

Programa Anual de Trabajo de la Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación

Marzo de

2015

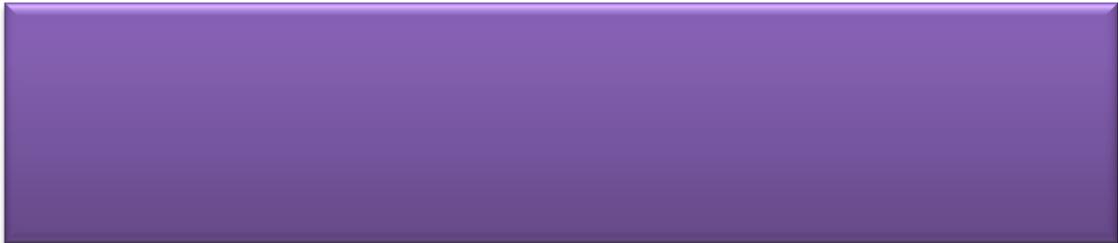
Programa Anual de la Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación

Para lograr un mejor desarrollo de sus actividades, el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) determinó constituir instancias colegiadas denominadas Comisiones Permanentes que colaborarán con el órgano máximo de decisión en las tareas de supervisión, de coordinación y de propuestas de políticas, programas y acciones, así como dar seguimiento de las actividades institucionales de las diversas unidades administrativas que integran al instituto. Esta determinación se formalizó mediante el Acuerdo por el que el Pleno del IFAI aprueba la creación de las Comisiones Permanentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 2014.

Asimismo, contempló dentro de las primeras trece Comisiones permanentes que creó a la de Indicadores y Evaluación, cuyo objetivo es desarrollar un marco institucional óptimo para el cumplimiento de obligaciones de transparencia por parte de los Sujetos Obligados.

Sirva este documento para presentar el Programa Anual de Trabajo de la Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación, en el cual se ofrece al lector una referencia puntual de las prioridades estratégico-organizacionales sobre las que se trabajará durante el ejercicio 2015; se hace una delimitación del marco normativo que regula el trabajo de este cuerpo colegiado; se presenta un diagnóstico al marco institucional prevaleciente para la evaluación de la obligaciones en materia de transparencia por parte de los sujetos obligados, con la correspondiente identificación de retos derivados de las reforma constitucional en este rubro; se definen los objetivos generales y específicos que se atenderán en el 2015; presenta las estrategias, líneas de acción y ubicación de los actores nodales que deberán de participar en la consecución de objetivos, entre otras.

Vale destacar que este ejercicio de planeación ha procurado en todo momento, preservar la correcta alineación de sus planteamientos con la Misión y Visión del IFAI, lo cual hará posible, sin lugar a dudas, que los trabajos de la CIE generen el mayor valor agregado posible para la sociedad



Integrantes:

Comisionado Coordinador: Óscar Mauricio Guerra Ford

Comisionados Integrantes: Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Joel Salas Suárez

Secretario Técnico: Carlos Porfirio Mendiola Jaramillo

Direcciones Generales relacionadas con la CEI:

Dirección General de Tecnologías de la Información

Dirección General de Análisis Normativo y Evaluación de la Información

Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso

Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia

Dirección General de Capacitación

Siglas y Acrónimos	5
Marco normativo al que se encuentra alineado el Programa Anual de Trabajo de la Comisión Permanente de Tecnologías de la Información	6
Diagnóstico	7
Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción	24
Alineación de los objetivos del Programa Anual de Trabajo a los Objetivos Estratégicos del Instituto	29
Calendario Anual de Sesiones de la Comisión Permanente	30
Alianzas Estratégicas de la Comisión Permanente	31
Eventos Institucionales que realizará la Comisión Permanente	32
Glosario (en su caso)	33

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

CIE: Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación

DOF: Diario Oficial de la Federación

APF: Administración Pública Federal

IPO: Información Pública de Oficio

CAI: Coordinación de Acceso a la Información

DGCVAPF: Dirección General de Coordinación y Vigilancia de Administración Pública Federal

LGT: Ley General de Transparencia

LFTAIP: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

DGTI: Dirección General de Tecnologías de la Información

DGANEI: Dirección General de Análisis Normativo y Evaluación de la Información

DGCPA: Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso

DGGAT: Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia

DGC: Dirección General de Capacitación

Marco Normativo al que se encuentra alineado el Programa Anual de Trabajo de la Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación

No.	Disposición Jurídica
1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de TRANSPARENCIA (DOF 7 febrero 2014)
3	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (DOF Publicación 11 Junio 2002, en tanto se aprueban las leyes General y Federal de Transparencia)
4	Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (DOF 20 febrero 2014)
5	Acuerdo del Pleno del IFAI, mediante el cual se aprueba el padrón de sujetos obligados que conforman el Poder Ejecutivo Federal, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF 29 agosto 2014)
6	Acuerdo por el que el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, aprueba la creación de las Comisiones Permanentes (DOF 10-septiembre-2014)
7	Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento para la Organización y Funcionamiento de las Comisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (DOF 10-septiembre-2014)
8	Acuerdo mediante el cual se modifica el diverso ACT-PUB/20/08/2014.04, relativo a la creación e integración de comisiones permanentes del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. (DOF 23 de enero de 2015)
9	Acuerdo por el que se modifica el Reglamento para la organización y funcionamiento de las comisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en la parte que se indica. (DOF 23 de enero de 2015)

1) La función de evaluar obligaciones de transparencia

Antecedentes:

Hasta el momento, el IFAI ha ejercido a través de la Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal (DGCVAPF), la atribución para diseñar y aplicar mecanismos de evaluación que permitan medir el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), su Reglamento, los lineamientos, recomendaciones, criterios y otros instrumentos expedidos por el Instituto en materia de transparencia y acceso a la información.

En este contexto, desde 2004 la DGCVAPF ha implementado siete indicadores para evaluar tres dimensiones de las obligaciones en materia de transparencia: Información Pública de Oficio, Calidad de las respuestas emitidas por los Sujetos Obligados y Condiciones de trabajo de las Unidades de Enlace, en los siguientes términos.

Indicadores para evaluar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia					
Denominación del Indicador	Inicio de operación	Vigente o año en que dejó de operar	Periodicidad	Cambios a la metodología	Descripción
Indicador de Respuestas a Solicitudes de Información (RSI).	01/01/2009	VIGENTE	Semestral	Sin cambio	Verifica la consistencia, compleción, confiabilidad y oportunidad de la información otorgada a los particulares con motivo de una solicitud de acceso a la información pública o de datos personales, con base en los criterios establecidos que deben cumplir éstas.

Indicadores para evaluar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia

Denominación del Indicador	Inicio de operación	Vigente o año en que dejó de operar	Periodicidad	Cambios a la metodología	Descripción
Indicador Atención Prestada por la Unidad de Enlace (AUE).	01/01/2004	VIGENTE	Semestral	Sin cambio	Evalúa a través del programa de Usuario Simulado, el nivel de cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la APF de lo establecido en la LFTAIPG, su Reglamento y los Lineamientos aplicables, respecto al espacio físico, equipamiento de la unidad de enlace y calidad de la atención que brindan a los particulares que acuden a presentar solicitudes de acceso a información.
Indicador Obligaciones de Transparencia (ODT).	01/01/2004	VIGENTE	Semestral	2007, 2009	Evalúa el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7 de la LFTAIPG.

Indicadores para evaluar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia

Denominación del Indicador	Inicio de operación	Vigente o año en que dejó de operar	Periodicidad	Cambios a la metodología	Descripción
Indicador de Apertura, Efectividad de Clasificación y Seguimiento (ACS).*	01/01/2004	31/12/2004	Semestral	Sin cambio	El indicador evalúa el acceso que se otorga a la información solicitada y el seguimiento oportuno a las resoluciones del IFAI.
Indicador de Apertura, Efectividad de Clasificación y Cumplimiento a las Resoluciones (ACC).*	01/01/2005	31/12/2008	Semestral	Sin cambio	El indicador evalúa que se observe el procedimiento establecido para atender negativas de acceso y el cumplimiento oportuno de las resoluciones del IFAI.
Indicador de Alineación de Criterios, Comportamiento de las Resoluciones y su Cumplimiento (A3C).*	01/01/2009	VIGENTE	Semestral	2012	Mide la tendencia creciente o decreciente de los recursos de revisión interpuestos ante el IFAI respecto de la tendencia de las solicitudes de información respondidas; asimismo, evalúa el grado de alineación de los criterios de

Indicadores para evaluar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia

Denominación del Indicador	Inicio de operación	Vigente o año en que dejó de operar	Periodicidad	Cambios a la metodología	Descripción
					las dependencias y entidades de la APF con respecto a los mismos emitidos por el Pleno del IFAI; y finalmente, calcula el cumplimiento en tiempo y forma de las resoluciones emitidas por el IFAI.
Indicador de tiempo de respuesta a solicitudes de información y calidad de las mismas (ITRC).	2014 (emitido en 2015)	VIGENTE	Semestral	Sin cambio	Mide la variación de los tiempos promedio de respuesta a las solicitudes de información respecto a la variación del porcentaje de los recursos de revisión con instrucción por parte del Pleno del IFAI así como los que fueron sobreseídos con relación a las solicitudes respondidas. (Anual)

Nota: * Es importante aclarar que los Indicadores ACS, ACC y A3C son excluyentes, dado que se trata de la evolución de un mismo Indicador y los resultados de estos no son comparables entre sí a consecuencia de la diferencia que existe en su metodología de cálculo. En 2005 el indicador ACS fue sustituido por el ACC y en 2009 este último por el indicador A3C.

Indicadores operados durante el ejercicio 2014

- **Indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT)**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé en su artículo 7, la información que es pública de oficio para cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las dependencias y entidades garantiza que los ciudadanos puedan tener acceso a información de las principales acciones del Gobierno Federal sin necesidad de realizar una solicitud. Para cumplir con este objetivo, la Ley dispone que los sujetos obligados deberán publicar y actualizar en sus sitios de Internet, información relativa a su organización interna, el gasto y la distribución de los recursos públicos, sus metas, objetivos, marco normativo y cualquier información que se considere relevante para el ejercicio del servicio público.

Con el objeto de asegurar que la información a que se refiere el artículo 7 de la LFTAIPG sea publicada, se diseñó un indicador que permite medir la efectividad en la presentación de esta obligación desde el año 2004 y hasta la fecha, con ciertas variaciones.

A lo largo de esta labor, tanto la forma de presentar o publicar dichas obligaciones por parte de las instituciones como la metodología de evaluación, han cambiado y son el origen de las variaciones en los resultados observados en el periodo 2004-2009. A continuación se describen las Fases de variaciones metodológicas por las que ha atravesado el ODT:

Fase I.- Evaluación desde las páginas o sitios web de las instituciones de la Administración Pública Federal en formatos libres y con metodología acompañada de revisiones subsecuentes. (2004-2006).

Fase II.-Evaluación durante la puesta en marcha del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT). (2007- Mayo 2008).

Fase III.- Seguimiento a través del POT. (Junio 2008- 2014).

- **Indicador Apertura, Efectividad de Clasificación y Cumplimiento a las Resoluciones (A3C).**

En el año 2009, en sustitución del indicador de Apertura, Efectividad de Clasificación y Cumplimiento a las Resoluciones (ACC) mismo que inicio en el año 2005, se diseñó el indicador de Alineación de Criterios, Comportamiento de las Resoluciones y su Cumplimiento (A3C). El A3C mide la tendencia creciente o decreciente de los recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, respecto de la tendencia de las solicitudes de información respondidas; asimismo, evalúa el grado de alineación de los criterios de las dependencias y entidades de la APF, con respecto a los mismos emitidos por el Pleno del IFAI; y finalmente, calcula el cumplimiento en tiempo y forma de las resoluciones emitidas por el IFAI. Este resultado tiene como antecedente el Indicador ACC, sin embargo las diferencias en las metodologías no los hacen comparables al anterior. Para el ejercicio, 2012 se realizaron cambios en la metodología del primer y segundo componente de este Indicador.

- **Indicador de Calidad en las Respuestas a Solicitudes de Información (RSI)**

Se instrumentó a partir de 2009 y su objetivo es incentivar a las dependencias y entidades a mejorar la forma de responder a los particulares. Se realiza tomando una muestra estadísticamente representativa que sigue la misma distribución de respuestas del periodo anterior ajustado conforme el periodo actual con un 95% de confiabilidad.

El Indicador RSI verifica la consistencia, compleción, confiabilidad y oportunidad de la información otorgada a los particulares, con motivo de una solicitud de acceso a la información pública o de datos personales con base en los criterios establecidos que deben cumplir éstas.

El Indicador no pretende obtener un análisis de fondo de la información entregada para determinar, por ejemplo, la competencia de la institución, la inexistencia o clasificación correcta de la información, ya que dicho análisis sólo tiene lugar con motivo de un recurso de revisión.

El RSI se compone de los siguientes 4 atributos:

- **Consistencia:** Considera que el contenido la respuesta otorgada corresponda con la modalidad de entrega, no contenga datos contradictorios y en su caso, atienda los supuestos para la imposibilidad física y/o jurídica de la entrega de información.
- **Compleción (información completa):** Considera que la respuesta abarque todos los temas indicados en la solicitud, se entregue toda la información solicitada, en su caso, contenga la fuente donde se puede consultar la información y se incluyan los documentos que fundan y motivan el tipo de respuesta otorgada.
- **Confiabilidad:** Considera que el contenido de la información sea legible y contenga los documentos que avalen la entrega de información con los requisitos normativos que se establecen en las características del formato para responder al solicitante.
- **Oportunidad:** Considera que la respuesta otorgada no exceda el plazo establecido en la normatividad aplicable.

- **Indicador de tiempo de respuesta a solicitudes de información y calidad de las mismas (ITRC).**

El Indicador de tiempo de respuesta a solicitudes de información mide la variación de los tiempos promedio de respuesta a las solicitudes de información respecto a la variación del porcentaje de los recursos de revisión con instrucción por parte del Pleno del IFAI así como los que fueron sobreseídos con relación a las solicitudes respondidas.

El objetivo es promover la disminución del tiempo de atención a las solicitudes de información por parte de la APF, considerando que la calidad de las respuestas otorgadas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a las Solicitudes de Información se mantiene o aumenta.

Este indicador fue implementado en el marco de la participación del IFAI en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, se estimó oficialmente por primera vez para el período 2013-2014, pero se cuenta con una línea base para el periodo 2012-2013.

- **Indicador Atención prestada por la Unidad de Enlace (AUE)**

Con el objetivo de asegurar la calidad de la atención que las Unidades de Enlace (UE) brindan a los particulares que acuden a presentar solicitudes de acceso a información, desde el año 2004, la DGCV estableció el Indicador Atención Prestada por la Unidad de Enlace (AUE). El cual evalúa, a través del Programa de Usuario Simulado, el nivel de cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su reglamento y los lineamientos correspondientes, respecto al espacio físico, equipamiento de la UE y calidad de la atención que brindan a los particulares que acuden a presentar solicitudes de acceso a información.

Fortalezas y áreas de oportunidades de los indicadores de evaluación de obligaciones

Por el perfil de los indicadores implementados y la experiencia lograda en la evaluación del cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, es posible identificar las fortalezas y sus correspondientes áreas de oportunidad en los siguientes términos:

Balance de los indicadores utilizados por el IFAI		
Indicador	Fortalezas	Áreas de oportunidad
Indicador de Respuestas a Solicitudes de Información (RSI).	<p>Permite identificar aquellas respuestas a las Solicitudes de Información que cuentan con más consistencia y confiabilidad.</p> <p>Ha propiciado que los Órganos Internos de Control de los Sujetos Obligados se involucren de manera efectiva en el Comité de información.</p>	<p>El indicador solo evalúa la forma y no el fondo de las respuestas, por lo que en el futuro podría crearse un complemento al mismo para evaluar el fondo.</p> <p>Es necesario re-ponderar el indicador para que el peso de la compleción tenga mayor impacto</p> <p>En el componente oportunidad pueden modificarse los criterios para evaluar que las prórrogas cumplan con lo establecido en el reglamento de la LFTAIPG.</p>

Balance de los indicadores utilizados por el IFAI

Indicador	Fortalezas	Áreas de oportunidad
Indicador Obligaciones de Transparencia (ODT).	La implementación del POT permitió avanzar de una verificación basada en criterios de conceptos publicados a una evaluación de contenidos que permiten evaluar, la compleción, oportunidad y confiabilidad de la información.	Deberán crearse nuevos criterios de evaluación para adecuarla a las nuevas obligaciones derivadas de la nueva Ley General y Federal. Se requiere adaptar la capacidad técnica y humana del IFAI para atender el nuevo universo de sujetos obligados que deberán publicar Información de Oficio.
Indicador de Alineación de Criterios, Comportamiento de las Resoluciones y su Cumplimiento (A3C).*	Es un indicador que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y permite realizar ajustes a las necesidades de medición de los sujetos obligados. La participación de este indicador en el RROP de la SFP provoca que los OIC se involucren de manera efectiva en el Comité de información y en el proceso de cumplimiento a las resoluciones.	Las instituciones que tienen pocos recursos de revisión son muy sensibles al indicador
Indicador de tiempo de respuesta a solicitudes de información y calidad de las mismas (ITRC).	Es un indicador que permite a las instituciones medirse contra sí mismas para mejorar su desempeño en los plazos de atención, vigilando mantener la calidad de las respuestas.	Establecer criterios para que las instituciones que han llegado al plazo óptimo en sus plazos de atención no reciban una calificación no satisfactoria por no poder disminuir aún más sus plazos. Es indicador muy sensible a las instituciones con pocos recursos de revisión, por lo que se tiene que establecer un criterio para calibrar el efecto de las dependencias y entidades que parten en la evaluación de "0" recursos

Al paso de casi diez años de que el IFAI ha realizado, entre otras funciones, la evaluación del cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia por parte de los sujetos obligados, es posible identificar los siguientes hallazgos:

- Los indicadores que se han desarrollado en esta materia valoran, fundamentalmente, tres dimensiones de las obligaciones de transparencia: Calidad de las respuestas a las Solicitudes de Información Pública; Información Pública de Oficio y Condiciones de operación de las Unidades de Enlace.
- Se registran esfuerzos por mejorar la información que se obtiene por los instrumentos de evaluación, aunque las prioridades han cambiado de acuerdo a las inquietudes de los tomadores de decisión.
- No se ha desarrollado un procedimiento de agregación para los resultados que obtienen los sujetos obligados en las diferentes dimensiones de la transparencia que se refleje en un número compuesta que permita, a su vez, visualizar su desempeño de forma integral para compararlo a lo largo del tiempo contra sí mismo y contra el resto de los sujetos obligados.
- Los resultados de las evaluaciones de las diferentes dimensiones de la transparencia de los Sujetos obligados sólo se remiten como sugerencias de mejora a los funcionarios públicos involucrados en la materia.
- Hasta el momento, los resultados de las evaluaciones no se han utilizado para identificar desempeños sobresalientes cuyo esfuerzo sea objeto de incentivos basados en un reconocimiento social, en tanto que los desempeños más bajos que denoten una estrategia dominante de no cooperación para la transparencia y tampoco favorable al ejercicio del derecho de acceso a la información de las personas, sea sancionado.

2) Nuevo marco normativo

El IFAI vive un proceso de cambio institucional radical como consecuencia de las reformas que el Congreso de la Unión determinó el 7 de febrero de 2014 al Artículo 6º, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales establecen, entre otros temas, la autonomía de este órgano garante del acceso a la información y la protección de datos personales y establecen las bases para crear y generar un desarrollo armónico en todas las dimensiones que forman parte del Sistema Nacional de Transparencia.

Lo anterior se hará posible mediante la emisión en fechas próximas, de dos leyes en la materia: una general y otra federal. En un segundo momento los estados y el Distrito Federal, en un plazo de un año, deberán actualizar sus correspondientes marcos normativos.

Los cambios en referencia entrañan redefiniciones muy importantes para la Misión y Visión del IFAI, con un impacto natural sobre sus atribuciones y funciones cuantitativas y cualitativas hasta hoy vigentes. Este contexto hace posible advertir que ya se vive un periodo de tensión en la operación cotidiana del Instituto, merced de las decisiones acerca de la forma en que se implementarán las nuevas atribuciones recién conferidas y la atención de las responsabilidades vigentes que todavía no se reforman de las normativas de segundo y tercer nivel.

La prioridad de este Plan de Trabajo se centra sobre las líneas de acción que harán posible la existencia de un marco institucional óptimo en el Sistema Nacional de Transparencia, entendido como el conjunto de reglas formales e informales que deberán estimular a los Sujetos Obligados a la internalización de sus obligaciones en la materia y que en cambio, haga sumamente costoso su incumplimiento o simulación de atención.

Para tal fin se plantea el desarrollo y uso de las herramientas que permitirán al IFAI el cumplimiento de su misión institucional, mismas que se identifican en dos pilares fundamentales y que por lo mismo, se consideran proyectos estratégicos:

- a) La construcción de un Sistema de Evaluación del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia de los Sujetos Obligados (SISSET) y,
- b) Creación de un Sistema de Información Estadística del Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia (SIECOT)

3) Dimensiones del cambio

Por principio de cuentas, es necesario destacar las nuevas responsabilidades que conllevan la reforma constitucional en la materia y la promulgación de las leyes general y federal del ramo, y que inciden directamente en las atribuciones del IFAI y en lo particular en la Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación:

- Creación del Sistema Nacional de Transparencia
- Ampliación de Sujetos Obligados
- Aumento de las obligaciones de los sujetos obligados

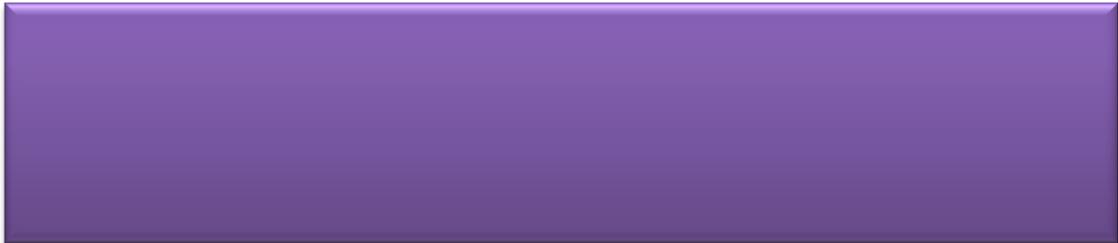
Creación del Sistema Nacional de Transparencia

El Sistema Nacional de Transparencia (SNT) será un espacio de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia y acceso a la información. El SNT deberá diseñar, ejecutar y evaluar un Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (PRONATAIP). La instancia rectora del SNT será el Consejo Nacional (CN) presidido por el IFAI.

El PRONATAIP además de determinar y jerarquizar sus objetivos, estrategias y acciones, deberá de fijar sus metas, toda vez que será el instrumento rector del SNT.

Una de las herramientas del PRONATAIP es la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), la cual jugará un rol fundamental, en virtud de que permitirá la coordinación de los órganos garantes; facilitará el cumplimiento de los procedimientos, obligaciones y disposiciones por parte de los sujetos obligados; será un repositorio electrónico para que los sujetos obligados pongan a disposición de las personas la información derivada de las obligaciones de transparencia de manera uniforme, sistematizada y ordenada y constituirá el medio de acceso y consulta para las personas. La PNT estará integrada por los siguientes sistemas [LGT: Art. 49]:

- i. Sistema de solicitudes de acceso a la información
- ii. Sistema de gestión de medios de impugnación
- iii. Sistema de portales de obligaciones de transparencia; y
- iv. Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados



Ampliación de Sujetos Obligados

En la nueva normativa se especifica la ampliación del universo de sujetos obligados [LGT. Art. 22]. Una primera estimación del universo de sujetos obligados y su posible agrupación en el ámbito federal arroja un total de 446 sujetos obligados en los siguientes términos:

Estimación del nuevo universo de Sujetos Obligados	
Grupo de Sujetos Obligados	Número
Administración Pública Centralizada Federal	100
Empresas Paraestatales	78
Organismos Públicos Autónomos, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos	43
Poder Legislativo	3
Poder Judicial	4
Organismos electorales, Partidos Políticos y Organismos Descentralizado	111
Autoridades Laborales y Sindicatos	108
<i>Suma total</i>	446

Fuente: Ponencia del Comisionado OGF y DGCVAPF

Actualmente el Padrón de sujetos obligados que conforman al Poder Ejecutivo Federal -publicado en el Diario Oficial el 29 de agosto de 2014- está integrado por 324 sujetos obligados:

- 246 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal del Poder Ejecutivo Federal
- 44 entidades, órganos y fideicomisos identificados como sujetos obligados indirectos y
- 34 sujetos obligados en proceso de desincorporación, extinción, liquidación o fusión.

Aumento de las obligaciones de los sujetos obligados

La Ley General y la Ley Federal establecen las siguientes obligaciones globales genéricas de transparencia [LGT: Art. 25 y LFTAIP: Art.10]:

- i. Constituir el Comité de Transparencia (CT), las Unidades de Transparencia (UT) y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna
- ii. Designar en las UT a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado (preferentemente con experiencia)
- iii. Proporcionar capacitación continua y especializada
- iv. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental conforme a la normativa aplicable
- v. Promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos
- vi. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial
- vii. Reportar a los organismos garantes competentes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que estos determinen
- viii. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materia de transparencia y acceso a la información realicen los organismos garantes y el Sistema Nacional
- ix. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar el derecho de acceso a la información
- x. Cumplir con las resoluciones y recomendaciones emitidas por los órganos garantes
- xi. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia
- xii. Difundir proactivamente información de interés público; y
- xiii. Las demás que resulten de la normatividad aplicable

Por otra parte, se incrementa la información que deben publicar los sujetos obligados en sus portales de Internet y en la PNT, a la cual se le denomina Obligaciones de transparencia, y es de dos tipos:

- **Común** a todos los sujetos obligados [LGT. Art. 70, Fr. I a L y Art. 80, Fr. I a III],
- **Específica 1** de acuerdo al tipo de sujeto obligado [LGT. Art. 71 a 79, 81, 82 y 83] y,

- **Específica 2** en diversas materias y políticas: política exterior, monetaria, económica, social, justicia, telecomunicaciones, estadística y geográfica y educativa [LFT Arts. 32, Fr. I a la X; y 33, Fr. I a la VII]; energética [LFT Art. 34, Fr. I a la VII].

4) El reto de construir un nuevo marco institucional óptimo

El nuevo marco normativo en materia de transparencia que en breve será aprobado por el Congreso de la Unión, demanda del IFAI como órgano garante del ramo en el ámbito federal, y muy en lo particular a la Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación, desarrollar con celeridad las herramientas y documentos legales de segundo y tercer nivel que le permitan evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones que deberán observar los organismos públicos que son regulados en este ámbito, a partir de lo cual el IFAI estará en condiciones de desplegar políticas específicas que le permitan el cumplimiento de su misión institucional que es garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información mediante las siguientes acciones:

Acompañamiento institucional. Son acciones preventivas o de apoyo a los Sujetos Obligados para hacer posible la adecuada internalización de sus obligaciones en materia de transparencia, tales como capacitación, atención a dudas específicas, identificación de áreas críticas que deban mejorarse, entre otras.

Incentivos sociales. Mediante un esquema de evaluación previamente avalado por las instancias de decisión del IFAI, se identificará a los Sujetos Obligados que atienden sus obligaciones con niveles de excelencia y que por lo mismo, serán merecedores de un reconocimiento social.

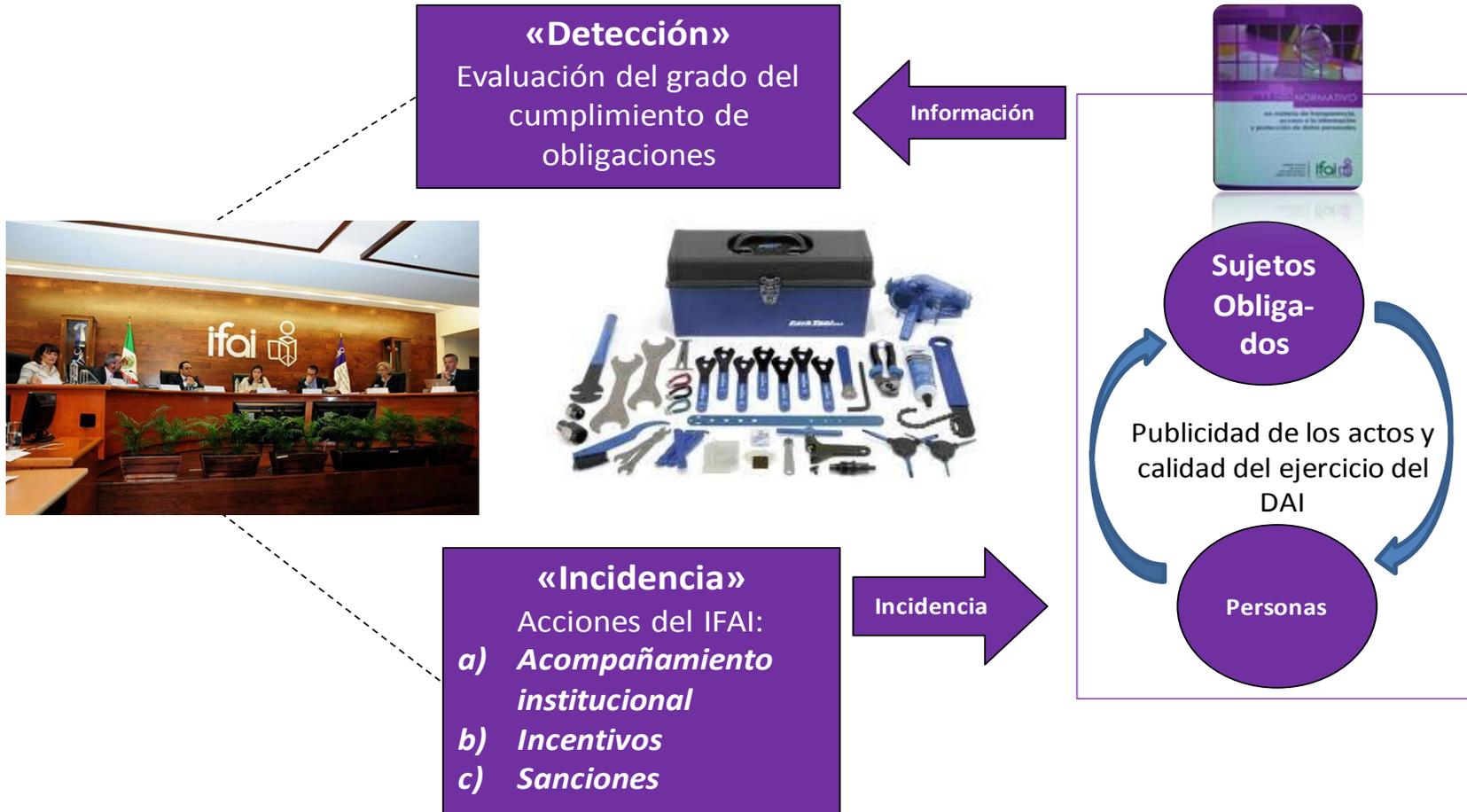
Imposición de sanciones y medios de apremio. Cuando los sujetos obligados no cumplan sus obligaciones, deberán de existir los mecanismos adecuados para detectarlos oportunamente, tal que el Pleno del Instituto esté en condiciones de conocer los casos plenamente documentados para, eventualmente, imponer las sanciones y/o medios de apremio del caso.

En suma, se trata de construir los pilares que soportarán la implementación de un marco institucional óptimo, el cual deberá de caracterizarse por ser oportuno y preciso para identificar y dar seguimiento a la forma en que los organismos públicos atienden sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, a partir de lo cual el órgano garante aplicará sus herramientas.

En la Figura 1 se muestra una adaptación del modelo de Caja de Herramientas mediante el cual se pretende generar un marco institucional óptimo para el IFAI. En el lado derecho del esquema se observa un plano donde interactúan los Sujetos Obligados y las personas que desean hacer efectivo su derecho de acceso a la información en su modalidad activa (portales de internet) o bien pasiva, por medio de solicitudes de información. El instrumento que regula esta interacción es el conjunto de normas en la materia.

Mediante criterios y metodologías de evaluación de las diferentes dimensiones de la transparencia y del ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyos datos se procesarán en un sistema de información estadística, el órgano garante estará en condiciones de identificar el desempeño de cada sujeto obligado ante los cuales desplegará diferentes acciones: incentivos de reconocimiento social, acompañamiento institucional o bien, medidas de apremio y sanciones.

Modelo de caja de herramientas para el IFAI



III. Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción

La Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación (CIE) trabajará en el contexto del **Proyecto Estratégico 1: Tutelar los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales.**

Desde luego que las actividades de este organismo se abocarán a la dimensión que corresponde a la tutela de los **derechos de acceso a la información**. Más aún, para una adecuada formulación de los objetivos específicos que atenderá la CIE, se toma como significado de la palabra **tutelar** al sustantivo cuyo significado es *que guía, ampara o defiende*¹.

En este contexto, la CIE atenderá el objetivo estratégico número 1, para lo cual hará todo lo necesario para **desarrollar un marco institucional óptimo, entendido como el conjunto de reglas formales e informales para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los Sujetos Obligados**, acorde a las disposiciones establecidas en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, así como de lo que en su momento disponga el Congreso de la Unión emitiendo las correspondientes leyes General y Federal en la materia.

Objetivo específico 1:

Analizar las mejores prácticas en métricas de la transparencia para implementarlas en la evaluación de obligaciones de los Sujetos Obligados.

La transparencia puede ser entendida como una cualidad que asumen las organizaciones públicas una vez que adoptan una serie de conductas que hacen posible la publicidad de sus actos (derecho de acceso activo) y que atienden con altos estándares de calidad las preguntas que les formulan las personas que desean conocer aspectos peculiares por medio de solicitudes de información (derecho pasivo). Desde luego que la apertura de los sujetos obligados al escrutinio público también implica contemplar la reserva de toda aquella información que por definición del propio marco normativo, debe de permanecer en calidad de acceso restringido.

¹ Real Academia Española. (2001). Diccionario de la Lengua Española [Versión digital]. Madrid, España: Espasa. Consultado el 5 de marzo de 2015 en <http://lema.rae.es/drae/?val=tutelar>.

Dado que hasta el momento NO existe un paradigma o conjunto de elementos para medir las cualidades que se consideren idóneas para asociarlas a un ideal plenamente aceptado de lo que constituya “la transparencia”, se precisa contar con un estudio que identifiquen con nitidez, entre otros aspectos, los lugares (países y entidades de México) donde se realizan ejercicios de medición de la transparencia; dimensiones valoradas y procedimientos para obtener números índices; así como usos de los instrumentos de evaluación que puedan identificarse como mejores prácticas proclives a su réplica en el Sistema Nacional de Transparencia.

Un estudio sobre las mejores prácticas para la medición de la transparencia servirá como un sólido referente no solo para identificar los lugares en donde se ha procurado medir a la transparencia, sino que también se hará lo posible para procesar la información para identificar a las mejores prácticas que deberán de formar parte del Sistema Nacional de Transparencia para la evaluación del cumplimiento de obligaciones por parte de los Sujetos Obligados.

Estrategia 1.1 Presentar las mejores prácticas existentes para realizar Métricas de la Transparencia

Líneas de Acción	Coordinación encargada del Seguimiento	Dirección General Responsable
1.1.1 Analizar los resultados del Estudio sobre Mejores Prácticas de Métricas de la Transparencia	CAI	DGCVAPF

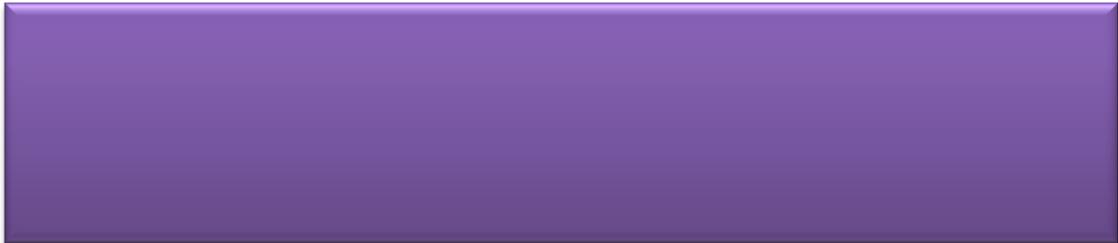
Objetivo específico 2:

Proponer criterios, instrumentos y metodologías de evaluación para el óptimo cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los Sujetos Obligados

Uno de los retos que enfrentan los organismos reguladores o garantes de derechos fundamentales como el IFAI, es lograr que los sujetos que son sujetos de regulación internalicen² las obligaciones que les estipula su correspondiente marco normativo.

² La palabra “internalización” se maneja de la siguiente manera:

Mecanismo psicológico por el cual el individuo interioriza una norma o pauta social hasta el punto de considerarla como parte integrante de su personalidad.



Para ello, es recomendable trabajar en instrumentos, metodologías e criterios para evaluar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados, tal que en su conjunto generen los incentivos adecuados para promover acciones colectivas de cooperación.

Tipos de marco institucional



Para estar hacer posible un marco institucional óptimo (cuadrante I), se precisa contar con metodologías, criterios e indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones en las dimensiones nodales de la transparencia, cuyos resultados deben de permitir identificar los requerimientos o acciones necesarias para asegurar el cumplimiento del marco regulador en la materia (acompañamiento institucional, sanciones o incentivos). Estas herramientas serán replicadas en el Sistema Nacional de Transparencia.

Estrategia 2.1 Supervisar el diseño, hechura e implementación de los criterios, procedimientos normativos y metodologías de evaluación de las obligaciones de transparencia

Líneas de Acción	Coordinación encargada del Seguimiento	Dirección General Responsable
2.1.1 Supervisar el desarrollo e implementación del Sistema de Evaluación del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia de los Sujetos Obligados	CAI	DGCVAPF

Objetivo específico 3:

Vigilar el desarrollo e implementación de un sistema de información que permita al IFAI el adecuado despliegue de políticas.

Tiene como propósito asegurar las condiciones propicias que hagan posible el desarrollo un sistema integral de información estadística en materia de transparencia que permita analizar y generar reportes del cumplimiento de obligaciones, lo cual cobra la mayor de las relevancias cuando la reforma constitucional modifica sustancialmente el entorno institucional bajo el que se operará el Sistema Nacional de Transparencia.

A partir de la información que se genere con este sistema de información, el IFAI estará en condiciones de elegir las políticas que sean necesarias para lograr el óptimo cumplimiento de las normas vigentes: Acompañamiento institucional, otorgamiento de incentivos o interposición de sanciones.

Estrategia 3.1.Promover sinergias institucionales al interior del IFAI para el diseño, desarrollo e implementación del sistema de información.

Líneas de Acción	Coordinación encargada del Seguimiento	Dirección General Responsable
3.1.1 Supervisar el desarrollo e implementación del Sistema de Información y Evaluación en Materia de Transparencia	CAI	DGCVAPF

Objetivo específico 4:

Supervisar el desarrollo de políticas para el otorgamiento de incentivos de reconocimiento social y sanciones, a fin de promover un marco institucional óptimo

Una vez que se tengan las herramientas necesarias para evaluar el cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, existan los datos duros para identificar el perfil de desempeño de los sujetos obligados (sobresaliente, normal, por debajo de la media), es menester reforzar las conductas deseadas (desempeños sobresalientes) por medio de incentivos de reconocimiento social; brindar acompañamiento institucional a los sujetos que lo soliciten o bien, en aquellos casos donde existan conductas deliberadas de no atención a las obligaciones de transparencia, utilizar los mecanismos de sanción según corresponda la gravedad (apercibimiento público o privado, vistas a los órganos internos de control y en su caso, sanciones).

Precisamente las **herramientas de incidencia** son las que eventualmente, permitirán al IFAI modificar las condiciones imperantes entre los sujetos obligados y los demandantes de información pública, tomando como eje de referencia las bases y principios que regirán al Sistema Nacional de Transparencia.

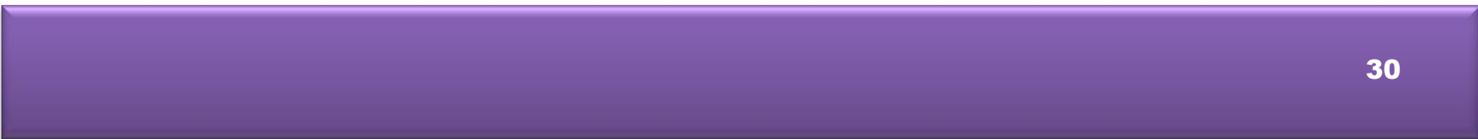
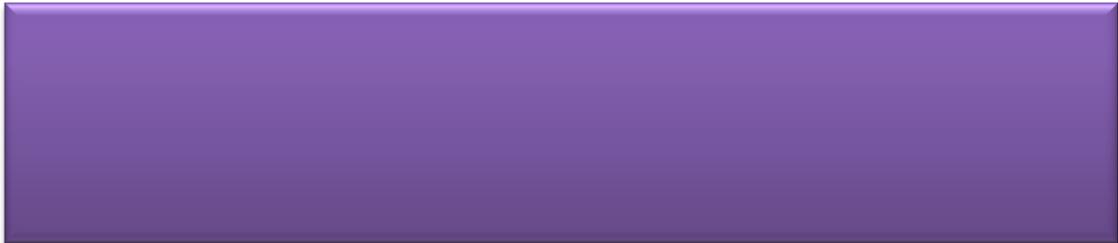
Estrategia 4.1 Promover políticas para el uso de herramientas de incidencia

Líneas de Acción	Coordinación encargada del Seguimiento	Dirección General Responsable
4.1.1 Supervisar el desarrollo de políticas de incentivos, sanciones y actividades de acompañamiento institucional	CAI	DGCVAPF

IV. Alineación de los Objetivos del Programa del Programa

Alineación de los Objetivos del Programa Anual de Trabajo a los Objetivos Estratégicos del Instituto

Objetivo Estratégico	Objetivo Específico del programa anual de trabajo	Direcciones Generales participantes del Instituto
<p>Objetivo 1: Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales.</p>	<p>Objetivo 1: Analizar las mejores prácticas en métricas de la transparencia para implementarlas en la evaluación de obligaciones de los Sujetos Obligados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso
	<p>Objetivo 2: Proponer criterios, instrumentos y metodologías de evaluación para el óptimo cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los Sujetos Obligados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Tecnologías de la Información - Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia - Dirección General de Capacitación - Dirección General de Análisis Normativo y Evaluación de la Información
	<p>Objetivo 3: Vigilar el desarrollo e implementación de un sistema de información que permita al IFAI el adecuado despliegue de políticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Tecnologías de la Información - Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso - Dirección General de Análisis Normativo y Evaluación de la Información
	<p>Objetivo 4: Supervisar el desarrollo de políticas para el otorgamiento de incentivos de reconocimiento social y sanciones, a fin de promover un marco institucional óptimo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso

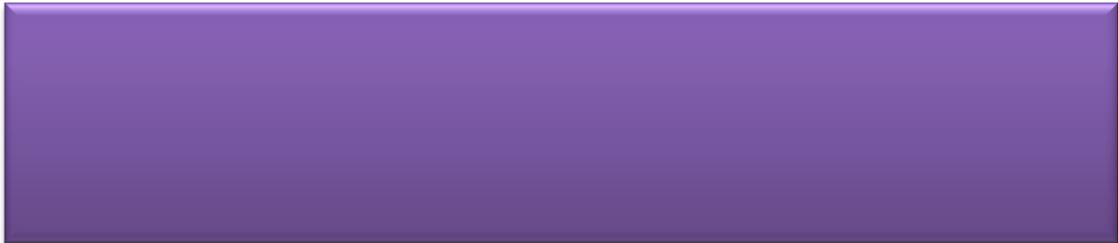


V. Calendario Anual de Sesiones de la Comisión Permanente

Calendario Anual de Sesiones Ordinarias de la Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación ³		
No. de Sesión	Fecha de la Sesión	Asuntos que se someten a consideración de la Comisión
1	18 de marzo de 2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lista de asistencia y certificación de quórum. 2. Presentación, y en su caso, aprobación del orden del día. 3. Declaratoria de la instalación de la Comisión Permanente de Evaluación e Indicadores. 4. Presentación, y en su caso, aprobación del Programa de Trabajo de la Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación 5. Asuntos generales.
2	17 de junio de 2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lista de asistencia y certificación de quórum. 2. Presentación, y en su caso, aprobación del orden del día. 3. Presentación, y en su caso, aprobación del proyecto de acta de la sesión anterior. 4. Presentación de los resultados del estudio Mejores Prácticas de Métricas de la Transparencia. 5. Presentación del primer avance del desarrollo de los Criterios de Obligaciones Comunes 6. Asuntos generales.
3	23 de septiembre de 2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lista de asistencia y certificación de quórum. 2. Presentación, y en su caso, aprobación del orden del día. 3. Presentación, y en su caso, aprobación del proyecto de acta de la sesión anterior. 4. Presentación de la primera versión de Criterios y Metodología de Evaluación de la Información Pública de Oficio 5. Asuntos generales.

³ **Nota:** La programación propuesta en este calendario es indicativa y puede ser modificada, atendiendo a la propia necesidad institucional. Asimismo, existe la posibilidad de realizar sesiones extraordinarias dentro de la Comisión cuando así se requiera.

4	09 de diciembre de 2015	<ol style="list-style-type: none">1. Lista de asistencia y certificación de quórum.2. Presentación, y en su caso, aprobación del orden del día.3. Presentación, y en su caso, aprobación del proyecto de acta de la sesión anterior.4. Presentación de la propuesta de Criterios y Metodología de Evaluación de la Información Pública de Oficio que se presentará al Pleno del IFAI5. Asuntos generales.
---	-------------------------	---



Calendario Anual de Sesiones Extraordinarias de la Comisión Permanente⁴		
No. de Sesión	Fecha de la Sesión	Asuntos que se someten a consideración de la Comisión
1	14 de abril de 2015.	Presentación y en su caso, aprobación de términos de referencia para Instituciones de Educación Superior que participarán como consultores para generar de los Criterios de Evaluación Específicos y como asesores para la validación de los instrumentos normativos para la evaluación de la Información Pública de Oficio de los Sujetos Obligados.

⁴ **Nota:** La programación propuesta en este calendario es indicativa y puede ser modificada, atendiendo a la propia necesidad institucional. Asimismo, existe la posibilidad de realizar sesiones extraordinarias dentro de la Comisión cuando así se requiera.

VI. Alianzas Estratégicas de la Comisión Permanente

Alianzas Estratégicas de la Comisión Permanente				
No.	Nombre de la Institución u Organismo	Objetivo de la Alianza Estratégica	Se requiere suscripción de convenio (si/no)	Línea de acción del plan anual de trabajo con la que se relaciona
1	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE A.C.)	Generar criterios de evaluación de la IPO específicos	No	2.1.1
2	Organizaciones de la sociedad civil (FUNDAR, Article XIX, GESOC)	Acompañamiento social para opinar sobre criterios y metodologías de evaluación	SI	2.1.1

VII. Eventos Institucionales de la Comisión Permanente

Eventos Institucionales que impulsará la Comisión Permanente				
No.	Nombre del Evento	Objetivo del Evento	Línea de acción del plan anual de trabajo con la que se relaciona	Fecha probable del Evento
No aplica				

Marco Institucional Óptimo: conjunto de reglas formales e informales que hacen posible el cumplimiento de las obligaciones de transparencia con estándares crecientes de calidad por parte de los Sujetos Obligados

Tutelar refiere al sustantivo cuyo significado es *que guía, ampara o defiende*.

Internalización: Mecanismo psicológico por el cual el individuo interioriza una norma o pauta social hasta el punto de considerarla como parte integrante de su personalidad.

Herramientas de Incidencia: Conjunto de facultades, atribuciones y recursos que tienen las organizaciones que ejercen actos de gobierno para cumplir su cometido institucional.