persona con mayor autoridad en el área. Sin embargo, los titulares de las áreas administrativas son los que menos tiempo pueden o quieren dedicar a la gestión de solicitudes de información o de actualización de portales. En estos casos, delegan a subordinados la tarea y éstos suelen variar con frecuencia. De este modo, se revierte toda la lógica y la ventaja de contar con una estructura de enlaces. Para los entrevistados, la mejor alternativa para cumplir con los tiempos que demanda la normatividad fue solicitar que el titular nombrara un encargado fijo. Una situación cercana a esta última se reportó en siete entidades.

**Gráfica 18: existencia de enlaces – por entidad**



Gráfica 18: existencia de enlaces - entidad

En el agregado por tipo de sujeto obligado, los resultados indican que el poder judicial es el área en donde menor estructura se observa. El municipio y el poder ejecutivo son los que mayor estructura reportan (ver Gráfica 19). Esto puede tener dos explicaciones: por un lado, la intensa

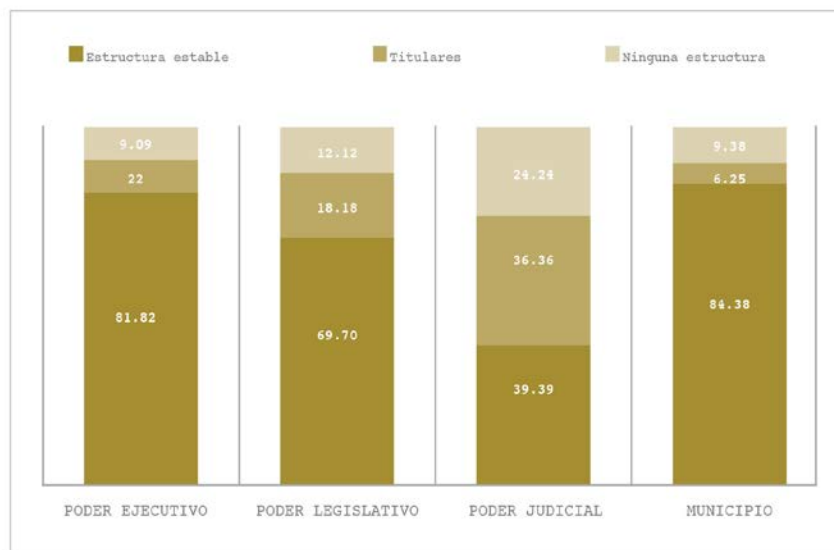


demanda de información por parte de la ciudadanía; y por el otro, las particularidades de la organización interna del sujeto obligado.

Sobre la primera hipótesis, es viable pensar que el número de solicitudes de información tiende a ser más elevado hacia el poder ejecutivo (con todas sus dependencias) y hacia el municipio (con todas sus dependencias). Con el primero, es porque concentra la información más relevante del desempeño estatal y porque, para muchos ciudadanos, no es claro quién es el responsable de ciertas políticas públicas. La demanda al municipio suele deberse a solicitudes sobre trámites y/o decisiones del cabildo. Independientemente de las causas de la demanda, lo cierto es que ésta parece haber obligado a los titulares de los gobiernos estatales y municipales a crear una estructura de comunicación interna que encauce, facilite y, en el mejor de los casos, haga eficiente la gestión de las obligaciones de transparencia. También han generado una estructura que controla el tipo y la extensión de la información proporcionada. Por otra parte, los poderes ejecutivo y municipal son quienes tienen más obligaciones en lo que concierne a información pública de oficio. En cambio, los poderes legislativo y judicial enfrentan una demanda menor, aunque con información mucho más específica.

La segunda hipótesis se refiere a la organización interna de cada poder. En el caso de los poderes judiciales, los enlaces no sólo corresponden a personal de las áreas administrativas, sino también a personal de los propios juzgados. En estas situaciones, el enlace directo es el juez o un secretario de acuerdos designado por el juez responsable. Para el poder judicial, trece entidades reportaron la existencia de una estructura estable; doce indicaron la segunda modalidad (titulares como enlaces); y ocho más señalaron que no tienen ninguna estructura.

### Gráfica 19: existencia de enlaces – por sujeto obligado

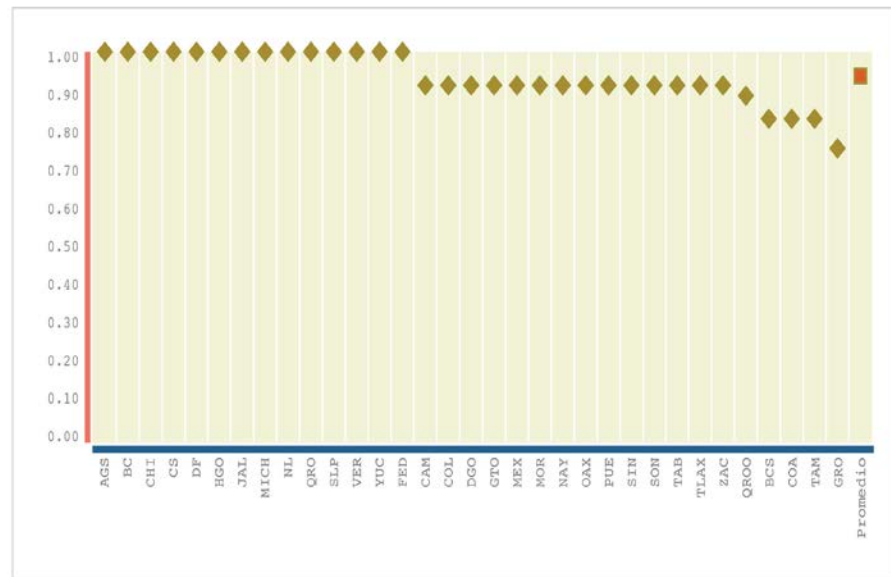


Gráfica 19: existencia de enlaces - sujeto obligado

Con respecto al segundo indicador (responsabilidad), los resultados muestran uniformidad en las actividades de las UA: la gran mayoría cumplen las tres actividades enunciadas (ver Gráfica 20).<sup>5</sup> Es paradójico que las UA que no reciben capacitación tengan la responsabilidad de proporcionarla al interior del sujeto obligado. En el agregado por tipo de sujeto, nuevamente el poder judicial tiene el promedio más bajo. En estos casos, las unidades se concentran, primero, en resolver solicitudes de información y, posteriormente, en la actualización de la información pública de oficio (ver Gráfica 22).

<sup>5</sup> Resolución de solicitudes de información, actualización de información y capacitación al interior del sujeto obligado.

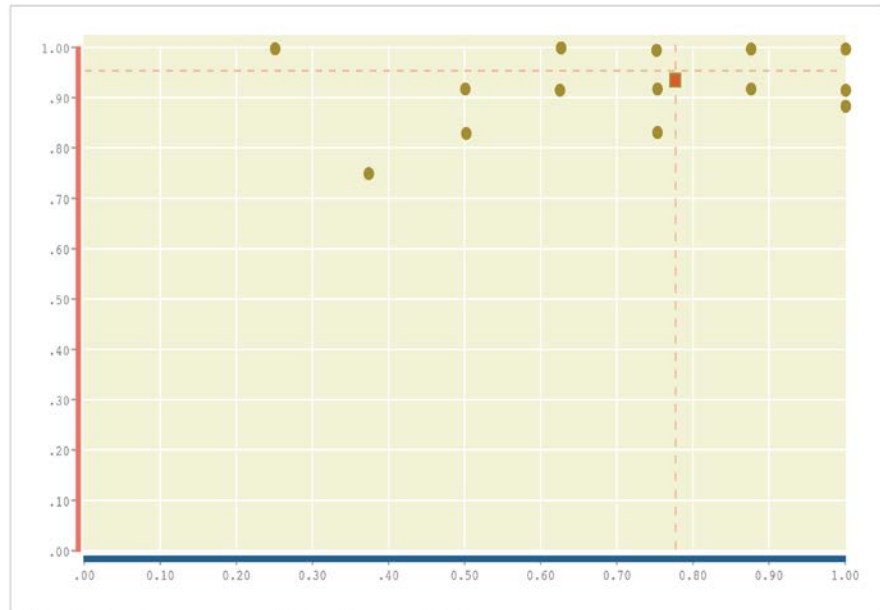
**Gráfica 20: responsabilidades UA – por entidad**



Gráfica 20: responsabilidades UA – entidad

La Gráfica 21 conjuga estos dos indicadores por entidad y muestra que ocho entidades están por encima de ambos promedios. En Baja California, Chihuahua, Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Nuevo León, Veracruz y la Federación, las UA tienen todas las responsabilidades usuales y están apoyadas por estructuras estables de comunicación con las distintas oficinas administrativas. En contraste, las UA de Aguascalientes, Jalisco y Michoacán tienen las mismas responsabilidades, pero con estructuras un poco más frágiles. Ante burocracias tan inestables como las que caracterizan a la administración pública estatal y municipal, la ausencia de una estructura estable sólo puede compensarse con la existencia de procedimientos homogéneos y establecidos. Éste es el objetivo del siguiente componente.

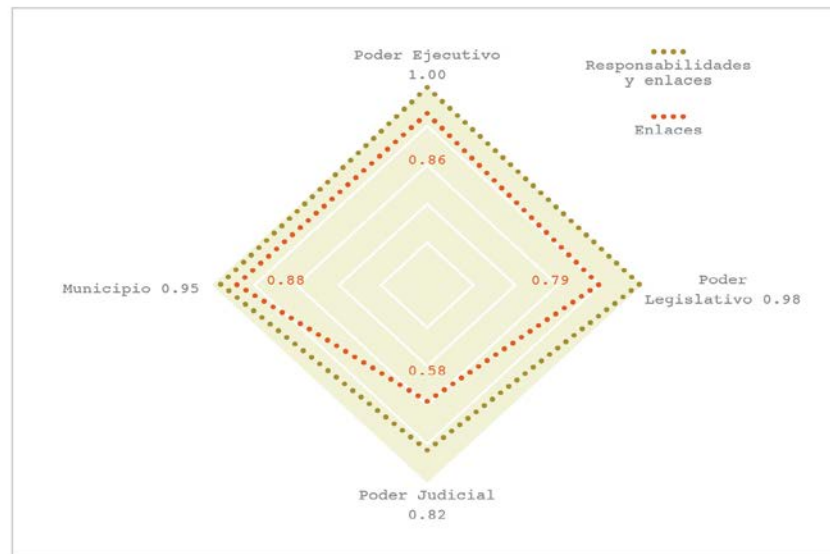
**Gráfica 21: estructura y responsabilidades UA - por entidad**



Gráfica 21: estructura y responsabilidades UA - por entidad

**Gráfica 22: estructura y responsabilidades UA – por sujeto obligado**

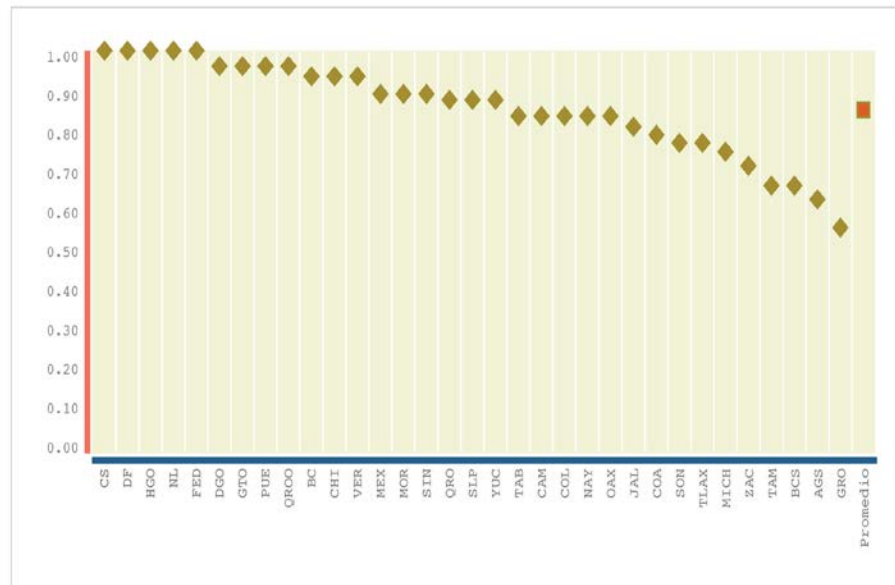
Gráfica 22: estructura y responsabilidades UA – por sujeto obligado



El componente 3 se calcula como el promedio de ambos indicadores. El valor más bajo en este rubro fue Guerrero. Dieciocho entidades se

encuentran por encima del promedio, aunque sólo en cuatro se detectó una UA con las tres responsabilidades usuales y con una estructura estable para el desempeño de sus funciones (Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo y Nuevo León). Como era de esperarse, el poder judicial es el que mayor debilidad presenta en este componente.

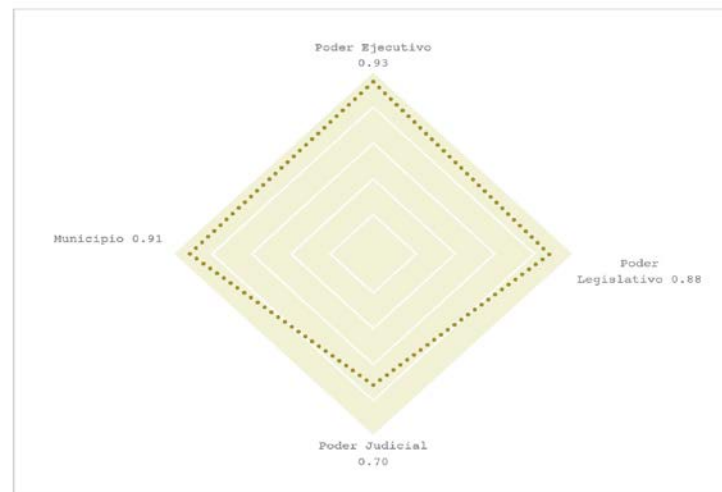
**Gráfica 23: Componente 3 - estructura - por entidad**



Gráfica 23: Componente 3 - estructura - por entidad

**Gráfica 24: Componente 3 - estructura - por sujeto obligado**

Gráfica 24: Componente 3 - estructura - por sujeto obligado



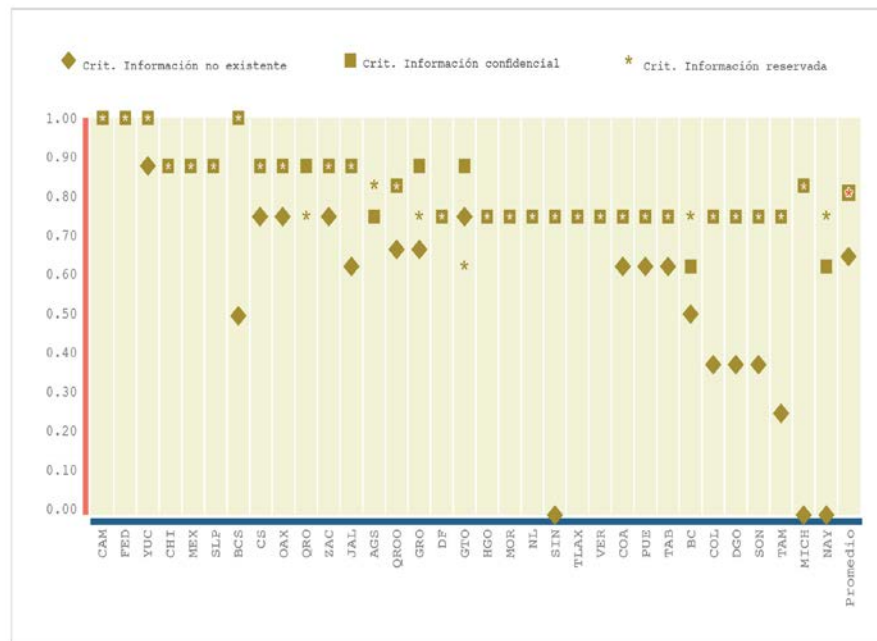
## Componente 4: Institucionalización de la transparencia

El objetivo de este cuarto componente es conocer si el sujeto obligado cuenta con criterios, manuales y/o procesos para la determinar la información no existente, reservada, confidencial, y el manejo de datos personales. Este indicador permite conocer situaciones donde las actividades de la UA en particular y del sujeto obligado en general responden a lineamientos preestablecidos. Esta situación disminuye el margen de discrecionalidad. Para esta evaluación, se considera si existen criterios para determinar a la información como no existente, para identificar criterios para denominarla confidencial, y para generar criterios para determinarla como reservada. Para estos indicadores, se otorga el valor de 1 si se cuenta con criterios específicos; 0.5 si se alude a la normatividad; y cero en cualquier otro caso. También se evalúa la existencia de un manual para el manejo de datos personales y si la UA cuenta con una guía para la resolución de solicitudes de información. En estos casos, se otorga valor de 1 si se cuenta con manuales; 0.5 si sólo se alude a la normatividad; y nulo en cualquier otro caso.

De manera adicional, se contempló la existencia de un Comité de información (o equivalente). Se reconoció con el valor de 1 si existe este comité; 0.5 si existe un comité de información que se conforma *ad hoc*; y se asignó calificación nula en cualquier otro caso. Finalmente, se incluyó un indicador sobre la transparencia en el proceso de reserva. Se dio 1 si se generan actas y/o minutas del comité de información y éstas son públicas; 0.5 si se generan actas y/o minutas del comité de información y éstas no son públicas; y 0 para el resto de los casos. El indicador se calculó como el promedio simple de estas variables.

La Gráfica 25 muestra el resultado agregado sobre la existencia de criterios para determinar información como no existente, confidencial y reservada. Campeche, la Federación y Yucatán se destacan por contar con criterios definidos que se extienden más allá de lo que la norma establece. Esto es, los sujetos obligados cuentan con una serie de lineamientos adicionales a la ley, que les permite una mejor interpretación casuística. De la gráfica, se destaca también que los criterios menos reportados son acerca de la decisión de declarar información como no existente. Este tema tiene una relevancia particular porque se trata de criterios estrechamente vinculados con la gestión de archivos. Ésta, en casi todas las entidades y en todos los sujetos obligados, mostró severas limitaciones.

**Gráfica 25: Existencia de criterios sobre información no existente, confidencial y datos confidenciales - por entidad**



Gráfica 25: Existencia de criterios información no existente, confidencial y datos confidenciales por entidad -

En promedio, el sujeto obligado que mayor énfasis ha dedicado a generar criterios que permitan homologar su actuación es el poder legislativo; lo sigue el judicial (ver Gráfica 26). Lejos quedan el poder ejecutivo y los municipios. Esta situación llama la atención, pues el poder ejecutivo – como sujeto global– es el que tiene aparentemente mayor necesidad de emitir criterios para uniformar la respuesta a las solicitudes de información. La razón es que aquí predomina la modalidad de UA diferenciada. La ausencia de una unidad u oficina coordinadora hace aún más preocupante la falta de criterios y lineamientos que ayuden, a los titulares de las UA y a los propios enlaces administrativos, a interpretar y a aplicar la normatividad para aminorar la probabilidad de emitir resoluciones contradictorias.

### Gráfica 26: Existencia de criterios sobre información no existente, confidencial y datos confidenciales - por sujeto obligado

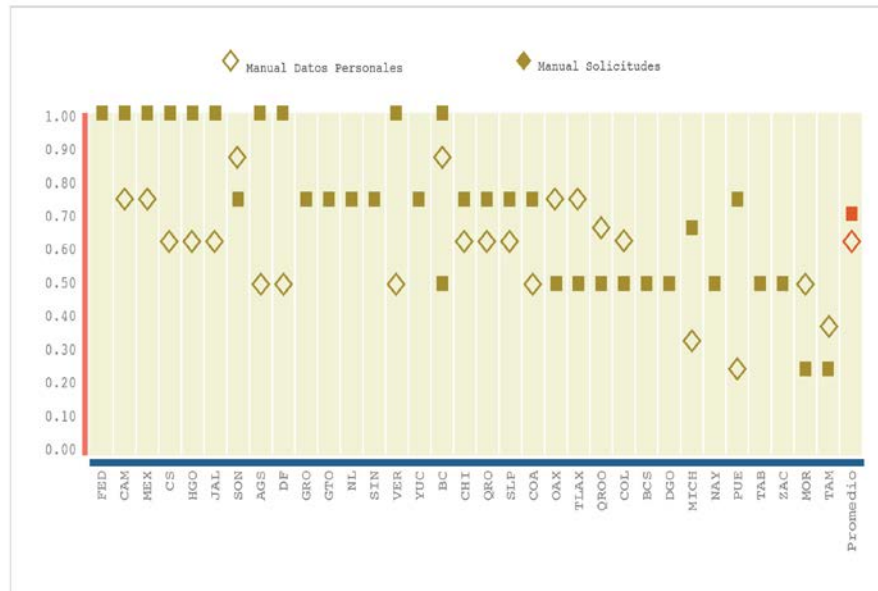
Gráfica 26: Existencia de criterios información no existente, confidencial y datos confidenciales - por sujeto



Sobre la existencia de manuales para el manejo de datos confidenciales y para el proceso de atención a solicitudes de información, los datos indican que el segundo es mucho más común que el primero (ver Gráfica 27). Esta situación es más evidente en los casos del poder judicial y de los municipios.



**Gráfica 27: Existencia de manuales de datos confidenciales y resolución de solicitudes - por entidad**



Gráfica 27: Existencia de manuales de datos confidenciales y resolución de solicitudes - por entidad

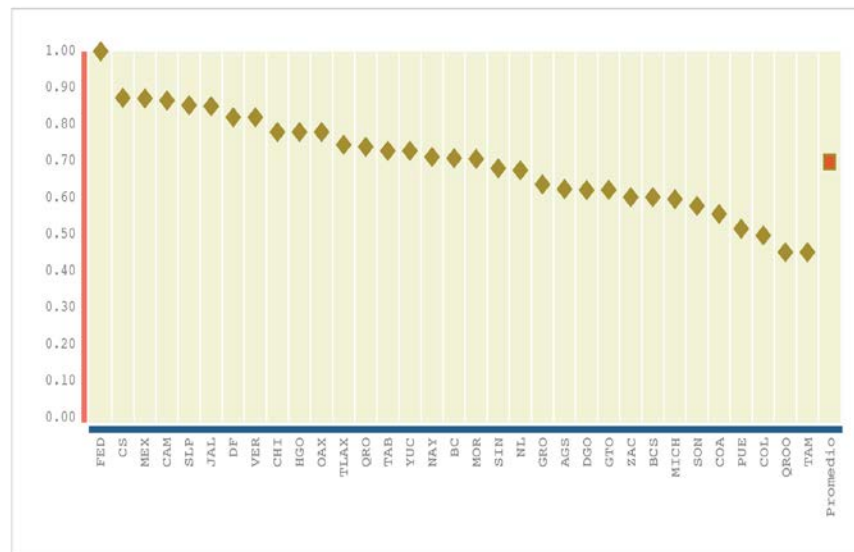
**Gráfica 28: Existencia de manuales de datos confidenciales y resolución de solicitudes- por sujeto obligado**

Gráfica 28: Existencia de manuales de datos confidenciales y resolución de solicitudes - por sujeto



Las gráficas 29 y 30 indican el valor resultante para el componente 4 por entidad y por tipo de sujeto respectivamente. En este componente, se destaca la gran divergencia entre el valor superior (Federación) y el valor inferior (Tamaulipas). Quince entidades se ubicaron por debajo del promedio (0.70). Sobresale también la debilidad de los municipios y del poder judicial cuando la evaluación se concentra estrictamente en la existencia de criterios y manuales que permitan homologar el actuar de la institución. En los municipios esta situación puede ser consecuencia de la alta rotación que existe al interior de las administraciones públicas municipales, lo cual impide la consolidación (o bien, la continuidad) de los esfuerzos por institucionalizar las decisiones y los procesos. En el caso del poder judicial, las hipótesis no son evidentes. Probablemente, acostumbrado a interpretar la norma, el poder judicial considera que la legislación es suficiente y que no se requieren criterios adicionales o manuales específicos que orienten a su personal administrativo en su implementación.

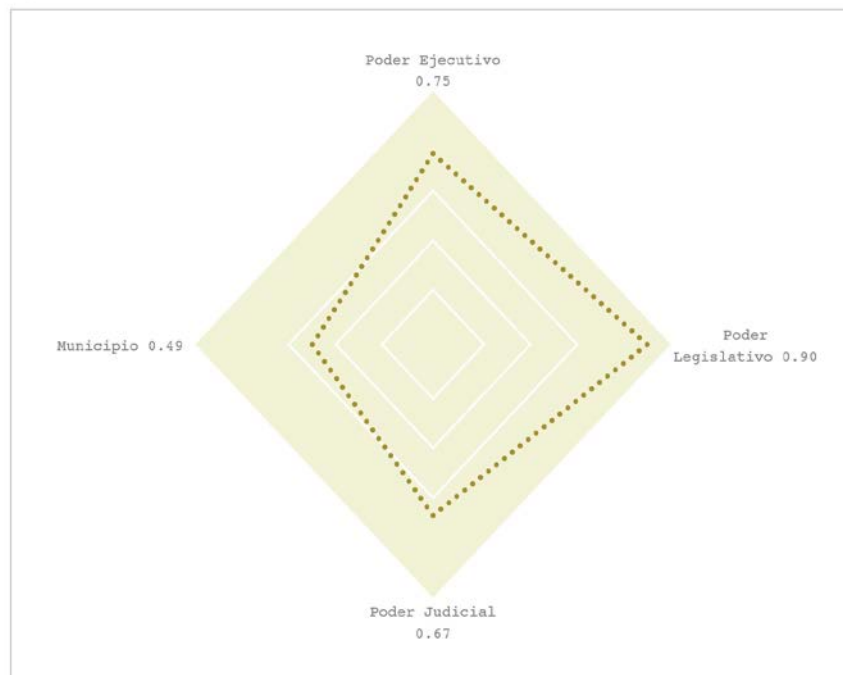
**Gráfica 29: componente 4 - institucionalización de la transparencia - por entidad**



Gráfica 29: componente 4 - institucionalización de la transparencia - por entidad

### Gráfica 30: componente 4 - institucionalización de la transparencia - por sujeto obligado

Gráfica 30: componente 4 - institucionalización de la transparencia - por sujeto



## Componente 5: Incidencia de la transparencia

El propósito de este último componente es crear un indicador que permita identificar situaciones en las que el ejercicio de las responsabilidades de transparencia se haya internalizado en la gestión y en el funcionamiento del sujeto obligado. El supuesto básico de este componente es que la probabilidad de que la transparencia se internalice como un valor organizacional descansa principalmente en identificar el valor estratégico de la comunicación permanente que establece el ciudadano con la organización a través de los canales de acceso a la información pública. De otra suerte, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia no trasciende la perspectiva de acatamiento estricto. Los esfuerzos de transparencia proactiva dependen mucho de la internalización.

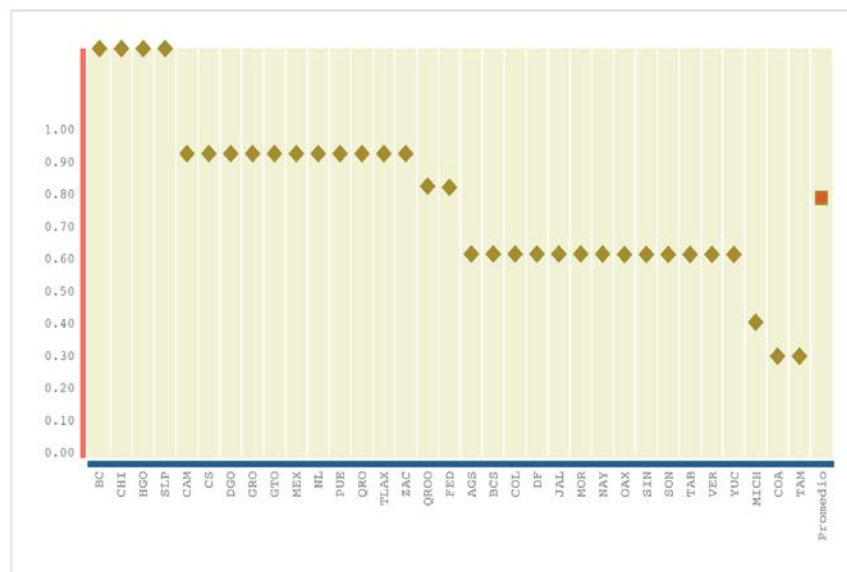
Para este componente, se han integrado dos indicadores. El primero señala si el titular de la UA aseguró participar en discusiones de mejora de la gestión dentro del sujeto obligado. En este punto es importante resaltar que la entrevista permitía *cualquier* tipo de intervención y no sólo una

participación protagónica. Se habló, incluso, del uso de la información que generaba la UA (estadísticas, por ejemplo) como insumo para la toma de decisiones. Por esta razón, el indicador es muy laxo; de ese modo, permite identificar situaciones donde la UA tiene algún papel dentro de la institución para identificar retos y oportunidades. Se otorgó un valor de 1 si se reconoció esta participación, y cero en cualquier otro caso.

El segundo indicador se refirió a la existencia de un programa institucional de transparencia. Aquí se preguntó si el sujeto obligado (o la institución) contaba con algún plan o con algún programa institucional dedicado a fortalecer las acciones de transparencia proactiva, de capacitación, etcétera. Se dio un valor de 1 si la respuesta fue positiva y cualquier otro caso se denotó con cero.

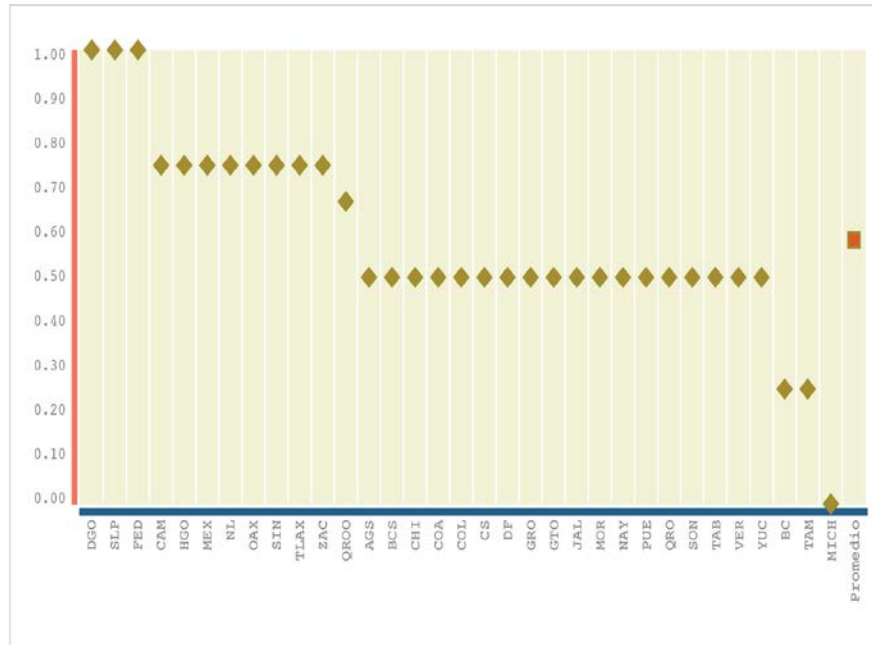
Sobre el primer indicador (participación de la UA), los resultados indican que en la mitad de las entidades, el titular de la UA (o personal de la misma) tiene poca participación en cualquier discusión sobre la gestión de la dependencia. Además, en muchos de estos casos, la participación se reduce a proporcionar información de manera sistemática. En Coahuila y en Tamaulipas, sólo uno de los entrevistados declaró participar de alguna manera. En el extremo contrario están Baja California, Chihuahua, Hidalgo y San Luis Potosí (ver Gráfica 31). Con respecto al segundo indicador, en Durango, en San Luis Potosí y en la Federación, los entrevistados mostraron o explicaron un programa institucional de transparencia. En el extremo opuesto, se encontró Michoacán (ver Gráfica 32).

**Gráfica 31: participación de la unidad en mejora administrativa - por entidad**



Gráfica 31: participación de la unidad en mejora administrativa - por entidad

**Gráfica 32: programa institucional de transparencia - por entidad**

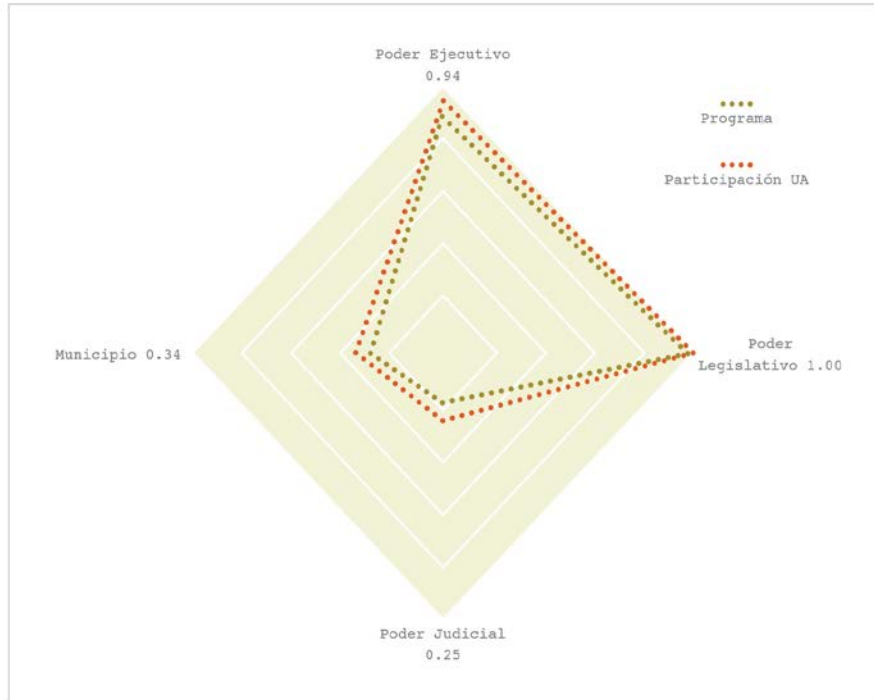


Gráfica 32: programa institucional de transparencia - por entidad

Cuando se observan estos datos por tipo de sujeto, se destaca nuevamente la casi nula participación de las UA en el municipio y en el poder judicial. De acuerdo con el patrón mostrado hasta este momento, los municipios y el poder judicial son los que presentan valores menores. Esta situación sugiere que, en estos sujetos obligados, es muy baja la probabilidad de extender los mecanismos de transparencia a herramientas estratégicas de gestión (ver Gráfica 33).

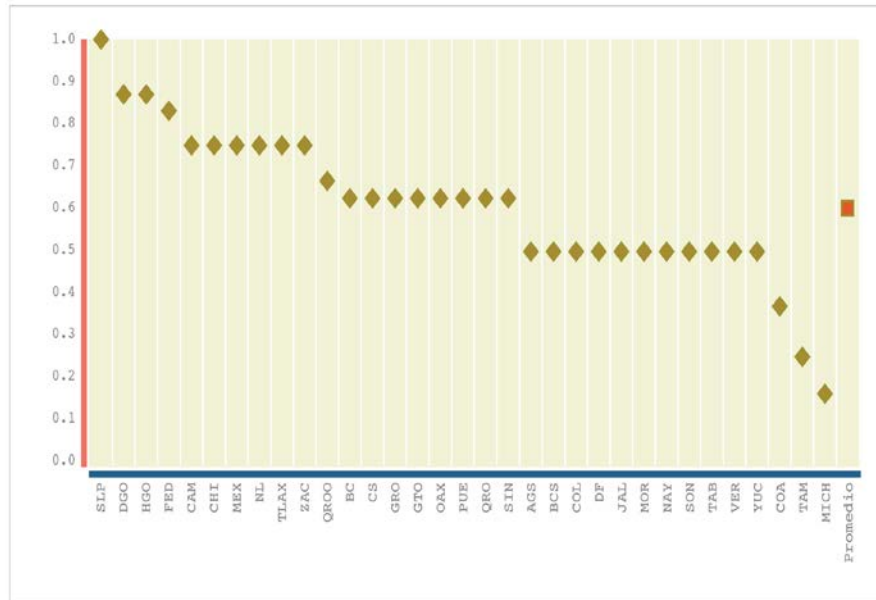
**Gráfica 33: participación de la unidad en mejora administrativa y existencia de programa institucional de transparencia - por sujeto obligado**

Gráfica 33: participación de la unidad en mejora administrativa y existencia de programa institucional de transparencia - por sujeto



El valor final del componente se calculó como el promedio simple de estos indicadores. El resultado sigue las mismas tendencias: Coahuila, Tamaulipas y Michoacán en el extremo inferior, mientras que los municipios y el poder judicial enfrentan los mayores retos (ver Gráficas 34 y 35).

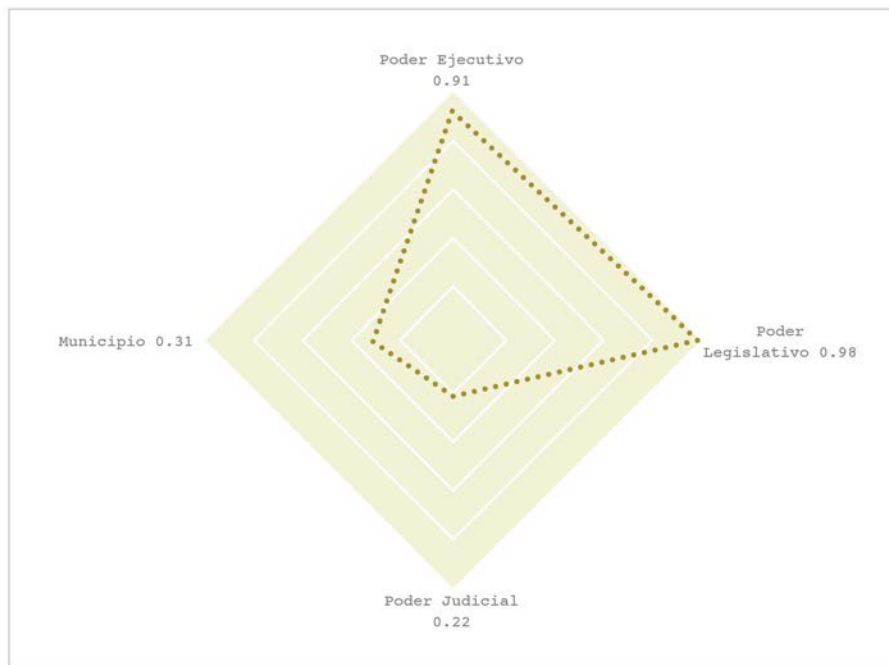
**Gráfica 34: componente 5 – incidencia - por entidad**



Gráfica 34 - Componente 5 - incidencia - por entidad

**Gráfica 35: componente 5 – incidencia - por tipo de sujeto**

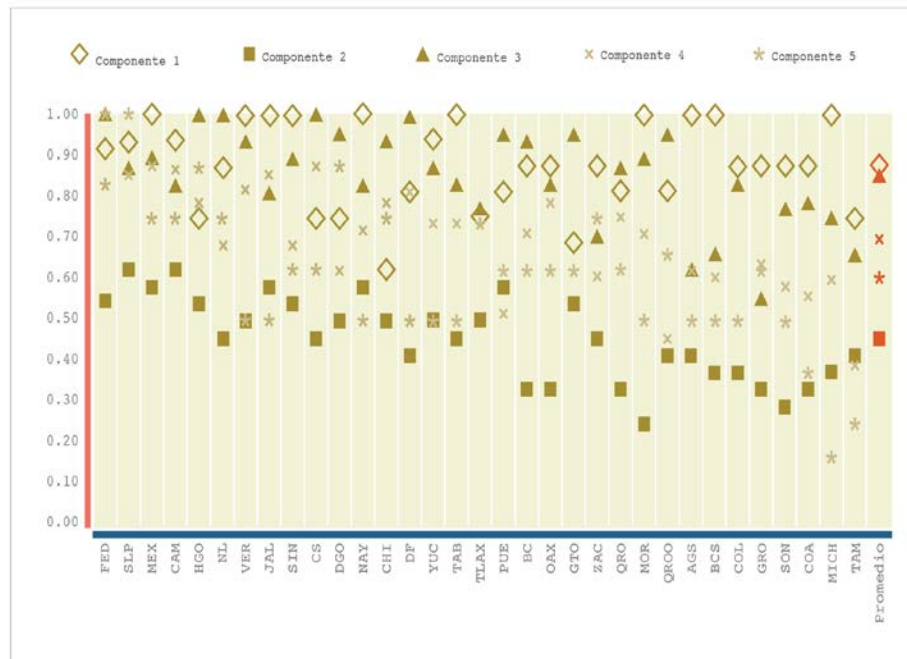
Gráfica 35 - Componente 5 - incidencia - por entidad



## Subíndice Sujeto obligado 2014

El subíndice de capacidades de sujeto obligado se calculó como el promedio de los cinco componentes explicados en este capítulo. La gráfica 36 muestra el valor de cada uno de los componentes para cada entidad ordenados de acuerdo con el promedio general. Esta gráfica es clara en la dispersión de los resultados, pues el objetivo de sería que los cinco componentes se alinearan en un valor único de 1. El valor promedio más relevante es el componente 1 (las características del nombramiento y de la adscripción de la UA); la calificación menor fue el componente 2. Esto habla sobre el compromiso del sujeto obligado en procurar una capacitación permanente.

Gráfica 36: calificación por componente



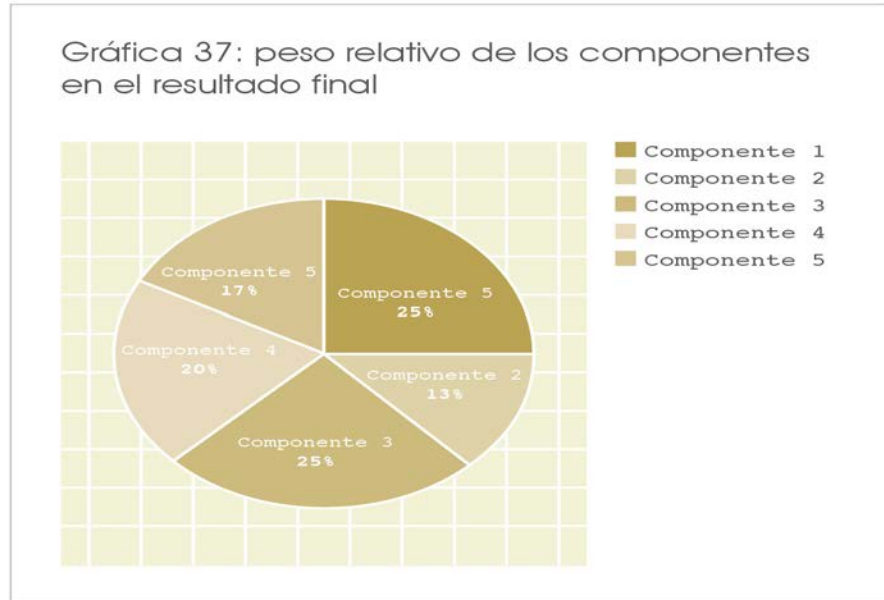
Gráfica 36 calificación por componente

Una manera distinta de observar estos resultados es con el cálculo del peso relativo que cada componente tuvo en la calificación final. A nivel nacional, los componentes 1 (características de la unidad) y 3 (existencia de una estructura estable al interior del sujeto obligado) contribuyeron con 25 % de la calificación total. Estos dos componentes están altamente influidos por la normatividad estatal. Le sigue el componente 4 (institucionalización de criterios y de procesos) y 5 (incidencia de la UA sobre el sujeto obligado) con 20 % y 17 %. Finalmente, está el componente 2 (capacitación del titular de la UA) con 13 %. Estos datos hacen patente la necesidad de atender la capacitación de los titulares de las

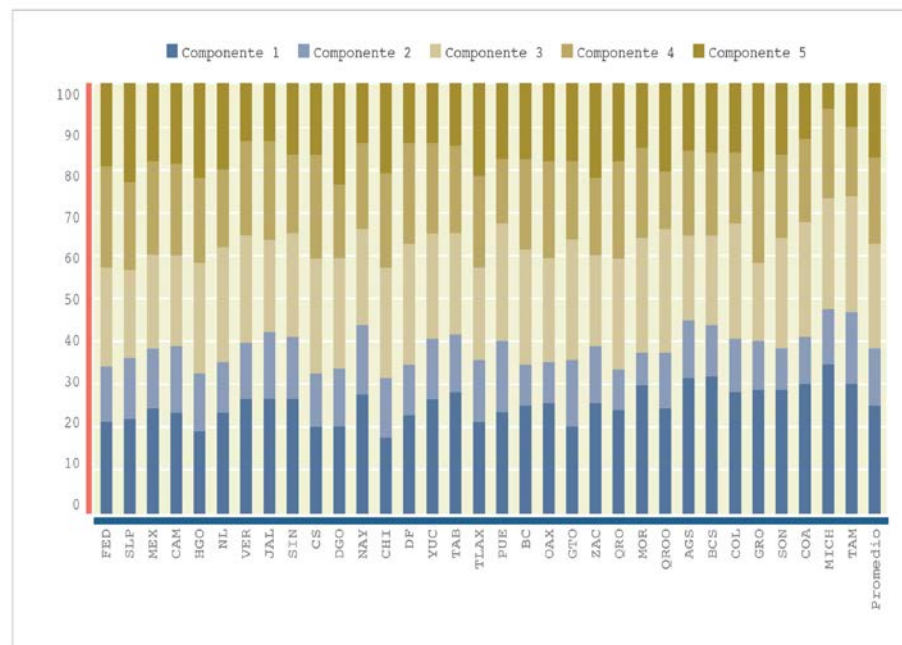


UA como acción propia del sujeto obligado y de no depender del órgano garante (ver Gráfica 37). La gráfica 38 presenta el peso relativo que tuvo cada uno de los componentes por entidad.

**Gráfica 37: peso relativo de los componentes en el resultado final**



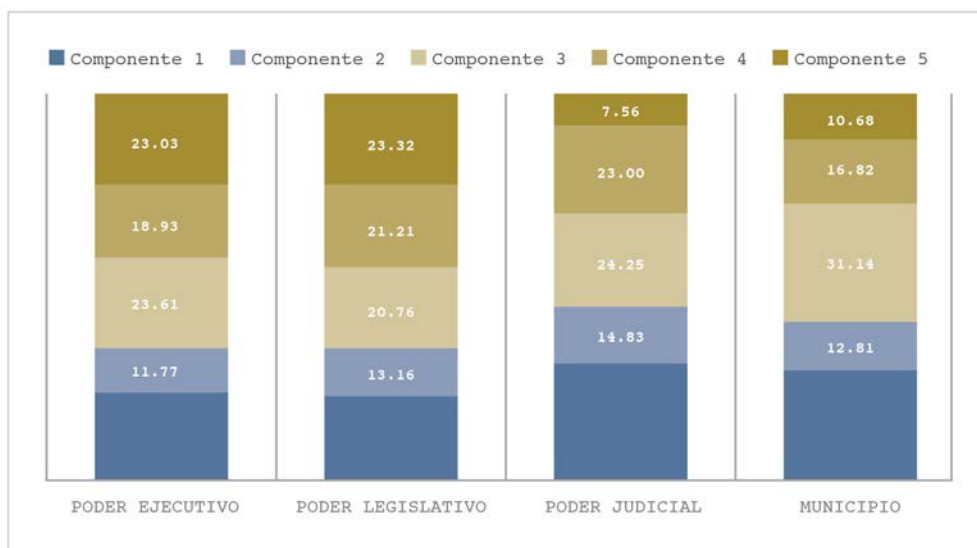
**Gráfica 38: peso relativo de los componentes en el resultado final - por entidad**



Gráfica 38: peso relativo de los componentes en el resultado final - por entidad

Finalmente, la Gráfica 39 presenta esta misma información pero agrupa el resultado por tipo de sujeto obligado. Lo que resalta en esta gráfica es el desequilibrio de los componentes. Para el poder judicial, por ejemplo, la probabilidad de que personal de la UA participe en la gestión administrativa es muy baja; lo mismo sucede con la atención que se otorga a los titulares de estas unidades en materia de capacitación. Una situación similar ocurre en los municipios. Sin lugar a duda, son estos dos sujetos obligados quienes deben prestar mayor atención a la implementación de criterios y de procesos para facilitar el cumplimiento de la norma.

**Gráfica 39: peso relativo de los componentes en el resultado final por sujeto obligado**



Gráfica 39: peso relativo de los componentes en el resultado final - por sujeto

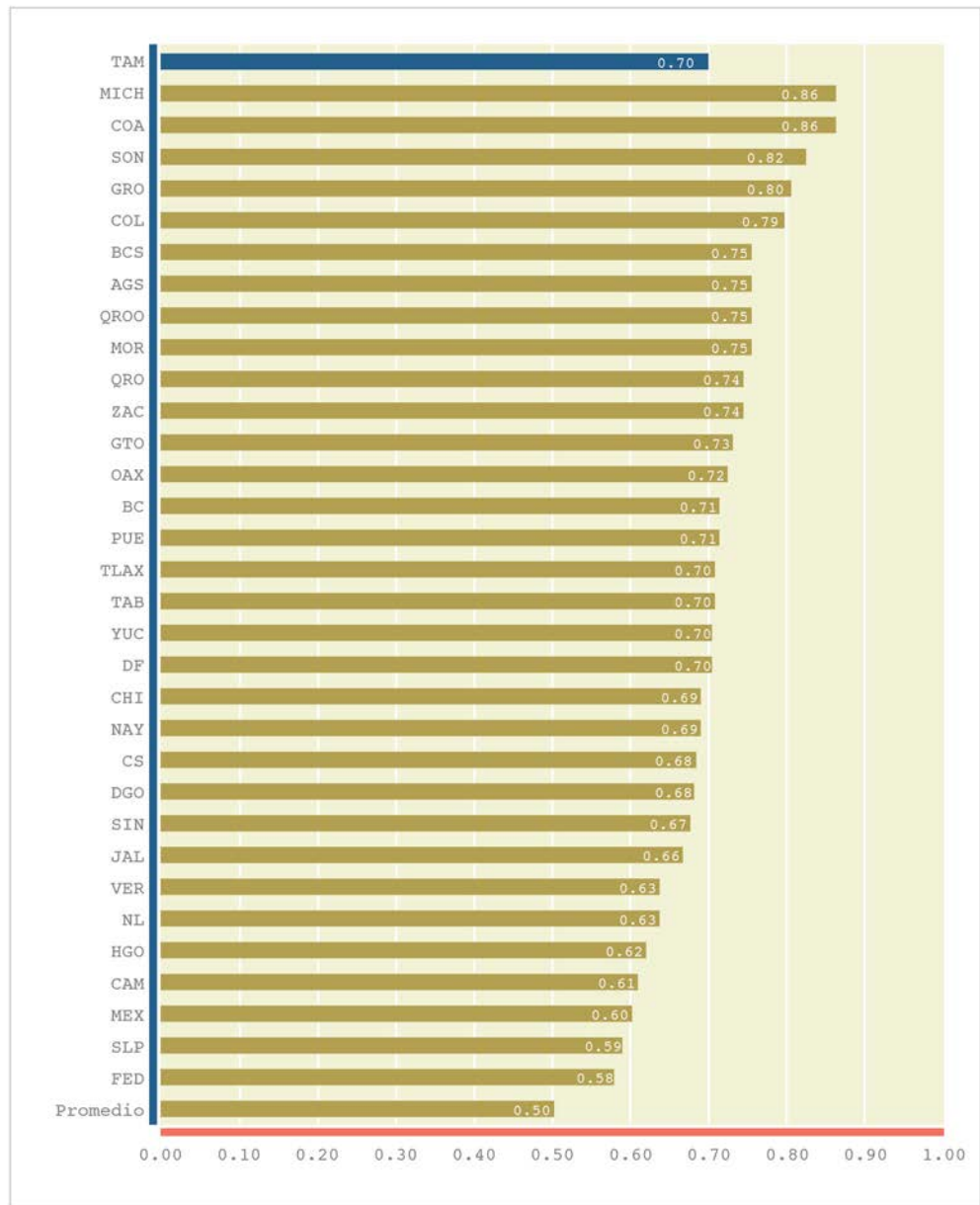
Los resultados finales del subíndice de capacidades institucionales se presentan en la Tabla 1. Los resultados ordenados pueden consultarse en la Gráfica 40: subíndice capacidades institucionales de los órganos garantes.

### Tabla 1: subíndice de sujeto obligado

Tabla 1: subíndice de sujeto obligado

	Comp 1	Comp 2	Comp 3	Comp 4	Comp 5	Subíndice SO
AGS	1,00	0,42	0,63	0,63	0,5	0,63
BC	0,88	0,33	0,94	0,71	0,6	0,70
BCS	1,00	0,38	0,67	0,61	0,5	0,63
CAM	0,94	0,63	0,83	0,87	0,8	0,80
CHI	0,63	0,50	0,94	0,79	0,8	0,72
COA	0,88	0,33	0,79	0,56	0,4	0,59
COL	0,88	0,38	0,83	0,50	0,5	0,62
CS	0,75	0,46	1,00	0,88	0,6	0,74
DF	0,81	0,42	1,00	0,82	0,5	0,71
DGO	0,75	0,50	0,96	0,63	0,9	0,74
FED	0,92	0,56	1,00	1,00	0,8	0,86
GRO	0,88	0,33	0,56	0,64	0,6	0,61
GTO	0,69	0,54	0,96	0,63	0,6	0,69
HGO	0,75	0,54	1,00	0,79	0,9	0,79
JAL	1,00	0,58	0,81	0,86	0,5	0,75
MEX	1,00	0,58	0,90	0,88	0,8	0,82
MICH	1,00	0,38	0,75	0,60	0,2	0,58
MOR	1,00	0,25	0,90	0,71	0,5	0,67
NAY	1,00	0,58	0,83	0,72	0,5	0,73
NL	0,88	0,46	1,00	0,68	0,8	0,75
OAX	0,88	0,33	0,83	0,79	0,6	0,69
PUE	0,81	0,58	0,96	0,52	0,6	0,70
QRO	0,81	0,33	0,88	0,75	0,6	0,68
QROO	0,81	0,42	0,96	0,46	0,7	0,66
SIN	1,00	0,54	0,90	0,69	0,6	0,75
SLP	0,94	0,63	0,88	0,86	1,0	0,86
SON	0,88	0,29	0,77	0,58	0,5	0,60
TAB	1,00	0,46	0,83	0,73	0,5	0,70
TAM	0,75	0,42	0,67	0,40	0,3	0,50
TLAX	0,75	0,50	0,77	0,75	0,8	0,70
VER	1,00	0,50	0,94	0,82	0,5	0,75
YUC	0,94	0,50	0,88	0,73	0,5	0,71
ZAC	0,88	0,46	0,71	0,61	0,8	0,68
Promedio	0,88	0,46	0,86	0,70	0,6	0,70

**Gráfica 40: subíndice de sujeto obligado**



## Conclusiones

Los sujetos obligados son la pieza usualmente ausente en los análisis de transparencia gubernamental. Ha existido un fuerte énfasis por estudiar los resultados de la actuación de las dependencias con respecto a la norma (la propia Métrica de la Transparencia 2014 es un ejemplo de este ejercicio). También ha existido un interés casi equivalente por estudiar las características de la normatividad misma. Mucha tinta se ha dedicado a destacar cuáles son los principios normativos, las estructuras regulatorias, los mecanismos de vigilancia, e incluso, las características de las sanciones. No obstante, se ha hecho muy poco para entender cómo el respeto y la garantía al derecho ciudadano de acceso a la información pública impactan en el funcionamiento de la organización. Este análisis es fundamental para orientar de mejor manera la normatividad, las regulaciones y las expectativas.

Este capítulo presenta siete conclusiones principales. Primero, la transparencia implica un costo claro y evidente para los sujetos obligados. El supuesto original fue erróneo y, probablemente, incluir esta consideración a la ecuación permitirá crear directrices mucho más precisas y atinadas para orientar la actuación de los sujetos obligados.

Segundo, las UA pueden ser piezas estratégicas para el desarrollo y para el fortalecimiento de la transparencia proactiva y focalizada. Sin embargo, en la mayoría de los casos, su papel se reduce a funcionar como una oficialía de partes. Las entrevistas indicaron que son muy pocos los casos donde las estadísticas de transparencia (que, en ocasiones conforman los reportes anuales de la UA) permitieron enriquecer las decisiones de la organización o enriquecer los planes estratégicos de comunicación institucional. Una manera de internalizar la transparencia como valor es encontrar su peso estratégico. Esto sólo será posible si se otorga, a las unidades de acceso, la posibilidad de incrementar su participación en la gestión de la organización.

Lo anterior requiere –ésta es la tercera conclusión– que personas capacitadas en el tema y conocedoras de la institución dirijan las UA. Debe ser personal que cuente con los recursos humanos, materiales y temporales necesarios para dar seguimiento puntual a las solicitudes de información (que, en el mejor de los mundos, deberían ser la actividad menor). Sobre todo, debe permitir que el titular identifique las necesidades de transparencia de la ciudadanía.

Cuarto, lo anterior presupone que las UA no se empleen como posiciones políticas; es decir, como espacios donde es posible guarecer a los miembros de un equipo o de un grupo político en particular. Cuando esto sucede hay dos efectos negativos. Por un lado, el titular no funciona como tal si debe cumplir con actividades ajenas a la UA y ajenas al funcionamiento sustantivo de la organización. Por otro lado, el titular

puede convertirse en un cancerbero de la información si sus incentivos están sesgados por lealtades políticas.

Quinto, sólo hasta la reciente reforma constitucional de febrero de 2014, se hizo explícito el mandato de “documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones” (Artículo 6o., fracción I). Es absolutamente indispensable articular la gestión de archivos con la gestión de la transparencia.

Sexto, la evidencia no es contundente con respecto a qué modalidad de UA es más efectiva para garantizar el derecho de acceso a la información pública. De hecho, tampoco es claro por qué algunos sujetos obligados optan por una o por otra. Sin embargo, la evidencia sugiere que es pertinente contar con una coordinación que permita homologar criterios y procesos. En la primera modalidad (unidad única), esto está resuelto dado que la UA suele tener esta función. En la segunda modalidad, estas coordinaciones pueden ser formales o informales y su habilidad suele estar limitada.

Séptimo, independientemente de la modalidad, la ausencia de recursos político institucionales desgasta el interior de la propia organización. En estas circunstancias, ocupar la titularidad de la UA se convierte, para los servidores públicos, más en un castigo que en una oportunidad. UA relegadas dentro de la propia institución tal vez cumplan con la norma, pero no con el espíritu del derecho de acceso a la información pública.

Los datos de la Métrica de la Transparencia 2010 y del ejercicio que aquí se presenta indican que la operación de la transparencia implica costos importantes para las instituciones obligadas. Frente a esto, no se pretende justificar los errores o el incumplimiento a la norma. Por el contrario, el objetivo es señalar que el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública requiere sujetos obligados responsables y sensibles a la importancia de cuidar la información en su poder. Del mismo modo, es preciso que procuren todos los mecanismos de acceso para la ciudadanía. Esta dimensión busca incorporar al debate un ámbito de análisis que demanda atención para consolidar sistemas efectivos de transparencia en el país.