

DOCUMENTO DE TRABAJO DEL BID N° IDB-WP-836

Transparencia dinámica:

Una auditoría de la Ley de Libertad de Información
de México

Paul Lagunes
Oscar Pocasangre M.

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación y Economista Jefe

Diciembre 2017

Transparencia dinámica:

Una auditoría de la Ley de Libertad de Información
de México

Paul Lagunes
Oscar Pocasangre M.

Columbia University

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Lagunes, Paul.

Transparencia dinámica: una auditoría de la Ley de Libertad de Información de México / Paul Lagunes, Oscar Pocasangre M.

p. cm. — (Documento de trabajo del BID ; 836)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Transparency in government-Mexico. 2. Government accountability-Mexico. 3. Freedom of information-Mexico. I. Pocasangre M., Oscar. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe. III. Título. IV. Serie. IDB-WP-836

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Después de un proceso de revisión por pares, y con el consentimiento previo y por escrito del BID, una versión revisada de esta obra podrá reproducirse en cualquier revista académica, incluyendo aquellas referenciadas por la Asociación Americana de Economía a través de EconLit, siempre y cuando se otorgue el reconocimiento respectivo al BID, y el autor o autores no obtengan ingresos de la publicación. Por lo tanto, la restricción a obtener ingresos de dicha publicación sólo se extenderá al autor o autores de la publicación. Con respecto a dicha restricción, en caso de cualquier inconsistencia entre la licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas y estas declaraciones, prevalecerán estas últimas.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen*

El objetivo de las Leyes de Libertad de Información (FOIAs, por su sigla en inglés, Freedom of Information Acts) consiste en facilitar un intercambio canalizado entre ciudadanos y funcionarios públicos que, independientemente de la identidad del ciudadano, tiene como resultado el suministro de información oportuna, pertinente y a menudo nueva acerca de las políticas públicas. Los autores de este documento evaluaron la FOIA de México presentando 307 peticiones de información en nombre de un ciudadano común a entidades públicas en los años 2007, 2013 y 2015. En 2007, los autores también presentaron las mismas solicitudes a 87 entidades comparables en nombre de un ciudadano que aparentaba tener influencia. En la mayoría de los casos, las entidades no discriminan entre ciudadanos regulares y aparentemente influyentes. Las entidades también están respondiendo más frecuentemente y proporcionando más información en 2015 en comparación con años anteriores, pero tardan más tiempo en responder, y a menudo cobran una tarifa y no entregan información de calidad para responder a preguntas que están legalmente obligadas a responder. La FOIA de México es un sistema funcional que exige mejoras importantes.

Códigos JEL: D73

Palabras clave: Transparencia, Rendición de cuentas, Leyes de libertad de la información (FOIAs)

*Los autores obtuvieron una aprobación IRB (Institutional Review Board of Columbia University) para este estudio y declaran ausencia de conflicto de intereses. Lagunes: pfl2106@columbia.edu. Pocasangre: omp2117@columbia.edu

Puntos profesionales:

- El objetivo de las Leyes de Libertad de Información (FOIA) consiste en promover la producción equitativa de información oportuna, pertinente y a menudo nueva sobre el gobierno.
- Dado el historial de reformas fallidas en América Latina, la pregunta es si la FOIA de México ha tenido éxito.
- A lo largo de un extenso período (ocho años), la FOIA de México ha sido testigo de un aumento de la probabilidad de que las peticiones de información obtengan una respuesta y que se respondan con más información, independientemente de la identidad de la persona que la solicita.
- Sin embargo, aún subsisten importantes brechas en el cumplimiento de la FOIA de México.

1. Introducción

La corrupción existe como impedimento para que una democracia y una economía funcionen adecuadamente (Fisman y Svensson, 2007; Billger y Goel, 2009). Como respuesta, las organizaciones internacionales han lanzado iniciativas para disminuir la corrupción en todo el mundo (Brademas y Heimann, 1998). Las sociedades en todos los continentes también han respondido adoptando estrategias de lucha contra la corrupción que empoderan a los ciudadanos para que puedan exigir a los funcionarios públicos rendir cuentas. Algunas de estas estrategias se basan, aunque sea implícitamente, en el modelo principal-agente.

Los funcionarios públicos son agentes que supuestamente actúan en el mejor interés de su principal—la ciudadanía. Sin embargo, los ciudadanos tienen un conocimiento limitado de las actividades de los funcionarios públicos (Ferejohn, 1999). Esta falta de transparencia permite a los funcionarios actuar en interés propio y en contra de la voluntad pública (Rose-Ackerman, 1978). A la luz de esta dificultad, las investigaciones han demostrado que informar al público—por ejemplo, haciéndolos conscientes de la corrupción de los funcionarios—puede promover la rendición de cuentas electoral (Ferraz y Finan, 2008; Chang et al., 2010; Banerjee et al., 2011; Winters y Weitz-Shapiro, 2012; Larreguy et al., 2015).¹ Los estudios que se centran en los

¹ Hay excepciones a esta tendencia en la literatura de la economía política (por ej. Chong *et al.*, 2015).

funcionarios no elegidos llegan a conclusiones similares (Reinikka y Svensson, 2005; Banerjee et al., 2015). Por lo tanto, los reclamos por una mayor transparencia, como el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, actualmente gozan de apoyo empírico—un hecho que ha sido utilizado para recomendar políticas que obligan a los gobiernos a ejercer la transparencia, lo cual incluye las Leyes de Libertad de Información (FOIAs).

El objetivo de las FOIAs consiste en lograr un suministro equitativo de información oportuna, pertinente y a menudo nueva acerca del gobierno. El primer país que aprobó una FOIA fue Suecia en 1766 (Banisar, 2006). Siglos más tarde, más de 100 países han aprobado FOIAs (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006). Sólo en América Latina, más de la mitad de los países han adoptado algún tipo de FOIA (Right2Info, 2012).

Después de siete décadas de gobiernos regidos por un partido único, México aprobó su FOIA en 2002. *Human Rights Watch* calificó este acontecimiento histórico como un “logro inequívoco” (HRW, 2006). Con la ayuda de un organismo de gobierno semiautónomo único denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), la FOIA de México promueve el derecho de las personas a tener acceso a información del gobierno federal. La ley establece que toda la información del gobierno es pública (Artículo 2) y que los ciudadanos tienen el derecho a pedir que se publique información que aún no está disponible para ellos (Artículo 40).² En una iniciativa para fortalecer estos derechos, en 2013 el Congreso de México reformó el Artículo 6 de la Constitución. Este artículo establece que “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna” (Estados Unidos Mexicanos 2016 [1917]).

Una agencia de calificación estableció que el marco legal creado para la FOIA de México es uno de los 10 más sólidos del mundo (AIE y CLD, 2011). Berliner y Erlich (2015) demuestran que los partidos políticos recurren a la FOIA como un medio para monitorear a sus opositores. Roberts (2006) explica cómo la sociedad civil ha utilizado peticiones de información bien focalizadas para ampliar el alcance de la transparencia e incluso influir en los debates públicos. Sin embargo, no hay evidencia suficiente de que las FOIAs garantizan el acceso a información pertinente sobre las políticas públicas de manera efectiva y equitativa—un factor necesario, sino suficiente para mejorar la rendición de cuentas. La existencia de una ley, al fin y al cabo, no garantiza su cumplimiento. Se trata de un problema que tiene profundas raíces en América Latina,

² La FOIA de México está disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>>.

donde la debilidad institucional genera inconsistencias entre los objetivos de las políticas públicas y los resultados (Grindle, 2009). A pesar de numerosas reformas de los sistemas judiciales, tributarios y de servicio público, la región sigue caracterizándose generalmente por un Estado de derecho débil, bajos ingresos tributarios y burocracias ineficientes (por ej., Dakolias, 1996; Buscaglia y Ulen, 1997; Oszlak, 2001; Lora, 2007). En México, la legislación anterior a 2002 a favor de la transparencia del gobierno había llegado a considerarse letra muerta (Luna Pla, 2013). Debido al riesgo de una brecha en el cumplimiento, nos propusimos explorar si la FOIA de México forma parte de la colección de iniciativas frustradas de las políticas públicas en América Latina o si bien representa un éxito. Nuestro estudio se integra en un debate que actualmente tiene lugar sobre la FOIA de México (por ej., Merino, 2005; Cejudo y Zavala, 2011) evaluando el cumplimiento de una ley que establece un derecho general a la información.

En los años 2007, 2013 y 2015 investigamos una muestra aleatoria de 197 entidades públicas a nivel federal con un total de 307 peticiones de información. Cada petición de información contenía las mismas 13 preguntas. Diez preguntas se referían a la información técnica que, basándose en requisitos legales explícitos, debería tener como resultado una respuesta. Otras tres preguntas inquirían acerca de información personal. La ley no obliga, aunque tampoco promueve la práctica de que los funcionarios hagan pública la información sobre su patrimonio y sus potenciales conflictos de interés, que solicitamos a través de estas preguntas personales. Al otorgar a los funcionarios la discreción de responder o no a estas tres últimas preguntas pudimos probar más adecuadamente su compromiso con el principio de transparencia total.

Todas las peticiones de información se presentaron a nombre de un ciudadano con un apellido común. En 2007, como parte de un experimento, presentamos las mismas peticiones de información a un total de 87 entidades públicas diferentes pero comparables en nombre de un ciudadano que aparentaba tener influencia política y riqueza patrimonial.

Los resultados del experimento revelan que las entidades tienen las mismas probabilidades de proporcionar tanto a un ciudadano medio como a un ciudadano que aparenta fortuna y conexiones políticas las respuestas oportunas a las peticiones de información del gobierno, lo que sugiere que el sistema de solicitud de información es en gran parte resistente a la desigualdad de la influencia. Sin embargo, sí encontramos que las entidades cobran al ciudadano influyente la información con más frecuencia de la que cobran al ciudadano medio, lo cual podría señalar algún tipo de sesgo. Los resultados también revelan un progreso en cómo estas entidades responden a

las peticiones, de manera que las entidades responden en mayor proporción en 2015 (81,18%) que en 2013 y 2007 (71,82% y 70,91%, respectivamente). En nuestro estudio, codificamos una petición de información como respondida si las entidades proporcionan parte de la información solicitada, es decir, siempre que al menos intenten responder a una de las 13 preguntas. Al contrario, codificamos una solicitud de información como no respondida si las entidades responden al conjunto de la solicitud de información con una negativa total, con una excusa vaga o si solicitaban un pago sin proporcionar ninguna información. En general, encontramos que las peticiones de información rara vez son ignoradas, lo que viene a decir que prácticamente siempre son reconocidas, aunque sea con un mensaje para comunicar una negativa.

Entre las entidades que intentan responder a nuestras peticiones de información, hay una leve tendencia a proporcionar información de calidad que dichas entidades están legal y explícitamente obligadas a revelar. Por ejemplo, las preguntas técnicas que solicitan copias de los contratos del Estado son ignoradas, en promedio, el 62,12% de las veces. Además, es más probable que las entidades cobren una tarifa para proporcionar información –el 31,76% de las entidades cobraron una tarifa en 2015, mientras que el 15,45% hicieron lo mismo en 2007. Esto puede representar una táctica legal para retrasar el acceso. También encontramos que las entidades están tardando más en responder. En 2015 y 2013, tardaron un promedio de 33,91 y 34,43 días en responder, respectivamente, mientras que en 2007 en promedio respondieron en 27,63 días. Los datos que recopilamos sugieren que ese retraso añadido no se explica por un esfuerzo para proporcionar información de mejor calidad sino por el hecho de que el sistema está tratando con un mayor número de solicitudes en el marco de la FOIA.

En general, nuestros resultados muestran que la FOIA de México funciona. Dicho esto, si el objetivo de la FOIA es entregar información oportuna y pertinente independientemente de la identidad del solicitante, las autoridades en México tienen que centrarse en mejorar dos aspectos fundamentales. En primer lugar, debe mejorar la rapidez con la que las entidades proporcionan información de calidad en respuesta a preguntas que están legalmente obligadas a responder. En segundo lugar, deben revisar el recurso cada vez más habitual de cobro de tarifas como un obstáculo potencial para la divulgación.

2. La teoría

La transparencia es la divulgación de información sobre las decisiones tomadas, las actuaciones emprendidas y los procesos seguidos por los miembros de una organización con el objetivo de que el desempeño de esa organización sea evaluado (Moser, 2001; Meijer, 2013; De Fine Licht et al., 2014).³ Más allá de esta definición, merece la pena revisar algunos de los matices de este concepto. La transparencia puede asumir diferentes formas dependiendo de aquello que se enfatiza. Si el énfasis está en quién gestiona la información, debemos distinguir entre *transparencia controlada por el agente* vs. *no controlada por el agente*. La *transparencia controlada por el agente*, que comprende la FOIA y tiene un interés particular para nosotros, se refiere a instancias en que aquellos que son supervisados gestionan la transparencia (Lindstedt y Naurin, 2010). Dado que existe un riesgo de que los agentes puedan desentenderse de las obligaciones oficiales, el cumplimiento representa una dificultad particular para esta forma de transparencia.

La información tiene que ser relevante y tener interés para los ciudadanos y los funcionarios públicos (Kosack y Fung, 2014). En un esfuerzo para asegurar que la información sea realmente pertinente y fiable, algunos han liderado la defensa de la *transparencia focalizada*, entendida como peticiones de información precisa, estandarizada y oportuna establecida por los responsables de las políticas públicas en las organizaciones públicas y privadas (Fung, Graham y Weil, 2007). Sin embargo, el universo de registros es prácticamente ilimitado (Fenster, 2015). Por lo tanto, si bien la *transparencia focalizada* es necesaria, también sostenemos que el pleno compromiso con el derecho a saber requiere apoyar una forma de transparencia que sea suficientemente flexible y expansiva, de manera que permita a los ciudadanos elaborar y presentar peticiones de información que se adapten al dinámico contexto de las políticas públicas. Hay mucho que ganar en una forma adaptable, aunque menos focalizada de transparencia. En realidad, la FOIA tiene como objetivo proporcionar un intercambio canalizado entre ciudadanos y funcionarios públicos que, independientemente del estatus o identidad del ciudadano, tenga como resultado la entrega de información oportuna, pertinente y a menudo nueva sobre las políticas públicas.

La promulgación de la FOIA y, posteriormente, lograr que se cumpla es sólo uno de los primeros pasos en la cadena causal hacia la rendición de cuentas. Hay otros factores que se

³ Como definición alternativa, Florini (2007) define la transparencia como “la medida en que la información está disponible para las personas ajenas a la entidad que les permiten tener una voz fundamentada en decisiones y/o evaluar las decisiones adoptadas por personas de la entidad”.

requieren de la FOIA para realmente tener un impacto en la reducción de la corrupción. En primer lugar, como lo plantean Piotrowski y Van Ryzin (2007), se requiere que exista una demanda ciudadana de transparencia. En segundo lugar, el acceso a la calidad de información también es un requisito fundamental. En tercer lugar, como lo subrayan Cucciniello, Grimmelihijsen y Porumbesco (2017), los ciudadanos necesitan foros que les permitan actuar a partir de la información que se les proporciona. Nuestro artículo se centra en el segundo de estos tres factores. En realidad, pretendemos contribuir a la comprensión del lado de la oferta de la transparencia evaluando si el sistema de la FOIA de México efectivamente proporciona información de calidad a los ciudadanos.

Debido a las numerosas dimensiones de la transparencia, se entiende que la evidencia empírica sobre los efectos de la FOIA y la transparencia es diversa (para una revisión, ver Cucciniello et al., 2017). Varios estudios han analizado la conexión entre la FOIA y la gobernanza. Por ejemplo, Cordis y Warren (2014) e Islam (2006) encuentran efectos positivos de la FOIA en la gobernanza en diferentes contextos en Estados Unidos y globalmente, respectivamente. Sin embargo, es difícil esperar que las FOIAS tengan ningún tipo de impacto en los resultados de gobernanza si estas leyes no garantizan realmente el acceso a la información del gobierno. Neuman y Calland (2007) identifican dificultades habituales en la implementación de las FOIAS, como la creación de una infraestructura para mantener un registro efectivo y remediar la escasez de personal. Un país puede tener una FOIA pero si estas dificultades son generalizadas, los ciudadanos tendrán dificultades para obtener información pública.

El caso de México no es una excepción a estas dificultades. Si bien la FOIA de México es integral en teoría, se ha enfrentado a diversos obstáculos en la práctica. Por ejemplo, Fox, Haight y Palmer-Rubin (2010) identifican ciertos impedimentos mediante un estudio que utiliza datos administrativos que prueban hasta qué punto todas las entidades del gobierno mexicano a nivel nacional respondieron a las peticiones de información entre 2003 y 2008. Para dar crédito a la ley, llegan a la conclusión de que el 74,6% de las peticiones de información se clasifican como respondidas, pero su auditoría también revela que muchas de estas peticiones son codificadas erróneamente como respondidas cuando de hecho no lo son. Bookman y Guerrero Amparán (2009) llegan a la conclusión de que, en el mismo período, las entidades sostenían cada vez más que la información que se requería no existía. Además, su revisión de las quejas presentadas en el INAI revelan que la mayoría de las personas reclaman por haber recibido respuestas incompletas o

incomprensibles o por recibir una negativa sumaria de su solicitud. Por último, Doyle et al. (2008) revisan 1000 peticiones de información y sus respuestas y concluyen que aproximadamente el 76% de ellas reciben una respuesta satisfactoria, pero que las peticiones más complejas no se responden con la misma frecuencia, lo que sugiere que es necesario aumentar la capacidad de los funcionarios que responden a las peticiones.

Esta investigación presenta una perspectiva a partir de la cual se pueda evaluar más adecuadamente la FOIA de México. Nuestro estudio pretende contribuir a nuestra comprensión de las FOIAs desarrollando una base de datos original a partir de las peticiones de información que nosotros mismos presentamos. Este enfoque nos permite controlar por efectos estacionales y por tipo de pregunta. Los datos pueden contribuir a determinar si los ciudadanos son capaces de obtener información oportuna y relevante a través de la FOIA de México.

Además, nuestro estudio incorpora un experimento en el que variamos aleatoriamente la identidad del ciudadano que presenta la solicitud para probar si la percepción de cierta influencia política y económica activa un trato diferente. El trato diferente aplicado al funcionamiento del gobierno se relaciona con el sesgo del amiguismo y la captura, conductas que tienen que ver con el uso ilegítimo del poder para beneficiar un interés especial. Este problema es importante en México, donde se ha constatado que la desigualdad socioeconómica genera sesgos en cómo los funcionarios interactúan con el público (Fried et al., 2010). Si la identidad percibida puede tener un impacto en la cantidad y tipo de información que los ciudadanos obtienen como respuesta a una FOIA, puede derivarse una forma perversa de rendición de cuentas. Puede que aquellas personas en que se percibe una influencia obtengan más información, mientras que se ignoran los intereses de los menos privilegiados.

Nuestro estudio no es el único que explora este problema. En Macedonia, la Iniciativa de Justicia en pro de una Sociedad Abierta (2006) llega a la conclusión de que los civiles que solicitan información del gobierno que son presuntamente miembros de un grupo racial, étnico, religioso o socioeconómico vulnerable son rutinariamente menos susceptibles de recibir respuestas adecuadas. En Brasil, Michener y Rodrigues (2015) llevan a cabo dos experimentos mediante los cuales presentan peticiones de información bajo diferentes identidades. Los autores encuentran evidencia de un tratamiento diferenciado entre las mujeres -pero no entre los hombres- cuando los solicitantes se identifican como afiliados a una organización de investigación. En Uruguay, Piñeiro y Rossel (2015) llevan a cabo un experimento de campo similar por el cual encuentran que se da

un tratamiento preferencial a los ciudadanos de sexo masculino que citan las leyes pertinentes cuando presentan una solicitud al amparo de la FOIA. En su conjunto, estos estudios proporcionan una base para cuestionar los requisitos establecidos por las FOIAs de ciertos países de autoidentificarse cuando se presenta una petición de información.

Los investigadores también han llevado a cabo experimentos relacionados con la FOIA más allá de los llamados mercados emergentes. Worthy, John y Vannoni (2017) prueban si una solicitud formal en el marco de la FOIA es más efectiva para obtener información de los consejos comunales -la unidad administrativa menor en el Reino Unido- que una solicitud informal. Llegan a la conclusión de que las peticiones en el marco de la FOIA son dos veces más efectivas que las solicitudes informales para obtener una respuesta de un consejo comunal.

3. Los métodos

Nuestro estudio analiza cómo las entidades del gobierno mexicano responden a las peticiones de información y si la FOIA de este país garantiza el acceso a información pertinente dentro de los plazos legales, independientemente del nivel de influencia que se percibe en el solicitante. Enviamos peticiones de información que contenían 13 preguntas a entidades públicas a nivel nacional.

Para generar la muestra del estudio consideramos sólo aquellas entidades activas en INFOMEX, el portal de transparencia del INAI, desde el comienzo del estudio en 2007.⁴ Por lo tanto, en nuestro análisis nos centramos en datos de las 197 entidades que existían desde 2007 y siguieron existiendo durante el resto del estudio.

Utilizando datos de 2015, el Cuadro 1 muestra las características descriptivas básicas de las entidades estudiadas. El cuadro muestra que la mayoría de las entidades en el estudio están situadas en Ciudad de México, algo que era de prever a medida que consultamos a las entidades federales. Estas entidades tienden a ser dirigidas por hombres cuya trayectoria profesional normalmente se desarrolló fuera de la entidad que actualmente dirigen. La gran mayoría de los directores de las entidades transmiten un compromiso personal limitado con la transparencia,

⁴ En 2007, había 241 entidades del gobierno federal activas en el portal de transparencia de la INAI. El número de entidades a nivel nacional que pueden recibir peticiones de información a través de INFOMEX cambia cada año. La fluctuación se debe a la creación, eliminación y fusión rutinaria de las entidades. Esto significa que 44 entidades observadas en 2007 ya no existían en 2015. Es importante señalar que la inclusión de estas 44 entidades en el análisis no cambia nuestros resultados de manera significativa.

según quedaba de manifiesto por su decisión de no hacer pública su declaración de su patrimonio. De hecho, sólo cerca del 27% de los directores de entidades publicaron su declaración de patrimonio. Las Unidades de Enlace responsables de responder a las peticiones de información en cada entidad están dirigidas en su mayor parte por hombres que tienden a no publicar su declaración de patrimonio.

Cuadro 1. Características descriptivas de las entidades gubernamentales probadas

Variable	Media
Entidades situadas en Ciudad de México	74,75%
Número promedio de empleados de las entidades	7.422,32
Entidades con un director hombre	85,42%
Salario mensual promedio de los directores (en Mex\$ de 2015)	102.851,6
Directores cuya carrera se desarrolla fundamentalmente en el gobierno	85,26%
Directores cuya carrera se desarrolló en la entidad que ahora dirigen	22,22%
Directores que hicieron pública su declaración de activos	26,88%
Unidades de enlace con un administrador jefe hombre	65,79%
Administradores jefe de unidades de enlace que hicieron pública su declaración de activos	17,51%
Salario mensual promedio de los administradores jefe de las unidades de enlace (en Mex\$ de 2015)	53.167,28
Unidades de enlace situadas en el mismo edificio que la entidad que representan	84,54%
Los datos son para 2015 y se obtuvieron de las siguientes fuentes: • INAI. “Consultar la información del gobierno federal”. Online, 2015. Portal de Obligaciones de Transparencia. 25 de mayo de 2016. <">http://portaltransparencia.gob.mx/buscador/search/search.do?> • SFP. “Búsqueda”. Online, 2015. <u>Registro de Servidores Públicos</u>. 25 de mayo, 2016. < ">http://servidorespublicos.gob.mx/>	

Siguiendo el diseño de nuestro estudio, en 2007 asignamos aleatoriamente las entidades del gobierno a uno de dos grupos. Los denominamos *grupo A* y *grupo B*. Estadísticamente, los dos son comparables según demuestran las pruebas de equilibrio estándar.⁵ Como explicamos más abajo, tener dos grupos hizo posible llevar a cabo una prueba a largo plazo a nivel de todo el sistema sobre la transparencia sin arriesgarse a ser detectados. También permitió que un experimento de campo probara por tratamiento diferenciado.

⁵ Las pruebas de equilibrio están disponibles según solicitud.

Para la ejecución del estudio, en enero de 2007 y 2013, presentamos peticiones de información idénticas a las 110 entidades en el *Grupo A*. En enero de 2015, enviamos la misma solicitud de información a las 87 entidades del *Grupo B*. Este enfoque nos permitió reunir tres medidas del suministro de información -dos de la misma muestra de entidades públicas y una de una muestra comparable (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Calendario del estudio

	Grupo A	Grupo B
Enero 2007	Identidad media n=110	Identidad influyente n=87
Enero 2013	Identidad media n=110	
Enero 2015		Identidad media n=87
Las tres celdas en gris representan las instancias en que asumimos una identidad media para presentar peticiones de información. La celda no sombreada en el Grupo B forma parte del experimento de campo de 2007 que probaba por el tratamiento preferencial del individuo que identificamos como aquel que tenía influencia política y riqueza patrimonial.		

Al obtener dos medidas de las mismas entidades, se corría el riesgo de despertar las sospechas de los funcionarios de gobierno a propósito de las intenciones de nuestra investigación, de manera que esperamos seis años entre las dos intervenciones.⁶ La asignación aleatoria de las entidades a uno de los dos grupos aseguraba que el interludio relativamente breve entre las mediciones de 2013 y de 2015 no plantearía una amenaza para la validez interna de nuestro estudio. Al presentar peticiones de información en 2015 a un grupo diferente de entidades, evitamos interactuar con el mismo conjunto de funcionarios públicos.

Para resumir, la estrategia de medición descrita más arriba implicaba presentar la misma solicitud de información a las entidades públicas bajo condiciones equivalentes a lo largo de un período de ocho años y en tres momentos del tiempo: poco después de que Vicente Fox y Felipe Calderón (ambos del Partido de Acción Nacional, PAN) concluyeran su período presidencial, y a mediados del período de Enrique Peña Nieto del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una de las condiciones que estandarizamos a lo largo de los años fue la identidad de la persona que

⁶ Confiamos en que el gran número de peticiones de información procesadas por cada entidad pública a lo largo de seis años, así como la probabilidad de un cambio en el personal en estas mismas entidades durante el período intermedio, contribuyeron a que nuestros esfuerzos de investigación no fueran descubiertos.

presentaba las peticiones. El mismo ciudadano medio con un apellido común presentó todas las peticiones de información en nuestro estudio de medición.

En relación con el experimento de campo incluido, en 2007, presentamos peticiones de información a entidades en el grupo A en nombre de un ciudadano medio y presentamos peticiones de información a entidades del grupo B en nombre de un ciudadano aparentemente influyente. Este último ciudadano compartía el apellido compuesto de un político mexicano contemporáneo influyente. También aparentaba riqueza presentándose a sí mismo en la solicitud de información como dueño de una empresa de consultoría con oficinas en todo el mundo. Para que esto fuera creíble, creamos un sitio web para la empresa consultora. El ciudadano influyente proporcionó una dirección de correo electrónico con el nombre de la empresa de consultoría e información de contacto que lo situaba en un barrio cotizado de Ciudad de México. En general, confiamos en que los funcionarios públicos fueran expuestos a las identidades. Si bien el sistema de la FOIA de México supuestamente es neutral ante las identidades, rara vez vemos casos en que la identidad del individuo que presenta las solicitudes es ignorada. Cuando responden a las peticiones, las oficinas normalmente se dirigen al solicitante por su nombre y adjuntan una copia de la solicitud original, que incluye el párrafo en el que el ciudadano se presenta a sí mismo. Además, algunas respuestas fueron enviadas directamente a la dirección de correo electrónico del ciudadano.

La solicitud de información contenía 13 preguntas con el fin de medir los niveles variables de receptividad entre las entidades. El Apéndice proporciona la lista completa de las preguntas. También hace referencia a las leyes específicas que justifican cada una de esas preguntas. En otras palabras, todas las preguntas tienen una base legal para ser incluidas en la solicitud de información.

Las primeras 10 preguntas solicitaban información técnica que según la FOIA de México debería ser pública. Por ejemplo, la segunda pregunta solicitaba una copia de un subconjunto de contratos de servicio celebrados con empresas del sector privado y, la pregunta seis solicitaba una copia de la nómina de la entidad pública, y la pregunta 10 solicitaba una copia del currículum del director de la entidad.

Las otras tres preguntas solicitaban información personal que un gobierno comprometido con la disposición de total transparencia de la FOIA tenía la opción de revelar, como, por ejemplo, cuál era la remuneración del director en su empleo anterior o si algún miembro de la familia del director de la entidad trabajaba en el gobierno. Estas preguntas solicitan información que, aún siendo de carácter privado, es importante para promover la rendición de cuentas, sobre todo en un

contexto en que la malversación, el nepotismo y el clientelismo siguen siendo habituales. De hecho, el gobierno alienta a los funcionarios a publicar gran parte de su información en sitios web como el Registro de Servidores Públicos. Dado que ante estas preguntas se otorga a los funcionarios la discreción de contestar o no, sirven para probar su compromiso con la transparencia. Aún así, los resultados que presentamos más abajo deberían interpretarse teniendo en cuenta que los funcionarios no tenían la obligación legal de revelar la información solicitada en las tres preguntas personales.

Para el análisis, hicimos un recuento del número de peticiones de información que las entidades respondieron. Luego analizamos cuánto tardaban en responder las entidades públicas; cuánta información entregaban; y si las entidades cobraban una tarifa a cambio de responder las peticiones de información. Posteriormente, analizamos a cuántas preguntas en una solicitud de información responde una entidad y la calidad de las respuestas de la entidad a esas preguntas. Por último, probamos el tratamiento diferenciado basado en la influencia económica y política.

4. Los resultados

4.1 Resumen

El Cuadro 3 resume los principales resultados.⁷ Nuestra primera conclusión es que las entidades responden a las peticiones de información entre el 71% y el 81% de las veces. Estos coeficientes se encuentran en la gama observada por Doyle et al. (2008) y Fox, Haight y Palmer-Rubin (2010) y sugieren que la mayoría de las personas que presentan una petición en el marco de la FOIA en México reciben algún tipo de respuesta.

En el próximo paso, distinguimos entre peticiones de información a las que se responde con al menos una notificación de negativa y aquellas que obtienen realmente una respuesta (independientemente de la calidad de la respuesta). Si bien las entidades responden con una pregunta con más frecuencia en 2015 en relación tanto con 2007 como con 2013, también tardan más en responder. Las entidades tardan cerca de 34 días naturales en responder en 2013 y 2015, comparado con cerca de 27 días en 2007. Dado que las entidades que responden con una negativa lo hacen más rápidamente que aquellas que responden para dar una respuesta, puede ser que las entidades tarden más en responder con el fin de proporcionar más y mejor información. De hecho,

⁷ Excepto allí donde se indica, utilizamos un modelo de regresión OLS (mínimos cuadrados ordinarios) para estimar las diferencias entre los tres años.

observamos que el número promedio de páginas proporcionadas en las peticiones de información que obtuvieron una respuesta aumenta en aproximadamente 18 páginas en 2007 a 30 y 38 páginas en 2013 y 2015, respectivamente. Sin embargo, el principal motivo por el que las entidades tardan más en responder es probablemente que, con el paso del tiempo, han estado recibiendo considerablemente más peticiones de información.

Cuadro 3. Principales conclusiones

	Means			Differences		
	2007	2013	2015	2007 vs. 2013	2007 vs. 2015	2013 vs. 2015
Tiempo para responder con o sin una respuesta (en días)	24,72	31,94	31,88	7,22*** (2,28)	7,16*** (2,15)	-0,05 (2,38)
Tiempo para responder (en días)	27,63	34,43	33,91	6,80*** (2,48)	6,28*** (2,29)	-0,52 (2,58)
Cobraron una tarifa ^{†§}	15,45%	21,82%	31,76%	6,37 (0,05)	16,31*** (0,06)	9,94 (0,06)
Respondieron a la solicitud de información (Todos) [†]	70,91%	71,82%	81,18%	0,91 (0,06)	10,24* (0,06)	9,33* (0,05)
Promedio de páginas entregadas [‡]	17,84	30,01	37,83	12,17 (7,68)	19,99* (11,27)	7,82 (12,58)
No. De preguntas respondidas (de 13) [*]	6,29	6,38	6,70	0,09 (0,58)	0,41 (0,61)	0,32 (0,62)
Tasa de respuestas [‡]						
Q2 – copia de contratos	30,00%	42,72%	40,91%	12,73	0,11	-0,02
Q6 – copia de nómina	62,72%	61,82%	50,00%	-0,01	-0,13*	-0,12*
Q10 – CV del director/a	43,64%	50,00%	37,50%	0,06	-0,06	-0,12*
No. de preguntas técnicas contestadas (de 10) [*]	5,95	5,99	6,17	0,04 (0,56)	0,22 (0,55)	0,19 (0,55)
No. de preguntas personales contestadas (de 3) [*]	0,35	0,39	0,48	-0,04 (0,10)	0,13 (0,11)	0,09 (0,11)

Este cuadro refleja las medias de las principales variables de resultado y las diferencias entre éstas entre los tres años de interés. El análisis para 2007 y 2013 se basa en el mismo número de entidades públicas (n=110), mientras que el análisis para 2015 se basa en una muestra más pequeña (n=87).

Errores estándar entre paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

[†] El producto reportado se cálculo utilizando Logit.

[§] “Cobró una tarifa” se refiere a preguntas en una solicitud y no al conjunto de las solicitudes. La variable asume un valor de 1 cada vez que una entidad cobra una tarifa, incluyendo cuando cobra una tarifa por preguntas concretas en una solicitud. Dicho de otra manera, “contestó la información requerida” y “cobró una tarifa” no comparten el mismo denominador.

[‡] Estos resultados se derivan de una submuestra de peticiones de información, a saber, aquellas que fueron respondidas. Considerando la variación observada y no observada entre las submuestras, la comparación entre años para estas variables de resultado particulares no deben ser tratadas como concluyentes.

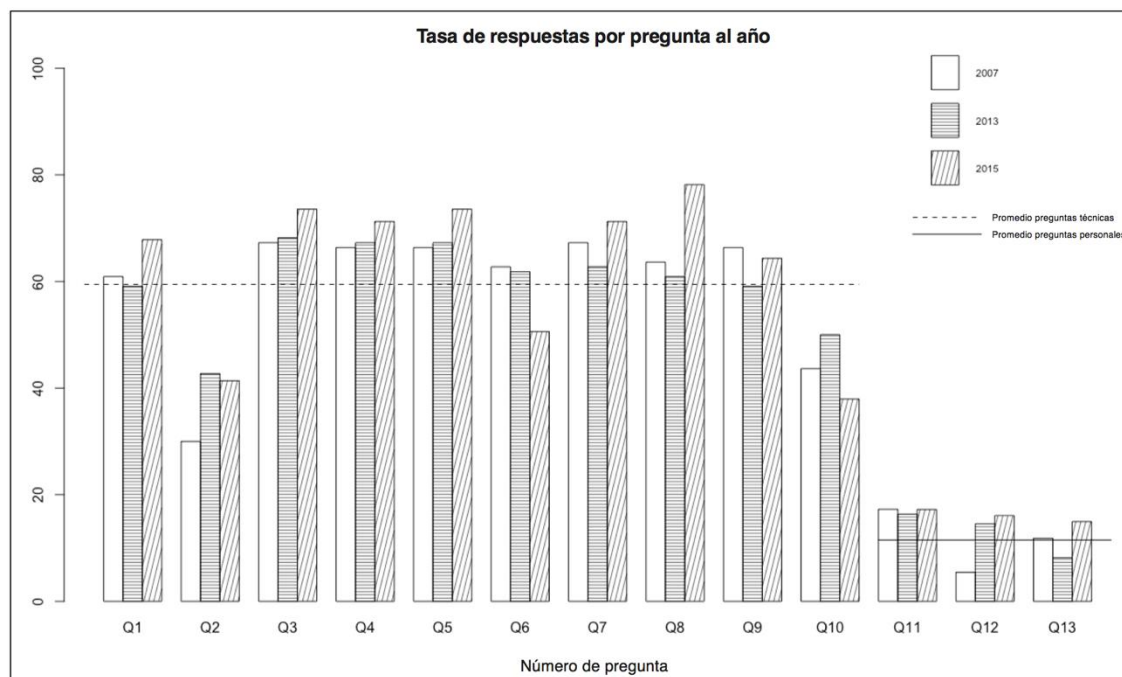
Al analizar más detalladamente los datos, no observamos cambios significativos en el número de preguntas totales, técnicas o personales, que tuvieron respuesta. Esta conclusión sugiere que el aumento anual general de las páginas proporcionadas se debe a que las entidades entregan más información por pregunta en lugar de responder a más preguntas.

Una preocupación que surge a partir de los resultados en el Cuadro 3 es la tendencia al alza en el cobro de las tarifas: el monto de la tarifa se duplica entre 2007 y 2015.⁸ Basándose en el Artículo 141 de la FOIA de México, las entidades tienen legalmente el derecho de cobrar una tarifa a los solicitantes para cubrir los costos de reproducir la información requerida. Dicho esto, dado que una parte considerable de la información solicitada está disponible online por ley, y dado que diversas entidades a las que se solicitó información mostraron la voluntad de proporcionar la información gratuitamente, es sospechoso que algunas entidades públicas cobren una tarifa. Pagar a cambio de la información prometida es un proceso difícil y costoso. Requiere descargar y rellenar un formulario, llevar personalmente el formulario a un determinado banco, pagar la cantidad requerida y luego esperar que la entidad reciba la notificación de pago. Cobrar una tarifa puede ser una estrategia para desalentar a los ciudadanos de presentar una solicitud. Se trata de una hipótesis que intentamos probar.

Observamos que las entidades que cobran una tarifa prometen un número aparentemente excesivo de páginas, lo cual suscita la pregunta de si estas tarifas constituyen o no una barrera a la información. Es evidente que no podemos responder a esta pregunta de manera concluyente. Esto se debe a que, al haber utilizado pseudónimos en lugar de nombres reales, no podemos realizar un seguimiento de las solicitudes de pago con el fin de verificar si las agencias entregarían realmente tantas páginas como prometían. Sin embargo, a la vez que reconocemos que a menudo estas tarifas se utilizan para cubrir los costos de impresión, encontramos evidencia circunstancial que sugiere que las tarifas cobradas pueden ser, en el mejor de los casos, arbitrarias. Concretamente, un operador portuario entregó 144 páginas de contratos escaneados sin cobrar una tarifa. Por otro lado, un operador portuario comparable solicitó un pago para entregar 111 páginas. Las dos entidades tienen un tamaño casi igual en términos de su presupuesto anual y de su personal. Analizando otro caso, entre las organizaciones de investigación y educativas, una entregó 796 páginas sin cobrar una tarifa, mientras que otra cobró una tarifa por entregar 500 páginas. Por lo tanto, en su conjunto, el cobro de tarifas parece servir como pretexto para impedir el acceso.

⁸ Esta tendencia comparte similitudes con las que detecta Roberts (1999) en Ontario, Canadá.

Gráfico 1.



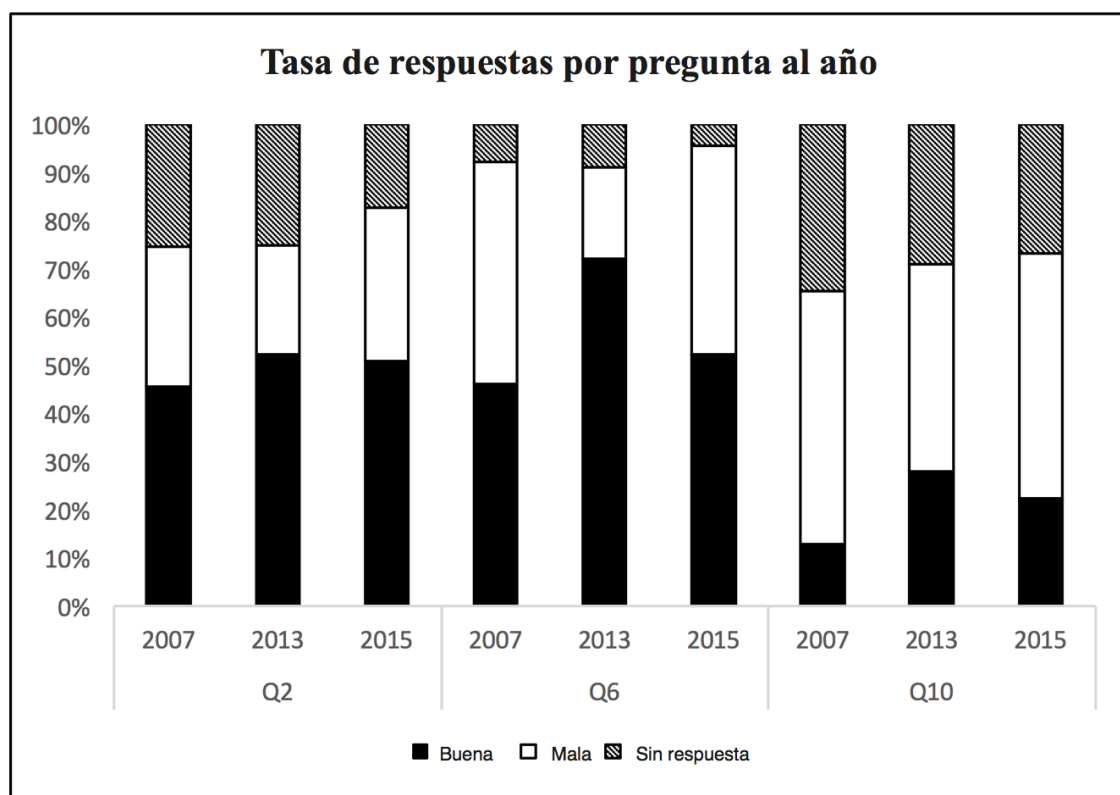
A continuación, nos centramos en las preguntas en las peticiones de información. El Gráfico 1 muestra la tasa de respuestas al año a cada una de las preguntas en las peticiones de información. Un aspecto clave es la medida diferente en que las entidades de gobierno respondieron a las primeras 10 preguntas en comparación con las últimas tres. En cierto sentido, esto era de prever. En comparación con las 10 primeras preguntas, las últimas tres preguntaban por información personal, poniendo así a los funcionarios en una posición en que podían legalmente optar por no responder. Sin embargo, por ley estaban obligados a responder las primeras 10 preguntas y, sin embargo, respondieron a estas preguntas a una tasa promedio de aproximadamente 60%. Ninguna pregunta obtuvo una respuesta a una tasa de 100%.

En relación con la calidad, nos centramos en las preguntas 2, 6 y 10, dado que había suficiente variación en las respuestas proporcionadas para permitirnos calificarlas como buenas o malas. La segunda pregunta solicita una copia de los contratos firmados por servicios de consultoría, y la pregunta seis solicitó una copia de las remuneraciones del personal de la entidad. La ley requiere explícitamente que la información relativa a estas dos preguntas sea publicada regularmente en los sitios web de las entidades. En relación con la pregunta 10, ésta solicita una copia del currículum del director de la entidad.

Calificamos una respuesta como buena si la entidad proporciona información pertinente, es decir, una respuesta directa en relación con la información requerida o instrucciones detalladas sobre cómo encontrar la respuesta online. Calificamos una respuesta como deficiente si la entidad cobra una tarifa, si dice sencillamente que la información es pública o si ofrece la información disponible sólo si el solicitante acuerda visitar sus oficinas. Añadimos una categoría separada para entidades que no abordan la pregunta.

Dependiendo de si la solicitud de información obtiene una respuesta, el Gráfico 2 resume los cambios que observamos en la calidad de la información. No observamos ningún cambio en la calidad para la pregunta dos -casi la mitad de las respuestas están codificadas como buenas. En la pregunta seis, vemos un aumento de buenas respuestas en 2013, pero en 2015 vuelve al nivel de 2007, con sólo el 45% al 50% de las respuestas codificadas como buenas. Por último, en la pregunta 10 vemos niveles bajos de buenas respuestas en los tres años.

Gráfico 2.



En su conjunto, los resultados reflejados en los Gráficos 1 y 2 empañan algunas de las conclusiones alentadoras que hemos descrito anteriormente. Concretamente, hay más entidades que responden claramente las peticiones de información, pero la tasa y calidad de sus respuestas son decepcionantes.

4.2 Resultados experimentales

En relación con el experimento sobre un tratamiento diferenciado, de las 197 entidades que recibieron peticiones de información, 110 fueron asignadas aleatoriamente a la *identidad media* y 87 fueron asignadas a la *identidad influyente*. La única diferencia sistemática entre las dos era la identidad de la persona que presentaba las peticiones. Las de la *identidad media* recibieron peticiones de un ciudadano normal con un apellido común. Las de la *identidad influyente* recibieron peticiones de información de alguien que aparentaba tener conexiones políticas y riqueza patrimonial.

Los resultados muestran que, en promedio, la *identidad media* recibe un tratamiento similar al de la *identidad influyente* (ver Cuadro 4). En otras palabras, en su mayoría, el sistema del INAI garantiza el mismo tratamiento independientemente de la percepción del estatus socioeconómico y político. Ambas identidades son tratadas de la misma manera en términos de tiempo de la respuesta, dado que la identidad media recibió una respuesta en 25 días y la identidad influyente en 27 días. Además, en ambas se observa una tasa igual de peticiones de información que obtuvieron una respuesta: 70,91% para la identidad media y 70,11% para la identidad influyente.

Cuadro 4. Prueba por tratamiento diferenciado en el experimento de 2007

	Grupo A (Identidad media)	Grupo B (Identidad influyente)	Diferencia (valores P-)
Tiempo para responder, con o sin una respuesta (en días naturales)	24,72	27,40	-2,68 (0,24)
Contestó la información requerida	70,91%	70,11%	0,79 (0,90)
Cobró una tarifa ^{‡§}	15,45%	26,44%	-10,98* (0,06)
Promedio de páginas proporcionadas	17,84	17,89	-0,05 (0,98)
No. de preguntas respondidas	6,29	5,91	0,38 (0,54)
Los cálculos se basan en una regresión OLS simple, excepto allí donde se indica. Los errores estándar robustos entre paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. § “Cobró una tarifa” se refiere a preguntas en una solicitud de información y no al conjunto de la solicitud. Es decir, la variable asume un valor de 1 cada vez que una entidad cobra una tarifa, incluyendo cuando una entidad cobra una tarifa por preguntas específicas en una solicitud de información. Este cuadro refleja la media de las principales variables de resultado en los dos grupos experimentales. El análisis es únicamente para 2007.			

El estudio reveló algún tratamiento diferenciado basado en la influencia percibida. Fundamentalmente, a la *identidad influyente* se le cobró más frecuentemente una tarifa a cambio de información impresa (un promedio de aproximadamente 600 páginas). Reconociendo el esfuerzo que supone pagar una tarifa, puede que los funcionarios cobren al solicitante influyente como una manera de “regresársela al jefe” imponiendo un obstáculo adicional para obtener acceso a la información. De manera alternativa, puede que los funcionarios cobren al solicitante influyente más frecuentemente en un intento de proporcionar más y mejor información. Si esto es lo que ocurre, el ciudadano medio se ve afectado negativamente dado que no se le da la oportunidad de pagar por una información de mejor calidad y acaba con una información de calidad inferior. Dado que utilizamos pseudónimos para presentar las solicitudes, no podemos pagar las tarifas para

recopilar y analizar la información prometida. En otras palabras, no estamos en condiciones de determinar el cobro de las tarifas impuestas a la *identidad influyente*. Lo que podemos decir es que, cualquiera sea el motivo del tratamiento diferenciado, socava la promesa de que el sistema de la FOIA funciona de la misma manera para todos.

5. El debate

La rendición de cuentas es un concepto de doble vertiente que implica transparencia y cumplimiento (Schedler, 1999). Nuestro estudio es una prueba empírica de ocho años de duración que se centra en una de estas dos cualidades -específicamente, nos centramos en la apariencia, que se puede entender como la habilidad demostrada de los funcionarios para informar y justificar sus acciones. Aunque la FOIA de México tiene un historial probado de ayuda para desvelar casos importantes de corrupción (por ej., Monterrosa, 2008; Barstow y Xanic von Bertrand, 2012), nuestra pregunta de investigación concreta no es si este mecanismo particular de divulgación ha tenido un impacto directo en el problema de gobernanza del país. Más bien, preguntamos si la FOIA de México ha mejorado la transparencia garantizando la entrega equitativa de información oportuna, pertinente y a menudo nueva acerca de las políticas públicas.

Como medio para evaluar la celebrada FOIA de México presentamos 307 peticiones de información en nombre de un ciudadano medio a las entidades públicas en tres ocasiones a lo largo de ocho años. Durante el primer sondeo, en 2007, también presentamos la misma solicitud a 87 entidades comparables en nombre de un ciudadano que aparentaba tener influencia económica y política. Es alentador constatar que las entidades no discriminan entre los ciudadanos normales y los aparentemente influyentes, aparte de cobrar al ciudadano influyente más frecuentemente por proporcionar información. Las entidades también respondieron más frecuentemente y proporcionaron más información en 2015, cuando se llevó a cabo el primer sondeo, en comparación con años anteriores.

Nuestros resultados generalmente positivos pueden ser una demostración del rol activo que la sociedad civil ha jugado en la promoción de la transparencia en México. Diversas personas y grupos fuera del gobierno juegan un rol influyente en el diseño de la FOIA de México. Los periódicos han dedicado valiosos espacios en sus portadas a los asuntos relacionados con la FOIA, manteniendo así la transparencia en un lugar relevante de la agenda nacional. Los periodistas han utilizado la FOIA para desvelar diversas formas de corrupción. Los académicos y los think tanks

monitorean constantemente los datos administrativos del INAI sobre los servicios de información. Las organizaciones no gubernamentales, como *Fundar*, están vigilantes y dispuestas a ejercer presión en contra de las disposiciones que podrían debilitar la FOIA de México.

Aún así, dadas las deficiencias que subsisten, queda más trabajo por delante. Un resultado que destaca de nuestra auditoría es el aumento del tiempo que tardan las entidades en responder a las peticiones de información. Cuando la ley de transparencia fue inicialmente aprobada, se esperaba que las entidades mejorarían sus prácticas de archivo y su gestión de la información con el fin de gestionar mejor las peticiones de información. El hecho de que las entidades estén tardando más en responder sugiere que el gobierno debería invertir en la mejora de la gestión de la información y que debería proporcionar a las entidades más recursos para que puedan mantenerse al día con otros requisitos de la transparencia. Para abordar la posibilidad de que los tiempos de respuesta más lentos sean una forma de estrategia, el gobierno debería requerir que las entidades respondan lo más pronto posible a las solicitudes que piden información que ya es pública, no pertinente para la entidad o que requieren clarificación. Sin un requisito de ese tipo, puede que las entidades esperen hasta el último día posible para rechazar una solicitud de información.

Otros dos resultados son que las preguntas técnicas a menudo no obtienen una respuesta y que la calidad de la información proporcionada no ha mejorado a lo largo de ocho años. Aunque las entidades respondan a más peticiones de información y aporten más páginas, se observa una tendencia creciente de cobrar una tarifa. Además, las entidades no están necesariamente respondiendo a preguntas que solicitan documentos básicos, entre ellos: copias de contratos celebrados con empresas privadas, remuneraciones actualizadas y currículos de los funcionarios. Por otro lado, es difícil entender gran parte de la información que las entidades proporcionan o no es exactamente lo que el ciudadano solicita. Medir la calidad es difícil porque requiere una lectura detallada de las respuestas, pero en la medida en que el INAI es consciente de las preocupaciones que hemos planteado debería presionar a las entidades de gobierno para que mejoren su cumplimiento. Atraer la atención de los medios a estos problemas puede tener el efecto disciplinario requerido.

Como nota para cerrar este debate, merece la pena volver a mencionar el hecho de que la solución del déficit de rendición de cuentas de México requiere más que el acceso a la información del gobierno. Una plena adhesión a la FOIA probablemente contribuiría a destapar otros casos de

corrupción. Sin embargo, una manera segura de alimentar el cinismo en una población consiste en no penalizar la corrupción una vez que se ha hecho transparente.

6. Conclusión

Las Leyes de Libertad de Información (FOIAs) son políticas cuyo fin es garantizar el suministro equitativo de información oportuna, pertinente y a menudo nueva acerca del gobierno. En 2002, México aprobó su FOIA; sin embargo, teniendo en cuenta el destino de otras grandes reformas en el país y en la región circundante, existe el riesgo de que esta política pueda acabar en fracaso.

Ante la posibilidad de una brecha de implementación, nuestro estudio empírico muestra que si actualmente en México una persona presenta una solicitud de información similar a las nuestras, probablemente tendrá que esperar aproximadamente un mes antes de recibir una respuesta. Pero el solicitante -independientemente de su estatus en la sociedad- probablemente recibirá unas 38 páginas que responden a la mayoría de sus preguntas técnicas. Sin embargo, es probable que la misma persona no consiga información acerca del nombre y los salarios de todos los que trabajan para la entidad pública, aunque la ley establece claramente que esto es información pública. De la misma manera, aunque el director de la entidad es un funcionario público a quien las personas están facultadas para evaluar, el solicitante no debería esperar tener acceso al currículum del director ni a su declaración de activos. En términos de la calidad de la información proporcionada, el solicitante también debería esperar resultados diversos. Por lo tanto, el sistema de la FOIA de México funciona, pero es necesario introducir mejoras importantes.

Apéndice

Este cuadro muestra la traducción de cada pregunta y refiere a la ley específica que podría determinar si se da o no una respuesta.

No.	Contenido de la pregunta	Leyes pertinentes (diferentes al Art. 6 de la Constitución)*
1	Proporcionar el nombre de cualquier empresa que haya prestado a esta entidad asesoría administrativa en materias como: auditorías, regulaciones internas, estructura de la toma de decisiones, optimización del capital humano y contratos.	LFTAIPG Arts. 2, 3.II, 7.IX, 7.XIII, 40, 42
2	Proporcionar una copia de los contratos de esta entidad entre 2003 y 2006 con empresas que prestan asesoría administrativa.	LFTAIPG Arts. 3.V, 7.IX, 7.XIII, 40, 42
3	Año en que la entidad fue certificada por ISO.	LFTAIPG Arts. 3.III, 40, 42
4	Nombre de la empresa de consultoría que ayudó a esta entidad a obtener su certificación ISO.	LFTAIPG Arts. 3.V, 7.IX, 7.XIII, 40, 42
5	La versión del certificado ISO que esta entidad posee actualmente.	LFTAIPG Arts. 3.V, 7.X, 40, 42
6	Copia del personal de la entidad con títulos y salarios.	LFTAIPG Arts. 3.V, 7.I, 7.IV, 40, 42
7	Descripción del sistema actual utilizado en esta entidad para revisar el trabajo de su personal.	LFTAIPG Arts. 3.III, 7.VI, 40, 42
8	Número de empleados que trabajan en esta entidad que fueron contratados mediante el servicio profesional de carrera del gobierno federal y número de empleados que fueron contratados fuera de este sistema.	
9	Información sobre si el director/a de esta entidad es el responsable individual de contratar servicios externos.	
10	Copia del CV del director/a de esta entidad particular.	LFTAIPG Arts. 3.II, 3.V, 13, 18.II, 20.II, 21, 40, 42; LFRASP Art. 40
11	Salario mensual que el director/a de esta entidad solía recibir en su empleo anterior.	LFTAIPG Arts. 3.II, 3.V, 18.II, 20.II, 21, 40, 42; LFRASP Art. 40
12	Documento que informa sobre la propiedad y patrimonio del director/a de esta entidad específica	
13	Número y nombre de miembros de la familia del director/a de esta entidad específica que trabajan en el gobierno	LFTAIPG Arts. 3.II, 3.V, 18.II, 20.II, 21, 40, 42; LFRASP Art. 8.XI, 8.XII
*LFTAIPG significa “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. LFRASP significa “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.” LFDA significa “Ley Federal de Archivos”.		

Referencias bibliográficas

- Ackerman, J.M. y I.E. Sandoval-Ballesteros. 2006. "The Global Explosion of Freedom of Information Laws." *Administrative Law Review* 58(1): 85-130.
- Access Info Europe (AIE) y Centre for Law and Democracy (CLD). 2011. "Global Right to Information Rating Map." Disponible en: <http://www.rti-rating.org/>
- Banco Mundial. 2010. La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Banerjee, A. et al. 2015. "Tangible Information and Citizen Empowerment: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia." Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology. Disponible en: <https://economics.mit.edu/files/11175>
- Banerjee, A.V. et al. 2011. "Do Informed Voters Make Better Choices? Experimental Evidence from Urban India." Cambridge, Estados Unidos: Harvard University. Disponible en: http://scholar.harvard.edu/files/rpande/files/doinformedvoters_nov11_0.pdf
- Banisar, D. 2006. *Freedom of Information around the World*. Londres, Reino Unido: Privacy International. Disponible en: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf
- Bartsow, D. y A. Xanic von Bertrab. 2012. "The Bribery Aisle: How Wal-Mart Got Its Way in Mexico." *The New York Times*. 17 de diciembre.
- Berliner, D. y A. Erlich. 2015. "Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States." *American Political Science Review* 109(1): 110-127.
- Billger, S. y R.K. Goel. 2009. "Do Existing Corruption Levels Matter in Controlling Corruption?" *Journal of Development Economics* 90(2): 299-305.
- Bookman, Z. y J-P. Guerrero Amparán. 2009. "Two Steps Forward, One Step Back: Assessing the Implementation of Mexico's Freedom of Information Act." *Mexican Law Review* 2(1).
- Brademas, J. y F. Heimann. 1998. "Tackling International Corruption: No Longer Taboo." *Foreign Affairs* 77(5): 17-22.
- Buscaglia, E. y T. Ulen. 1997. "A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America." *International Review of Law and Economics* 17: 275-291.
- Cejudo, G. y D. Zavala. 2011. "Procesos y prácticas del acceso a la información: Un ejercicio de usuario simulado (Processes and Practices of Information Access: A Simulated User

- Exercise).” Documento de Trabajo del CIDE 257. Ciudad de México, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Chang, E. *et al.* 2010. “Legislative Malfeasance and Political Accountability.” *World Politics* 62(2): 177-220.
- Chong, A. *et al.* 2015. “Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout.” *Journal of Politics* 77(1): 55-71.
- Cordis, A. y P. Warren. 2014. “Sunshine as Disinfectant: The Effect of Freedom of Information Act Laws on Public Corruption.” *Journal of Public Economics* 115: 18-36.
- Cucciniello, M., S.G. Grimmelikhuijsen y G. Porumbescu. 2017. “25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions.” *Public Administration Review* 77(1): 32–44.
- Dakolias, M. 1996. “The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform.” Documento técnico 319. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- De Fine Licht, J. *et al.* 2014. “When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 27(1): 111-134.
- Doyle, K. 2002. “Mexico’s New Freedom of Information Law.” <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB68>.
- Doyle, K. *et al.* 2008. “FOI in Practice: Analysis of the Mexican FOI System.” Disponible en: <http://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB247/index.htm>.
- Estados Unidos Mexicanos. 2016 [1917]. “Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.” Ciudad de México, México: Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Fenster, M. 2015. “Transparency in Search of a Theory.” *European Journal of Social Theory* 18(2): 150-167.
- Ferejohn, J. 1999. “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability.” En: A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin, editores. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Ferraz, C. y F. Finan. 2008. “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes.” *Quarterly Journal of Economics* 123(2): 703-745.

- Fisman, R. y J. Svensson. 2007. "Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm Level Evidence." *Journal of Development Economics* 83(1): 63-75.
- Florini, A. 2007. "Introduction: The Battle over Transparency." En: A. Florini, editor. *The Right to Know: Transparency for an Open World*. Nueva York, Estados Unidos: Columbia University Press.
- Fox, J., L. Haight y B. Palmer-Rubin. 2010. "Proporcionar Transparencia: ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?" *Gestión y Política Pública* 20(1): 3-61.
- Freedominfo.org. 2015. "Mexico: Freedom of Information." Disponible en: <http://www.freedominfo.org/regions/latin-america/mexico/mexico2/%3E>
- Fried, B. et al. 2010. "Inequality and Corruption at the Crossroads: A Multi-Method Study of Bribery and Discrimination in Latin America." *Latin American Research Review* 45(1): 76-97.
- Fung, A., M. Graham y D. Weil. 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press.
- Grindle, M. 2009. "La Brecha de la Implementación." En: F. Mariñez y V. Garza. *Política Pública Y Democracia en América Latina: Del Análisis a la Implementación*. Ciudad de México, México: Miguel Angel Porrua.
- Human Rights Watch (HRW). 2006. "Lost in Transition: Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox." New York, Estados Unidos: Human Rights Watch. Disponible en: <https://www.hrw.org/reports/2006/mexico0506/>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). 2016. "Costos Materiales - Infomex Gobierno Federal." Disponible en: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/materiales/costosMaterialesINFOMEX.pdf>
- Islam, R. 2006. "Does More Transparency Go Along with Better Governance?" *Economics and Politics* 18(2): 121-167.
- Kosack, S. y A. Fung. 2014. "Does Transparency Improve Governance?" *Annual Review of Political Science* 17: 65-87.

- Larreguy, H. *et al.* 2015. "Publicizing Malfeasance: When Media Facilitates Electoral Accountability in Mexico." Cambridge, Estados Unidos: Harvard University. Disponible en:
http://scholar.harvard.edu/files/jmarshall/files/local_media_mexico_v_9.pdf
- Lindstedt, C. y D. Naurin. 2010. "Transparency Is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption." *International Political Science Review* 31(3): 301-322.
- Lora, E. 2007. "Trends and Outcomes of Tax Reform." En: E. Lora, editor. *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 185-212.
- Luna Pla, I. 2013. *Movimiento social de derecho de acceso a la información en México*. Serie Doctrina Jurídica 471. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Malkin, E. 2014. "Mexican Leader Offers Asset Disclosure." *The New York Times*. 19 de noviembre.
- Meijer, A. 2013. "Understanding the Complex Dynamics of Transparency." *Public Administration Review* 73(3): 429-439.
- Merino, M. 2005. "Introducción." En: M. Merino, editor. *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*. Ciudad de México, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Michener, G. y K. Rodrigues. 2015. "Who Wants to Know? Assessing Discrimination in Transparency and Freedom of Information Regimes." Documento presentado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre Estudios de Transparencia, Università della Svizzera italiana, Lugano, Suiza, 4-6 de junio.
- Monterrosa, F. 2008. "Corrupción en el Estado Mayor Presidencial." *Emeequis* 69: 36-41.
- Moser, C. 2001. "How Open Is 'Open as Possible'? Three Different Approaches to Transparency and Openness in Regulating Access to EU Documents." *IHS Political Science Series* 80. Viena, Austria: Institute for Advanced Studies.
- Neuman, L. y R. Calland. 2007. "Making Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation." En: A. Florini, editor. *The Right to Know*. Nueva York, Estados Unidos: Columbia University Press.
- Open Society Justice Initiative. 2006. "Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries." Budapest, Hungría: Central European University Press.

- Oszlak, O. 2001. "El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros." Buenos Aires, Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Piñeiro, R. y C. Rossel. 2015. "Abriendo las puertas del gobierno (Para todos?): Evaluando el tratamiento desigual de la burocracia frente a solicitudes de información pública en Uruguay." Montevideo, Uruguay: Universidad Católica del Uruguay. Documento inédito.
- Piotrowski, S.J. y G.G. Van Ryzin. 2007 "Citizen Attitudes towards Transparency in Local Government." *American Review of Public Administration* 37(3): 306-323.
- Reinikka, R. y J. Svensson. 2005. "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda." *Journal of the European Economic Association* 3(2): 259-267.
- Right2Info. 2012. "Access to Information Laws: Overview and Statutory Goals." Disponible en: <http://www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws>
- Roberts, A. 1999. "Retrenchment and Freedom of Information: Recent Experience under Federal, Ontario, and British Columbia Law." *Canadian Public Administration* 42(4): 422-451.
- Roberts, A. 2006. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. Nueva York, Estados Unidos: Academic Press.
- Schedler, A. 1999. "Conceptualizing Accountability." En: A. Schedler, L. Diamond y M.F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
- Winters, M. y R. Weitz-Shapiro. 2012. "Lacking Information or Condoning Corruption: When Will Voters Support Corrupt Politicians?" *Journal of Comparative Politics* 45(4): 418-436.
- Worthy, B., P. John y M. Vannoni. 2017. "Transparency at the Parish Pump: A Field Experiment to Measure the Effectiveness of Freedom of Information Requests." *Journal of Public Administration Research and Theory* 27(3): 485-500. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muw063>