



LOS ÓRGANOS GARANTES DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN CHILE Y MÉXICO

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA, GESTIÓN INTERNA Y FUNCIONAMIENTO DEL
CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS

AVANCES, OPORTUNIDADES Y BUENAS PRÁCTICAS

Coordinación, edición, introducción y conclusión
ARÁNZAZU GUILLÁN MONTERO

TÍTULO

Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México.
Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia
y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
Avances, oportunidades y buenas prácticas

COORDINACIÓN, EDICIÓN, INTRODUCCIÓN Y CONCLUSIÓN

Aránzazu Guillán Montero

EDITORES

Consejo para la Transparencia

AGRADECIMIENTOS

En la realización de este trabajo colaboraron estrechamente profesionales de las distintas áreas técnicas del Consejo para la Transparencia (CPLT) de Chile y del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México. Se agradece su apoyo y dedicación para la recolección y sistematización de información, así como para la revisión de este documento. Una lista detallada de los participantes en las distintas actividades del proyecto se incluye en el Anexo 1. Este trabajo no hubiese sido posible sin el impulso de Raúl Ferrada del CPLT y de Alejandro del Conde Ugarte y Cecilia Azuara del IFAI. Se agradece especialmente la contribución de Alfonso Oñate Laborde, María del Rosario Vásquez Rosales, Arturo Ríos Camarena y Erika Hernández del IFAI, y de Eduardo González Yáñez, Katerina Kliwadenko y Francisca Alvarez, del CPLT, quienes en distintas etapas de este proyecto ejercieron como coordinadores del mismo en sus respectivas instituciones, lideraron la recopilación de información, y formularon comentarios a versiones preliminares de este trabajo. Sin su dedicación y esfuerzo este documento no hubiese sido posible. También se agradecen el apoyo sustantivo y logístico prestado por Luis Esquivel y Marcos Mendiburu, del Instituto del Banco Mundial, y especialmente a Silvana Fumega, quien colaboró en la elaboración del cuestionario que sirvió como punto de partida para este trabajo.

Los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

Prólogo

Contar con instituciones que tutelen el derecho de acceso a la información, especializadas e independientes, es uno de los principios fundamentales para garantizar este derecho. Tanto México como Chile cuentan con organismos con esas características, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos -IFAI- y el Consejo para la Transparencia -CPLT- respectivamente. Estas instituciones, desde su creación, le han dado cauce al derecho de acceso a la información en sus respectivos países.

El presente documento plasma la vocación de cooperación y representa el decidido interés de ambas instituciones por incorporar buenas prácticas y aprender de las experiencias de organismos similares en sus respectivos procesos de mejora continua.

Igualmente, esta iniciativa sistematiza la necesidad de probar distintos mecanismos de intercambio de experiencias y conocimientos, que han servido de inspiración y orientación fundamental al desafío de implementar una red internacional de órganos garantes en la región, lo que hoy se ve materializado en la Red de Transparencia y Acceso a la Información RTA (www.redrta.org).

Este trabajo, denominado Plan Piloto IFAI-CPLT y que comenzó como un sencillo cuestionario que pretendía identificar las experiencias comunes y los distintos retos que debían enfrentar el IFAI y el CPLT, se ha transformado en un punto de referencia que permite analizar desde diversos ángulos dos instituciones cuya tarea fundamental es garantizar el acceso a la información gubernamental, propiciar la transparencia de la gestión pública y promover la rendición de cuentas, de tal suerte que los individuos cuenten con herramientas para conocer la función pública, tomar decisiones y en general, generar una sociedad más y mejor informada.

El trabajo que hoy el lector tiene en sus manos, se ha desarrollado en el marco de un nutrido intercambio de experiencias entre dos instituciones garantes de un derecho fundamental: el derecho de acceso a la información.

La publicación sin duda brinda por un lado, lecciones que desde la perspectiva y contexto de cada país y cada instituto, dan muestra de la importancia de contar con un órgano garante del derecho de acceso a la información, en tanto éste se constituye como pieza clave en la rendición de cuentas de los gobiernos y en la comunicación entre el gobierno y la sociedad. Por otro lado, el lector tiene la oportunidad de conocer que las capacidades institucionales no dependen únicamente de un marco normativo eficaz, sino también de la capacidad de respuesta y adaptación de las organizaciones a los cambios sociales.

El propósito fue generar una estrategia de fortalecimiento y cooperación regional, potenciar nuestras instituciones, obtener una efectiva coordinación de intercambio de experiencias a nivel internacional, aprovechando las diferentes iniciativas y capacidades de ambas instituciones. Este intento se ha cumplido con creces y su testimonio escrito se pone a disposición de la comunidad a través de esta publicación, en la que otros organismos equivalentes, académicos y público en general podrán encontrar datos, experiencias, análisis y testimonios de los propios actores de los procesos de implementación que confiamos podrán contribuir a transferir aprendizajes útiles para abordar experiencias de institucionalización como las que han debido afrontar ambos organismos.

El lector podrá encontrar en este ejemplar una herramienta de análisis del caso de la institucionalización y gestión estratégica de ambos países. El texto provee la oportunidad, a promotores de iniciativas similares, de identificar cómo se configuraron las oportunidades para promover el ejercicio del derecho, reconociendo distintos modelos de organización institucional, que en el marco del contexto normativo y corporativo de cada país, cumple la función de garantizar de manera efectiva la transparencia y el acceso a la información pública.

Resumen Ejecutivo

Este trabajo aborda el análisis de las políticas de transparencia y acceso a la información pública en Chile y México desde una perspectiva innovadora. Se centra en la organización, gestión interna y operación de los organismos que garantizan y promueven el ejercicio de estos derechos en ambos países: el Consejo para la Transparencia (CPLT) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). El propósito del estudio es entender las diferencias y similitudes entre ambos organismos e identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas, avances y desafíos comunes en estos ámbitos.

Este trabajo recoge y sistematiza los resultados de un programa piloto de intercambio de conocimiento y experiencias entre ambos órganos garantes, apoyado por el Instituto del Banco Mundial, llevado a cabo entre 2010 y 2012. La información fue recopilada por medio de un cuestionario contestado por las áreas técnicas correspondientes de cada organismo. Además, se incorporó información presentada en una serie de videoconferencias realizadas entre diciembre del 2010 y marzo del 2011 como parte de este intercambio, así como en el curso de un taller de trabajo presencial (Santiago de Chile, abril del 2011) en el que participó personal de ambos organismos y en el cual se discutió cada uno de los temas, así como la estructura y desarrollo de este documento. Asimismo, se agregó información presentada en otras videoconferencias celebradas en 2011 y 2012 entre ambos organismos y otros órganos garantes de la región. Por último, para su preparación se cotejó documentación de ambos organismos, legislación relevante, literatura especializada, reportes de distintas organizaciones, y noticias de prensa, entre otras fuentes.

Los capítulos de este trabajo sitúan el análisis de la organización, gestión interna y operación de ambos órganos garantes dentro del marco normativo e institucional de la transparencia y el acceso a la información en sus países respectivos. El trabajo describe la evolución de la estructura administrativa de ambos órganos garantes y analiza su modelo de gestión. Se estudian asimismo aspectos esenciales de la capacidad institucional y del funcionamiento de ambos órganos rectores, como son el presupuesto, la gestión de recursos humanos y la comunicación interna y externa. También se aborda el diseño y desarrollo de indicadores de gestión y de resultados por parte de ambos órganos garantes, así como el uso de tecnologías de información y comunicación para promover una implementación eficaz de la transparencia y el acceso a la información en ambos países. Por último, con base en el caso del IFAI y en análisis preliminares del CPLT, el trabajo analiza los retos organizacionales que supone para los órganos garantes la incorporación de funciones de protección de datos personales.

El proceso de intercambio de conocimiento entre el CPLT y el IFAI ha generado valiosas lecciones, que son recogidas en la última sección de este trabajo. Entre ellas destacan:

- a. La actuación de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información ha logrado posicionarlos como piezas fundamentales del sistema de rendición de cuentas, desempeñando un papel decisivo como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos.
- b. Los órganos garantes tienen que ser suficientemente independientes para cumplir con sus funciones de manera efectiva pero, al mismo tiempo, requieren de otras instituciones y organismos para lograr un impacto significativo y duradero y, por lo tanto, deben fortalecer sus relaciones de colaboración con otros actores.
- c. La existencia de los órganos garantes no garantiza su efectividad que requiere --además de su autonomía e independencia y de un entorno de colaboración con otras instituciones-- del fortalecimiento de sus capacidades institucionales, organizacionales y administrativas para el cumplimiento efectivo de sus funciones.
- d. Los órganos garantes de transparencia y acceso a la información están en transición para consolidarse institucionalmente y definir su papel respecto a la protección de datos personales y otras áreas emergentes, como es el caso del gobierno abierto.

e. La efectividad de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información depende, tanto de sus capacidades técnicas como también del contexto institucional en el que operan, ya que los órganos garantes están inmersos en culturas regulatorias y de control específicas, así como en las tradiciones de la administración pública particulares de sus países respectivos.

f. Distintos modelos o tipos de órganos garantes, adecuados a sus respectivos contextos y con suficiente autonomía y capacidades institucionales, pueden ser igualmente exitosos en términos de sus resultados e impacto.

g. Las capacidades institucionales de los órganos garantes no dependen únicamente de un marco normativo completo y de la eficacia de sus órganos resolutorios, sino que éstos deben complementarse con una organización y gestión interna eficaces, con personal capacitado y profesional, capacidad de coordinación, un presupuesto adecuado al cumplimiento de sus funciones, herramientas técnicas y tecnológicas que faciliten la administración y difusión de información, y políticas de comunicación adecuadas, entre otras características.

h. Debe privilegiarse el aprendizaje y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos garantes desde la experiencia de otros organismos, así como la puesta en práctica de estrategias y herramientas adecuadas a cada caso particular, con el fin de lograr reformas graduales que permitan avanzar hacia una mayor transparencia de las instituciones públicas.

i. Los órganos garantes requieren flexibilidad, innovación y liderazgo en su gestión y operación para adaptarse a los cambios y así consolidarse y fortalecer su impacto.

Éstas y otras lecciones recopiladas en este trabajo son relevantes para otros países que buscan impulsar políticas de acceso a la información y transparencia gubernamental por medio del establecimiento de órganos garantes, así como para aquellos que ya cuentan con organismos y agencias públicas encargados de velar por la efectiva implementación de dichas políticas.

Tabla de Contenidos

Agradecimientos	2
Prólogo	3
Resumen ejecutivo	5
1. Introducción	11
2. Régimen de acceso a la información pública en Chile: Marco normativo e institucional	19
2.1 Introducción	21
2.2 Estructura normativa del régimen de acceso a la información	21
2.2.1 El marco constitucional y la legislación anterior a la Ley de Acceso	22
2.2.2 Origen y adopción de la Ley de Acceso a la Información Pública	23
2.3 El órgano garante: El Consejo para la Transparencia	24
2.3.1 Conformación y funciones del órgano garante	24
2.4 Otros actores institucionales del régimen de acceso	25
2.4.1 Comisión de Probidad y Transparencia	26
2.4.2 Red de enlaces en los organismos de gobierno	27
2.4.3 Capacitación de servidores públicos	29
2.5 Administración de archivos	29
2.6 Conclusión	31
<i>Apéndice 2.1 Otra regulación relevante en materia de acceso a información en Chile</i>	<i>32</i>
3. Régimen de acceso a la información pública en México: Marco normativo e institucional	35
3.1 Introducción	37
3.2 Estructura normativa del régimen de acceso a la información	38
3.2.1 El marco constitucional, su interpretación y reforma	38
3.2.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	39
3.3 El órgano garante del régimen de transparencia y acceso a la información: IFAI	41
3.3.1 Conformación del órgano garante	41
3.3.2 Funciones y atribuciones	41
3.4 Otros actores institucionales del régimen de acceso	43
3.4.1 La Secretaría de la Función Pública (SFP)	43
3.4.2 Unidades de enlace en las dependencias y entidades	44
3.4.3 Red de organismos de transparencia	48
3.4.4 Capacitación de servidores públicos	49
3.5 Administración de archivos	51
3.6 Conclusión	52
<i>Apéndice 3.1 Otras disposiciones relevantes en el ámbito del Poder Ejecutivo</i>	<i>54</i>
<i>Apéndice 3.2 Disposiciones relevantes emitidas por otros sujetos obligados</i>	<i>55</i>
4. Estructura Administrativa y Modelo Organizacional y de Gestión	57
4.1 Introducción	59
4.2 Estructura administrativa de los órganos garantes	60
4.2.1 Organigrama: Evolución y cambios en la estructura administrativa del CPLT	61
4.2.2 Organigrama: Evolución y cambios en la estructura administrativa del IFAI	63
4.3 El modelo organizacional y de gestión del CPLT	68
4.3.1 Antecedentes	68
4.3.2 Implementación	69

4.4 El modelo organizacional y de gestión del IFAI	77
4.4.1 Implementación	77
4.5 Conclusión	80
5. Organización y funcionamiento administrativo: Presupuesto, recursos humanos y comunicación	83
5.1 Introducción	85
5.2 Recursos humanos	85
5.2.1 La gestión de recursos humanos en el CPLT	85
5.2.2 La gestión de recursos humanos en el IFAI	91
5.3 Presupuesto	96
5.3.1 El proceso presupuestario en el CPLT	97
5.3.2 El proceso presupuestario en el IFAI	100
5.4 Gestión de la comunicación en los órganos garantes	107
5.4.1 Comunicación en el CPLT	107
5.4.2 Comunicación en el IFAI	110
5.5 Conclusión	114
6. Protección de datos personales	119
6.1 Introducción	121
6.2 Diseños institucionales para la protección de datos personales	121
6.3 Protección de datos personales en México	122
6.3.1 La Ley Federal de protección de datos personales en posesión de los particulares	122
6.3.2 El IFAI como órgano garante en materia de protección de datos personales	124
6.3.3 Implementación de un modelo dual de órgano garante	125
6.3.4 Retos y oportunidades	128
6.4 Protección de datos personales en Chile	128
6.4.1 Replanteamiento del diseño institucional del CPLT para la protección de datos personales	129
6.4.2 El diseño institucional para la protección de datos en el nuevo proyecto de ley	130
6.5 Conclusión	131
7. Indicadores	133
7.1 Introducción	135
7.2 Indicadores de gestión y de impacto	135
7.3 Desarrollo de indicadores en el CPLT	137
7.3.1 Indicadores de gestión	137
7.3.2 Indicadores de resultados e impacto	145
7.4 Desarrollo de indicadores en el IFAI	148
7.4.1 Indicadores de gestión	148
7.4.2 Indicadores de resultados e impacto	152
7.5 Conclusión	164
8. Tecnologías de información y comunicación	167
8.1 Introducción	169
8.2 Marco normativo. Principios y lineamientos	169
8.2.1 Chile	169
8.2.2 México	170
8.3 Herramientas de gestión de información en Chile	170
8.3.1 Transparencia activa	171
8.3.2 Solicitudes de acceso	172
8.3.3 Gestión institucional	174
8.3.4 Gestión documental	177

8.4 Herramientas de gestión de información en México	177
8.4.1 Transparencia activa	179
8.4.2 Solicitudes de acceso	180
8.4.3 Gestión institucional	181
8.4.4 Gestión documental	183
8.5 Límites y desafíos de las herramientas TIC	184
8.5.1 CPLT	184
8.5.2 IFAI	184
8.6 Gobierno abierto	185
8.6.1 Gobierno abierto en Chile: CPLT	185
8.6.2 Gobierno abierto en México: IFAI	186
8.7 Conclusión	188
9. Conclusión	191
9.1 Introducción	193
9.2 Principales hallazgos del intercambio de conocimiento entre los órganos garantes de transparencia y acceso a la información de Chile y México	193
9.3 Principales hallazgos del análisis comparado del CPLT y el IFAI	198
9.4 Implicaciones: ¿Qué funciona y qué no funciona, y por qué?	205
Anexos	211
Anexo 1. Cronograma de actividades y lista de participantes del Piloto de Intercambio de Experiencias entre el CPLT y el IFAI	213
Anexo 2. Cuestionario base para la documentación de los casos del CPLT y el IFAI. Piloto Perfeccionando los regímenes de acceso a la información de México y Chile	214
Anexo 3. Plan de Acción de Gobierno Abierto de México	217
Anexo 4. Preguntas de evaluación del Proyecto Piloto CPLT- IFAI	218
Listas	219
Lista de Figuras	221
Lista de Tablas	223
Lista de Cuadros	223
Lista de Acrónimos	223



CAPÍTULO 1
INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el análisis de las políticas de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en Chile y México, centrándose en la organización, gestión interna y operación de los organismos que las garantizan e impulsan: el Consejo para la Transparencia (CPLT) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), respectivamente. El documento tiene el propósito de entender las diferencias y similitudes entre ambos organismos pero, sobre todo, identificar lecciones aprendidas, logros y desafíos comunes¹.

Este trabajo recoge los resultados de una iniciativa de intercambio de conocimiento y experiencias entre el CPLT y el IFAI, desarrollada entre 2010 y 2011². La documentación de buenas prácticas de gestión y operación interna es particularmente relevante para otros países de América Latina y de otras regiones que actualmente buscan impulsar medidas de acceso a la información pública y transparencia gubernamental, así como para aquellos que ya cuentan con organismos y agencias públicas encargadas de velar por la efectiva implementación de dichas políticas.

Además, este proceso de intercambio de conocimiento ha generado valiosas lecciones para ambos organismos que, en la actualidad, promueven este tipo de intercambios a través de su participación en una comunidad de práctica de Transparencia y Acceso a la Información que reúne a órganos garantes de distintos países, la Red de Transparencia y Acceso a la Información (Red RTA)³.

La transparencia y el acceso a la información pública han ganado prominencia en la agenda internacional y los programas de gobierno en los últimos años. El *acceso a la información pública* se refiere a la disponibilidad de información en poder de los organismos y entidades públicas, a través de solicitudes de acceso o mecanismos de transparencia activa, fortaleciendo el entorno para su divulgación (legal, institucional, capacidad administrativa) así como la demanda de información pública. La *transparencia* en general se define como el principio que permite a los ciudadanos obtener información sobre las operaciones y estructuras de una entidad pública⁴. Sin embargo, requiere más que la simple apertura de las organizaciones, pues precisa también de receptores externos capaces de procesar la información recibida⁵. Así, puede ser entendida como los programas y mecanismos que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, evidenciando la responsabilidad de sus funcionarios en lo relativo a la toma de decisiones y la ejecución de los recursos públicos⁶.

CUADRO 1.1 Definiciones

Acceso a la información pública: disponibilidad de información en poder de los organismos y entidades públicas, a través de solicitudes de acceso o mecanismos de transparencia activa.

Transparencia: programas y mecanismos que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando la responsabilidad de los funcionarios en lo relativo a la toma de decisiones y la ejecución de recursos públicos.

Es generalmente reconocido que el acceso a la información pública y la transparencia gubernamental reducen la incidencia de la corrupción; fortalecen la capacidad de los ciudadanos para demandar una efectiva rendición de cuentas; contribuyen a fortalecer la cohesión social

¹ El propósito de este trabajo, por lo tanto, no es abordar el cumplimiento por parte de los órganos garantes de sus funciones legales en materia de transparencia y acceso a la información pública (que ya han sido objeto de otros estudios), sino analizar el funcionamiento administrativo, la operación y la gestión interna de los órganos garantes (incluyendo aspectos como comunicación, presupuesto, planificación, uso de tecnologías, etc.). Este último aspecto, que tiene que ver con la capacidad organizacional de los organismos, es crucial para determinar el impacto de dichas instituciones en la efectividad del régimen de transparencia.

² El proyecto piloto de intercambio de conocimientos y experiencias, apoyado por el Instituto del Banco Mundial, consistió en una serie de videoconferencias y un encuentro presencial, además de dos desayunos de trabajo. El cronograma de actividades y la lista de participantes se incluyen en el Anexo 1 y las lecciones aprendidas del proceso de intercambio se presentan en el capítulo de Conclusión.

³ Para más información sobre esta iniciativa, ver www.redrta.org

⁴ D. Heald, 2006, "Varieties of Transparency", in Hood, C. and D. Heald, Transparency, The Key to Better Governance, Proceedings of the British Academy, Oxford, OUP, pp. 25-43.

⁵ Ibid.

⁶ Jonathan Fox. 2008, "Transparencia y rendición de cuentas" en J. M. Ackerman coord. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, p. 192.

y a restaurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y el gobierno; aseguran la equidad de acceso a la formulación de las políticas públicas, garantizando que las mismas respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos; favorecen el crecimiento económico, y tienen impacto positivo sobre el rendimiento gubernamental, elevando los estándares de la provisión de servicios y la gestión pública⁷.

En 2002, México aprobó una ley pionera en materia de acceso a la información pública y transparencia (la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAIPG)⁸. Siguiendo este ejemplo, otros países de la región como Brasil, Ecuador, Honduras, República Dominicana, Perú o Uruguay también han promulgado leyes que garantizan el derecho de acceso a la información pública y que promueven la transparencia de las acciones e instituciones de gobierno. En 2008, Chile se unió a este grupo de países con la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 20.285) y su respectivo reglamento⁹.

Significativos avances normativos han ocurrido también en los dos casos abordados en este trabajo con relación a la protección de datos personales. Chile fue el primer país de América Latina en aprobar una ley en la materia en 1999¹⁰. Desde entonces, dadas las insuficiencias de dicho marco normativo, se han presentado numerosos proyectos de ley para el fortalecimiento de la protección de datos. Por su parte, en 2010 se aprobó en México la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP)¹¹, una ley comprehensiva que complementa el marco normativo que en el tema de protección de datos personales contempla la LFTAIPG.

Sin embargo, la transparencia no requiere exclusivamente de un sólido marco normativo, sino que es una política pública y, como tal, enfrenta el reto de tener que superar la distancia entre los objetivos específicos de dicha política y su efectiva implementación¹². La eficacia de las políticas de transparencia depende de la interacción entre el marco normativo y regulatorio, la arquitectura institucional, y las prácticas reales de las agencias públicas¹³.

En lo que atañe a la arquitectura institucional, los organismos que garantizan y promueven el ejercicio del acceso a la información pública y la transparencia (los llamados órganos garantes, rectores o agencias de transparencia) desempeñan un papel crucial. Sin embargo, la literatura especializada no se ha ocupado ampliamente de esta temática, y existe todavía muy poca información y estudios académicos sobre el papel que desempeñan los órganos garantes de las políticas de transparencia y acceso a la información en la efectiva implementación de las mismas. El primer paso para llevar a cabo dicho análisis es contar con información veraz sobre el funcionamiento y operación práctica de dichos organismos, así como contar con indicadores apropiados para medir su gestión y desempeño. Este documento busca contribuir a entender la aportación de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información al fortalecimiento de la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas.

Existen distintos tipos de órganos garantes. En general, se distinguen cuatro modelos principales: los Comisionados de transparencia y acceso a la información (Escocia, Reino Unido, Eslovenia); Comisiones o Institutos (Chile, México, Francia); la atribución de funciones de órgano garante a la Defensoría del Pueblo/ Ombudsman (Perú, Suecia, Nueva Zelanda); u otro organismo que desempeñe dichas funciones (Sudáfrica). Los órganos garantes cumplen importantes funciones en relación con la protección del derecho de acceso – resolviendo apelaciones y reclamos en caso de vulneración del mismo, pero también en la promoción del acceso a la información y, más ampliamente, de la transparencia gubernamental – recogiendo información sobre la implementación de la política, capacitando funcionarios o educando al público.

No existe obligación legal o necesidad de establecer un organismo autónomo que vele por la protección y promoción del derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, la jurisprudencia y los estándares internacionales en la materia han reconocido ciertas obligaciones positivas de los Gobiernos para proteger este derecho, como establecer procedimientos

⁷ Entre otros, OCDE, 2005, "Public Sector Modernization: Open Government," OECD Policy Brief, February, OECD Publishing, Paris; OCDE, 2010, *Open Government Survey*; OCDE 2011, "The Call for Innovative and Open Government: An overview of country initiatives".

⁸ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información puede ser consultada en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/leyes/&a=LFTAIPG.pdf

⁹ La Ley de Transparencia puede ser consultada en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

¹⁰ Ley de Protección de Datos de Carácter Personal (Ley 19,628): <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=141599>

¹¹ Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/leyes/&a=LFPDPPP.pdf

¹² Mauricio, Merino, 2007. «El desafío de la transparencia organizacional», en Jorge, Bustillos Roqueñi, y Miguel, Carbonell, (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM, México; Paul G. Thomas, 2010. "Advancing access to information principles through performance management mechanisms: The case of Canada", WBI Governance Working Paper Series, Washington, DC.

¹³ Cejudo, Guillermo, Sergio López-Ayllón, y Alejandra Ríos Cazares. 2011. "Assessing transparency across levels of government in Mexico: Rules, institutions and practices." Presentado en la Primera Global Conference on Transparency Research, Newark, New Jersey.

adecuados para procesar solicitudes de acceso y capacitar a los funcionarios públicos responsables de atender dichas solicitudes¹⁴. En este sentido, la experiencia internacional sugiere que una de las formas más efectivas de cumplir con estas obligaciones es mediante la creación de un organismo especializado que lleve a cabo dichas funciones.

TABLA 1.1 Modelos de órganos garantes de transparencia y acceso a la información

TIPO	EJEMPLOS
Comisionados	Escocia, Reino Unido, Eslovenia
Comisión o Instituto	México, Francia, Chile
Defensoría del Pueblo/ Ombudsman recibe funciones de órgano garante/regulador	Perú, Suecia, Nueva Zelanda
Otro organismo con funciones de órgano garante/regulador	Sudáfrica

Fuente: Elaboración propia

En México, la política de transparencia y acceso a la información pública surgió después de que tuviese lugar la primera alternancia presidencial en más de siete décadas. El concepto de transparencia se introdujo primero en la arena electoral, para ampliarse posteriormente a ciertas áreas administrativas¹⁵. Una decisión de la Corte Suprema en 1996 abrió la puerta hacia un entendimiento más amplio del concepto de transparencia. Finalmente, se garantiza plenamente el derecho de acceso a la información y se formula una auténtica política de transparencia, a partir del año 2000 con la alternancia política, y en 2002 con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), resultado de la confluencia de distintos actores e intereses en el contexto específico de un cambio en el sistema de partidos políticos mexicano¹⁶.

La creación del IFAI en el año 2002, como agencia responsable de la implementación y cumplimiento de la Ley, marcó un hito en cuanto a la creación de las estructuras administrativas necesarias para la plena implementación de la política de acceso a la información. Desde entonces, México ha establecido un complejo sistema institucional para la implementación de la transparencia y el acceso a la información, que incluyó la adopción de legislación y la creación de agencias especializadas no sólo a nivel federal sino también a nivel subnacional y municipal¹⁷. En este tiempo, el IFAI se ha convertido en un referente de buenas prácticas para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de transparencia y resolver apelaciones de los ciudadanos que ven denegado su derecho de acceso a la información pública.

Por su parte, en Chile, la política de transparencia surge en el contexto de preocupación por la modernización de la gestión pública y se orienta a satisfacer un derecho de tercera generación¹⁸. La transparencia aparece así asociada a los impulsos modernizadores del aparato administrativo del Estado, que buscan garantizar un uso adecuado de los recursos públicos y, con ello, abren espacios para un progresivo reconocimiento de los derechos de los ciudadanos¹⁹. En este sentido, la creación del CPLT en 2009, como órgano encargado de implementar la Ley y de velar por su cumplimiento, si bien expresa en términos institucionales la voluntad de garantizar el ejercicio ciudadano del derecho de acceso y la efectiva implementación de la política de transparencia, también ha encontrado resistencias. Por lo tanto, se ha requerido un proceso de instalación institucional para afianzar el espacio del CPLT frente a otros organismos del Estado (que tienen competencias en la materia o que por su naturaleza autónoma plantean dudas para sujetarse a la nueva legislación) y posicionarse ante los ciudadanos²⁰.

Dados los distintos contextos de formulación de las políticas de transparencia y de creación de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información en Chile y México, así como las diversas características de estos casos, el contraste entre ellos plantea cuestiones

¹⁴ Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Septiembre del 2006. En relación a los estándares, ver Diez Principios del Derecho a Saber de *Open Society Institute* (http://right2info.org/resources/publications/JI10PrinciplesR2K_Principlesonly.doc) y las decisiones del Consejo de Europa (Principio IX de las Recomendaciones sobre Acceso a Documentos Oficiales del 2002) y de la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE) en su revisión del año 2007 sobre el acceso a la información.

¹⁵ Cejudo et al. 2011, op. cit., p. 6-7.

¹⁶ Cabrero y López Ayllón 2007 citado en Cejudo et al. 2011, op. cit., p. 7.

¹⁷ En el año 2006, los 32 estados mexicanos ya contaban con sus respectivas leyes y organismos de transparencia y acceso a la información pública. Esto generó una gran heterogeneidad y asimetría en los estándares para garantizar el ejercicio del derecho, lo que motivó una reforma constitucional (2007) para homogeneizar el ejercicio del derecho (Presentación de Cecilia Azuara en la videoconferencia de intercambio entre el IFAI y la Dirección Provincial Anticorrupción de la Provincia de Santa Fe, 23 de febrero de 2012).

¹⁸ M. Olavarria Gambi, 2012, *La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile*, BID/CPLT, p. 14.

¹⁹ Olavarria op. cit., p. 31-32.

²⁰ Ibid.

de interés y permite preguntarse qué tienen en común, qué los diferencia, qué lecciones puede adoptar cada organismo de la experiencia del otro, y por último, qué aprendizaje pueden extraer otros países y otros organismos similares a partir de su experiencia y ejemplo. Responder estas cuestiones es el propósito de este estudio.

En este sentido, los casos de Chile y México ilustran que el camino de la transparencia y el acceso a la información no es automático, sino que requiere de la existencia y el efectivo funcionamiento de organismos especializados que cuenten con los poderes y facultades necesarias para garantizar la vigencia del derecho de acceso y para impulsar y supervisar la implementación de las medidas necesarias para fortalecer la transparencia gubernamental²¹. Además, estos casos ilustran que la implementación de las políticas públicas de transparencia y acceso a la información no sólo requiere un diseño institucional adecuado, sino que también precisa de las garantías necesarias para asegurar el rendimiento efectivo e independiente de dichos órganos especializados (tales como presupuesto suficiente, personal capacitado, prácticas administrativas y de gestión adecuadas, liderazgo, etc.). Asimismo, estos casos ilustran que diferentes soluciones de diseño institucional pueden producir resultados igualmente efectivos en términos del rendimiento de los órganos garantes de transparencia. Por último, estos casos permiten entender que, pese a sus diferencias (sus distintos orígenes, contextos político-institucionales, o diseños organizativos), los órganos garantes de ambos países enfrentan retos y oportunidades comunes, lo que abre un espacio para el intercambio de experiencias y conocimientos institucionales.

TABLA 1.2 Funciones típicas de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información

FUNCIONES TÍPICAS	PAÍS					
	Chile	Irlanda	Macedonia	México	Serbia	Reino Unido
Recibir y revisar quejas de solicitantes	X	X	X	X	X	X
Revisar excepciones	X	X	X	X	X	X
Ordenar la liberación de información (obligatoria)	X	X	X	X	X	X
Monitoreo y promoción de la implementación	X	X	X	X	X	X
Monitoreo de transparencia activa	X	X	X	X	X	X
Capacitación de funcionarios públicos	X	-	X	X	X	-
Guía para las autoridades sobre la interpretación de la ley	X	X	X	X	X	X
Concienciación del público	X	X	X	X	X	X
Asistencia a solicitantes	X	X	X	X	X	X
Recoger información y reportar sobre la implementación (estadísticas)	X	X	X	X	X	X
Recomendaciones sobre legislación existente y propuesta	X	-	-	X	X	X

²¹ Es decir, requiere del funcionamiento en la práctica de instituciones. Para un argumento similar, ver Fung, Graham, y Weil (2007), Heald (2006).

La información utilizada para este trabajo ha sido compilada a través de un cuestionario especialmente desarrollado a tal efecto²², que ha sido completado por las áreas técnicas correspondientes de cada órgano garante (el CPLT de Chile y el IFAI de México)²³. Además, se ha incorporado la información presentada en una serie de cuatro videoconferencias realizadas entre diciembre de 2010 y marzo de 2011 para intercambiar conocimientos entre ambos órganos garantes. También se desarrolló una reunión presencial (Santiago de Chile, abril del 2011) en la que se discutió sobre cada uno de los temas, así como sobre la estructura y desarrollo de este documento. Asimismo, se ha incorporado información presentada en videoconferencias desarrolladas en los años 2011-2012 entre ambos organismos y otros órganos garantes de la región. Por último, la investigación ha consultado documentación propia de ambos organismos, legislación relevante, literatura especializada, reportes de distintas organizaciones y prensa, entre otras fuentes.

Los siguientes capítulos de este trabajo abordan, primero, el marco normativo e institucional de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. El cuarto capítulo presenta el organigrama y analiza el modelo de gestión de ambos órganos garantes. En el capítulo quinto se estudia el presupuesto, la gestión de recursos humanos y la comunicación interna y externa del CPLT y del IFAI. El sexto capítulo se centra en la protección de datos personales y el papel de ambos órganos garantes en esta materia. El diseño y desarrollo de indicadores de gestión y resultados es el tema que aborda el capítulo séptimo, mientras que el octavo analiza el uso de tecnologías de la información y comunicación por parte de los órganos garantes para una implementación eficaz de la transparencia y el acceso a la información pública. El capítulo final ofrece las principales conclusiones sobre los temas abordados previamente y, al mismo tiempo, extrae lecciones que pueden ser útiles para otros órganos garantes, no sólo en relación a los temas que constituyen el eje central de este trabajo, sino también acerca del proceso de intercambio de conocimiento entre el CPLT y el IFAI.

²² Véase Anexo 2.

²³ El cuestionario fue elaborado por el Programa de Transparencia y Acceso a la Información del Instituto del Banco Mundial.



CAPÍTULO 2
**EL RÉGIMEN DE
ACCESO A LA
INFORMACIÓN
PÚBLICA EN CHILE:
MARCO NORMATIVO
E INSTITUCIONAL**

2.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta el marco normativo e institucional del régimen de acceso a la información pública en Chile, con el fin de conocer mejor el contexto en el que fue establecido y desarrolla sus actividades el Consejo para la Transparencia (CPLT) como órgano garante de este régimen. Conocer el marco normativo es indispensable para comprender la manera en que el régimen de acceso ha sido institucionalizado e implementado en cada país y, por lo tanto, para abordar el análisis desarrollado en los siguientes capítulos.

El marco normativo no sólo garantiza el derecho de acceso a la información pública (AIP), sino que establece también las disposiciones necesarias para su ejercicio efectivo por parte de los ciudadanos, así como las directrices y estándares que deben cumplir los organismos públicos para la óptima implementación de la política pública de acceso a la información y transparencia del Estado.

La Ley de Acceso a la Información Pública de Chile, aprobada en 2008, es la pieza fundamental del marco normativo en materia de transparencia. Puesto que Chile es un Estado unitario, el ámbito de aplicación de la ley incluye todo el territorio nacional. La ley crea el CPLT como órgano autónomo encargado de fiscalizar su cumplimiento, resolver los reclamos de la ciudadanía, dirimir si un organismo puede o no negarse a entregar información y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes. Regulaciones complementarias establecen otras agencias en el ámbito del Ejecutivo, como la Comisión de Probidad, con competencias de coordinación e implementación en la materia. Además, para garantizar el ejercicio efectivo de la ley, se crea una Red de Enlaces en los organismos públicos, encargados de gestionar en cada uno de ellos las solicitudes de acceso y de velar por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa.

Este capítulo describe y analiza el marco normativo del acceso a la información en Chile. La siguiente sección describe el marco normativo en materia de acceso y transparencia, discutiendo además de la Ley de Acceso, otras leyes y regulaciones relevantes. La tercera sección se centra en la conformación y atribuciones del Consejo como órgano garante del régimen de acceso, mientras que la sección cuarta analiza otras agencias con competencias en este ámbito, así como el funcionamiento de la Red de Enlaces en los organismos públicos y su relación con el Consejo. Esta sección analiza también las funciones de capacitación de los funcionarios públicos que realiza el CPLT. La sección quinta presenta el marco normativo e institucional en materia de administración de archivos y registros. Finalmente, la última parte presenta algunas conclusiones.

2.2 ESTRUCTURA NORMATIVA DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con anterioridad a la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, los principios de probidad y transparencia ya estaban garantizados en la Constitución chilena y en diversas leyes. Esta sección describe el marco normativo que regula el ejercicio del acceso a la información y la transparencia en Chile, y presta especial atención al origen y adopción de la Ley de Acceso.

2.2.1 El marco constitucional y la legislación anterior a la Ley de Acceso

El artículo 8 de la Constitución Política de Chile²⁴ reconoce la necesidad de velar por el cumplimiento del principio de probidad administrativa y de asegurar la transparencia de la información que generan los órganos públicos:

El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

El cumplimiento de dichas funciones es atribuido a la Contraloría General de la República como órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. Asimismo, el Estatuto Administrativo y sus modificaciones, que contienen la legislación que regula las relaciones laborales de los trabajadores del Sector Público, también abarca temas referidos a la probidad y la transparencia.

Si bien la transparencia y la probidad en las funciones públicas eran principios constitucionales, y diversas leyes recogían obligaciones en la materia, fue en 2009 que entró en vigor una ley integral en la materia, la cual creó un marco jurídico seguro e integral, y estableció el entramado institucional para su cumplimiento.

CUADRO 2.1 Legislación de transparencia y probidad anterior a la Ley de Acceso

Leyes anteriores a la aprobación de la Ley de Acceso, relevantes desde el punto de vista de la transparencia y probidad de las actuaciones públicas:

- Ley N°10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto Supremo N°2.421/1964, del Ministerio de Hacienda (D.O. 10 de julio de 1964).
- Ley N°18.995, 10 de julio de 1964, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.
- Ley N°19.553, que concede asignaciones de modernización y otros beneficios que indica a los funcionarios públicos (D.O. 4 de febrero de 1998).
- Ley N°19.628, sobre protección de la vida privada o de la información de carácter personal en registros o bancos de datos por organismos públicos o por particulares (D.O., 28 de agosto de 1999).
- D.F.L N°1/19.653, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (D.O. 17 de noviembre de 2001).
- Ley N°19.863, 6 de febrero de 2003, sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la Administración Pública y normas sobre gastos reservados.
- Ley N°19.862, que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos (D.O. 8 de febrero de 2003).
- Ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (D.O. 29 de mayo de 2003).
- Ley N°19.882, regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica (D.O., 23 de junio de 2003).
- Ley N°19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (D.O. 30 de julio de 2003).
- Ley N°19.884, sobre Transparencia, control y límite del gasto electoral (D.O., 5 de agosto de 2003).
- Ley N°19.885, 6 de agosto de 2003, norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos.
- D.F.L. N°29/2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo (D.O. 16 de marzo de 2005).

²⁴ Constitución Política de la República de Chile de 1980, incluyendo las reformas realizadas en 2005. Cf. <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/242302.pdf>. Sobre el artículo 8, véase <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/368/4/HLArt8CPR.pdf>

2.2.2 Origen y adopción de la Ley de Acceso a la Información Pública

La Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública fue aprobada por ambas cámaras del Congreso en enero del 2008 y promulgada el 20 de agosto del mismo año²⁵. Entró en vigor el 20 de abril de 2009.

La Ley de Acceso tiene su origen en un proyecto de ley presentado al Congreso por moción de los senadores Hernán Larraín (UDI) y Jaime Gazmuri (PS) en enero de 2005, cuando ambos ejercían la presidencia y vicepresidencia del Senado. El proyecto de ley original proponía modificar varios cuerpos legales con el fin de introducir mecanismos para hacer públicas las actuaciones y resoluciones de distintas autoridades y funcionarios²⁶.

En noviembre de 2006, conforme a la reforma constitucional del 2005 y en el marco de la Agenda de Probidad y Transparencia impulsada por la Presidenta Michelle Bachelet, el gobierno aprovechó la tramitación del proyecto mencionado para sustituir completamente su texto por uno nuevo que, a diferencia del original, proponía un cuerpo normativo especial para la materia. Mientras se tramitaba el proyecto, se hicieron ya algunos avances en materia de transparencia. Así, en diciembre de 2006, se dictó el Instructivo Presidencial N°008, que exigía a los servicios y organismos de la Administración Central del Estado publicar información sobre el personal, contrataciones públicas y transferencias, entre otros, en los sitios de Internet de cada institución.

El objetivo de la Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública es acercar la administración del Estado a los ciudadanos al garantizar y facilitar el acceso a la información de los organismos públicos, con el propósito de promover la participación y mejorar la rendición de cuentas de la gestión pública. Esta ley regula:

- El principio de transparencia de la función pública.
- El derecho que le cabe a todas las personas de tener acceso a la información de los organismos del Estado.
- Los procedimientos para ejercer y proteger ese derecho.
- Las excepciones para la publicación de la información.

En específico, la ley define la información que los organismos del Estado deben mantener a disposición del público en sus sitios institucionales, y establece los procedimientos para solicitar información pública. Además, en su artículo 32, crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), órgano autónomo que vela por el cumplimiento de la normativa.

La Ley de Acceso garantiza y desarrolla el derecho de acceso a la información pública en dos dimensiones: (a) Transparencia activa: la publicación de información a través de los sitios de Internet de los organismos y servicios obligados a cumplir con la Ley, y (b) Transparencia pasiva o derecho de acceso: el deber de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información, salvo que lo impida una razón de secreto o reserva estipulada por ley.

De acuerdo con la ley, la frase "información pública" se refiere a todos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que le sirven de sustento y los procedimientos que se utilizan para su dictado, salvo las excepciones que establece la Ley de Acceso y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones mencionadas.

²⁵ El texto de la Ley puede consultarse en: <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/276363.pdf>

²⁶ Para más información sobre el proceso de formulación y aprobación de la Ley de Acceso, ver http://www.probidaytransparencia.gob.cl/assets/files/documentos/constitucion_y_leyes/historia_de_la_ley_n20.285_bcn.pdf

El universo de sujetos obligados incluye a los ministerios, intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, municipalidades y todos aquellos servicios y organismos que han sido creados para dar cumplimiento a la función administrativa. También deben cumplir con todas las disposiciones de la Ley las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Los organismos constitucionalmente autónomos sólo tienen la obligación de cumplir con las disposiciones de Transparencia Activa, pero deben generar sus propios mecanismos internos para gestionar solicitudes de información (aunque sin estar sometidos al control del CPLT). Las empresas públicas o sociedades donde el Estado tenga más del 50% de sus acciones o mayoría en su directorio están obligadas a mantener actualizada cierta información (por ejemplo, marco normativo, composición del directorio, remuneraciones, etcétera).

Además de la Ley de Acceso, existen otros mecanismos formales como reglamentos, instructivos, circulares y oficios que complementan el marco normativo. Además la implementación de la ley ha requerido de una serie de instrucciones para facilitar su cumplimiento. Ver Apéndice 1 al final de este capítulo.

2.3 EL ÓRGANO GARANTE: EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

El Consejo para la Transparencia (CPLT) es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley de Acceso a la Información Pública, y que tiene como principal labor velar por el buen cumplimiento de la ley que lo crea²⁷. La jurisdicción del CPLT alcanza todo el territorio nacional, aunque no cuenta con oficinas descentralizadas.

2.3.1 Conformación y funciones del órgano garante

La estructura del CPLT está encabezada por un Consejo Directivo, conformada por cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado – cuya aprobación requiere dos tercios de sus miembros en ejercicio. A este Consejo Directivo le corresponde la dirección y administración superiores del órgano garante. Los Consejeros duran seis años en su cargo, pudiendo ser designados para un solo período adicional. Pueden ser removidos de su cargo únicamente por decisión de la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados.

En la primera designación de los cuatro consejeros, en octubre de 2008, se hizo la excepción de nombrar a dos consejeros por la mitad del periodo legal (3 años), con el objetivo de permitir la renovación de los consejeros por pares en adelante. La presidencia del Consejo la asumen los consejeros en forma rotatoria, por 18 meses, siendo elegidos entre ellos.

El Presidente del Consejo tiene, conforme a la ley, como único poder específico el ejercer el voto decisivo en caso de empates. La norma le ha conferido también la calidad de vocero y representante político de la organización.

²⁷ Para mayor información, véase: <http://www.consejotransparencia.cl/>

CUADRO 2.2 Funciones y atribuciones del Consejo para la Transparencia

La Ley de Acceso a la Información Pública consagra las siguientes funciones y atribuciones del Consejo:

1. Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley y aplicar sanciones en caso de infracción.
2. Resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad con esta ley.
3. Promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información por cualquier medio de publicación.
4. Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención al público a dicha legislación.
5. Formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado tendientes a perfeccionar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que posean.
6. Proponer al Presidente de la República y al Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información.
7. Realizar, directamente, o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información.
8. Realizar actividades de difusión e información al público sobre las materias de su competencia.
9. Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley.
10. Velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado.
11. Colaborar con y recibir cooperación de órganos públicos y personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras en el ámbito de su competencia.
12. Celebrar los demás actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
13. Velar por el adecuado cumplimiento de la Ley N° 19.628 de protección de datos de carácter personal por parte de los órganos de la Administración del Estado.

2.4 OTROS ACTORES INSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN DE ACCESO

El diseño institucional para la implementación del régimen de acceso a la información pública en Chile sigue un modelo integrado. El CPLT actúa como órgano de fiscalización, mientras que una comisión asesora ministerial, la Comisión de Probidad y Transparencia, tiene competencias y atribuciones como órgano de coordinación de la implementación de la ley²⁸. Mientras la Comisión está a cargo de la implementación de la Ley de Acceso en el Poder Ejecutivo, el CPLT fiscaliza y supervisa su cumplimiento en todo el territorio nacional. La Comisión es la contraparte del Consejo en representación de los organismos que pertenecen a la organización central del Estado. Adicionalmente, el CPLT ha establecido relaciones con otros organismos públicos para garantizar el cumplimiento de la Ley de Acceso, colaborando y facilitando el proceso de designación de enlaces²⁹.

²⁸ Este diseño institucional es similar al de Canadá.

²⁹ Cf. también la sección sobre comunicación en el capítulo "Estructura y funcionamiento administrativo" más adelante.

2.4.1 Comisión de Probidad y Transparencia

La Comisión de Probidad y Transparencia³⁰, perteneciente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), es una comisión asesora ministerial creada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia (establecida el 20 de marzo de 2008 a través del Decreto N° 30 de SEGPRES). Es un órgano que apoya al Ministerio en el seguimiento, estudio y análisis de la Agenda de Probidad y Transparencia del gobierno. Sus tareas incluyen:

- estudiar y analizar la normativa nacional e internacional vigente;
- proponer mejoras legales y administrativas sobre probidad, transparencia y modernización de procedimientos administrativos;
- colaborar en el estudio, análisis y propuestas de medidas destinadas a fortalecer la probidad y la transparencia; y
- apoyar la ejecución de las leyes que forman la Agenda de Probidad y Transparencia.

La Comisión apoya a los servicios y organismos de la Administración Central del Estado para implementar eficazmente la Ley de Acceso. Con este fin, ha desarrollado actividades en diversos ámbitos³¹:

→ **Difusión:** Después de generar la Red de Enlaces, y en preparación para la entrada en vigor de la ley, la Comisión desplegó una campaña de difusión de sus contenidos a nivel nacional, alcanzando a más de 3,200 funcionarios. Se prestó además asesoría a los organismos públicos y se elaboraron materiales y documentos de apoyo. Se hicieron también presentaciones informativas sobre la ley a la sociedad civil y los medios de comunicación.

→ **Transparencia activa:** La Comisión desarrolló una propuesta de formato homogéneo para la publicación de información, con su respectivo programa de carga de datos³². Este sistema de transparencia activa está alojado en el sitio www.transparencia.cl. Además, se puso a disposición de los funcionarios una plataforma de E-Learning de Transparencia Activa en el sitio de la Comunidad Tecnológica Gubernamental. La Comisión da seguimiento a la información que los servicios publican y presta apoyo para asegurar el cumplimiento de los estándares exigidos por la ley.

→ **Gestión de solicitudes:** Se desarrolló un Sistema de Gestión de Solicitudes de Acceso a Información Pública, que permite presentar solicitudes de acceso a través de los sitios electrónicos de las instituciones e informarse respecto del estado de la solicitud. Además, se diseñó un formulario estándar codificado para presentar las solicitudes de acceso a información por escrito, en forma personal, en cada órgano o servicio público. La Comisión cuenta con un Observatorio de la Transparencia que permite obtener información en línea de las solicitudes que ingresan a los servicios y el estado en el que se encuentran.

→ **Programa de Mejoramiento de Gestión Sistema de Acceso a Información Pública (PMG SAIP):** La Comisión cumple tareas de coordinación, asistencia técnica y validación del PMG SAIP, que ha sido diseñado específicamente para fortalecer la gestión pública y dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley. La Comisión ha diseñado nuevas herramientas técnicas de acompañamiento a los servicios comprometidos y elaboración de un detallado plan de trabajo³³.

Además, la Comisión desarrolló un plan de trabajo en materia de Gestión de Archivos Públicos, cuyo objetivo fue entregar a los órganos y servicios públicos un conjunto de prácticas de trabajo, herramientas tecnológicas y apoyo para la adecuada implementación de la normativa en materia de archivos. Además, se constituyó un equipo de asesores para transferir mejores prácticas en el manejo de documentos, y se suscribió un acuerdo de cooperación con el Archivo Nacional.

³⁰ Para mayor información, véase: <http://www.leydetransparencia.gob.cl/>

³¹ Basado en información disponible en <http://www.probidadytransparencia.gob.cl/comision-de-probidad/nuestro-trabajo> (acceso Marzo 17, 2012).

³² El proceso de homogeneización de la carga de información por parte de los servicios tiene un componente normativo. Las obligaciones legales surgen de dos fuentes: la propia Ley de Información Transparencia e Información Pública y las Instrucciones Técnicas de cumplimiento que establecen qué se debe publicar y cómo. La obligación se complementa con reglamentaciones establecidas en oficios e instructivos. Ver Videoconferencia de Intercambio entre el CPLT y la Dirección de Transparencia de la Provincia de Santa Fe (Argentina) [21 de diciembre del 2011]. Ver también la lista de "Otra regulación relevante" en este capítulo.

³³ Para mas información, <http://pmgsaip.leydetransparencia.cl>

2.4.2 Red de enlaces en los organismos de gobierno

Fundado en el principio de la colaboración, el CPLT ha establecido vínculos con diferentes organismos de la administración del Estado (OAE) para la realización de tareas tendientes a transparentar la función pública. Específicamente, el artículo 34 de la Ley de Transparencia manifiesta expresamente este espíritu de cooperación mutua y necesaria.

Designación de enlaces

La Ley de Acceso ha conferido al CPLT (artículo 33) las atribuciones de dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los OAE, y de requerir a éstos que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención al público a dicha legislación (art. 33, letra d), además de colaborar con y recibir cooperación de órganos públicos y personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, en el ámbito de su competencia (art. 33, letra k).

En este contexto, en mayo de 2009, el CPLT dictó la Instrucción General N° 2 sobre designación de “enlaces”, estableciendo que “son las autoridades, jefaturas o jefes superiores de los OAE quienes deberán designar, dentro de los cinco días siguientes a la publicación de este acuerdo, a uno/a o más funcionarios/as de dicha repartición con el objeto de que operen como su ‘enlace’ con el CPLT” para los fines que la misma instrucción señala. Con este funcionario encargado de las labores relacionadas con las obligaciones de acceso (“enlace”), se crea un canal oficial para las comunicaciones entre el CPLT y los OAE.

El proceso de designación o nombramiento del enlace en cada organismo depende de las características de cada entidad y su estructura orgánica. No existen normas y procedimientos internos que se refieran a la designación de enlaces, por lo que el nombramiento responde a lógicas muy diversas, de acuerdo con los sistemas de gestión de solicitudes de información específicos. En este sentido, el informe “Tipos de modelos de gestión de información, con foco en la gestión interna del servicio y la política pública de Transparencia en sujetos obligados por la Ley N° 20.285”, de Mauricio Olavarría³⁴, señala que:

no hay una manera o medio único de materializar la solicitud, ni existe un patrón común por tipo de organismo [...] en todos los casos se encontró que hay al menos una persona encargada de recibir las solicitudes y hacerse cargo de su tramitación, aunque no hay dedicación exclusiva a esta tarea [...] no hay claridad en quién es responsable de una solicitud en que la información solicitada no está en poder del organismo consultado, pero que de todas maneras corresponde a información pública identificada por la Ley N° 20.285. Algunos organismos derivan internamente la solicitud y la gestionan, de todas maneras, dentro de los plazos; otros dan aviso, tanto al solicitante como al organismo que posee la información, mientras que otro grupo sólo avisa que esa información no se encuentra en el organismo consultado.

El CPLT desarrolló un proyecto orientado a promover y facilitar el proceso de designación de enlaces mediante la comunicación, directa, permanente y efectiva con los funcionarios encargados de cada organismo. Como resultado, se generó un catastro del total de organismos públicos obligados a dar respuesta a la Instrucción General N° 4. Inicialmente se incorporaron los órganos y servicios de la administración central, incluyendo a las secretarías regionales ministeriales (Seremis), gobernaciones e intendencias, como también a las municipalidades. Posteriormente se sumaron las corporaciones municipales y las universidades del Estado de Chile, ya que su obligación hacia el CPLT fue corroborada por los Tribunales de Justicia. De acuerdo con este catastro, el universo de entidades obligadas a informar de la designación de enlaces incluye 22 ministerios con sus 32 subsecretarías; 15 intendencias; 53 gobernaciones provinciales; 345 municipios y 55 corporaciones municipales.

Sobre el perfil y dedicación de los enlaces, en el caso de los organismos centrales (como ministerios o subsecretarías) se observa un mayor número de enlaces dedicados de forma exclusiva al tema de la transparencia. Estos enlaces son, mayoritariamente, abogados. Esto

³⁴ Consultor, Servicio de Consultoría solicitado por la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia, febrero 2010.

podría explicarse porque tienen conocimientos legales y de la Ley de Transparencia, así como de los amparos o reclamos interpuestos en el CPLT en contra del organismo en el que trabajan. En los municipios, en cambio, se observa mayor heterogeneidad de profesiones entre los enlaces, que incluyen personal administrativo e informático. Los enlaces en los municipios, en general, tienen bastantes años de experiencia laboral y más experiencia en su lugar actual de trabajo.

Relación entre el CPLT y los enlaces

En relación con los enlaces, la tarea principal del CPLT como órgano de control consiste en dar a conocer su funcionamiento y mantener su interrelación con los OAE, en cuanto a flujos de información y reciprocidad de solicitudes, consultas, reclamos y/o recomendaciones, además de las actividades de capacitación. De esta manera, se busca que el enlace en los organismos públicos tenga un acceso expedito y efectivo a procedimientos, resoluciones y toda la gama de actividades desarrolladas por el CPLT en pro de la cultura de la transparencia, así como de proporcionarle las herramientas técnicas relacionadas con el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y su entrega al ciudadano que la requiere.

Así, la relación formal entre el órgano de control y los “enlaces” se traduce en:

- facilitar el desarrollo de las funciones del CPLT y permitir que los OAE puedan acceder por un medio rápido y expedito a toda comunicación que éste les dirija,
- que se puedan ejercer adecuada y oportunamente los derechos, cargas y facultades de la Ley de Transparencia,
- obtener asistencia técnica especializada dentro del marco del Derecho de Acceso a la Información y Transparencia Activa,
- coordinar actividades de apoyo, así como también de promoción y difusión, tanto de los derechos y procedimientos que establece la Ley como de las funciones del CPLT y, en general,
- servir de contraparte válida para con las entidades obligadas por la Ley N° 20.285.

Además, se han sumado otras relaciones entre el CPLT y los enlaces, tales como:

- **Gestión de Sistema Anticipado de Resolución de Conflictos (SARC):** una vez seleccionados los casos para este tipo de salidas, el CPLT contacta vía telefónica al enlace del organismo reclamado, le expone el procedimiento en el que se encuentra el caso actualmente y sus beneficios. Para ello, se le presenta el objeto mismo del reclamo, es decir, se le indica cuál es la información solicitada por el reclamante. Se evalúa la disposición con el enlace y si es positiva, se genera un compromiso de entrega de información al reclamante.
- **Gestión de Seguimiento de Decisiones:** Una vez recibida una denuncia de incumplimiento de la decisión por parte del ciudadano requirente – sea porque no se ha recibido respuesta del organismo o, porque recibida y analizada tal respuesta, a juicio del ciudadano, no se ajusta a lo resuelto en la decisión- se generan gestiones con el enlace del organismo requerido para que efectúe, en un breve plazo, sus observaciones al respecto.
- **Gestiones officiosas varias:** entre estas actividades se incluye la coordinación de las partes, verificación de canales de comunicación, y coordinación de visitas técnicas de profesionales de CPLT para resolución de casos, entre otras.
- **Retroalimentación:** el enlace posee la importante función de generar aprendizaje práctico para el actuar del CPLT, ya sea a través de insumos específicos (evaluación de satisfacción; consulta pública respecto de Instrucción General sobre Transparencia Activa; Auto-fiscalización; Gestión Municipal sobre Transparencia; Consulta pública sobre Protección de Datos, etc.), o mediante las actividades en que da a conocer su parecer a través de los canales de CPLT.

2.4.3 Capacitación de servidores públicos

Las actividades de capacitación y promoción desarrolladas por el CPLT en relación con los enlaces tienen por objetivo dar cumplimiento a las tareas legalmente encomendadas de capacitación de funcionarios públicos en materia de transparencia y acceso a la información, y de difusión sobre las materias propias de la Ley. Se emplean diversas metodologías educativas y de difusión para tener un impacto efectivo a nivel nacional. Estas actividades son realizadas en su mayoría por la Unidad de Promoción y Clientes.

El CPLT orienta su plan de capacitación a los enlaces identificando objetivos específicos y diferenciando diversos niveles de profundidad de los contenidos. Esta adecuación se basa, principalmente, en la demanda y comentarios de los funcionarios respecto a la Ley y la implementación de la misma en cada uno de sus organismos.

En el caso específico de los enlaces municipales, existen necesidades de capacitación más generales, relacionadas con los temas de la Ley de Transparencia y el papel que desempeña el CPLT, así como de las limitaciones y falencias en relación con las obligaciones de Transparencia Activa. En el caso de los enlaces de los organismos centrales, sus necesidades de capacitaciones resultan ser más específicas, incluyendo la interpretación de la Ley, la distinción entre información pública y reservada, la jurisprudencia de decisiones del Consejo, y los criterios que utilizará el CPLT en los procesos de fiscalización que se realizarán más adelante.

Con base en las actividades desarrolladas durante el año 2010 por la Unidad de Promoción y Clientes, se pueden identificar las siguientes etapas en la coordinación de actividades de capacitación para enlaces:

- **Planificación.** En esta etapa inicial se evalúan las necesidades de aprendizaje, se identifica el tipo de enlace y los contenidos a impartir, y se elabora una propuesta de programa (que especifica el número de actividades a realizar, lugares y fechas).
- **Coordinación.** A continuación, se identifican los enlaces que participarán en la capacitación (organismos centrales, gobernaciones, municipalidades), se les contacta, y se entrega la información sobre la actividad de capacitación. Además, se realiza un seguimiento de la convocatoria, se invita a otras instituciones afines, se dispone el apoyo logístico y se confirman los relatores.
- **Ejecución.** En esta etapa se realizan las actividades de capacitación planificadas, se resuelven consultas, y se reciben los insumos y reacciones de los participantes.
- **Evaluación.** Por último, se realiza una encuesta de satisfacción de los participantes y de comprensión de los contenidos impartidos.

Además, el CPLT ha desarrollado diversas iniciativas de plataformas educativas online, cursos e-learning y capacitaciones mediante videoconferencia para promover el aprendizaje continuo de los enlaces en materia de transparencia³⁵.

2.5 ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS

En Chile, hacia 1925, se puso de manifiesto la necesidad de unificar en un solo archivo tanto la documentación colonial como la documentación republicana del período entre 1810-1865. Institucionalmente, esto se tradujo en la creación del Archivo Histórico Nacional, a través del Decreto de 30 de mayo de 1925³⁶. El contenido del decreto establece que el objeto del Archivo Histórico Nacional es reunir toda la documentación de las instituciones de la administración central (coloniales o republicanas), de los archivos municipales, colecciones privadas, archivos notariales y judiciales, e incluso de los manuscritos coloniales que estuviesen conservados en otras dependencias fiscales.

³⁵ Para mayor información, véase: www.educatransparencia.cl

³⁶ Sobre el Archivo Nacional, véase: http://www.dibam.cl/archivo_nacional/contenido.asp?id_contenido=17&id_submenu=75&id_menu=%2013

El alcance y contenido del decreto que creó el Archivo Histórico Nacional fue ampliado en virtud del Decreto con Fuerza de Ley N° 7.217 de 25 de noviembre de 1927, que estableció la creación del Archivo Nacional a objeto de unificar en uno solo los dos archivos que ya existían. Documentalmente hablando, este decreto señaló explícitamente que deberían ingresar al Archivo Nacional, además de los documentos ya establecidos en la legislación anterior, los producidos por las intendencias, gobernaciones, municipalidades, y juntas de vecinos. En términos administrativos, el decreto estableció que el Archivo Nacional contaría con dos secciones: la Histórica y la Administrativa.

Posteriormente, el Decreto con Fuerza de Ley N° 5.200, de 18 de noviembre de 1929, que creó la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, amplió el contenido de fondos documentales que debían ingresar al Archivo Nacional al establecer que también debían incorporarse al Archivo las copias de las sentencias de los Tribunales de Justicia. Asimismo, se han incorporado los documentos procedentes de los servicios públicos creados durante el siglo XX, de empresas estatales y semi-estatales.

Además, es importante destacar algunas disposiciones legales relevantes para la gestión documental:

- El D.F.L. N° 5200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, norma fundamental en la materia, establece la obligación de conservación de documentos públicos, señalando (artículo 14 letra a) que ingresarán al Archivo Nacional los documentos de los Departamentos de Estado que hayan cumplido cinco años de antigüedad, norma aplicable sólo a los ministerios y a los servicios que dependen de éstos. En cuanto a municipalidades, la letra c) del mismo artículo dispone que los libros de actas de dichas entidades ingresarán al Archivo Nacional cuando tengan más de sesenta años de antigüedad.
- El artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría dispone que la Contraloría General de la República hará el examen e inspección de los libros, registros y documentos relativos a la contabilidad fiscal, municipal y de la Beneficencia Pública; efectuará la revisión de cuentas de todas las personas que administren fondos o ciertos bienes y podrá exigir informes, declaraciones o datos a cualquier funcionario sujeto a la autoridad de su control. Respecto de los libros, documentos y cuentas aprobados, se dispone que serán incinerados después de tres años de su revisión definitiva, salvo que el Contralor considere de especial interés conservarlos.
- Respecto a las obligaciones de conservación y expurgo de documentos, la Circular N° 28.704, de 1981, de la Contraloría General de la República, imparte instrucciones relativas a disposiciones legales y recomendaciones en materia de eliminación de documentos.
- Asimismo, cabe mencionar que la Contraloría General de la República mediante diversos dictámenes ha dado aplicación a la normativa anterior, fijando estándares básicos de operación.

Por último, el CPLT ha estado trabajando en diversas iniciativas relativas a la gestión de archivos, entre las que destaca la realización de un diagnóstico y la formulación de recomendaciones sobre la gestión de archivos en las organizaciones del estado³⁷.

³⁷ Este proyecto está financiado con la Donación IDF (proyecto P117937) del Banco Mundial que implementa el CPLT, e incluye un diagnóstico actualizado en materia de archivos así la recomendación de buenas prácticas archivísticas.

2.6 CONCLUSIÓN

La Ley de Acceso a la Información Pública del 2008 y la normas complementarias definen un marco normativo comprehensivo para garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública y la transparencia del Estado en Chile. Dicho marco normativo responde a los estándares internacionales en materia de acceso a la información pública. La primera evaluación del marco legal de diversos países en materia de acceso otorga a Chile una puntuación de 93 sobre 150³⁸.

El modelo institucional chileno es distintivo ya que, a diferencia del caso mexicano, separa las funciones de fiscalización (que corresponden al CPLT) de las funciones de coordinación de la implementación de la Ley de Transparencia (que corresponden a la Comisión de Probidad) en distintos organismos – uno de carácter autónomo y otro dependiente del Ejecutivo. La coexistencia de ambos organismos tiene, por lo tanto, un impacto decisivo en la implementación efectiva del régimen de acceso, agregando un nivel de coordinación y colaboración necesario para la implementación efectiva de la ley. Por ejemplo, la colaboración entre ambos organismos está siendo fundamental para la puesta en marcha del Portal de Transparencia del Estado de Chile.

La designación de enlaces, o funcionarios encargados en los órganos de la administración del Estado, fue facilitada por la Instrucción General N.º 2 emitida por el CPLT. Si bien el proceso de designación o nombramiento del enlace al interior de cada organismo depende de las características de cada entidad y su estructura orgánica, el Consejo promovió y facilitó el proceso de designación mediante la comunicación, directa, permanente y efectiva con los funcionarios encargados de cada organismo. La Red de Enlaces es una pieza fundamental en la implementación de la política de transparencia y acceso a la información. En este sentido, además de las relaciones formalmente establecidas entre el órgano garante y los enlaces (por ejemplo, para obtener asistencia técnica), hay que sumar el desarrollo de otras relaciones informales (tales como el Sistema Anticipado de Resoluciones de Conflictos - SARC), que contribuyen de modo decisivo a la efectividad de dicha política.

En Chile, se ha estimado pertinente actualizar el marco normativo que rige la gestión de archivos dentro de la administración pública. El Gobierno, junto con otros actores relevantes, está impulsando una mesa de trabajo en tal sentido. El CPLT espera contribuir de forma decidida a esta iniciativa con el diagnóstico y análisis comparado de marcos normativos que está llevando a cabo.

El marco legal chileno reconoce el derecho de acceso y establece principios de transparencia activa, al tiempo que crea un efectivo marco institucional para su implementación. Quedan pendientes algunos elementos de regulación de apoyo necesaria para sostener una política de transparencia de largo plazo, como es el caso de una ley de registros y archivos adecuada para estos propósitos. El diseño institucional otorgó al organismo garante las herramientas necesarias para promover el conocimiento de la legislación de acceso y para capacitar al personal encargado de implementarla. En resumen, Chile cuenta con las herramientas legales fundamentales para garantizar, promover e implementar una política de transparencia y acceso a la información pública efectiva y eficiente.

³⁸ Para más información, ver <http://www.rti-rating.org/countrydata.html>

APÉNDICE 2.1

Otra regulación relevante en materia de acceso a información en Chile

La siguiente lista incluye otra regulación relevante en materia de acceso a la información en Chile³⁹:

- El Decreto Supremo N°99/2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Minsegres), estableció el reglamento para la declaración de intereses de las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado, que incluye las actividades profesionales y económicas en que participe (D.O. 28 de junio de 2000).

- El Decreto Supremo N°250/2004, de Hacienda, estableció el reglamento de la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (D.O. 24 de septiembre de 2004), que fue publicada el 30 de julio de 2003.

- El Decreto Supremo N°45/2006, Minsegres, estableció el Reglamento para la Declaración Patrimonial de Bienes de la Ley N° 20.088 (D.O. 22 de marzo de 2006), que detalla los requisitos que deben reunir estas declaraciones para cumplir con la legislación.

- El Instructivo Presidencial N° 008, del 4 de diciembre de 2006, sobre Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado estableció las instrucciones relevantes.

- El Oficio Circular N°3, del Ministerio del Interior y de Hacienda, con fecha 5 de enero de 2007, entregó las directrices comunes para la implementación de dicho Instructivo Presidencial sobre Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado.

- El Oficio Circular N°9, del Ministerio del Interior y de Hacienda, con fecha 6 de marzo de 2007, entregó nuevas directrices para la implementación del Instructivo Presidencial N° 008, del 4 de diciembre de 2006, sobre Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado.

- El Oficio Circular N°12, del Digarante de Presupuestos, del 14 de marzo de 2008, entregó instrucciones para la elaboración y envío de los informes de Dotación de Personal 2008.

- Con el objetivo de asesorar al Gobierno en materias de probidad, transparencia y modernización de los procedimientos

administrativos, así como apoyar la ejecución de las leyes de la Agenda de Probidad, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través del Decreto N° 30 del 20 de marzo de 2008, creó la Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y la Transparencia.

- El Oficio Circular N° 555, del Ministerio del Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, del 30 de abril de 2008, reiteró las instrucciones de los dos oficios anteriores respecto a Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado y definió las fechas de actualización de la información en "Gobierno Transparente".

- El Instructivo Presidencial N° 008, del 27 de Agosto de 2008, para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

- El Oficio Circular N° 106, del Minsegres, del 23 de enero de 2009, dio inicio a la primera etapa de la implementación de la Ley de Transparencia al establecer las primeras directrices para que los organismos se prepararan para las obligaciones de Transparencia Activa, detallando cómo y qué información publicar.

- El Oficio Circular N° 357, del Minsegres, del 26 de marzo de 2009, entregó instrucciones a los organismos públicos para la instalación y el uso del sistema informático para gestionar las Solicitudes de Acceso a Información Pública, los plazos de instalación del software y su compatibilidad con otros sistemas informáticos propios.

- El Oficio Circular N° 396, del Minsegres, del 6 de abril de 2009, entregó instrucciones sobre la distribución del formulario propuesto para ingresar solicitudes de acceso a la información pública y su codificación.

- El Oficio N° 413, del Misegpres, del 13 de abril de 2009, entregó las instrucciones finales sobre Transparencia Activa.

- El 13 de abril de 2009, el Diario Oficial publicó el Reglamento de la Ley N° 20.285, necesario para la correcta ejecución de la normativa.

- El Oficio Ordinario N°637, de Chilecompra, del 16 de abril de 2009, informó sobre la implementación en el Mercado Público del artículo 7) letra e) de la Ley de Transparencia.

³⁹ Información obtenida de <http://www.probidadytransparencia.gob.cl/documentos/oficios-circulares-y-reglamentos> (acceso 19 de marzo del 2012).

- El Decreto N° 20, del Minseggpres, aprobó los estatutos de funcionamiento del Consejo para la Transparencia (D.O. del 23 de mayo de 2009).
- El Oficio Ordinario N°775, del 12 de junio de 2009, estableció un plazo para que los servicios que operaban con sistemas propios para la gestión de solicitudes de acceso a información generaran un conector XML para intercambiar información.
- El Oficio Ordinario N° 1430, del Minseggpres, el 22 de octubre de 2009 invitó a los órganos y servicios de la administración del Estado y las municipalidades a participar en la tercera edición del "Concurso Buenas Prácticas en Transparencia y acceso a la Información Pública en el marco de la ley N° 20.285".
- El Oficio circular N° 343, del Minseggpres, distribuido el 15 de marzo de 2010, instruyó a las autoridades del nuevo gobierno sobre los plazos para el cumplimiento del artículo 7 de la Ley de Transparencia relativas a la obligación de los organismos del Estado de mantener información relevante a disposición del público en sus respectivos sitios de internet.
- El Oficio Ordinario N° 870, del Minseggpres, distribuido el 18 de junio de 2010, precisa los alcances de la normativa previa de Transparencia Activa, incluyendo la del Consejo para la Transparencia, uniforma criterios de la divulgación y detalla instrucciones informáticas para la publicación de los datos. También reitera las instrucciones anteriores sobre la gestión de solicitudes de acceso a información pública. Este oficio comenzó a regir el 1 de julio de 2010.
- El Oficio Ordinario N° 1220, del Minseggpres, distribuido el 25 de agosto de 2010, entrega las directrices para cumplir con la Instrucción General N° 9 del Consejo para la Transparencia, que comenzó a regir el 1 de septiembre de 2010.
- Oficio N° 10, Minseggpres, 03 de enero 2011, Subsecretaría de planificación - Sobre Solicitud acceso a base de datos "Encuesta Familiar Única de Emergencia".
- Oficio N062, Consejo para la Transparencia (CPLT), Sobre realización de estudio de satisfacción de usuarios de funcionarios públicos del Consejo para la Transparencia.
- Oficio N063, CPLT, Sobre comunicación de realización de estudio de satisfacción de usuarios funcionarios públicos del Consejo para la Transparencia.
- Oficio N166, CPLT, 09 Feb 2011, Solicita designaciones y actualización del banner de Gobierno Transparente.
- Oficio N418, CPLT, de 6 abril 2011, Invitación a primera jornada informativa 2011 para servicios que comprometen Programa de Mejoramiento a la Gestión Sistema de Acceso a la Información Pública 2011 (PMG SAIP).
- Oficio N974, Conectores XML, CPLT, 22 de julio 2011, El Ministerio Secretaría General de la Presidencia ha instruido la instalación y el uso del sistema informático de seguimiento y reporte de solicitudes de acceso a información y desarrollo de conector XML.
- Oficio N2255, CPLT, 2 de enero, Implementación del conector XML Fase 2 a contar del 1 de agosto de 2011 al 31 de enero de 2012, con el objeto de mejorar el control de gestión que en la actualidad se efectúa y llevar un correcto seguimiento de las solicitudes de acceso a la información formuladas a la Administración Central.
- Oficio N127, CPLT, 25 de enero 2012, dictado por la Unidad de Modernización del Estado y Gobierno Electrónico que anuncia el reemplazo del portal Chileclíc por Chile Atiende, y las actualizaciones y adecuaciones que en base a ello deben realizarse.



CAPÍTULO 3
**RÉGIMEN DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA EN MÉXICO:
MARCO NORMATIVO
E INSTITUCIONAL**

3.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta el marco normativo e institucional del régimen de acceso a la información pública en México, con el fin de conocer mejor el contexto en el que fue establecido y desarrolla sus actividades el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), como órgano garante de dicho régimen. Conocer el marco normativo es indispensable para comprender mejor el modo en que el régimen de acceso ha sido institucionalizado e implementado en cada país, y por lo tanto para abordar el análisis desarrollado en los siguientes capítulos.

En el ámbito federal⁴⁰, el marco normativo del acceso a la información se articula por medio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)⁴¹, que reglamenta el ejercicio del derecho a la información consagrado en la Constitución Federal (artículo 6). La aprobación de la LFTAIPG en 2002 fue resultado de una acción ciudadana sin precedentes en la historia del país. Su importancia para la construcción democrática, sus estándares internacionales y la generación de un debate público, propiciaron la aprobación de leyes estatales de acceso a la información y colocaron a México como un referente para otros países de América Latina.

El objetivo de la Ley y demás disposiciones secundarias es garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra autoridad federal. Entre sus objetivos destacan el transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas, así como contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Asimismo, la LFTAIPG establece un diseño institucional y un procedimiento específico para el Poder Ejecutivo Federal, y prevé que otros sujetos obligados (Legislativo, Judicial, órganos constitucionales autónomos y otras autoridades federales) establezcan mediante reglamentos o acuerdos de carácter general los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos previstos en la propia Ley.

La siguiente sección de este capítulo describe el marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública en México, presentando no sólo en la Ley de Transparencia, sino también otros ordenamientos relevantes. En la tercera sección se describe la conformación y atribuciones del IFAI como órgano garante del régimen de acceso y transparencia, mientras que la sección cuarta analiza otras agencias con competencias en este ámbito, así como el funcionamiento de las Unidades de Enlace en los organismos públicos y su relación con el IFAI. Esta sección analiza además las funciones de capacitación de los funcionarios públicos que realiza el IFAI. La sección quinta presenta el marco normativo e institucional en materia de administración de archivos y registros. Finalmente, la sección sexta presenta algunas conclusiones del capítulo.

⁴⁰ Dada la estructura del Estado mexicano de tipo federal, cada entidad federativa tiene facultades para expedir su correspondiente Ley de transparencia y acceso a la información, mientras que el Congreso de la Unión tiene atribuciones para legislar en el orden federal. Así, existen una ley federal y 32 leyes estatales de transparencia y acceso a la información. Desde 2006 todos los Estados de la República cuentan con su respectiva ley de transparencia.

⁴¹ Para mayor referencia, véase: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/leyes/&a=LFTAIPG.pdf

3.2 ESTRUCTURA NORMATIVA DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En esta sección se dará cuenta del contexto en el que se reconoció el derecho de acceso a la información en México, así como la evolución interpretativa y el desarrollo constitucional y legislativo que dio lugar a la expedición de la LFTAIPG y a la consolidación de este derecho en el marco normativo vigente.

3.2.1 El marco constitucional, su interpretación y reforma

La primera aproximación al derecho de acceso a la información en México se remonta a una reforma constitucional en 1977. En el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información⁴² y, en el 8°, el “derecho de petición” facultaba a cualquier ciudadano mexicano a realizar consultas relativas a las actividades gubernamentales. Sin embargo, ante la ausencia de reglamentación expresa en la materia, el ejercicio del derecho de acceso a la información se vio reducido durante muchos años a una concesión discrecional de la autoridad, sujeta a la buena voluntad de los servidores públicos y a la disponibilidad física de la información.

Fue el desarrollo de jurisprudencia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) lo que precisó, durante esta primera etapa, los contornos del derecho de acceso a la información. En un principio, el derecho de acceso a la información fue interpretado como una prerrogativa de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación o como un complemento de la libertad de expresión. El Máximo Tribunal llegó a considerar que, con la adición al artículo 6° constitucional, no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Sin embargo, posteriormente se avanza hacia su reconocimiento como una auténtica garantía individual que obliga al Estado a proporcionar información completa y veraz. Así, la SCJN consideró que se ampliaba la comprensión del derecho a la información, entendiéndolo también como garantía individual, limitada solo por los intereses nacionales y de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros.

En ese contexto, el 11 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la cual reglamenta en el ámbito federal el derecho consagrado en la Constitución que, hasta entonces y a pesar de un significativo avance en su construcción jurisprudencial, había sido imposible de ejercer de manera efectiva.

A partir de la aprobación de este ordenamiento jurídico y de las leyes equivalentes aprobadas por el resto de los estados de la República, se establecieron condiciones efectivas para garantizar el derecho de los mexicanos a acceder a documentos que dan testimonio de la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos. Sin embargo, el desarrollo del derecho de acceso a la información no estuvo exento de obstáculos. La dificultad más importante fue la heterogeneidad con la que se legisló y se ejerció este derecho fundamental en las entidades federativas.

Para responder a esta dificultad, el 20 de julio de 2007, se publicó el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual incorpora el derecho de acceso a la información como derecho fundamental de los mexicanos.

Así, como resultado de una reforma constitucional por consenso, se establecieron los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, aplicables a la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias. El propósito fundamental de esta reforma fue establecer parámetros mínimos a los que deben sujetarse las leyes tanto federal como estatales en la materia, a efecto de garantizar el ejercicio de este

⁴² Artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

derecho de manera uniforme. Dentro de los principios establecidos, destaca, por un lado, que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, y por otro, que en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

CUADRO 3.1 Adición al Artículo 6º Constitucional

Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

3.2.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La LFTAIPG fue promulgada el 12 de junio de 2002. La entrada en vigor de la ley propició un cambio en la relación entre gobierno y gobernados, al establecer que el ejercicio de la función pública se hará bajo la premisa de la participación y el escrutinio público. Sus objetivos (artículo 4) incluyen, entre otros, “transparentar la gestión pública”, “favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades gubernamentales”, y “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho”.

Entre los factores que impulsaron la aprobación de la LFTAIPG se puede mencionar la propuesta de varios organismos internacionales, especialmente la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), dado que México era uno de los pocos países miembros sin una ley de acceso a la información. Pero, sin lugar a dudas, el motor principal

fue la demanda de la sociedad civil y en particular las ideas surgidas del denominado “Grupo Oaxaca”, formado en el contexto del Seminario Nacional Derecho a la Información y Reforma Democrática (realizado en mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca). La Declaración de Oaxaca, suscrita por periodistas, representantes de organizaciones no gubernamentales, editores de medios de comunicación y universidades, planteó la necesidad de contar con una ley de acceso a la información pública, para lo cual se designó una comisión técnica responsable de elaborar un proyecto de ley. Dicho documento alcanzó el rango de iniciativa legislativa al ser presentado ante la Cámara de Diputados (donde existían también otras iniciativas similares presentadas por los mismos diputados) con el apoyo de los partidos políticos. Por su parte, también el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Finalmente, como resultado de un consenso legislativo, se aprobó la Ley Federal de Transparencia.

La LFTAIPG reglamenta el derecho de toda persona al acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y demás autoridades federales. Se establecen los órganos, criterios y procedimientos institucionales, principios y plazos a través de los cuales puede ejercerse el derecho de acceso a la información ante las autoridades federales. Está constituida por tres ejes fundamentales: primero, la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos, sin que medie solicitud de acceso, un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados; segundo, el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados; y tercero, la Ley refiere a la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación.

La LFTAIPG dispone que toda información gubernamental tiene carácter público, e instruye a las entidades gubernamentales a favorecer el “principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información.” Este principio supone que, en caso de duda sobre la naturaleza pública o reservada de la información, deberá resolverse a favor del derecho de acceso. Asimismo, la ley concede a los individuos el derecho de solicitar información a las entidades gubernamentales por medio de procedimientos sencillos y expeditos, y sin necesidad de acreditar interés alguno, ni justificar el uso que se le dará a ésta.

La LFTAIPG establece también un catálogo de información (artículo 7) que deberá ser publicada por las entidades gubernamentales de manera rutinaria, relativa a las funciones, presupuesto, operaciones, directorio del personal, salarios, informes internos, y celebración de contratos y concesiones, entre otros. En este sentido, se fortalece la transparencia gubernamental al prever la publicación de toda aquella información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que responda a las preguntas realizadas con más frecuencia por la sociedad.

La LFTAIPG prevé además los medios disponibles para que los particulares presenten recursos de inconformidad ante negativas de acceso a información: en primera instancia ante un órgano administrativo funcionalmente autónomo (el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI) y, en segunda instancia, ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, la Ley Federal de Transparencia establece una serie de responsabilidades administrativas para aquellos servidores públicos que incumplan las obligaciones de la Ley y que lleguen a destruir, ocultar o alterar la información de manera indebida; actúen con negligencia, dolo, o mala fe en la sustanciación de las solicitudes; denieguen intencionalmente información considerada como pública o entreguen información reservada o confidencial, o que no la entreguen aún cuando exista una orden por parte del IFAI o el órgano equivalente.

Además de la Ley de Transparencia, otras disposiciones jurídicas complementan el marco normativo del régimen de transparencia y acceso a la información pública. En el ámbito del

Poder Ejecutivo, además del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁴³, existen diversos Lineamientos⁴⁴ relacionados con la transparencia y acceso a documentos. (Ver Apéndice 3.1).

Finalmente, la LFTAIPG faculta a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos para determinar sus propios procedimientos de acceso a la información. En estos casos se dispone que, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, observando los principios comunes que establece la Ley. (Ver Apéndice 3.2).

3.3 EL ÓRGANO GARANTE DEL RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: IFAI

El IFAI es un organismo descentralizado con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión⁴⁵. Está encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, de resolver recursos de revisión ante la negativa a solicitudes de acceso a información, y de proteger los datos personales en poder de la Administración Pública Federal y los particulares.

La LFTAIPG contempla, en su artículo 33, la creación del IFAI, el cual comenzó a operar en junio de 2003. Desde 2010, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, se designa también al IFAI como autoridad garante del derecho a la protección de los datos personales en posesión de particulares en el orden nacional, cambiando su denominación para convertirse en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Así, el IFAI tutela ambos derechos para la Administración Pública Federal, mientras que es autoridad en todo el país para la protección de los datos personales que poseen los particulares.

3.3.1 Conformación del órgano garante

Conforme al artículo 34 de la LFTAIPG, el IFAI está integrado por cinco Comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal con la posibilidad de que el Senado pueda objetarlos por mayoría en un período de 30 días. Los Comisionados duran siete años en su cargo y sólo pueden ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la ley, cuando sus actos u omisiones afecten las atribuciones del IFAI, o por sentencia que amerite pena corporal.

El IFAI es presidido por un Comisionado Presidente, el cual es elegido por los Comisionados. Dura en su encargo un periodo de dos años, con posibilidad de reelegirse por una ocasión. El Comisionado Presidente funge como representante legal del Instituto y como enlace entre la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, los otros sujetos obligados, las entidades federativas y el Distrito Federal, y es responsable de informar al Pleno regularmente sobre el estado de los asuntos relacionados con éstos.

3.3.2 Funciones y atribuciones

El IFAI está encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y es la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver la negativa de las autoridades de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información. Además, desde 2010, el IFAI es la autoridad garante del derecho a la protección de datos personales. La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares dota al Instituto de facultades informativas, normativas, de verificación, resolutorias y sancionadoras que en su conjunto garantizan la plena vigilancia del cumplimiento de la Ley, y por consiguiente será el IFAI el que vele por el debido respeto de este nuevo derecho.

⁴³ Para mayor referencia: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/reglamentos/&a=reglamentoley.pdf

⁴⁴ Pueden ser consultados en: <http://www.ifai.org.mx/AcercaIfai/Marco#Lineamientos>

⁴⁵ Para mayor información, véase http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/decreto/&a=Decreto_Creacion_IFAI.pdf

CUADRO 3.2 Algunas atribuciones del IFAI según el artículo 37 de la LFTAIPG

El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar en el orden administrativo la Ley de Transparencia;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que cumplan con lo dispuesto por la Ley de Transparencia de poner a disposición del público cierta información sin que medie solicitud alguna;
- VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información;
- VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
- IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
- X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad las presuntas infracciones a la Ley de Transparencia y su Reglamento;
- XI. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
- XII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;
- XIII. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de la Ley de Transparencia;
- XIV. Cooperar respecto de la materia de la Ley de Transparencia, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas.

Para efectos de sus resoluciones, el IFAI no está subordinado a autoridad alguna y adopta sus decisiones con plena independencia. Las resoluciones del IFAI son definitivas para la Administración Pública Federal. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial. Aunque ha habido varias impugnaciones, la jurisprudencia ha sido consistente en declarar que las impugnaciones son improcedentes.

El IFAI no tiene facultades para imponer sanciones. No obstante, el artículo 63 de la LFTAIPG dispone que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley será causa de responsabilidad administrativa de los servidores públicos⁴⁶. Así, en caso de incumplimiento, el

⁴⁶ Artículo 63. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;
- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y
- VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

IFAI podrá: a) hacerlo del conocimiento del superior jerárquico del servidor público obligado a cumplir; b) hacerlo del conocimiento público, y c) denunciarlo ante el órgano interno de control para que éste inicie el procedimiento administrativo correspondiente. En ese sentido, y de acuerdo con el esquema de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución, ante el incumplimiento de la Ley Federal de Transparencia, corresponde a los Órganos Internos de Control investigar y, en su caso, sancionar las conductas irregulares cometidas por los servidores públicos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la Secretaría de la Función Pública (SFP) directamente, o bien a través de sus Órganos Internos de Control, quien está facultada para realizar las investigaciones conducentes e imponer, en su caso, la sanción administrativa que corresponda. En este sentido, ante un supuesto como los previstos en el artículo 63, el IFAI notifica indistintamente dicha irregularidad al Órgano Interno de Control competente o a la SFP directamente.

Congruentemente, el artículo 92 del Reglamento de la LFTAIPG dispone que si una dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso de revisión, el IFAI podrá comunicarlo al Órgano Interno de Control que corresponda para su inmediata intervención, directamente a la SFP, o hacerlo del conocimiento público. El IFAI da puntual seguimiento desde la presentación de la denuncia hasta que la autoridad en la materia emite la resolución correspondiente.

Hasta fines del 2011, el IFAI ha presentado un total de 73 denuncias por incumplimiento a resoluciones a recursos de revisión: 18 ante el Órgano Interno de Control competente y 55 directamente ante la SFP. Del total de denuncias presentadas, se han resuelto 55 casos, en 47 de los cuales se determinó archivar el expediente de denuncia porque la autoridad consideró que no existían elementos suficientes para acreditar una responsabilidad administrativa (aún cuando el artículo 63 de la LFTAIPG dispone que no entregar información que ordenó el IFAI es causa de responsabilidad administrativa grave). Así, solamente en ocho casos se ha determinado precedente imponer una sanción por el incumplimiento a la resolución emitida por el Instituto. Con lo anterior, quedan agotadas las acciones que puede realizar el IFAI, en el marco de sus atribuciones, para dar seguimiento al cumplimiento de sus resoluciones.

3.4 OTROS ACTORES INSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN DE ACCESO

El diseño institucional para la implementación del régimen de acceso a la información pública en México atribuye al IFAI competencias como órgano de fiscalización y como órgano encargado de coordinar la implementación de la ley en la administración. No obstante, la SFP también tiene competencias en la materia como órgano responsable de imponer sanciones administrativas en casos de incumplimiento de la legislación de acceso. Además, esa Secretaría cuenta con un Programa Nacional de Rendición de Cuentas y Transparencia. Por último, el IFAI ha entablado relaciones con otros organismos públicos a través de las Unidades de Enlace para garantizar el cumplimiento de la LFTAIPG.

3.4.1 La Secretaría de la Función Pública (SFP)

La SFP cuenta con el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012⁴⁷. Los objetivos del programa se asocian con los objetivos y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, por lo que sus resultados se presentan en los Informes de Gobierno del Gobierno Federal⁴⁸.

El Informe de Gobierno señala como resultados de dicho programa lo siguiente:

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTCC 2008-2012) ha logrado, hasta junio de 2010, la participación de 230 actores sociales de diversa índole: organizaciones de la sociedad civil, instituciones

⁴⁷ Puede ser consultado en <http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/PROGRAMAS/pnrctcc/espanol.pdf>

⁴⁸ Pueden ser consultados en http://www.sip.gob.mx/documentos/descargas/Informe_Escrito.pdf

de educación superior, centros de investigación, colegios de profesionistas, organismos empresariales, organizaciones sindicales, organizaciones de productores del campo y expertos, en temas sustantivos de diferentes instituciones.

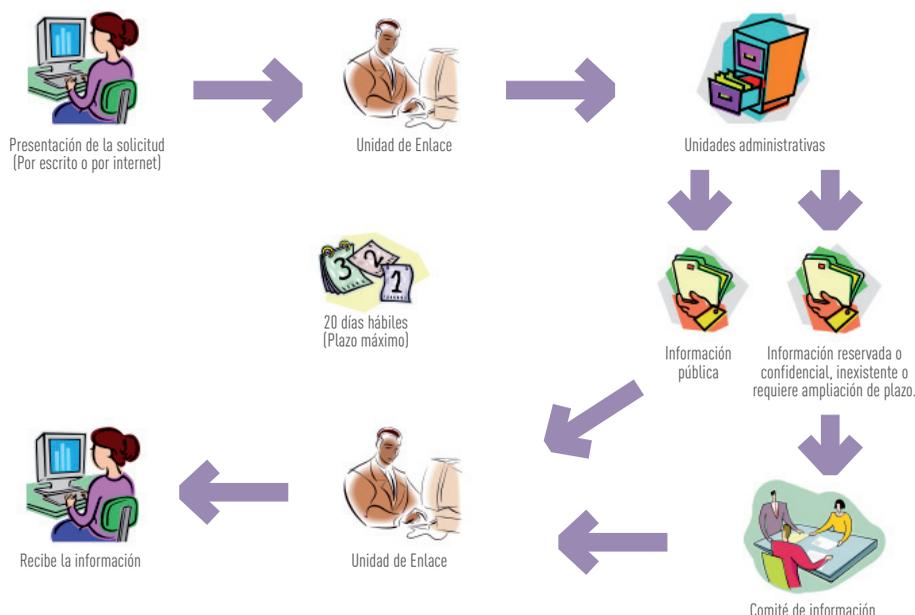
La meta planteada en este sentido en el PNRCTCC 2008-2012 es la de lograr la participación de mil organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo de la gestión pública para contribuir a la transparencia y al combate a la corrupción, de manera que el reto aún es grande.

Con la consulta a la sociedad civil para proponer temas para la rendición de cuentas del Gobierno Federal, emitida en junio de 2010, se contempla ampliar significativamente la participación de la ciudadanía en el monitoreo de la gestión pública⁴⁹.

3.4.2 Unidades de Enlace en las dependencias y entidades

Las Unidades de Enlace representan el vínculo entre el particular y la dependencia o entidad a la cual se hace la solicitud. Están encargadas de promover que todas las personas, incluidos los servidores públicos, conozcan la importancia y beneficios de ejercer el derecho de acceso a la información pública. Además, deben favorecer el principio de máxima publicidad y facilitar que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso, generando credibilidad y confianza entre los solicitantes.

FIGURA 3.1 Rol de las Unidades de Enlace y Comités de Información



Fuente: Presentación IFAI (29 de marzo del 2012).

Las Unidades de Enlace son responsables de recibir y tramitar las solicitudes de información, gestionando al interior de las dependencias que se elaboren y entreguen a los solicitantes los documentos requeridos en tiempo y forma, haciendo efectivo así el derecho de acceso. Además, están a cargo de recabar y difundir la información que las entidades deben publicar proactivamente, y de propiciar que esta información sea actualizada periódicamente.

A su vez, los Comités de Información (artículo 29 LFTAIPG) supervisan y coordinan el cumplimiento interno de la ley en cada dependencia. Estos comités:

⁴⁹ Cuarto Informe de Gobierno del Gobierno Federal, México, Presidencia de la República, p. 64.

- coordinan y supervisan las acciones de la dependencia o entidad tendentes a proporcionar la información prevista en la ley;
- instituyen los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes;
- confirman, modifican o revocan la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas;
- realizan las gestiones necesarias para localizar los documentos en los que consta la información solicitada;
- establecen y supervisan la aplicación de los criterios específicos de cada dependencia en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos;
- elaboran un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia;
- procesan y envían al IFAI los datos necesarios para elaborar el Informe Anual.

De esta suerte, los Comités de Información se constituyen en la primera instancia de revisión ante posibles negativas de acceso a la información solicitada. Asimismo, la LFTAIPG los concibe como promotores de este derecho y quienes instituyen los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

Respecto a la conformación de estos comités, la LFTAIPG (artículo 30) establece que estará conformado por: (i) un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad; (ii) el titular de la Unidad de Enlace, y (iii) el titular del Órgano Interno de Control de cada dependencia o entidad. La conformación de estos comités podrá adaptarse de acuerdo a los cambios que, por cualquier motivo, se den en esos cargos. El nombramiento de los servidores públicos que integran el Comité de Información está sujeto a la normatividad y reglamentación de las propias dependencias y entidades.

El IFAI, como cualquier entidad pública, cuenta con su propia Unidad de Enlace y Comité de Información, los cuales cumplen las mismas funciones que desempeñan en otros organismos públicos. Además, el IFAI, como órgano garante, cumple algunas funciones relacionadas con el nombramiento y coordinación de la red de enlaces.

Nombramiento de enlaces

El artículo 28 de la LFTAIPG otorga al titular de cada dependencia y entidad la facultad de designar al titular de la Unidad de Enlace. El reglamento de la LFTAIPG y la normatividad emitida por el IFAI no definen un perfil específico para el cargo de titular de Unidad de Enlace. Su nombramiento es de libre designación para cada sujeto obligado. Una vez que el titular de la Unidad de Enlace es designado, el IFAI tiene la obligación de promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Además, el artículo 56 del Reglamento de la LFTAIPG señala que los enlaces designarán a los servidores públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad de que se trate, los cuales auxiliarán a los particulares en la elaboración de sus solicitudes y, en su caso, los orientarán sobre la dependencia, entidad u órgano que pudiera tener la información que solicitan. Cada dependencia o entidad dotará de recursos humanos a la Unidad de Enlace, de acuerdo con sus posibilidades y necesidades, sin que exista una dotación presupuestaria especial para ello.

En el caso del IFAI, se elaboró un Reglamento Interno del Comité de Información para regular los procedimientos y los tiempos que se deben observar al interior del organismo, entre las unidades administrativas, la Unidad de Enlace y el Comité de Información.

En su momento, la LFAITPG estableció un mecanismo para el nombramiento inicial de los titulares de las Unidades de Enlace al disponer, en el artículo tercero transitorio, el siguiente procedimiento:

Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento, y en el mismo plazo deberán iniciar funciones. Asimismo, deberán notificarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que, a su vez, deberá publicar la lista de unidades en el Diario Oficial de la Federación.

En cumplimiento con esta disposición, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública, SFP) publicó, el 9 de diciembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, una lista con los domicilios de las Unidades de Enlace. Una vez que el IFAI inició sus funciones, continuó con el seguimiento de los nombramientos de las Unidades de Enlace y Comités de Información, elaborando semanalmente un Directorio, que actualmente reporta 243 enlaces.

Si bien el Instituto no cuenta con los perfiles de los servidores públicos que ocupan el puesto de Titular de Unidad de Enlace, la información del Directorio permite conocer su nivel jerárquico y área de adscripción.

Como se observa en la Tabla 3.1, el 60% de los titulares de Unidad de Enlace tienen niveles de puesto equivalentes al 4to y 5to de la Estructura Jerárquica de Mandos de las Instituciones (directores generales, coordinadores, directores de área y gerentes). Además, en 16 casos, el nombramiento del servidor público se hace solamente para cumplir con la función de titular de Unidad de Enlace. Entre estas instituciones, se encuentran la Presidencia de la República, la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Energía.

Tabla 3.1 Nivel de puestos de los titulares de las Unidades de Enlace

NIVEL DE PUESTO	TITULARES DE UNIDADES DE ENLACE	% DEL TOTAL
Director de Área	74	30.45%
Director General	41	16.87%
Otro	23	9.47%
Subdirector	23	9.47%
Jefe de Departamento	18	7.41%
Coordinador	17	7.00%
Titular de la UE	16	6.58%
Gerente	14	5.76%
Subgerente	10	4.12%
Jefe de Unidad	6	2.47%
Coordinador General	1	0.41%
Total general	243	100%

Respecto a las áreas de adscripción, tal y como indica la Tabla 3.2, 60% de los titulares de Unidad de Enlace son titulares o se encuentran adscritos en áreas relacionadas con administración, asuntos jurídicos y planeación.

TABLA 3.2 Área de adscripción de los titulares de las Unidades de Enlace

ÁREA DE ADSCRIPCIÓN	TITULARES DE UNIDADES DE ENLACE	% DEL TOTAL
Administración/Programación y Presupuesto	82	33.74%
Asuntos Jurídicos	44	18.11%
Otras	39	16.05%
Planeación, evaluación y seguimiento	22	9.05%
Comunicación Social	13	5.35%
Oficialía Mayor	10	4.12%
Atención a la Sociedad	8	3.29%
Transparencia y Combate a la Corrupción	7	2.88%
Control de Gestión/Coordinación de Archivos	6	2.47%
Investigación/ Análisis/ Estudios	6	2.47%
Tecnologías de la Información	4	1.65%
Estado Mayor	1	0.41%
Jefe de la Oficina de la Presidencia	1	0.41%
Total general	243	100%

Fuente: IFAI

Dado que el sistema INFOMEX, el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), la Herramienta de Comunicación y el resto de los sistemas electrónicos que administra el IFAI⁵⁰, requieren el registro del Certificado Digital de los Servidores Públicos y el otorgamiento de una contraseña, todos los cambios de titulares de Unidad de Enlace tienen que ser notificados al Instituto. En general, el nombramiento del titular de Unidad de Enlace puede hacerse de acuerdo a dos circunstancias: (a) cuando la unidad se crea por primera vez, y (b) cada vez que se realice el cambio del titular. El proceso de formalización ante el IFAI de los titulares de Unidad de Enlace se realiza mediante la notificación por medio de oficio y/o mediante una notificación de Internet del alta de esa persona ante la Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal del IFAI.

Relación entre el IFAI y los enlaces⁵¹

Los titulares de las Unidades de Enlace son la vía oficial de comunicación entre el IFAI y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las Unidades de Enlace reciben las comunicaciones oficiales del Instituto, le plantean consultas técnicas y normativas, e informan del cumplimiento de las obligaciones de la LFTAIPG.

Dentro del IFAI, la Dirección de Coordinación y Evaluación es la ventana del IFAI con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Brinda atención a las consultas normativas realizadas por las Unidades de Enlace y los Comités de Información, y otorga

⁵⁰ Ver Capítulo 7.

⁵¹ Basado en información presentada por Dinorah Ugalde en la videoconferencia de intercambio de experiencias entre el IFAI y la Dirección Anticorrupción de la Provincia de Santa Fe (29 de marzo del 2012).

asesoría sobre la atención a solicitudes de acceso a la información. Además, comunica a todas las entidades sobre los Acuerdos adoptados por el Pleno, así como sobre cualquier disposición legal en la materia. Específicamente, la Dirección de Coordinación y Evaluación cumple las siguientes funciones:

- Actualiza el Directorio de Unidades de Enlace, Comités de Información y Coordinadores de Archivos;
- Realiza altas, bajas y modificaciones de los operadores de los distintos sistemas que administra el IFAI;
- Coordina reuniones de trabajo para atender problemas, resolver dudas y dar seguimiento a compromisos adquiridos;
- Formula parámetros para evaluar la actuación de las Unidades de Enlace y los Comités;
- Vigila la atención oportuna de las recomendaciones emitidas a las Unidades de Enlace para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia proactiva, y
- Ejecuta el programa permanente de evaluación de los Portales de Obligaciones de Transparencia (POTs).

A su vez, la Dirección de Vigilancia cumple las siguientes funciones:

- Instrumenta el Programa de Usuario Simulado;
- Genera estadísticas de solicitudes de información;
- Da seguimiento a las Unidades de Enlace sobre la atención a los solicitantes y sobre la infraestructura habilitada en las mismas, y
- Vigila los tiempos de respuesta a solicitudes de información.

Por su parte, la Dirección de Seguimiento a Resoluciones brinda asesoría a las Unidades de Enlace para el cumplimiento de resoluciones, coordina la revisión de versiones públicas con las ponencias y áreas técnicas del IFAI, y formula parámetros para evaluar el cumplimiento de las resoluciones del Pleno derivadas de recursos de revisión. Además, evalúa el cumplimiento en tiempo y forma de las resoluciones, atiende las manifestaciones de inconformidad presentadas con motivo del cumplimiento de las resoluciones, y remite comunicados a las Unidades de Enlace para que cumplan oportunamente con las resoluciones.

Las comunicaciones oficiales se realizan por medio del sistema Herramienta de Comunicación. El IFAI guarda una estrecha relación de trabajo con los titulares y servidores públicos habilitados de las Unidades de Enlace, así como los integrantes de los Comités de Información, a fin de facilitar el uso de herramientas que coadyuven al cumplimiento y aplicación de la LFTAIPG, así como de reforzar la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

3.4.3 Red de organismos de transparencia

Con el fin de promover y difundir el derecho de acceso a la información en México, el IFAI forma parte de diversas redes nacionales de organismos de transparencia. Una de ellas, por ejemplo, es la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP). La COMAIP está integrada de manera voluntaria por todos los organismos de acceso a la información pública existentes en el país. Es un espacio de intercambio de experiencias, reflexión, análisis y cooperación entre los organismos en materia de transparencia y acceso a la información pública. Su objetivo central es propiciar, difundir y consolidar la cultura de la transparencia, el derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas.

El portal Web de la COMAIP concentra en un espacio virtual la información más relevante en materia de transparencia y acceso a la información pública de todos los órganos garantes en dicha materia⁵². Sirve a los organismos integrantes como punto de encuentro, debate y discusión, al mismo tiempo que facilita que cualquier persona interesada pueda hacer consultas mediante una base de datos estructurada.

Por otra parte, el IFAI se ha sumado a la Red por la Rendición de Cuentas, un espacio de interacción entre la academia y el periodismo de investigación, las acciones de la sociedad civil y las políticas de las instituciones gubernamentales, que da seguimiento a la rendición de cuentas por medio del análisis y evaluación de políticas públicas⁵³.

El IFAI no sólo desempeña labores de promoción y difusión del derecho de acceso a la información a nivel nacional, sino también internacional. Así, en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), el IFAI participó de manera activa en la redacción de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, aprobada en junio de 2010⁵⁴. Además, el IFAI forma parte de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), mecanismo de cooperación, diálogo e intercambio de experiencias entre los órganos de transparencia y acceso a la información de Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay. Por último, México es uno de los países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), iniciativa multilateral lanzada en septiembre del 2011 con el fin de reconocer que las sociedades no sólo demandan gobiernos transparentes, sino que también les exigen rendir cuentas, asumiendo el compromiso de responder a las demandas por un mayor grado de participación e inclusión en los asuntos públicos⁵⁵.

3.4.4 Capacitación de servidores públicos

Con el propósito de contar con una red de enlaces capacitados, el IFAI realiza cursos de capacitación para servidores públicos por medio de su Dirección General de Coordinación y Vigilancia. Una vez que el IFAI tiene conocimiento del nombramiento del titular de la Unidad de Enlace, la Dirección General de Coordinación y Vigilancia invita a los servidores públicos a tomar los cursos en línea "Transparencia y Acceso a la Información", "Guía Práctica para la Gestión de las Unidades de Enlace", y "Configuración carga del Portal de Obligaciones de Transparencia". Asimismo, se invita al personal a tomar cursos relacionados con la operación de los sistemas utilizados por el Instituto para el cumplimiento de la LFTAIPG.

La Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, a través de la Dirección de Capacitación, es la responsable de diseñar y administrar el programa de capacitación. Tal y como ilustra la Tabla 3.3⁵⁶, el programa está orientado a influir en tres ámbitos de competencia.

La estrategia actual de capacitación tiene como propósito generar programas de capacitación ad-hoc a cada sujeto obligado, para desarrollar las capacidades necesarias en los servidores públicos para el manejo adecuado de la Ley y la promoción de una cultura de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas⁵⁷. Dicha estrategia opera en un esquema de redes en las que participan los responsables de capacitación en transparencia de los sujetos obligados de cada sector. Esta red es un canal de comunicación privilegiado para elaborar, evaluar y dar seguimiento a los programas de capacitación, así como para generar compromisos para promover la cultura de la transparencia en los sujetos obligados de la APF. Dentro de la Red, se identifican necesidades de capacitación, se intercambian experiencias, se analizan problemas y obstáculos, se asumen compromisos y se evalúan los resultados obtenidos⁵⁸.

⁵² Se puede consultar en: <http://www.comaip.org.mx/>

⁵³ Para mayor referencia consultar: <http://rendiciondecuentas.org.mx/>

⁵⁴ Se puede consultar en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

⁵⁵ Sobre la Alianza para el Gobierno Abierto, ver Capítulo 7.

⁵⁶ Presentación de María de los Ángeles Hernández en la videoconferencia de intercambio entre el IFAI y la Dirección Provincial Anticorrupción de Santa Fe (29 de marzo del 2012).

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

TABLA 3.3 Programa de capacitación del IFAI

ÁMBITO / OBJETIVO	TEMAS DE CAPACITACIÓN	DESTINATARIOS
<p>Sensibilización (Querer): Lograr que las personas tomen conciencia de los hechos, situaciones o problemas que se quieren modificar; es decir, fomentar su motivación e interés sobre los temas que promueve el IFAI</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización e Introducción a la LFTAIPG • Ética, Transparencia y rendición de cuentas • Sensibilización en administración de documentos y gestión de archivos 	<p>Todos los servidores públicos</p>
<p>Capacidades técnicas (Saber): Dotar de herramientas conceptuales, técnicas y metodológicas para que gestionen y apliquen la ley de manera eficiente y eficaz en la práctica de sus quehaceres cotidianos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Curso Avanzado sobre LFTAIPG y lineamientos • Cursos específicos sobre: Clasificación y desclasificación de la Información, Obligaciones de transparencia, Prueba de Daño, Protección de Datos Personales y Recurso de Revisión • Talleres sobre el uso de Herramientas: HCOM, INFOMEX, Sistema Persona, POT, Índice de Expedientes Reservados. • Cursos especializados sobre normatividad y técnicas archivísticas • Cursos de actualización en la ley, reformas constitucionales, criterios técnicos, casos paradigmáticos, etc. • Seminarios especializados sobre el tema 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades de Enlace • Comités de Información • Enlaces de las Unidades Administrativas • Responsables de los Sistemas • Responsables de Capacitación • Responsables de Archivos <ul style="list-style-type: none"> • Directivos • Otros
<p>Capacidades organizacionales (Poder): Se refiere a las condiciones que es necesario crear en las instituciones que pueden apoyar u obstaculizar la aplicación de lo aprendido. Se refiere a poder aplicar en la organización lo que se quiere y se sabe hacer</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la APF • Institucionalización del Reconocimiento. "Institución 100% Capacitada en la LFTAIPG" • Inclusión de indicadores de medición en materia de capacitación • Desarrollo de Sistemas de: archivos, seguridad para la protección de datos personales, indicadores de gestión, evaluación, entre otros 	<p>Nivel directivo de las instituciones</p>

Fuente: Dirección de Capacitación del IFAI

3.5 ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS

A finales de 2011, todavía no existía legislación que regulase la administración y conservación de archivos en México. No obstante, existía un proyecto de decreto para expedir una ley bajo análisis en la Cámara de Diputados⁵⁹. La Ley Federal de Archivos (LFA) fue finalmente promulgada el 23 de enero del 2012⁶⁰, y constituye el marco normativo que rige la administración y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos, y los organismos con autonomía legal. De conformidad con lo establecido en la LFA, los sujetos obligados por la misma deberán apegarse a los principios de conservación, procedencia, integridad y disponibilidad⁶¹.

La LFA establece las funciones de los archivos de trámite, de concentración e históricos. Señala que en cada unidad administrativa de los sujetos obligados deberá existir un archivo de trámite, en el que se conserven los documentos de uso cotidiano necesarios para el ejercicio de sus atribuciones. Además, la LFA dispone que los sujetos obligados cuenten con un archivo de concentración, adscrito al área coordinadora de archivos, en donde se conserve aquella documentación de uso esporádico que debe mantenerse por razones administrativas, legales, fiscales o contables. Con respecto a los archivos históricos, la LFA establece que estarán adscritos al área coordinadora de archivos y que se constituirán como una fuente de acceso público, encargada de divulgar la memoria documental institucional, estimular el uso y aprovechamiento social de la documentación, y difundir su acervo e instrumentos de consulta.

Los sujetos obligados deberán elaborar y contar al menos con los siguientes instrumentos de control y consulta archivística: cuadro general de clasificación archivística; catálogo de disposición documental; y guía simple de archivos e inventarios documentales (general, de transferencia y de baja).

Este ordenamiento jurídico prohíbe expresamente a los servidores públicos sustraer documentos que estén bajo su custodia y resguardo. Asimismo, el cumplimiento de las obligaciones de la LFA se garantiza a través de un capítulo de infracciones y sanciones.

El organismo encargado de interpretar la LFA en el orden administrativo es el Archivo General de la Nación. Asimismo, se busca que el IFAI opere como coadyuvante en la materia, en lo que se refiere a archivos administrativos y de concentración, restringiéndose su ámbito de jurisdicción al Poder Ejecutivo Federal. Entre las principales atribuciones conferidas al IFAI se encuentran determinar la procedencia del acceso a la información confidencial con valor histórico, así como emitir lineamientos para la creación y uso de sistemas automatizados y organización de archivos.

En el seno del IFAI, la Dirección de Servicios de Información y Documentación de la Dirección General de Administración, creada en 2008, tiene la responsabilidad de organizar y preservar el archivo de concentración, así como establecer las pautas para la organización de los archivos administrativos. Para ello, cuenta con tres servidores públicos capacitados en la materia y un presupuesto anual (Ver Tabla 3.4). Una parte importante del presupuesto se destina a la adquisición de material desacidificado y a servicios de cosido de expedientes, para asegurar las unidades documentales del archivo de concentración.

TABLA 3.4 Presupuesto anual de la Dirección de Servicios de Información y Documentación

CAPITULO	NOMBRE	2009	2010	2011
2000	Materiales y suministros	386,559.80	255,815.02	156,455.31
3000	Servicios generales	189,881.80	18,408.00	102,080.00
Total		578,450.60	276,233.02	260,546.31

Fuente: IFAI

⁵⁹ Véase el Proyecto de Decreto de la LFA, artículo 5, disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=85034&nIdRef=1&nIdPL=8&cTitulo=LEY%20FEDERAL%20DE%20ARCHIVOS&cFechaPub=23/01/2012&cCateg=LEY&cDescPL=DICTAMEN%20\(ART.%2072-E%20CONST.\)](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=85034&nIdRef=1&nIdPL=8&cTitulo=LEY%20FEDERAL%20DE%20ARCHIVOS&cFechaPub=23/01/2012&cCateg=LEY&cDescPL=DICTAMEN%20(ART.%2072-E%20CONST.))

⁶⁰ Véase Ley Federal de Archivos, disponible en: <http://ifai.mora.edu.mx/ifai/bloq1/1035.pdf>

⁶¹ Dichos principios son: I. Conservación: Adoptar las medidas de índole técnica, administrativa, ambiental y tecnológica para la adecuada preservación de los archivos; II. Procedencia: Conservar el orden original de cada fondo documental producido por los sujetos obligados en el desarrollo de su actividad institucional, para distinguirlo de otros fondos semejantes; III. Integridad: Garantizar que los documentos de archivo sean completos y veraces para reflejar con exactitud la información contenida; y, IV. Disponibilidad: Adoptar medidas pertinentes para la localización de los documentos de archivo.

Las tecnologías de información contribuyen a mejorar la organización de los archivos, ya que permiten implementar la actualización de inventarios documentales a través de un procedimiento de registro de expedientes y documentos en un sistema de administración. De este modo, es posible la visualización de imágenes de documentos relacionados con los expedientes, así como interrelacionar correos electrónicos y registros. No obstante, la generación indiscriminada de documentos en formato electrónico, sin un adecuado sistema que los organice y conserve, representa un riesgo latente, que puede ocasionar la pérdida de información relevante para las organizaciones.

El IFAI, a través de las Direcciones Generales de Clasificación y Datos Personales y de Administración, ha diseñado el Sistema de Gestión Documental denominado D-Mx para la clasificación, registro, conservación y recuperación de documentos electrónicos y físicos. Su desarrollo está a cargo de la Dirección General de Informática y Sistemas. Dicho sistema, aún por implementarse, comprende los siguientes módulos para la administración de archivos:

- Consulta de expedientes;
- Préstamo de expedientes;
- Devolución de expedientes;
- Transferencias primarias;
- Transferencias secundarias, y
- Bajas documentales.

Una vez realizadas con éxito las pruebas piloto, se prevé que el sistema sea puesto en operación a partir de 2012. No se descarta la posibilidad de exportar el D-Mx al ámbito de la Administración Pública Federal en el futuro, con objeto de homologar la organización de archivos en todo el sector público.

3.6 CONCLUSIÓN

La LFTAIPG reglamenta el derecho de acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y demás órganos federales. En la LFTAIPG se establecen los órganos, criterios y procedimientos institucionales, principios y plazos a través de los cuales puede ejercerse el derecho de acceso a la información ante las autoridades federales. Se ha avanzado asimismo de forma importante en la creación de procedimientos para la clasificación y organización de la información gubernamental.

Por lo que respecta al diseño institucional, la LFTAIPG establece al IFAI como órgano garante del acceso a la información pública en el ámbito de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver acerca de la negativa a las solicitudes de acceso y proteger los datos personales en poder tanto de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal como de los particulares. La Secretaría de la Función Pública, por otra parte, tiene competencias como órgano responsable de imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de la legislación de acceso.

El IFAI ha establecido canales de intercambio con otros organismos públicos para garantizar el cumplimiento de la LFTAIPG, por medio de su relación con las Unidades de Enlace. Las Unidades de Enlace representan el vínculo entre el particular y la dependencia o entidad a la cual se hace la solicitud. Por su parte, los Comités de Información coordinan y supervisan las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en la ley. Dentro del IFAI, la Dirección de Coordinación y Evaluación brinda atención a las consultas normativas realizadas por las Unidades de Enlace y los Comités de Información, y ofrece asesoría sobre la atención a solicitudes de acceso.

El establecimiento de sistemas informáticos que permiten presentar una solicitud de acceso y dar seguimiento al procedimiento ha contribuido a la eficacia del procedimiento de acceso a la información previsto en la legislación mexicana. Las casi 735 mil solicitudes de acceso presentadas hasta diciembre de 2011 a nivel federal, y los más de 39 mil recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, dan muestra de los avances sustanciales en la materia.

A fines de 2011, se discutió en la Cámara de Diputados un proyecto de decreto para expedir la Ley Federal de Archivos (LFA), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6º constitucional, fracción V, que establece la obligación de preservar los documentos en archivos administrativos actualizados. La LFA, promulgada en enero de 2012, rige la administración y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal. El organismo encargado de la administración de archivos a nivel nacional es el Archivo General de la Nación, y el IFAI opera como coadyuvante en lo que se refiere a archivos administrativos y de concentración en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

La legislación y el entramado institucional presentados en este capítulo constituyen el régimen de transparencia y acceso a la información en México, orientado a garantizar el derecho de acceso a la información a todas las personas y ofrecer los instrumentos y procedimientos necesarios para implementarlo de manera efectiva. Cualquier persona, desde cualquier lugar (ya sea a través de Internet, correo, o personalmente ante las Unidades de Enlace), y para los fines que desee, puede preguntar sobre las actividades de las instituciones del Estado, los resultados de sus actuaciones, o la forma en que ejercen sus recursos. Los mexicanos cuentan con un instrumento legal apropiado para ejercer su derecho a estar informados de los actos gubernamentales, y los servidores públicos tienen la obligación de difundir información básica de las instituciones, así como entregar la información que pidan los solicitantes.

Una vez analizado el marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública, el capítulo siguiente profundizará en las estructuras y modelos organizacionales de los organismos objeto de este estudio, el Consejo para la Transparencia (CPLT) de Chile, y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) de México.

APÉNDICE 3.1

Otras disposiciones relevantes en el ámbito del Poder Ejecutivo

- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.
- Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados.
- Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares.
- Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos de protección de datos personales.
- Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos que habrán de observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la publicación de las obligaciones de transparencia señaladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Lineamientos que deberán de observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el envío, recepción y trámite de las consultas, informes, resoluciones, criterios, notificaciones y cualquier otra comunicación que establezcan con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Lineamientos generales para el acceso a la información gubernamental en la modalidad de consulta directa.
- Lineamientos para el cumplimiento de obligaciones de transparencia, acceso a información gubernamental y rendición de cuentas, incluida la organización y conservación de archivos, respecto de recursos públicos federales transferidos bajo cualquier esquema al Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos y a su equipo de colaboradores durante el ejercicio fiscal de 2012.
- Lineamientos para la entrega de la información y los datos que los sujetos obligados contemplados en el inciso a) fracción XIV del artículo 3o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental generarán para la elaboración del informe anual que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública presenta ante el H. Congreso de la Unión.
- Lineamientos para el cumplimiento de obligaciones de transparencia, acceso a información gubernamental y rendición de cuentas, respecto de recursos públicos federales transferidos bajo cualquier esquema al Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, a su equipo de colaboradores, entre el 3 de julio y el 30 de noviembre de 2006.

APÉNDICE 3.2

Disposiciones relevantes emitidas por otros sujetos obligados

La LFTAIPG faculta a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos para determinar sus propios procedimientos de acceso a la información. A continuación se presenta una lista de la regulación relevante emitida por estos organismos, que no están sujetos a la jurisdicción del IFAI.

Poder Judicial

- Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Lineamientos generales para la organización de los archivos administrativos, definición de los esquemas y métodos para su catalogación y establecimiento de los formatos para elaborar los instrumentos de control y consulta.
- Acuerdo General de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del nueve de julio de dos mil ocho, relativo a los órganos y procedimientos para tutelar en el ámbito de este Tribunal los derechos de acceso a la información, a la privacidad y a la protección de datos personales garantizados en el artículo 6o. Constitucional.
- Acuerdo General 84/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las atribuciones de los órganos en materia de transparencia, así como los procedimientos de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Poder Legislativo

- Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados.
- Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Instituto Federal Electoral

- Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia de Acceso a la Información Pública.
- Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de los Órganos Responsables en Materia de Transparencia del Instituto Federal Electoral.
- Lineamientos que deberán observar los Órganos Responsables del Instituto Federal Electoral y la Unidad de Enlace en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información pública , a datos personales y corrección de los mismos , que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso.
- Lineamientos en materia de información pública, clasificación y desclasificación, y de datos personales para Partidos Políticos.
- Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de los Partidos Políticos Nacionales responsables en Materia de Transparencia ante el Instituto Federal Electoral.

Banco de México

- Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



CAPÍTULO 4
**ESTRUCTURA
ADMINISTRATIVA
Y MODELO
ORGANIZACIONAL
Y DE GESTIÓN**

4.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta la estructura administrativa y analiza el modelo organizacional y de gestión de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública de Chile, el Consejo para la Transparencia (CPLT), y de México, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI). Dado que se trata de dos modelos de implementación de la legislación de acceso a la información generalmente considerados exitosos, el análisis tiene el objetivo de identificar las soluciones que, en términos de diseño institucional y de gestión, los organismos encontraron, en sus respectivos contextos, a los retos impuestos por la necesidad de ejercer de manera efectiva las distintas atribuciones específicas que les confiere la legislación en sus respectivos países, así como identificar sus posibles desafíos.

La estructura administrativa es el sistema de relaciones formales e informales que se establecen en el interior de una organización para que ésta alcance sus objetivos. La estructura de la organización está constituida por aspectos formales, como organigramas, procedimientos, manuales, etc., y elementos informales, relativos a valores, relaciones interpersonales, y en general la cultura de la organización. El diseño de la estructura administrativa depende tanto de los detalles específicos de las funciones y responsabilidades que se adjudican a cada organismo, como del entorno organizativo e institucional en el que el órgano se integra. Diferentes diseños responden efectivamente a diferentes contextos, objetivos y desafíos.

Por modelo de gestión se entiende una forma sistemática y racional para la toma de decisiones propias de una organización. Es un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad, que indica cómo se definen los objetivos de la organización, cómo se coordinan sus actividades, cómo se producen incentivos para el esfuerzo, y cómo se asignan los recursos. Las organizaciones públicas utilizan modelos de gestión diferentes de las privadas. Toda organización posee un modelo de gestión, aunque éste no se encuentre formalizado. El modelo de gestión puede ser más o menos explícito, más o menos racional, sus prioridades pueden ser más o menos evidentes, pero siempre existe; es “la manera de hacer las cosas” de una organización.

Se pueden identificar diferentes modelos de gestión aplicados al sector público. No existe un mejor modelo de gestión de forma absoluta, sino que el más adecuado es aquél que resulte más eficiente para la organización a largo plazo. Dentro de este ámbito, una distinción básica es entre enfoques de procesos y enfoques de proyectos o programas⁶². El enfoque de procesos se centra en determinar claramente los procesos de una organización y su interrelación, entendiendo por procesos toda actividad o conjunto de actividades que transforma entradas en salidas, es decir, que agrega valor a la organización. En toda organización hay tres tipos de procesos: a) procesos gerenciales, que determinan la dirección de la organización; b) procesos de realización o misionales, a través de los cuales se elaboran los productos y/o servicios que van a enfocarse hacia el cliente, y c) procesos de soporte, que apoyan a los procesos anteriores.

En contraste, el enfoque de gestión por proyectos o programas se refieren a la orientación de la organización del trabajo en función de los resultados que se obtienen. En la gestión por proyectos, el criterio principal de asignación de recursos es el logro de resultados para proyectos específicos. Los modelos de gestión por programas son una modalidad intermedia, en la cual se emplea el enfoque de procesos para coordinar y articular diferentes proyectos,

⁶² Jorge Hintze, “Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal. Una cuestión abierta”. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública. Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad, Córdoba (Argentina), 27, 28 y 29 de noviembre de 2003.

mientras que la gestión de éstos (para cada uno de ellos) se lleva a cabo mediante la modalidad por proyecto. En la mayoría de las organizaciones coexisten las modalidades por procesos y por resultados en distinta medida.

Un aspecto fundamental al examinar el modelo de gestión de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública es cómo la adopción de un modelo se ve condicionada por el diseño institucional. En algunos órganos garantes las funciones ejecutivas se depositan en el órgano resolutorio (en el pleno de dicho órgano o en quien lo presida), mientras en otros se depositan en una figura distinta como un gerente o secretario ejecutivo (equivalente a un *Chief Executive Officer*). El CPLT es un órgano colegiado con presidencia rotativa y con un Director General o gerente con funciones ejecutivas y autoridad sobre la estructura administrativa y el funcionamiento interno del organismo, mientras el IFAI es un órgano colegiado⁶³, sin gerente, donde el Pleno (órgano resolutorio) es el máximo órgano de gobierno⁶⁴ y toma decisiones sobre la estructura y funcionamiento administrativo del Instituto apoyado por tres Secretarios (el Secretario General, el Secretario de Acceso a la Información y el Secretario de Protección de Datos Personales) y los Directores Generales, de acuerdo con las atribuciones que se señalan en el artículo 16 del reglamento interior del Instituto⁶⁵. Las diferentes modalidades de ambos órganos garantes como órganos colegiados, en términos de estructura administrativa y de gestión, plantean retos y oportunidades específicos para conciliar las actuaciones del órgano de gobierno con la parte gerencial de cada entidad.

Después de esta Introducción, para analizar estas áreas en los casos del CPLT y el IFAI, la segunda sección del capítulo presenta una descripción general del organigrama y estructura administrativa de ambos órganos garantes y de cómo han evolucionado en su proceso de consolidación. La siguiente sección analiza el modelo de gestión del CPLT, presentando tanto los antecedentes de dicho modelo como investigando los principales elementos para su puesta en práctica.

En relación con el modelo de gestión en el IFAI, se hará referencia a la normatividad existente en México, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁶, en relación con el Sistema Nacional de Planeación, la Ley General de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo que se genera en cada sexenio, así como a la normatividad vigente que determina el actuar de sus servidores públicos, en tanto que es a partir de esta normatividad que el IFAI define sus objetivos, su misión y su visión. Asimismo, se referirán la LFTAIPG y la LFPDPPP en donde se establecen los procesos para cumplir con los propósitos de estas normas, esto es, garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

La última sección concluye analizando las principales diferencias entre ambos órganos garantes respecto a su funcionamiento interno y proceso de toma de decisiones.

4.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LOS ÓRGANOS GARANTES

Esta sección se centra en el diseño de la organización y en cómo se plasma en el organigrama de los órganos garantes. Distintos órganos garantes poseen estructuras diferentes, y un mismo organismo puede ir modificando su estructura de acuerdo con cambios en sus necesidades. Toda organización, en función de su misión y objetivos, así como otros factores específicos (tales como el contexto, su tamaño, etc.), establece la forma particular de su estructura administrativa. La elección de un modelo particular de estructura administrativa guiará el accionar de la organización y se materializará en su diseño institucional. El organigrama representa la forma en que se han agrupado las tareas, actividades, o funciones en una organización.

⁶³ El IFAI es un órgano colegiado integrado por cinco comisionados, que conforman el Pleno, su órgano máximo de dirección. Ver Capítulo 3 sobre la conformación y funciones de este órgano de gobierno. http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/reglamentos/&a=reglamentoifai.pdf

⁶⁴ Asimismo, es importante señalar que en el IFAI cada Comisionado se hace cargo de un área determinada, mientras las decisiones administrativas y sustantivas generales del Instituto se toman de manera colegiada.

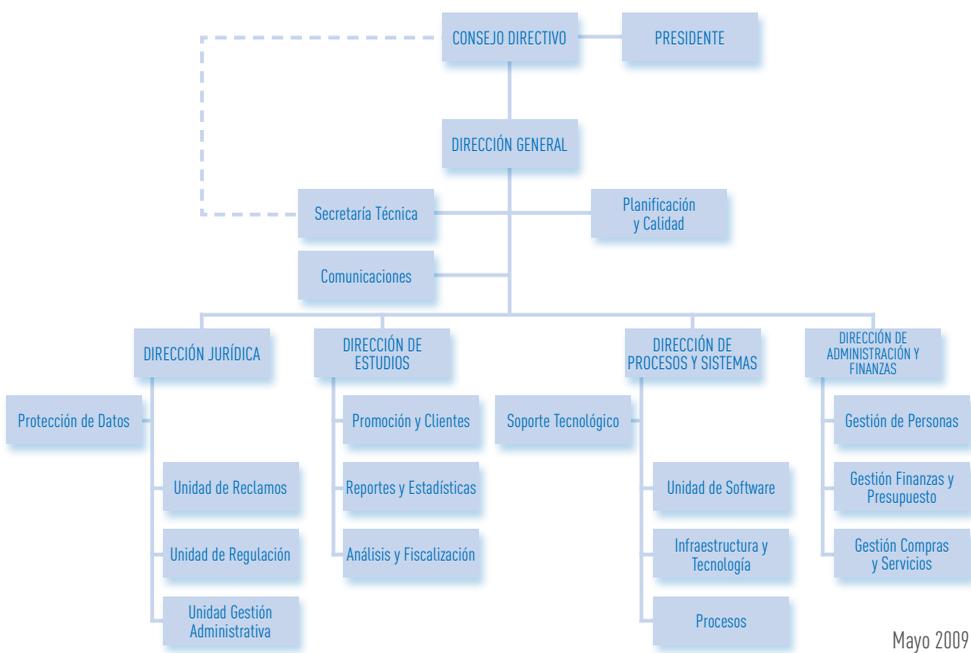
⁶⁵ El Reglamento interior del IFAI puede ser consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n42.pdf>. y http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226123&fecha=22/12/2011 de acuerdo a sus modificaciones aprobadas el 22 de diciembre de 2012.

⁶⁶ Artículo 26.
A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

4.2.1 Organigrama: Evolución y cambios en la estructura administrativa del CPLT

El CPLT está encabezado por un Consejo Directivo, formado por cuatro consejeros, cuya presidencia es rotatoria⁶⁷. Más allá de esa dirección, la estructura administrativa del CPLT ha registrado una serie de cambios para mejorar su funcionamiento. En 2009 se definió el primer organigrama del Consejo, organizado en cinco Direcciones: General; Administración y Finanzas; Estudios; Procesos y Sistemas; y Jurídica. (Ver Figura 4.1). Bajo cada una de éstas Direcciones, se establecieron Encargados o Responsables de las diversas unidades (no de Jefaturas), algunos con colaboradores jerárquicamente ordenados. En esa primera etapa se crearon algunos cargos que, posteriormente, fueron eliminados (por ejemplo, el Responsable de Cooperación Institucional, dentro de la Dirección de Estudios, y Abogado Especializado en Protección de Datos Personales, dentro de la Dirección Jurídica).

FIGURA 4.1 Organigrama del CPLT (2009- marzo 2011)

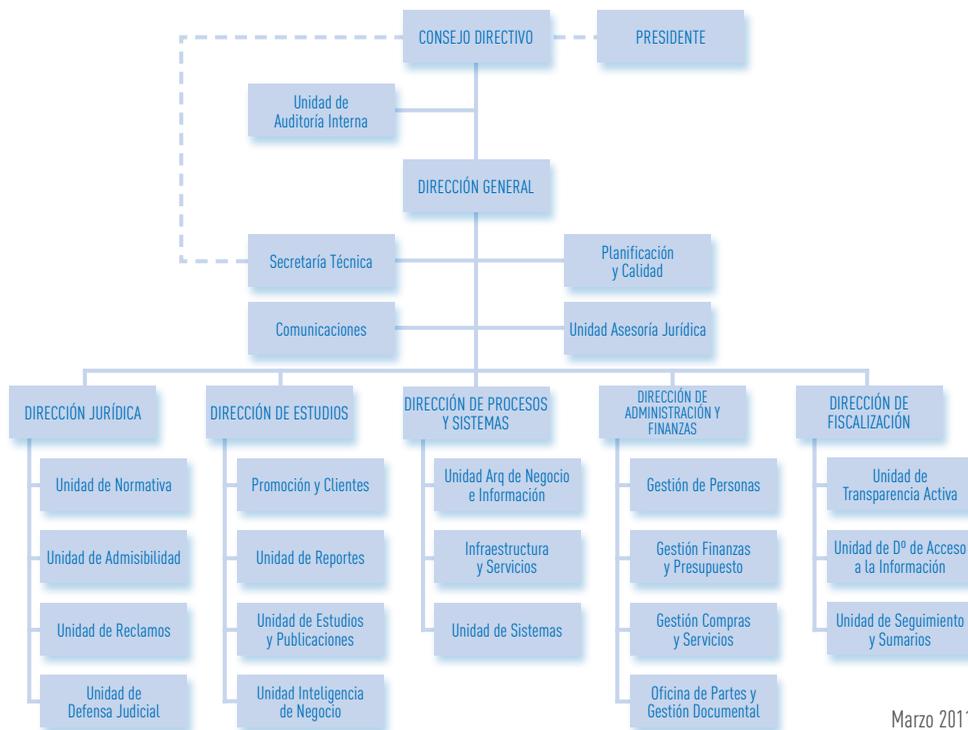


Posteriormente, en 2010, como resultado de la realización de una consultoría de procesos, la estructura del Consejo fue modificada. Se formó la Dirección de Fiscalización, con tres Jefaturas de Unidad y Analistas de Fiscalización. Además, se reformularon los nombres y definición de las funciones de las siguientes direcciones: la Dirección de Estudios se convierte en la "Dirección de Estudios y Clientes"; la Dirección de Administración y Finanzas pasa a denominarse "Dirección de Administración, Finanzas y Personas"; y la Dirección de Procesos y Sistemas se transforma en la "Dirección de Operaciones y Sistemas". (Ver Figura 4.2).

Además, se crearon nuevas unidades en algunas direcciones. En la Dirección de Estudios y Clientes se creó la Unidad de Inteligencia de Negocio; en la Dirección de Operaciones y Sistemas se crearon las unidades de Sistemas, Infraestructura y Servicios, y Arquitectura de Negocios e Información; y en la Dirección Jurídica, se crearon dos nuevas unidades, de Admisibilidad y de Defensa Judicial. Por su parte, la Unidad de Asesoría Jurídica dejó de depender de la Dirección Jurídica y pasó a ubicarse institucionalmente como parte de la Dirección General.

⁶⁷ Ver Capítulo 2.

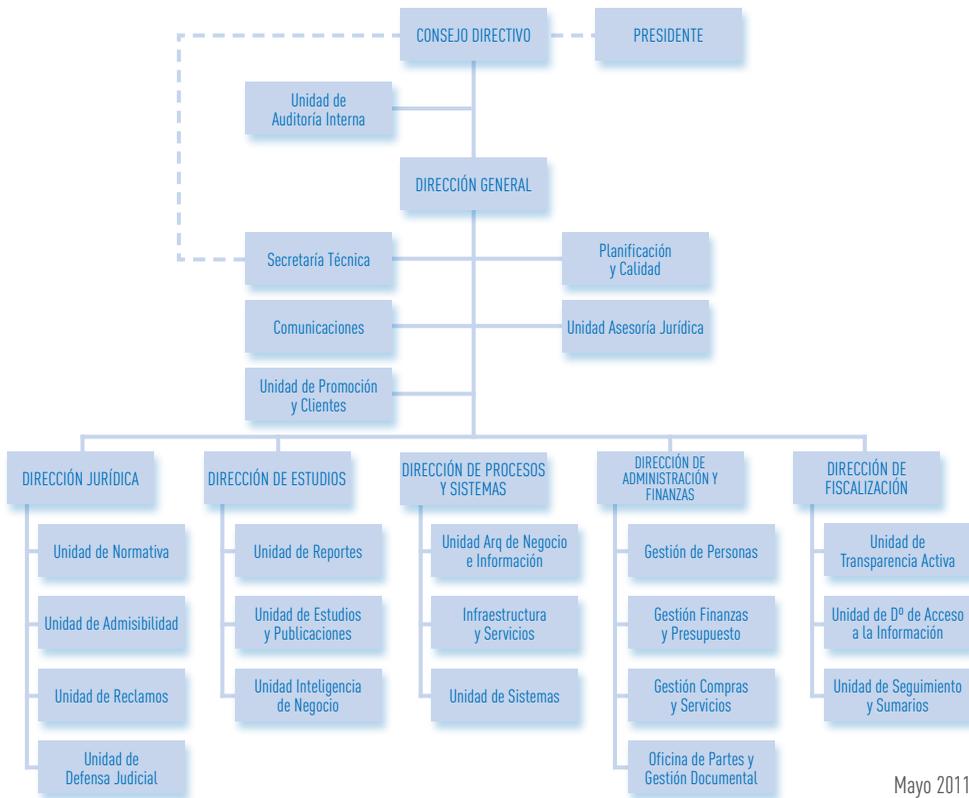
FIGURA 4.2 Organigrama del CPLT (marzo – mayo 2011)



Además, los cargos de Encargado o Responsable evolucionan a Jefatura, adquiriendo una relación jerárquica directa. Se crearon nuevos cargos a nivel profesional, tales como: Analista de Control de Gestión y Analista de Gestión y Calidad, en la Dirección General; Encargado de Servicios Logísticos, en la Dirección de Administración, Finanzas y Personas; Analista de Reportes en la Dirección de Estudios y Clientes; Jefe de Proyecto, Analista Programador, Analista de Procesos y Analista de Soporte e Infraestructura, en la Dirección de Operaciones y Sistemas; y Técnico Jurídico, Analista de Admisibilidad, Abogado de Normativa y Coordinador de Equipo de Reclamos, en la Dirección Jurídica.

Hasta mayo del 2011 se mantuvo la misma estructura. El único cambio posterior es que la Unidad de Promoción y Clientes pasó a depender jerárquicamente de la Dirección General, de modo que la estructura administrativa queda como se indica en la Figura 4.3.

FIGURA 4.3 Organigrama del CPLT (desde mayo 2011)



La estructura organizativa del CPLT está sujeta al proceso de planificación estratégica que conlleva el modelo de gestión. El proceso de planificación define procesos transversales, que cortan a través de distintas unidades organizativas y que no se reflejan en el organigrama. Las distintas direcciones acuerdan y coordinan su contribución a los proyectos transversales (ver más adelante en este mismo capítulo). La organización en su totalidad es responsable de los servicios prestados al ciudadano y de la definición de estándares para los clientes internos.

La estructura administrativa del CPLT se ha fortalecido a través de esta serie de cambios. Se ha incrementado el nivel jerárquico de las funciones de auditoría interna y fiscalización de cumplimiento de la Ley de Acceso en particular, y se ha reafirmado la estructura jerárquica de la institución, clarificando responsabilidades. Se ha revisado la adjudicación de funciones en algunas áreas. Se mantiene la división básica de responsabilidades entre el Consejo Directivo, a cargo de las labores substantivas de decisión respecto a las funciones adjudicadas por la ley, y la Dirección General que encabeza y tiene autoridad sobre el resto de la administración del organismo. La existencia de esta oficina para la conducción administrativa centralizada del organismo es una de las diferencias básicas respecto a la estructura organizativa del IFAI.

4.2.2 Organigrama: Evolución y cambios en la estructura administrativa del IFAI

Respecto al proceso de toma de decisiones, el máximo órgano de decisión del IFAI es el Pleno. Cada comisionado cuenta con una unidad administrativa, integrada por su equipo de trabajo, que recibe el nombre de "ponencia". El resto de la estructura administrativa del Instituto se ha ido adaptando conforme la organización se ha consolidado, y de acuerdo con los cambios en el marco normativo introducidos con la aprobación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP). A partir del inicio formal de

operaciones del Instituto, en enero de 2003 (Decreto de Creación 24 de diciembre de 2002), es posible distinguir cuatro etapas en la evolución de la estructura administrativa del IFAI: la etapa de construcción (2003-2005); de estabilización (2006-2008); de crecimiento (2009-2011); y de reestructuración organizacional (2011-2012).

Durante la etapa de construcción, el IFAI estuvo organizado en dos secretarías. Por un lado, la Secretaría de Acuerdos, que contaba con las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, de Clasificación de Información y Archivos, de Protección de Datos Personales, y de Estudios e Investigación. Y, por el otro, la Secretaría Ejecutiva, organizada en las Direcciones Generales de Comunicación Social, de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, de Vinculación con Estados y Municipios; de Administración; y de Informática y Sistemas.

FIGURA 4.4 Organigrama del IFAI (2003-2005)

Nota: Plantilla de personal y recursos de revisión interpuestos por año

Niveles de la Estructura Orgánica				Lineas Estratégicas	2003		2004		2005	
Ponencias	Secretaría	Dirección General	Dirección de Área		Plantilla	Recursos	Plantilla	Recursos	Plantilla	Recursos
Ponencias			Análisis y Proyectos	Construcción y Operación de la Infraestructura Legal						
			Secretaría Técnica							
	Acuerdos									
		Asuntos Jurídicos								
		Clasificación de Información y Archivos								
		Protección de Datos Personales								
		Estudios e Investigación								
	Ejecutiva			Difusión						
		Comunicación Social								
		Coordinación y Vigilancia de la APF								
		Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales								
		Vinculación con Estados y Municipios								
		Administración		Infraestructura de Procesos						
		Informática y Sistemas		Infraestructura Informática						
		OIC		Control						
					197	635	195	1,431	195	2,639

La etapa de estabilización (2006-2008) se caracterizó porque se mantuvo la organización en dos Secretarías (Ejecutiva y Acuerdos), pero se producen cambios a nivel de direcciones. La Secretaría de Acuerdos estuvo conformada por las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, de Clasificación

y Datos Personales, y de Estudios e Investigación. Bajo la Secretaría Ejecutiva se ubicaron las Direcciones Generales de Comunicación Social, de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, de Administración, y de Informática y Sistemas.

En la etapa de crecimiento (período 2009-2011), la estructura del IFAI se organizó en tres Secretarías con sus respectivas direcciones generales. La Secretaría de Acuerdos cuenta con las siguientes Direcciones Generales: de Asuntos Jurídicos, de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, de Clasificación y Datos Personales, y de Estudios e Investigación. Bajo la Secretaría Ejecutiva se ubican las siguientes Direcciones Generales: de Comunicación Social, de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, de Administración, y de Informática y Sistemas. A su vez, la nueva Secretaría de Protección de Datos cuenta con las siguientes Direcciones Generales: de Registro de Datos Personales, de Inspección, de Regulación, y de Tutela de Datos Personales. Por último, se establece un Órgano Interno de Control al nivel de dirección general. Así, se fortaleció el control interno y la función de protección de datos.

FIGURA 4.5 Organigrama del IFAI (2006-2008)

Nota: Plantilla de personal y recursos de revisión interpuestos

Niveles de la Estructura Orgánica				Líneas Estratégicas	2006		2007		2008	
Ponencias	Secretaría	Dirección General	Dirección de Área		Plantilla	Recursos	Plantilla	Recursos	Plantilla	Recursos
Ponencias			Análisis y Proyectos	(1) Negociación. Actualización y Generalización de la Infraestructura Legal; (2) Fortalecimiento de la Operación						
			Secretaría Técnica							
	Acuerdos									
		Asuntos Jurídicos								
		Clasificación de Información y Archivos								
		Protección de Datos Personales								
		Estudios e Investigación								
	Ejecutiva									
		Comunicación Social			Difusión					
		Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales			Negociación y Establecimiento de Convenios					
		Administración		Planeación Estratégica del Desarrollo Organizacional						
		Informática y Sistemas		Actualización y Crecimiento de la Infraestructura Informática						
		OIC		Control						
					195	3,533	218	4,864	237 (1)	6,053
(1)	Considera 19 plazas con nombramiento eventual									

FIGURA 4.6 Organigrama del IFAI (2009-2011)

Nota: Plantilla de personal vs. recursos de revisión interpuestos

Niveles de la Estructura Orgánica				Lineas Estratégicas	2009		2010		2011-2012		
Ponencias	Secretaría	Dirección General	Dirección de Área		Plantilla	Recursos	Plantilla	Recursos	Plantilla	Recursos	
Ponencias			Análisis y Proyectos	Negociación: publicación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares; Construcción de la Infraestructura normativa de la ley; Capacitación							
	Acuerdos										
		Asuntos Jurídicos									
		Coordinación y Vigilancia de la APF									
		Clasificación y Datos Personales									
		Estudios e Investigación									
	Ejecutiva			Difusión							
		Comunicación Social									
		Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales		Capacitación, Negociación y Establecimiento de Convenios							
		Administración		Planeación e Instrumentación del redimensionamiento Organizacional							
		Informática y Sistemas		Actualización y Crecimiento de la Infraestructura Informática							
	Protección de Datos (4)			Construcción de la Infraestructura normativa; Capacitación; Vigilancia y Regulación							
		Registro de Datos Personales									
		Inspección									
		Regulación									
		Tutela de Datos Personales									
		OIC		Control							
					257 (1)	6,038	256 (1)	5,426 (3)	430 (2)		
(1) Considera 19 plazas con nombramiento eventual			(2) Plantilla estimadas								
(3) Cifras al 19 de agosto de 2010			(4) Estructura Propuesta para (2011-2012)								

En esta etapa, hasta diciembre de 2011, se mantienen las tres Secretarías: Ejecutiva, de Acuerdos, y de Protección de Datos Personales, pero se modifican las direcciones generales. (Ver Figura 4.7.) Inicialmente, la Dirección General de Clasificación y Datos Personales, dentro de la Secretaría de Acuerdos, pasa a denominarse de Clasificación.

4.3 EL MODELO ORGANIZACIONAL Y DE GESTIÓN DEL CPLT

El modelo de gestión del Consejo para la Transparencia (CPLT) se construye a partir de un proceso estructurado, planificado y sistemático. Se sustenta en los siguientes pilares: orientación al cliente, gestión por procesos, gestión del conocimiento y toma de decisiones con base en datos, gestión de redes y la incorporación de tecnologías conforme a la estrategia institucional. El modelo se encuentra en pleno proceso de implementación, por lo que está en constante análisis y mejora, en virtud del aprendizaje que se va generando.

4.3.1 Antecedentes

El modelo de gestión del CPLT se diseñó a partir de un proceso estructurado y planificado de manera sistemática. El equipo inicial del CPLT incluía funcionarios con diferentes orígenes profesionales y de formación, que provenían de distintas instituciones prestigiosas en los ámbitos de gestión pública y privada. Una vez nombrado el equipo inicial (cuatro consejeros y seis directores), se realizó un primer proceso de contratación y se organizó una jornada de planificación general. La suma de experiencias de quienes integraron el grupo fue muy productiva, como lo demuestra el hecho de que los lineamientos estratégicos establecidos se hayan mantenido hasta hoy. Todos los participantes en la sesión de planificación compartían la misma visión: estaban convocados a pensar una institución que se convirtiera en modelo de referencia para la administración pública chilena, centrada en la gestión por procesos, la implementación de tecnologías y la orientación al cliente.

Las primeras reflexiones estratégicas se sustentaron en el marco legal de la institución, y su evolución (de definiciones a mapa estratégico) se ha hecho con base en el análisis de datos, tanto de las capacidades institucionales como de los desafíos que el entorno exige (clientes y otras partes interesadas). Por otra parte, los diseños de procesos de trabajo siempre cuentan con un estándar de referencia (*benchmarking*) previo y la identificación de los requisitos institucionales como clientes principales.

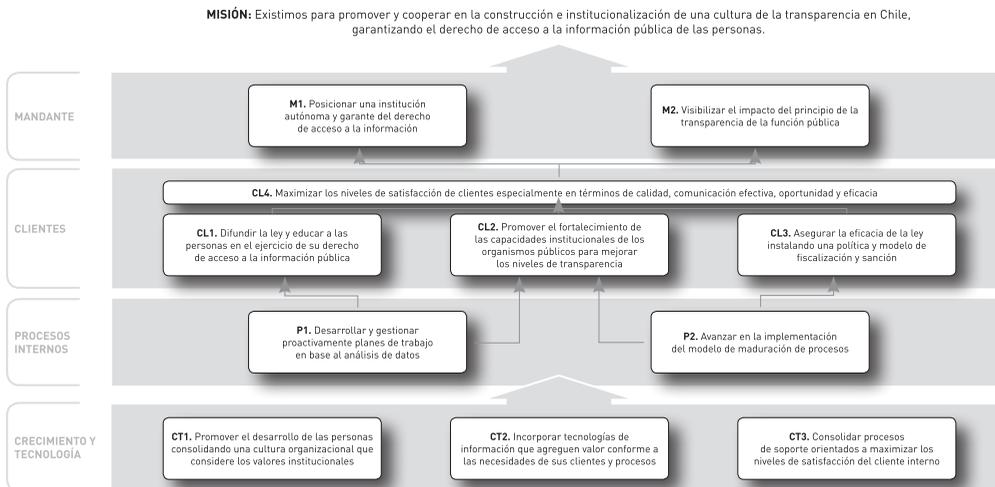
Para la construcción del modelo de gestión fue necesario definir previamente la narrativa o posición del Consejo. Para este propósito, se adoptó una definición del Consejo como “un agente facilitador y colaborador de la implantación de la cultura de la transparencia en Chile,... [para lo cual] ha optado por implementar herramientas de gestión que le permiten trabajar bajo los conceptos de gestión por procesos y orientación al cliente, alineado además a los procesos que se gestionan en la administración pública (gestión por resultados)”⁶⁸. El concepto de transparencia fue definido como una precondition para la modernización del Estado. El resultado fue la decisión de convertirse en un organismo que asesora, acompaña y colabora en la construcción de la cultura de la transparencia. Para ello, el Consejo adoptó un modelo de gestión definido a partir de los siguientes elementos:

- la gestión por procesos,
- el enfoque hacia el cliente,
- la cadena de valor institucional,
- la gestión de redes,
- la planificación estratégica, y
- la implementación de tecnologías de información y comunicación (TICs).

Estos elementos se reflejan en la elaboración del mapa estratégico 2010-2012.

⁶⁸ CPLT, “Construyendo un Modelo de Gestión Pública. Definiciones estratégicas y herramientas de soporte asociadas”, presentación, Unidad de Planificación y Calidad, 21 de enero de 2011, citado en M. Olavarría Gambi, La Institucionalización y Gestión Estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile, informe revisado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, Consejo para la Transparencia, s.f., p. 59.

FIGURA 4.8 Mapa estratégico del CPLT



Fuente: <http://www.consejotransparencia.cl/mapa-estrategico-2012/consejo/2012-06-13/161051.html>

4.3.2 Implementación

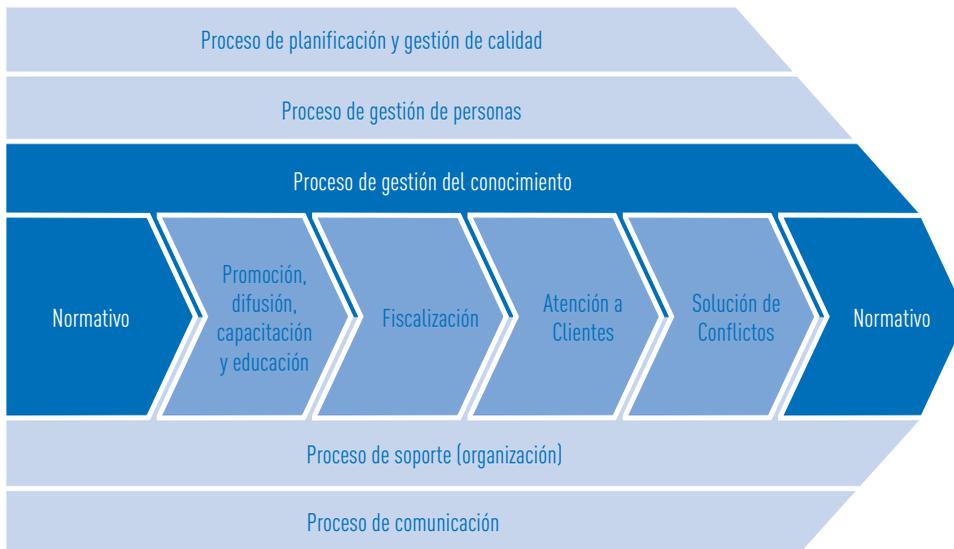
Una vez diseñado el modelo de gestión, su implementación requiere la instrumentación de una estrategia y metodología adecuadas. Esta sección analiza los distintos elementos necesarios para la puesta en práctica del modelo de gestión, incluyendo procesos de planificación, modelo de madurez de procesos, desarrollo de manuales de procedimientos, certificaciones de calidad, evaluación, desarrollo de indicadores y sistemas de incentivos, entre otros.

Procesos de planificación institucional

El CPLT desde sus inicios incorporó el enfoque de procesos en su construcción institucional. La gestión por procesos ha sido aprobada mediante una resolución interna. En la práctica, esto ha implicado identificar, documentar y estandarizar las formas de trabajo con el objetivo de garantizar su rutinización y predictibilidad en el tiempo.

En este contexto, se pueden distinguir macro procesos, procesos y procedimientos de trabajo. Como se observa en la Figura 4.10, los macro procesos se refieren a las grandes líneas de trabajo que soporta el Consejo para su conducción y logro de su estrategia institucional. Éstos se encuentran definidos en la cadena de valor.

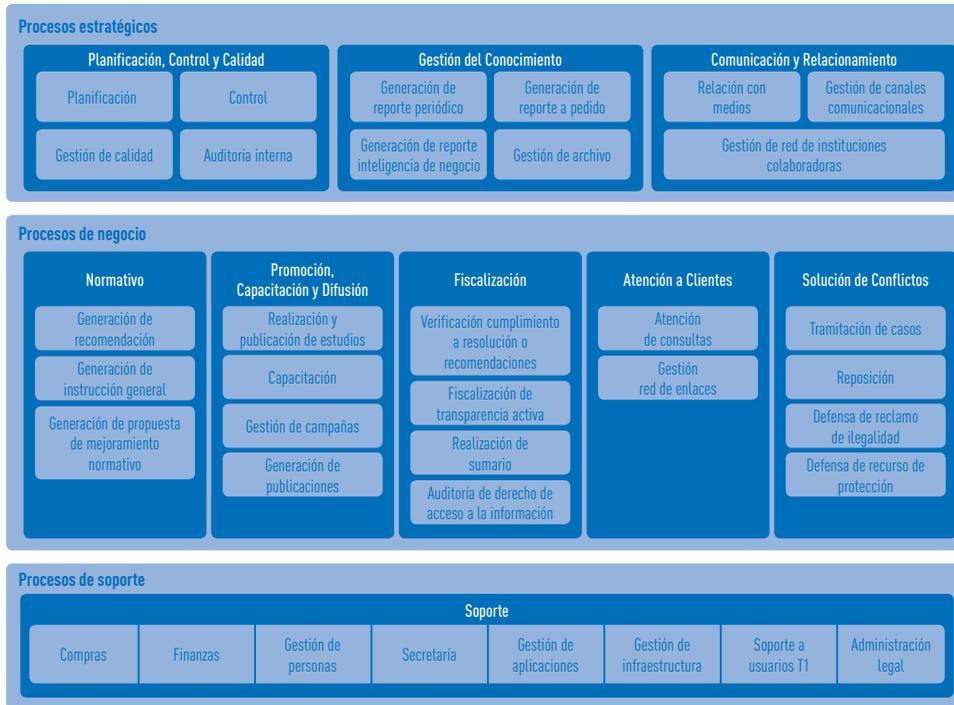
FIGURA 4.9 Cadena de Valor Consejo para la Transparencia



La instalación de una cadena de valor permite visualizar a la organización en su conjunto con una línea central referida al negocio del CPLT para desarrollar diferentes prestaciones de servicios que interactúan con sus clientes, comenzando y terminando en el marco normativo vigente. El negocio del consejo se orienta a través de distintos procesos directrices (tales como la planificación estratégica y la gestión del conocimiento), y se apoya en la gestión y el desarrollo de las personas como eje central del cumplimiento de la estrategia de la institución. Dicho modelo considera a su vez los eslabones referidos a los procesos de soporte que apoyan el desarrollo de los servicios del Consejo, además de un proceso de comunicación que permite la difusión adecuada y facilita la puesta en acción de la estrategia y los compromisos adquiridos.

A nivel de procesos, el CPLT ha construido un Mapa de Procesos Institucional, que muestra en forma más detallada cada uno de los eslabones de la Cadena de Valor Institucional anteriormente expuesta. (Ver Figura 4.9.) En total, en el consejo existen actualmente 112 procesos, de los cuales 32 son de primer nivel. Si bien los procesos van cambiando y son regularmente actualizados, se ha alcanzado la madurez en, al menos, alrededor de diez procesos.

FIGURA 4.10 Mapa de Procesos del Consejo para la Transparencia



En esta figura se pueden observar acciones concretas de trabajo para las distintas líneas estratégicas, de negocio y de soporte institucional. Otro valor agregado de esta presentación es conocer el total de sub-procesos, sus agrupaciones e interrelaciones, facilitando la comunicación y coordinación de las áreas responsables de gestionarlas.

Por último, el tercer nivel de desagregación, referida a los procedimientos, documenta cómo se realiza cada sub-proceso en términos de actividades, flujos de trabajo, responsabilidades asociadas, métricas y estándares, criterios de aceptación, formatos de soporte y otros documentos de referencia.

Es necesario señalar que el CPLT ha instalado en su estructura orgánica la función transversal de procesos a través de la Unidad de Arquitectura de Negocios e Información, dependiente de la Dirección de Operaciones y Sistemas. Si bien cada dirección es responsable de velar por la correcta instalación de la gestión por procesos –a través de la identificación, estandarización y documentación de sus respectivos procesos, esta unidad de carácter asesor facilita la sinergia y coordinación de los procesos, con una visión sinóptica del funcionamiento de toda la organización.

Con el objeto de consolidar este enfoque de gestión basado en procesos, el Consejo – además de identificar, modelar y formalizar todos los procesos de la institución – ha construido un “modelo de madurez de procesos” que establece el nivel de madurez de acuerdo con distintos factores. Asimismo, se ha establecido un Comité de Procesos, integrado por los directores de área, para asegurar la gobernabilidad de la gestión de procesos, y se ha implementado una plataforma tecnológica, denominada ARIS, que permite la conexión de los procesos institucionales, con la estrategia, las competencias y la gestión de riesgos,

entre otros. Uno de los desafíos pendientes del CPLT es incorporar a todo el personal en la plataforma ARIS, de modo que ésta se constituya como vaso comunicante en materia de estándares y reglas del juego. Todas estas acciones se complementan con los esfuerzos de certificación de calidad de los procesos de negocios, la introducción del enfoque de riesgos y la gestión por competencias, iniciativas que conforman el marco general de gestión del órgano garante.

Cabe destacar que, en reconocimiento a la implementación de iniciativas que aumentan el grado de orientación a procesos dentro de la organización de una empresa, el CPLT fue premiado en 2011 por el Club CPO – Chief Process Officer, del Centro de Tecnologías de la Información de la Universidad Católica de Chile. A través de este premio, los propios pares entregan una distinción pública a aquellos ejecutivos encargados de las decisiones relacionadas a la Gestión de Procesos en las empresas participantes del Club.

Por último, cabe señalar que para fortalecer la alineación al interior de la institución, los distintos niveles jerárquicos participan en los espacios de toma de decisiones (proceso de planificación), y se generan espacios de coordinación cuyo objetivo es alinear y gestionar los apoyos necesarios para la efectividad de los proyectos.

Documentación de los mapas de procesos institucionales. Manuales de procedimientos

Los procesos que aparecen en el mapa de procesos institucional tienen procedimientos documentados (manuales de procedimientos), y se encuentran en un repositorio que es actualizado periódicamente. El CPLT realizó en sus inicios una consultoría en materia de levantamiento y documentación de procesos⁶⁹. Su actualización posterior, o internalización del enfoque de procesos, producto de las mejoras de procesos u otras condicionantes, es un proceso de más largo aliento, vinculado a la cultura organizacional.

La gestión por procesos permite no sólo la identificación de los procesos institucionales, sino también la identificación de parámetros, la documentación y la definición de estándares de servicios (tanto internos como externos). Esto facilita el entendimiento de la organización por parte de todo el personal, en función del establecimiento de reglas del juego claras, y la identificación del aporte individual a la estrategia de la institución.

Dentro de este modelo, es necesario integrar la gestión por procesos en las formas de trabajo cotidianas, como una herramienta de gestión permanente de la institución, determinando de forma clara los objetivos que se persiguen, tales como: aprendizaje organizacional a través de la documentación, evidenciar la trazabilidad de los procesos, o comprometer estándares de gestión. La integración permitiría mejorar la estructuración del trabajo así como generar competencias en los distintos niveles de la organización.

Para su efectividad, la gestión por procesos debe apoyarse fuertemente en procesos de comunicación interna. Los distintos niveles de construcción en materia de procesos (procesos, subprocesos y procedimientos) también presentan distintos canales de difusión. Mientras que la Cadena de Valor y Mapa de Procesos (primer y segundo nivel), son utilizados durante los procesos de inducción y reflexión en materia de planificación institucional, los procedimientos se constituyen en poderosas herramientas de trabajo y coordinación en el desarrollo del quehacer institucional diario. Por lo tanto, en este último ámbito, a veces sólo es conocido a nivel de equipo de trabajo o responsables relacionados con el procedimiento y el equipo de la Unidad de Arquitectura de Negocios e Información, responsables de la administración del repositorio documental.

Certificaciones de calidad

El Consejo para la Transparencia cuenta con una estrategia gradual en materia de certificación ISO para los distintos niveles de procesos en la institución, incorporando anualmente procesos de los ámbitos estratégicos, de negocios y de soporte⁷⁰. El proceso de implementación es de dos años: un año para la preparación y el segundo año para analizar su implementación y asegurar su certificación. La Figura 4.11 detalla las distintas etapas del proceso de certificación.

⁶⁹ En el primer levantamiento realizado a través de la empresa EVERIS (julio 2010), se identificaron y documentaron 9 macro procesos, 39 subprocesos, y 68 procedimientos de trabajo.

⁷⁰ Para el año 2010 se definieron los siguientes sistemas: Planificación y Control de Gestión, Atención de Clientes, Admisibilidad, Compras y Diseño de Sistemas. Su certificación fue programada para septiembre del 2011.

FIGURA 4.11 Etapas del proceso de certificación de calidad



Además, de la estrategia diseñada para construir, implementar y mantener un sistema de gestión de calidad institucional, el consejo también ha incorporado prácticas derivadas del modelo de calidad tales como: evaluaciones permanentes de satisfacción; hitos de medición; análisis y mejoras, tanto en el ámbito de desempeño de procesos como de resultados; la incorporación de un proyecto de gestión documental (SIGEDOC), sujeto a los requisitos normativos en el tratamiento y almacenamiento tanto de la documentación como de los registros; y la elaboración de planes de trabajo concordantes con los objetivos e indicadores estratégicos, entre otros. Este modelo permite ir desarrollando nuevas prácticas desde la forma de trabajo propia de la institución, y no como un sistema distinto y/o aislado.

El diseño, operación y seguimiento de la estrategia institucional en materia de calidad está a cargo de la Unidad de Planificación y Calidad, dependiente de la Dirección General. Además, se ha creado un Comité de Calidad donde, mensualmente, se discuten los lineamientos estratégicos, definición de mejoras del sistema, y revisión de compromisos. Las principales responsabilidades en materia de certificación de calidad se describen en el cuadro a continuación:

CUADRO 4.1 Responsabilidades en materia de certificación de calidad

PERFIL	CARGO	DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES
Director	Director General	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de Políticas. - Evaluación de funcionamiento y efectividad del sistema de gestión de calidad a intervalos planificados. - Gestión de recursos según necesidades en la administración del sistema.
Representante Alta Dirección	Jefe Unidad de Planificación y Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar que se promueve la toma de conciencia respecto de los principios y políticas que avalan la instalación del Sistema de Gestión de Calidad. - Asegurar que se establecen, implementan y mantienen los procesos necesarios para el Sistema de Gestión de Calidad. - Reunirse periódicamente con los encargados de calidad para revisar sus responsabilidades en lo que respecta a gestionar el sistema. - Informar a la Dirección sobre el desempeño de la gestión de calidad y su necesidad de recursos.
Comité de Calidad	Comité Director/ Jefe Unidad Arquitectura de Negocios/ Jefe Unidad Gestión de Personas	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisar la implementación del sistema y proponer planes de mejora. - Monitorear el avance general de la implementación de las estrategias. - Análisis del impacto del sistema.
Equipo Técnico	Planificación y Calidad/ Jefe Unidad Arquitectura de Negocios	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación y control del proceso de implementación. - Asesorar e implementar herramientas de gestión que apoyen la construcción del sistema de gestión de calidad. - Levantamiento, análisis y documentación de procesos según área de trabajo.
Encargados de Calidad	1 contraparte por Dirección, más los responsables de procesos a certificar	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar el levantamiento y documentación de sus procesos operativos conforme a los requisitos de la norma. - Monitorear el desempeño de sus procesos y corregir desviaciones. - Proponer acciones de mejora continua conforme a sus mediaciones y análisis de datos.

Por último, el cumplimiento de las etapas de preparación y certificación está sujeto al sistema de incentivos económicos variables de la institución, con responsabilidad transversal en todo el personal del consejo⁷¹.

Informes de evaluación, indicadores de gestión, y sistemas de incentivos

Desde sus inicios, el CPLT trabaja con base en la medición y análisis de datos del (i) desempeño institucional, (ii) nuevos requisitos y expectativas del cliente, y (iii) prioridades de la administración, en el marco de su mandato legal. Los instrumentos de seguimiento y evaluación utilizados son los siguientes:

⁷¹ Sobre los incentivos económicos en el CPLT, ver sección siguiente así como el Capítulo 5.

- **Informe de Gestión Mensual:** Documento que integra a la totalidad de los procesos de negocio y soporte de la institución, y los mide en términos operacionales y de resultados.

- **Informe de Evaluación Trimestral de Metas:** Documento que evalúa el estado de avance trimestral y cumplimiento anual del mapa estratégico respecto de sus iniciativas y metas anuales.

- Las metas e iniciativas se sustentan en la construcción del Cuadro de Mando (Balanced Score Card--BSC)⁷² que permite, a través de la definición de perspectivas de trabajo, la desagregación de los objetivos estratégicos en distintos niveles, ya sea de resultados o de impacto, así como de desempeño institucional. Cada uno de estos objetivos, a su vez, es descrito en términos de indicadores, y formalizada su meta para el año en curso. Las metas, por su parte, permiten establecer los distintos proyectos por Dirección, que se hacen operativos mediante planes anuales.

El Consejo ha logrado vincular el cumplimiento de los compromisos institucionales (metas/proyectos) con un sistema de incentivos económicos (renta variable) que contempla la implementación gradual de instrumentos de gestión orientados a mejorar el desempeño en tres niveles: institucional, colectivo e individual.

Utilización de los resultados de los indicadores de gestión

La estrategia institucional se construye con base en la metodología de Cuadro de Mando o Balanced Score Card (BSC). Esto supone que el cumplimiento y avance de las definiciones estratégicas se traduce en el cumplimiento de metas anuales para los distintos indicadores que sustentan cada perspectiva del cuadro de mando. Los resultados del cumplimiento de dichas metas para los distintos indicadores de gestión son, a su vez, utilizados para la planificación anual, la elaboración del presupuesto y el mejoramiento del desempeño del personal del Consejo. El Cuadro 4.2 presenta un ejemplo de la aplicación de esta metodología.

CUADRO 4.2 Ejemplo de aplicación de la metodología BSC

PERSPECTIVA	OBJETIVOS	INDICADORES	METAS	INICIATIVAS
Aspecto clave para la formulación de la estrategia	Declaración de lo que la estrategia debe cumplir y es crítico para su éxito	Como será medido el éxito en el cumplimiento de la estrategia	El nivel de desempeño anual deseable para un indicador	Planes de acción requeridos para alcanzar los objetivos
Clientes (**Ejemplo**)	Promover el desarrollo de capacidades institucionales de los organismos públicos	Nº de actividades de capacitación convocadas a Clientes Activos	2010 9 actividades	Plan de capacitación para cliente activo

La revisión de la estrategia y el inicio de los procesos de planificación anual del CPLT parten de la reflexión acerca de lo que se ha logrado en función de los compromisos y desafíos formalizados y traducidos en indicadores de gestión para las distintas áreas. Los otros componentes que se toman en cuenta son: gestión presupuestaria anual, evaluación de satisfacción de clientes, y nivel de posicionamiento del Consejo.

Además, se está realizando el levantamiento y formalización de cada uno de los perfiles de cargo en la institución. Esta herramienta permitirá conocer las necesidades básicas en

⁷² Metodología de gestión empresarial diseñada para crear valor en la organización. Ver, por ejemplo, Kaplan, R. S. & Norton, D. 1996. *The Balanced Scorecard*, 3ª ed., Barcelona, Ediciones Gestión 2000.

materia de competencias y habilidad necesarias del personal de la institución en concordancia con los resultados esperados.

Por último, también se encuentra en etapa de diseño el sistema de gestión del desempeño, que permitirá implementar una evaluación individual del personal en distintos niveles, combinando el resultado de las habilidades blandas y técnicas del personal (estás últimas medidas a través de indicadores operativos).

Con los datos mensuales del Consejo respecto de sus líneas de negocio, ha sido posible proyectar demandas y convenir decisiones de aumento de dotación, en la medida que los recursos institucionales y disponibilidades presupuestarias lo permiten. Esta decisión se ve además reforzada en función de los indicadores de operación, analizados mensualmente con el Consejo Directivo.

Estos instrumentos también han permitido formular el presupuesto con base en resultados. La planificación estratégica está sujeta a la planificación presupuestaria y a su proyecto presupuestario anual. Con esto es posible identificar las prioridades institucionales y alinear la solicitud de recursos a la estrategia del consejo.

Debido al contexto inicial en el que se crea el CPLT, el presupuesto de arranque fue elaborado de modo intuitivo y por debajo de las necesidades institucionales reales. En consecuencia, a los dos meses de iniciar sus actividades, el equipo ejecutivo debió abordar un segundo proceso de formulación presupuestaria, con escasa información comparada y sin datos de funcionamiento operacional ni de las necesidades de la ciudadanía. No obstante, el proceso de formulación presupuestaria fue un proceso estructurado y basado en definiciones estratégicas claras, lo que permitió diseñar proyectos y acciones que definieron una propuesta presupuestaria ordenada y orientada a resultados. Esta propuesta significó un incremento real en términos porcentuales del 36% respecto al primer presupuesto del organismo.

Para el año fiscal 2011, el Consejo ya pudo exhibir una propuesta presupuestaria basada en estadísticas de 12 meses de funcionamiento, evaluaciones del desempeño, y con un marco estratégico para el trienio 2010-2012. Además de una marcada orientación a clientes, la propuesta presupuestaria, que significó un aumento porcentual del 13%, estuvo acompañada de un plan de difusión y explicación a sus actores relevantes⁷³.

Participación de la ciudadanía en la planificación y diseño de los indicadores de gestión

El modelo de planificación estratégica del CPLT se sustenta en un ordenamiento jerarquizado de etapas e instrumentos por medio del cual se diseña e implementa el accionar del órgano garante, facilitando el alineamiento de los proyectos, su operación, y gestión con el marco estratégico y los recursos disponibles. Por ello, el Consejo ha relacionado sus procesos de reflexión estratégica con los procesos de formulación presupuestaria y, en un segundo nivel, con la operatividad de la estrategia en proyectos e iniciativas ajustadas a la disponibilidad de recursos.

Existen dos procesos de análisis que permiten al CPLT nutrirse de la óptica de sus clientes u otras partes interesadas (stakeholders) en los procesos relacionados con la estrategia institucional:

- **Mesas de Trabajo con Expertos:** Durante todo el año, el CPLT promueve y coordina mesas de conversación con expertos relacionados con los procesos de construcción institucional, transparencia u otras temáticas que resulten relevantes para la institución. Estos espacios buscan provocar y nutrir la discusión del equipo directivo en virtud de la estrategia y formas de cumplimiento.
- **Evaluación de Satisfacción y de Posicionamiento del Consejo:** Anualmente el CPLT somete a evaluación ciudadana su ejercicio y desempeño con el fin de facilitar el mejoramiento continuo de sus procesos y de sus prestaciones finales.

⁷³ Sobre el presupuesto, ver Capítulo 5.

Junto con los indicadores de desempeño institucional, ambas actividades proporcionan insumos para los procesos de planificación institucional. Permiten así obtener una mirada tanto interna como externa de la institución, para definir mejor las necesidades ciudadanas y realizar el ajuste de las estrategias y prestaciones del Consejo.

4.4 EL MODELO ORGANIZACIONAL Y DE GESTIÓN DEL IFAI

El modelo organizacional del IFAI obedece a la naturaleza del órgano garante como entidad del sector paraestatal. Esta circunstancia es de importancia fundamental para definir la estrategia y procedimientos del organismo. A diferencia del CPLT, la organización del IFAI no parte únicamente de un modelo de gestión formalizado que sirva de marco de referencia para su funcionamiento.

Lo anterior, en razón de que como se señaló, en México desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece un Sistema de Planeación, sustentado en la Ley General de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el eje de política pública Democracia efectiva y política exterior responsable, tiene como uno de sus objetivos estratégicos “Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de datos personales en todos los ámbitos de gobierno”.

Para su cumplimiento, el Plan referido estableció líneas estratégicas a las cuales el IFAI ha alineado sus objetivos estratégicos y a su vez, los programas sustantivos (programas anuales) para alcanzar las metas previstas.

Asimismo, el Programa Institucional del IFAI ha transitado a través de las sesiones de planeación estratégica, de la generación de la misión y visión, así como la identificación de proyectos de alto impacto y la definición de metas en el corto y mediano plazo, al establecimiento de los elementos que prevé la Ley de Planeación, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que se aprueba anualmente por el Órgano de Gobierno del Instituto.

De igual manera, los criterios o parámetros que rigen los trámites internos son los establecidos en la LFTAIPG, la LFPDPPP, sus Reglamentos, así como lineamientos y normativas establecidos internamente por el Instituto. Paralelamente, se han desarrollado algunos indicadores internos de gestión y adoptado algunos de los principios de la certificación de calidad de procesos, lo que ha permitido al IFAI evaluar la gestión de su propia administración y observar sus propias necesidades administrativas.

4.4.1 Implementación

Esta sección analiza algunos de los elementos que rigen en la práctica la operación y toma de decisiones en el IFAI en el desempeño de sus funciones.

Mapa de procesos

Los parámetros normativos que se siguen para dar trámite a los recursos y trámites que se presentan ante el IFAI son los establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento, así como los lineamientos expedidos por el Instituto al respecto. Estos parámetros normativos son conocidos por las áreas involucradas en la tramitación de recursos de revisión, procedimientos de verificación de falta de respuesta, o reconsideraciones. Así, el funcionamiento del IFAI está delimitado por el marco legal y reglamentario del régimen de acceso a la información. Por ello, no ha sido necesario diseñar mapas de procesos de gestión de los trámites de recursos de revisión en relación con el acceso a la información, ni se cuenta con un manual de procedimientos para la substanciación de recursos de revisión, procedimientos de verificación de falta de

respuesta, o reconsideraciones. No obstante, este tipo de procesos se irán desarrollando en instrumentos como los referidos en el curso de los próximos años, conforme a las necesidades del Instituto que vayan surgiendo.

Manuales de procedimientos

El IFAI cuenta con manuales de procedimientos que reflejan los procesos operativos y los responsables de los mismos en cada una de las unidades administrativas que lo conforman. En el período 2003-2006 se realizó un ejercicio de documentación de procesos. El IFAI contrató un trabajo de consultoría para elaborar un mapa de actividades y procedimientos; sin embargo, los resultados de este proceso no fueron internalizados en su totalidad por las diversas áreas del Instituto. Algunos de los trámites y procedimientos identificados tenían sólo un 1% de uso, por lo que se decidió eliminarlos; de 120 procedimientos identificados, se dieron de baja 105.

El IFAI cuenta con procedimientos para las unidades administrativas en materia de acceso a la información. Actualmente, los procedimientos correspondientes a las unidades administrativas responsables de garantizar las nuevas funciones de protección de datos personales en posesión de los particulares aún están en proceso de elaboración, debido a las nuevas atribuciones en la materia, aún cuando los procesos a seguir por parte del IFAI están debidamente establecidos en la Ley de la materia y su Reglamento⁷⁴.

Ahora bien, como parte del proceso de reestructuración institucional en el que se encuentra el IFAI, al asumir nuevas atribuciones en materia de protección de datos personales, se ha dispuesto la reingeniería y desarrollo de nuevos procesos operativos, así como su correspondiente sistematización, acorde con la normatividad referida. En este sentido, la alternativa de certificar los procesos clave del IFAI se valorará una vez concluida la reorganización del Instituto.

Informes de evaluación, indicadores de gestión, y sistemas de incentivos

El diseño y la implementación de indicadores de gestión en el IFAI se refieren a:

- **Matriz de Marco Lógico (MML):** metodología expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para toda la Administración Pública Federal. Su puesta en práctica incluyó inicialmente la realización de talleres para su comprensión y manejo por parte de las áreas involucradas. El desarrollo y revisión de la MML se produce mediante la interacción entre la propia Secretaría y el Instituto.

- **Indicadores de metas institucionales o Programa Operativo Anual (POA):** los indicadores de metas institucionales se realizan definiendo las unidades de medida y las metas a alcanzar a partir de las prioridades y el presupuesto otorgado al IFAI. Estos indicadores se construyen mediante la intervención de todas las unidades administrativas del IFAI, y son revisados y validados por el Órgano de Gobierno.

Utilización de los resultados de los indicadores de gestión

Los resultados de los indicadores de gestión se han utilizado para la planificación presupuestaria anual. El proceso de asignación del presupuesto del IFAI responde a las prioridades o estrategias institucionales que dicta el Pleno del Instituto, por lo que las unidades administrativas solicitan el presupuesto necesario para atender esas prioridades. Sin embargo, los indicadores de gestión todavía no se han desarrollado por completo, por lo que no existe una traducción directa de los indicadores en términos presupuestarios⁷⁵.

No obstante, como parte del proceso de reestructuración institucional del IFAI, se han llevado a cabo reuniones de planeación estratégica, en las que intervienen tanto los Comisionados, como los secretarios y los directores generales. El objetivo de estas reuniones es integrar y dar seguimiento oportuno y eficaz a los indicadores de gestión, mediante el tablero de control estratégico. Las reuniones de trabajo en las que se analiza el seguimiento del cumplimiento de las metas, así como el estado del ejercicio presupuestal, se realizan trimestralmente. Esto

⁷⁴ Ver Capítulo 6, sobre Protección de Datos Personales.

⁷⁵ Por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se indica en el Capítulo 5 sobre Presupuesto, Recursos Humanos y Comunicación.

permite reforzar y/o reorientar los esfuerzos para la obtención de las metas comprometidas, o bien reasignar recursos a proyectos de alto impacto. En tal sentido, los indicadores de gestión están relacionados con la asignación presupuestal en lo que se refiere al desarrollo de actividades enfocadas al cumplimiento de los programas institucionales, con excepción de los recursos para servicios personales. Los resultados de los indicadores de gestión no se han utilizado aún para mejorar el desempeño del personal, puesto que por el momento no existe en el Instituto un procedimiento que permita evaluar el desempeño del personal en términos del cumplimiento de los indicadores de gestión.

Por otra parte, la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de los Particulares colocó al IFAI frente a la necesidad de realizar una reestructuración institucional, orientando las metas y los recursos presupuestarios para atender las prioridades derivadas de dicho ordenamiento. En esta lógica, el Órgano de Gobierno dispuso iniciar los trabajos para presentar una propuesta de modificación al Estatuto del Servicio Profesional, así como a los Lineamientos derivados del mismo. Dicha propuesta habrá de ser analizada y, en su caso, aprobada por el Órgano de Gobierno, una vez que concluya el proceso de reestructuración. Con esta modificación, se podrá medir el impacto administrativo en términos del número y tipo de plazas que formarán parte del Servicio Profesional en el IFAI, insumo indispensable para poder cumplir el acuerdo de referencia.

La implementación de esta reestructuración del IFAI, ha conllevado que se desarrolle un plan estratégico de las nuevas atribuciones legales para la puesta en práctica de cuatro líneas de actuación, entre las cuales destaca la "Estandarización y control del modelo de gestión". El objetivo del modelo de gestión es garantizar que los procesos sustantivos de la institución, que no están previamente definidos en otra normatividad, se estandaricen y controlen, los procesos de apoyo faciliten el logro de los objetivos institucionales, y se cuente con mecanismos eficientes de medición del desempeño. Este modelo debe contar con las siguientes características: el enfoque de **procesos**; la **estandarización** u homogeneización en la forma de realizar las actividades (procesos) que inciden en el logro de los objetivos para facilitar la **medición**; y, el **enfoque al cliente**, es decir, diseñar los estándares de los procesos y los mecanismos de medición en base a los resultados esperados por el usuario. Con el fin de realizar los cambios necesarios en el modelo de gestión, el IFAI ha identificado siete líneas de acción prioritarias, que se esbozan más específicamente en el Capítulo 6 sobre protección de datos personales.

4.5 CONCLUSIÓN

La estructura administrativa del IFAI se ha caracterizado por su flexibilidad y adaptación. A partir del inicio formal de operaciones del Instituto, en enero de 2003, es posible distinguir cuatro etapas distintas en la evolución de la estructura orgánica del IFAI: las etapas de construcción (2003-2005); de estabilización (2006-2008); de crecimiento (2009-2011); y de reestructuración organizacional (2011-2012). En el caso de Chile, el CPLT ha experimentado menores cambios en su organigrama, dada su más reciente creación. No obstante, la estructura organizativa del CPLT está sujeta al proceso de planificación estratégica que conlleva el modelo de gestión. Así, como resultado de una consultoría de procesos, la estructura fue modificada significativamente en el 2010. Conforme han avanzado en su consolidación, ambos organismos han coincidido en fortalecer dentro de su estructura las oficinas de control interno. En términos organizativos, una diferencia notable entre ambos organismos, es la existencia en el Consejo de una oficina ejecutiva de alto nivel en la jerarquía institucional, encargada de la conducción centralizada de la administración del organismo.

En términos del modelo organizacional, el del CPLT está alineado a las definiciones estratégicas del órgano garante y permite su ejecución y medición de resultados. Contempla dos esferas de trabajo: lineamientos estratégicos y operacionalización. Los lineamientos estratégicos están a cargo de la Dirección General y fueron adoptados desde la construcción inicial del Consejo. Los pilares fundamentales del modelo del CPLT son enfoque de procesos y orientación al cliente. Estos pilares se expresan a través de la cadena de valor del Consejo, su mapa de procesos y estructura organizacional (organigrama). Éstos, a su vez, se sustentan en distintas herramientas de gestión tales como BSC, procedimientos documentados, encuestas de satisfacción, y gestión por competencias, entre otras. Los ajustes del modelo se dan en función de los ajustes de las directrices estratégicas del Consejo con el fin de sustentar el cumplimiento de la estrategia institucional.

El modelo de gestión por procesos adoptado permite la inclusión del cliente en las definiciones estratégicas de diseño y desarrollo de productos, y hace que toda la institución sea corresponsable de gestionar dichos productos acorde a los requisitos del cliente. Además, favorece la sinergia entre procesos clave y permite la retroalimentación de los procesos internos, facilitando su corrección y mejora continua. Por último, este enfoque permite incluir la orientación a resultados, que sean concretos, medibles y que tengan un impacto en el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

En el caso del IFAI, se sigue el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y demás normatividad aplicable a la Administración Pública Federal. Asimismo, las prioridades institucionales así como los criterios o parámetros que rigen los trámites y procedimientos internos son los establecidos en la LFTAIPG y la LFPDPPP, sus reglamentos, y los que internamente determina el Pleno del Instituto.

Aunque no se ha formalizado un modelo organizacional o de gestión, se han adoptado algunos principios del modelo de gestión de calidad, se realizan reuniones de planeación estratégica, y se han adoptado indicadores de gestión. El proceso de reordenamiento institucional del IFAI apunta a fortalecer en el futuro los aspectos vinculados a un modelo funcional con un modelo por procesos. De esta manera, la planeación sobre la integración de las nuevas funciones de Protección de Datos Personales en la estructura existente del instituto se ha desarrollado por medio de una perspectiva de gestión. (Ver Capítulo 5).

Como se mencionó en la introducción a este capítulo, el modelo de gestión que se adopte debe ser el más adecuado a las funciones y contexto de cada organización. Además, la adopción de un particular modelo de gestión está determinado por diversos factores tanto internos como externos al propio organismo. En este sentido, el contraste entre el modelo adoptado por los órganos garantes de Chile y México, que se observa en la siguiente tabla, permite extraer algunas lecciones significativas.

TABLA 4.1 Comparación de los modelos de gestión del IFAI y el CPLT

ÁMBITO	IFAI	CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA
Enfoque de procesos	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes Orgánicas, Federales o Generales aplicables a la APF. Cumplimiento de plazos legales y reglamentarios por Ley. Manual de procedimientos IFAI. - Documentación según ISO 9000:2005. - Se adoptan principios del modelo de gestión de calidad en ISO 9000. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mapa de Procesos y procedimientos documentados en Plataforma ARIS. Documentación según norma ISO 9001:2008. - Estrategia gradual de certificación institucional en base a las normas ISO 9001:2008.
Planificación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Desarrollo. Leyes Orgánicas, Federales o Generales aplicables a la APF. Cumplimiento de plazos legales y reglamentarios por Ley. Prioridades institucionales definidas por el Pleno. - Metas definidas a partir de las prioridades presupuestarias 	<ul style="list-style-type: none"> - La definición de prioridades institucionales contempla las necesidades identificadas a nivel de Consejo Directivo. - Metas definidas a partir de los objetivos estratégicos y sus respectivos indicadores.
Indicadores de gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores contruidos a partir de matriz de marco lógico, metas institucionales o POA. - Negociación de indicadores a nivel de SHCP. - Se están desarrollando indicadores de gestión para apoyar el proceso de planificación presupuestaria. - No se cuenta con una evaluación de personal en torno a indicadores de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores contruidos según método BSC y sus respectivas metas institucionales. Se cuenta además con indicadores operativos. - Negociación de indicadores a nivel de Consejo Directivo. - Indicadores de gestión como insumo de escenarios de proyección y solicitud presupuestaria. - En etapa de piloto el instrumento de evaluación de gestión del desempeño que contempla la evaluación de competencias blandas y duras

Fuente: CPLT Presentación 18 de abril del 2011.

En el caso del CPLT, el modelo organizacional responde a las definiciones estratégicas del Consejo, por lo que su flexibilidad estará dada por los cambios que se susciten en la estrategia central. La clave del éxito para diseñar, implementar y mantener un modelo organizacional es la capacidad que tiene la institución para llevar estas exigencias a la operación diaria. El mensaje es "incorporar estas definiciones al ADN institucional". Uno de los aprendizajes más importantes de la implementación del modelo de gestión del CPLT es "no casarse con las herramientas de gestión", sino poner el instrumental y conceptos asociados al servicio del cumplimiento de la estrategia. En este sentido, las perspectivas futuras del modelo de gestión se enfocan a su maduración y estabilización.

La falta de formalización del modelo organizacional del IFAI facilita la flexibilidad para adaptarse a nuevas condiciones y funciones del organismo, en un contexto que ha sido cambiante, sin tener que recurrir a una reorganización completa del modelo de gestión. El modelo organizacional adoptado por el IFAI ha fomentado la atomización de la estructura organizativa, lo que ha facilitado su adaptación a las diferentes necesidades y atribuciones del Instituto. En este sentido, la implementación del modelo arroja una serie de lecciones aprendidas. Primero, la necesidad de asignar al personal de nuevo ingreso grupo, grado y nivel a pie de rama ya que, conforme se ha ido contratando nuevo personal, las diferentes áreas han asignado diferentes

niveles de confianza a plazas similares. Además, destaca la importancia de revisar en forma periódica las atribuciones de las unidades administrativas, así como sus procedimientos operativos y sus flujos de información. Se deben también generar indicadores de gestión, que permitan la evaluación cualitativa de los programas, objetivos y metas, e identificar posibles riesgos institucionales que pudiesen incidir en el logro de los objetivos y metas planeados. Estas lecciones permiten ir desarrollando un modelo organizacional que sea efectivo para avanzar en la consolidación de largo plazo del organismo.

Considerando el proceso de transición en el que se encuentra el Instituto en términos de su modelo organizacional, se busca fortalecer y consolidar la estructura operativa a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las atribuciones sustantivas del IFAI en materia de acceso y protección de datos, así como contribuir a un mayor desarrollo profesional de los servidores públicos.

Si bien el modelo de gestión original del IFAI estuvo marcado por un estilo fundamentalmente legal y de control, el proceso de integración de sus nuevas funciones de protección de datos, se ha orientado en el fortalecimiento de un enfoque de gestión de procesos, más cercano al instalado en el CPLT. De esta manera, es posible que en el futuro ambas estructuras tiendan a acercarse en algunos procesos internos y que las posibilidades de obtener resultados comparables en éstos y de proseguir el intercambio de conocimientos y experiencias se incrementen, especialmente en el caso de que el Consejo incorpore funciones adicionales de protección de datos.



CAPÍTULO 5
**ORGANIZACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO
ADMINISTRATIVO:
PRESUPUESTO,
RECURSOS HUMANOS
Y COMUNICACIÓN**

5.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza la organización y funcionamiento administrativo de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública en Chile (Consejo para la Transparencia, CPLT) y México (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, IFAI). Específicamente, el capítulo aborda tres aspectos esenciales de su funcionamiento administrativo: presupuesto, recursos humanos, y comunicación.

El cumplimiento efectivo de las funciones del órgano garante depende de que cuente con una organización eficiente, recursos suficientes y personal capacitado. La estructura administrativa y patrones de comunicación dentro de una organización afectan de manera fundamental el proceso de toma de decisiones. No existe un modelo único de comunicación o estructura administrativa, sino que cada organización establece un modelo propio con base en factores específicos tales como sus atribuciones, tamaño, y entorno institucional. Cualquiera que sea la estructura administrativa y el modelo de comunicación adoptados, éstos necesitan ser revisados regularmente para garantizar que el órgano garante y todos sus componentes (procesos, equipos de trabajo, unidades administrativas, empleados, etc.) estén contribuyendo efectivamente al logro de los objetivos de la organización.

Además, para realizar eficazmente sus actividades, los órganos garantes de transparencia y acceso a la información deben disponer de recursos, tanto financieros como humanos, suficientes para el cumplimiento de sus funciones, así como garantizar el uso y manejo adecuado de dichos recursos conforme a las estrategias institucionales.

Para analizar estas áreas en los casos del CPLT y el IFAI, la segunda sección de este capítulo se centra en los recursos humanos y dotación de personal de los órganos garantes. A continuación, la tercera sección aborda la dotación de recursos financieros y los ciclos presupuestarios externo e interno. En la cuarta sección, se analiza la comunicación interna y externa de los órganos garantes. La última sección presenta algunas conclusiones generales.

5.2 RECURSOS HUMANOS

El funcionamiento de una organización depende en última instancia de la disponibilidad y el desempeño de sus recursos humanos. La gestión de recursos humanos se refiere a las prácticas y políticas de una organización para atraer, desarrollar, motivar y retener a sus empleados. La gestión de recursos humanos contribuye a que el personal apoye y trabaje para la consecución de los objetivos de la organización. Esta sección analiza la gestión de recursos humanos por parte de ambos órganos garantes, considerando funciones como: retribución, acceso a la organización, capacitación, y evaluación del desempeño. Además, se ofrecen datos acerca de la dotación y el perfil del personal de ambos organismos.

5.2.1 La gestión de recursos humanos en el CPLT

De acuerdo con la Ley de Transparencia (Ley 20.085), el CPLT es una organización autónoma que, en sus relaciones laborales, se rige por el Código del Trabajo de Chile. El hecho de que el Código del Trabajo sea una norma que regula el sector privado supone, por ejemplo, que el personal del Consejo tenga derecho a indemnización por años de servicio en caso de ser desvinculados de la organización, y que estén sujetos a movilidad.

La gestión de recursos humanos en el CPLT es responsabilidad de las distintas Direcciones, siendo función de la Dirección de Administración, Finanzas y Personas la asesoría, orientación, supervisión y evaluación de los procesos que se realicen en esta materia, a través de su Unidad de Gestión de Personas. En esta sección se analiza la gestión de recursos humanos en el CPLT y las implicaciones de su particular régimen jurídico.

Dotación de personal

En febrero del 2011, la dotación de personal del CPLT era de 83 personas. El Cuadro 4.1 refleja la evolución en la dotación de personal desde la creación del Consejo. Como puede observarse, la plantilla de personal ha aumentado significativamente desde el año 2009. Además del aumento de personal con contrato indefinido (que pasó de 48 en 2009, a 72 en febrero del 2011), hay que señalar el aumento en personal contratado (9 en 2010 y 11 en febrero de 2011). Por su parte, la media de ausentismo es notablemente baja (2.6 días).

TABLA 5.1 Evolución de la dotación de personal del CPLT

DIRECCIÓN	2009	2010	2011	
			Ene	Feb
DG	7	10	11	11
DJ	11	18	18	18
DEC	9	13	13	13
DAFP	10	13	13	13
DOS	6	7	7	7
DF	-	7	6	5
Administrativos	5	5	5	5
Total Contrato Indefinido	48	73	73	72
Alumnos en Práctica	-	-	1	1
Plazo Fijo	-	6	7	9
Honorarios*	-	3	1	1
Contratados	-	9	9	11
Total Dotación	48	82	82	83

TABLA 5.2 Perfil del personal del CPLT (2011)

NIVEL DE FORMACIÓN	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	POS TÍTULOS
Universitaria	37	33	70	38
Técnico - Profesional	6	2	8	1
Administrativos		3	3	
Total	43	38	81	39

PROCEDENCIA	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Entidades Públicas	23	18	41
Entidades Privadas	16	17	33
Sin Experiencia	4	3	7
Total	43	38	81

Por lo que respecta al perfil, se puede concluir que el personal del CPLT es joven, altamente cualificado, posee experiencia laboral previa, y se divide de modo equilibrado entre géneros. Así, del total del personal, 53% son mujeres y 47% hombres. La media de edad es de 35 años. La mayor parte del personal tiene formación universitaria, y un alto porcentaje ha realizado estudios de postgrado o especialización. En cuanto al origen del personal, 41 personas proceden de entidades públicas y 33 de entidades privadas, mientras que 7 no tienen experiencia profesional previa. Como se verá en el análisis del IFAI, el elevado número de personal que procede del sector privado en el caso del Consejo es una diferencia significativa entre ambos órganos.

Política de remuneraciones y estructura salarial

El Código del Trabajo de Chile es una norma privada y, por lo tanto, la estructura salarial del CPLT no es homologable con la escala única de sueldos de la Administración Pública. Sin embargo, el Consejo ha establecido una matriz de remuneraciones, que considera diversos factores, entre ellos: área de desempeño del cargo; niveles por estamento y factores de diferenciación (e.g., manejo de recursos, gestión de asesoría, manejo de personal, responsabilidad en proyectos, etc.), y su monto en comparación con entidades fiscalizadoras públicas y privadas.

Toda la información sobre las remuneraciones del personal contratado bajo normas del Código del Trabajo, las autoridades del Consejo y personas naturales contratadas a honorarios está disponible en el sitio de Internet del CPLT⁷⁶.

Acceso y rotación del personal

La contratación de personal se realiza por medio de concurso público. El hecho de que el CPLT esté regulado por el Código del Trabajo afecta el perfil de los postulantes. Muchos de ellos son personas que han trabajado "a contrata" en el sector público, es decir, sin contrato indefinido. La incorporación al CPLT les permite obtener más estabilidad laboral. Aquellos que proceden del sector privado, en general, se incorporan al Consejo para mejorar sus oportunidades profesionales y tener también más estabilidad. La experiencia en el Consejo representa una valiosa referencia laboral, y mejora las oportunidades profesionales de quienes dejan la organización.

El CPLT presenta una tasa de rotación del personal del 44.4% en el período comprendido entre marzo de 2010 y febrero de 2011 (12 meses). Este porcentaje se calcula como la relación porcentual entre las admisiones menos las salidas de personal, en relación al número medio de miembros del Consejo⁷⁷. Esta alta tasa de rotación se explica en buena medida como resultado de que el paso por el CPLT mejora las oportunidades profesionales.

Expectativas de desarrollo profesional y capacitación

Entre 2009 y 2011, el CPLT ha adoptado e implementado diversas acciones para el desarrollo del personal en distintos ámbitos: gestión del cambio; gestión estratégica; diseño y operación de sistemas, y gestión de la contribución y la satisfacción. Uno de los aspectos más destacados, en el ámbito de la gestión estratégica, ha sido la definición y aprobación de la Política de Personas, así como la elaboración de Perfiles de Cargos en el ámbito del diseño y operación de sistemas. (Ver Figura 5.1).

La Política de Personas está orientada bajo los principios de transparencia, vocación de servicio público, orientación al cliente, probidad, imparcialidad, objetividad, equidad, eficiencia, eficacia, proactividad e innovación. Estos criterios ordenan el Modelo de Gestión de Personas, cuyos componentes principales incluyen el ingreso a la institución, el trabajo y desarrollo profesional en el Consejo, retribución y comunicaciones.

Uno de los retos principales en materia de recursos humanos es el desarrollo del personal para que éste permanezca en la organización. Así, dentro de la Política de Personas, se instituyó la convocatoria de Concursos Internos para llenar vacantes dentro del Consejo. El propósito de estos concursos es establecer expectativas de desarrollo profesional al interior de la organización, tanto de carácter horizontal (manejo de temas vinculantes a la

⁷⁶ Ver <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20110308/pags/20110308150732.html>

⁷⁷ La fórmula aplicada fue: Índice de rotación de personal = $(A - D) * 100 / PE$, donde A = Admisiones de personal, entre marzo 2010 y febrero 2011 = 42 ingresos; D = Desvinculaciones del personal, por decisión del empleador o del empleado, para el período marzo 2010 y febrero 2011 = 12 salidas efectivas, y PE = Promedio efectivo de la dotación, que se obtiene sumando la dotación al comienzo y al final del período, dividido en dos = 67,5 personas.

organización en distintas áreas de negocio) como vertical (mayor experticia en el propio campo y desempeño profesional así como adquisición de mayores responsabilidades dentro de la jerarquía organizacional). Hasta la fecha se han celebrado cuatro concursos de este tipo para llenar siete vacantes⁷⁸.

FIGURA 5.1 Medidas para el desarrollo del personal en el CPLT (2009-2011)



Hasta el momento, el CPLT no cuenta con una política de capacitación de personal. Sin embargo, tomando como base los perfiles de cargo e identificación de competencias, se prevé en un futuro próximo medir las brechas de conocimiento y de competencias (duras y blandas) como requisitos de la ocupación actual (competencias específicas y diferenciadoras) y de competencias transversales como requisitos organizacionales. Los resultados de la medición serán utilizados para proponer un programa de capacitación, aunque su implementación estará sujeta a disponibilidad presupuestaria.

Evaluación del personal y sistemas de incentivos

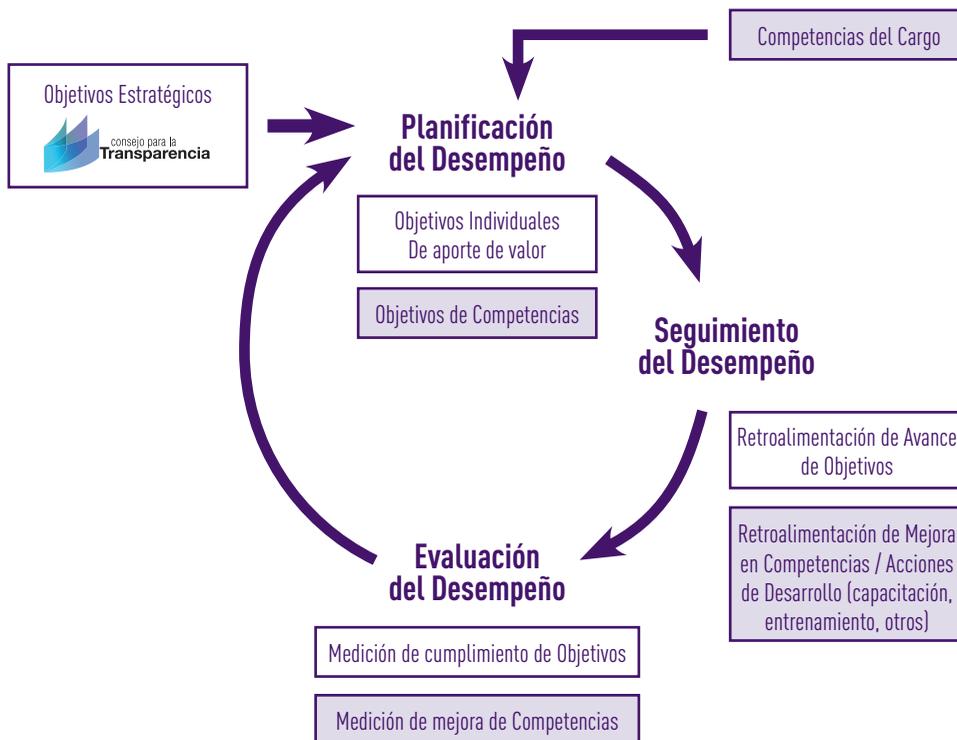
En el 2011 se aplicó por primera vez un sistema de bonificación, o incentivos monetarios, asociado al cumplimiento de metas institucionales y colectivas sobre los compromisos que aprobó el Consejo Directivo (Consejeros) del CPLT⁷⁹. Dicho sistema involucra a todo el personal con contrato vigente. En 2010, los Consejeros aprobaron un incentivo máximo de 5% de la remuneración anual de cada funcionario, donde 2% estaba referido a metas institucionales y el otro 3% a colectivas. Finalmente, de acuerdo a los resultados obtenidos, el incentivo aprobado fue de un 4%. Para el ejercicio 2011, los Consejeros aprobaron como incentivo institucional 3% y como incentivo colectivo el 5%, lo que totaliza un 8% de la remuneración anual.

⁷⁸ En 2010, se realizó un concurso interno para cubrir dos vacantes (coordinador de reclamos). En 2011, se realizaron dos concursos internos para cubrir un total de cuatro vacantes (dos de analista de reclamos y dos de analista de admisibilidad). En 2012, está en curso un concurso interno para cubrir una vacante de analista de fiscalización.

⁷⁹ El artículo 2 del Reglamento del Sistema de Incentivos define las Metas Institucionales como los compromisos asumidos por el Consejo para la Transparencia en su conjunto, en función del proceso de planificación estratégica anual. A su vez, se entenderá por Metas Colectivas los compromisos asumidos por los equipos de trabajo del Consejo para la Transparencia, en función del proceso de planificación estratégica anual. Las metas estarán asociadas a objetivos e indicadores específicos. Los equipos de trabajo serán las unidades definidas en el Reglamento Orgánico del Consejo para la Transparencia, aprobado por Resolución N° 43/2010. Complementariamente el Consejo Directivo podrá definir otros equipos de trabajo a los cuales asocie metas, objetivos e indicadores determinados.

Uno de los grandes desafíos del CPLT durante el 2011 ha sido el desarrollo de un Sistema de Gestión del Desempeño (SGD). El SGD persigue el propósito fundamental de contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos del CPLT, a través de un proceso formal y sistemático de planificación, seguimiento, y evaluación de las metas individuales a fin de mejorar, progresivamente, el desempeño organizacional.

FIGURA 5.2 Ciclo de Gestión del Desempeño en el CPLT



Con la asesoría permanente de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), se aprobó un modelo de Gestión del Desempeño que incluye las siguientes etapas: 1) Planificación del Desempeño (PDI) (semestrales); 2) Seguimiento y retroalimentación constante; 3) Evaluaciones parciales (semestrales); 4) Evaluación Global (nota anual compuesta por las dos evaluaciones parciales); 5) Apelación (en caso de existir discrepancias entre el evaluador y el evaluado). Este modelo irá incorporando paulatinamente otras instancias de evaluación, de acuerdo a la madurez del sistema (auto-evaluación, evaluación de los pares y evaluación a los jefes). El SGD evaluará dos ámbitos:

- **Metas:** centrado en el cumplimiento de objetivos individuales directamente relacionados con las tareas críticas que realiza cada persona en el desempeño de sus responsabilidades y funciones (descripciones de cargo). Este ámbito corresponde a aquellos objetivos que cada persona debe lograr de manera individual para que el CPLT alcance sus metas anuales.
- **Competencias:** enfocado en “cómo” las personas alcanzan los objetivos establecidos en el “Ámbito Metas”. Se relaciona con el reforzamiento y/o desarrollo de aquellas competencias que permitirán a las personas cumplir con dichos objetivos mediante una actuación acorde al perfil de su cargo y las competencias transversales declaradas por el CPLT (recopiladas en las descripciones de cargos), velando de esta manera por mantener y reforzar las buenas prácticas que la institución persigue.

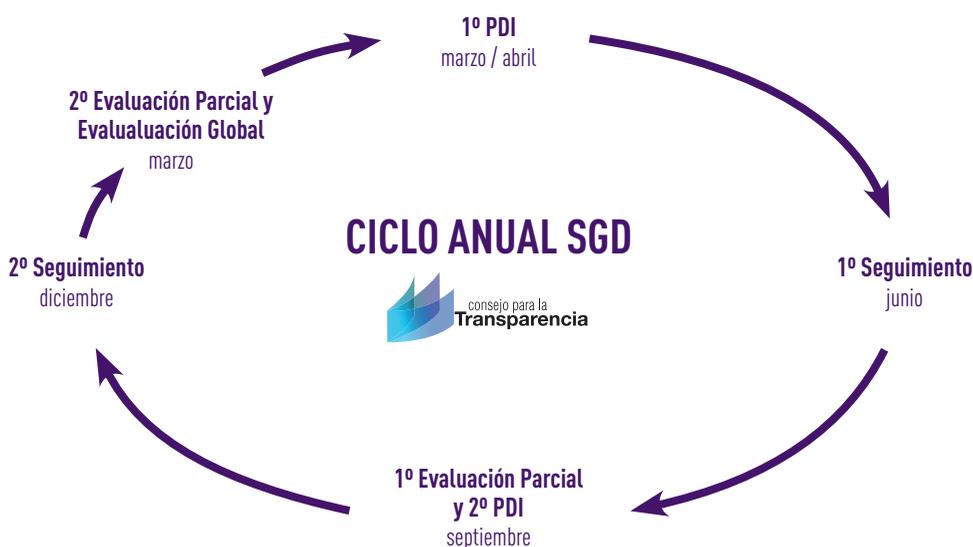
Las Jefaturas son las encargadas de planificar las metas de cada uno de sus Colaboradores y los indicadores de desempeño que se evaluarán luego de seis meses de realizada la planificación de las mismas. Las metas individuales deben estar alineadas con los objetivos estratégicos para el año en curso. Para esto, cada Dirección /Unidad en base a sus Proyectos Estratégicos debe desprender los objetivos individuales y les asigna una meta. El propósito es que cada meta aporte al cumplimiento de las metas de la Unidad, consecutivamente con las de su Dirección y, finalmente, contribuya al cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos en el Balance Scorecard (BSC) del Consejo⁸⁰.

FIGURA 5.3 Planificación del desempeño en el CPLT



Las Figuras 5.4 y 5.5 detallan la implementación del SGD en su fase piloto, que se iniciará en 2012⁸¹. Durante el año 2011, la Unidad de Gestión de Personas organizó charlas sobre el SGD. Se expuso a las Jefaturas y analistas el modelo propuesto, las ventajas de Gestionar el Desempeño, así como la importancia y el impacto de la retroalimentación permanente en el rendimiento de los equipos de trabajo. El piloto del SGD se iniciará en enero de 2012, con el entrenamiento a las Jefaturas en las habilidades directivas que deben desarrollar para abordar exitosamente el proceso. Luego, se realizarán charlas por Dirección, enfocadas al resto de los trabajadores del Consejo, con el propósito de que conocieran el sistema, su rol dentro del mismo y aprendieran técnicas para la retroalimentación de objetivos y competencias requeridas. Posteriormente, se llevarán a cabo reuniones con las Jefaturas de cada Dirección para mostrarles la aplicación informática que servirá de soporte del SGD.

FIGURA 5.4 Etapas de Implementación Piloto de SGD



⁸⁰ Sobre el BSC, ver Capítulo 4.

⁸¹ Participarán de este piloto todas las personas que presten servicios en el CPLT (contratadas a plazo indefinido y a plazo fijo. En el caso de éstas últimas, podrá servir de antecedente para su contratación indefinida).

FIGURA 5.5 Agenda del Piloto de SGD

2012										2013		
MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR
	1º PDI 2012		Seguimiento			1º Evaluación Parcial			Seguimiento			2º Evaluación Parcial
						2º PDI 2012						Evaluación Global
												1º PDI - 2013
Bitácora de seguimiento												

Finalmente, en abril de 2012, se prevé que las Jefaturas prepararen las Planificaciones de desempeño individual de cada uno de los integrantes de sus equipos de trabajo. En esta instancia se establecerán objetivos y metas, que serán comunicados a cada funcionario en un espacio de retroalimentación y diálogo. El propósito es que cada funcionario/a del CPLT tenga claros todos los objetivos por los que será evaluado y cuál es la meta que debe alcanzar. El papel de la Jefatura es acompañar permanentemente a los equipos mediante espacios de diálogo en los que se irán reportando los avances en el cumplimiento de lo planificado.

5.2.2 La gestión de recursos humanos en el IFAI

El proceso de transformación institucional que está actualmente experimentando el IFAI – al asumir nuevas atribuciones y competencias en materia de protección de datos personales⁸² y reestructurar su organización en el área de acceso a la información – supone un enorme reto desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos. Para ello, el IFAI ha iniciado un proceso de reestructuración y capacitación de su personal para afrontar la implementación efectiva de sus nuevas atribuciones. Esta sección analiza la gestión de recursos humanos en el IFAI y cómo se está adaptando a las demandas de este proceso de transformación.

Dotación de personal y evolución de la dotación

En diciembre del 2011, el IFAI contaba con 265 servidores públicos en plazas permanentes y 19 eventuales. De éstos, aproximadamente 118, han sido designados de acuerdo con el Procedimiento de Selección de Ocupación de Plazas Vacantes autorizado por el Órgano de Gobierno del Instituto. Para cumplir con las nuevas competencias en materia de protección de datos, se ha aumentado la dotación con 197 plazas adicionales⁸³. Para hacer esto posible, fue necesario obtener una excepción a las restricciones para la creación de nuevas plazas que establece la Ley de Presupuesto.

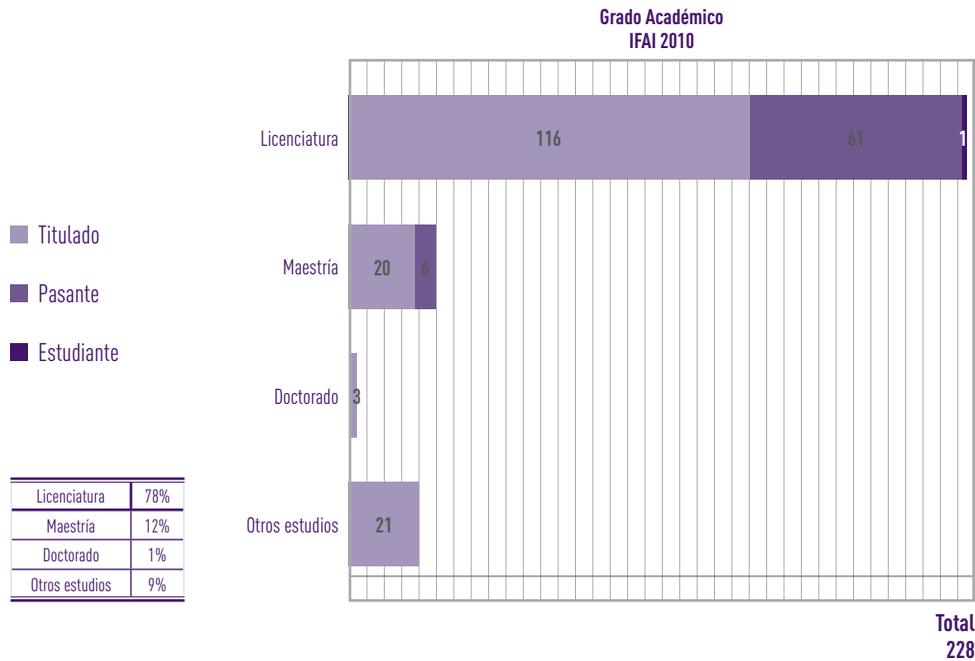
Con anterioridad a la reestructuración, la media de edad del personal del IFAI era 34 años para las mujeres y 37 años para los hombres. En lo referente al perfil profesional, sólo 9% del personal carecía de estudios superiores. En la plantilla predominaban los abogados (43% en 2010), seguidos de los politólogos (17% en 2010), licenciados en administración pública e ingenieros. La mayoría de los empleados provenían de entidades públicas o carecían de experiencia profesional previa. A diferencia de lo que ocurre en el CPLT, en general, el porcentaje de personal del IFAI que procede del sector privado es bajo. Por ejemplo, a nivel de directores generales, sólo uno proviene del sector privado. En el caso de los Comisionados, éstos proceden principalmente de la academia, del mismo Instituto, o de organismos autónomos similares al IFAI (por ej., el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Distrito Federal o el Instituto Federal Electoral).

⁸² Como resultado de la entrada en vigor en 2011 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. (Ver Capítulos 3 y 6).

⁸³ Cifra al 1 de octubre de 2011.

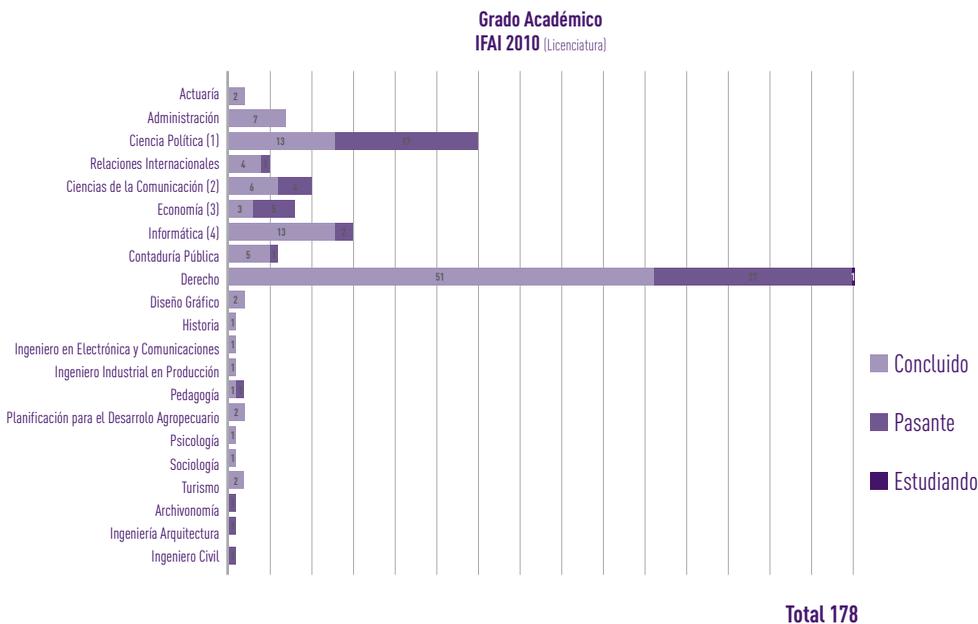
Debido al proceso de reestructuración y al ingreso continuo de personal nuevo, no se cuenta aún con cifras finales respecto a la media de edad del personal y el perfil profesional. Una vez que el modelo organizacional se consolide en el periodo 2012-2013, el Instituto podrá contar con cifras finales actualizadas, así como proyecciones en materia de recursos humanos.

FIGURA 5.6 Grado académico del personal del IFAI (2010)



Licenciatura	78%
Maestría	12%
Doctorado	1%
Otros estudios	9%

FIGURA 5.7 Área de estudios del personal del IFAI con licenciatura (2010)



Estructura salarial

La estructura salarial del IFAI es la misma que aplica para toda la Administración Pública Federal. Se deriva del Manual de Percepciones y Prestaciones de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal⁸⁴. Para 2012, se contemplarán los siguientes salarios.

FIGURA 5.8 Estructura salarial del IFAI (2012)

PERCEPCIONES BRUTAS Y NETAS 2012 (MENSUALES)

Nivel	Sueldo Base	Compensación Garantizada	Bruto Mensual	Despensa y Seguro Colectivo de Retiro	Total Bruto	Impuesto sobre la Renta	Prestaciones del ISSSTE	Seguro Colectivo de Retiro	Neto Mensual
PQ1	\$ 5,906.45	\$ 1,945.90	\$ 7,852.35	\$ 116.45	\$ 7,968.80	\$ 685.34	\$ 627.56	\$ 14.55	\$ 6,641.35
PQ2	\$ 5,906.45	\$ 3,002.08	\$ 8,908.53	\$ 116.45	\$ 9,024.98	\$ 862.44	\$ 627.56	\$ 14.55	\$ 7,520.43
PA1	\$ 6,130.64	\$ 8,166.74	\$ 14,297.38	\$ 116.45	\$ 14,413.83	\$ 1,969.68	\$ 651.38	\$ 14.55	\$ 11,778.22
PA3	\$ 6,130.64	\$ 9,997.96	\$ 16,128.60	\$ 116.45	\$ 16,245.05	\$ 2,360.84	\$ 651.38	\$ 14.55	\$ 13,218.28
PC1	\$ 6,604.82	\$ 9,523.76	\$ 16,128.58	\$ 116.45	\$ 16,245.03	\$ 2,360.84	\$ 701.76	\$ 14.55	\$ 13,167.88
PC2	\$ 6,604.82	\$ 10,514.06	\$ 17,118.88	\$ 116.45	\$ 17,235.33	\$ 2,572.36	\$ 701.76	\$ 14.55	\$ 13,946.66
PC3	\$ 6,604.82	\$ 10,900.18	\$ 17,505.00	\$ 116.45	\$ 17,621.45	\$ 2,654.84	\$ 701.76	\$ 14.55	\$ 14,250.30
OB2	\$ 7,115.70	\$ 15,037.60	\$ 22,153.30	\$ 116.45	\$ 22,269.75	\$ 3,680.08	\$ 756.04	\$ 14.55	\$ 17,819.08
OC1	\$ 7,385.76	\$ 14,767.52	\$ 22,153.28	\$ 116.45	\$ 22,269.73	\$ 3,680.08	\$ 784.74	\$ 14.55	\$ 17,790.36
OC2	\$ 7,385.76	\$ 17,868.98	\$ 25,254.74	\$ 116.45	\$ 25,371.19	\$ 4,409.56	\$ 784.74	\$ 14.55	\$ 20,162.34
OC3	\$ 7,385.76	\$ 21,404.66	\$ 28,790.42	\$ 116.45	\$ 28,906.87	\$ 5,241.14	\$ 784.74	\$ 14.55	\$ 22,866.44
NA1	\$ 7,666.08	\$ 17,588.66	\$ 25,254.74	\$ 116.45	\$ 25,371.19	\$ 4,409.56	\$ 814.52	\$ 14.55	\$ 20,132.56
NC1	\$ 8,157.12	\$ 25,379.94	\$ 33,537.06	\$ 116.45	\$ 33,653.51	\$ 6,416.96	\$ 866.69	\$ 14.55	\$ 26,355.31
NC2	\$ 8,157.12	\$ 31,751.96	\$ 39,909.08	\$ 116.45	\$ 40,025.53	\$ 8,328.58	\$ 866.69	\$ 14.55	\$ 30,815.71
NC3	\$ 8,157.12	\$ 39,733.80	\$ 47,890.92	\$ 116.45	\$ 48,007.37	\$ 10,723.12	\$ 866.69	\$ 14.55	\$ 36,403.01
MC1	\$ 11,552.20	\$ 54,118.96	\$ 65,671.16	\$ 116.45	\$ 65,787.61	\$ 16,057.20	\$ 1,227.42	\$ 14.55	\$ 48,488.44
MC2	\$ 11,552.20	\$ 67,253.22	\$ 78,805.42	\$ 116.45	\$ 78,921.87	\$ 19,997.46	\$ 1,227.42	\$ 14.55	\$ 57,682.44
MC3	\$ 14,409.42	\$ 80,945.12	\$ 95,354.54	\$ 116.45	\$ 95,470.99	\$ 24,962.20	\$ 1,531.00	\$ 14.55	\$ 68,963.24
KA2	\$ 16,762.88	\$ 119,063.08	\$ 135,825.96	\$ 116.45	\$ 135,942.41	\$ 37,103.62	\$ 1,781.06	\$ 14.55	\$ 97,043.18
KB1	\$ 17,409.02	\$ 118,416.94	\$ 135,825.96	\$ 116.45	\$ 135,942.41	\$ 37,103.62	\$ 1,849.71	\$ 14.55	\$ 96,974.53
KB2	\$ 17,409.02	\$ 136,074.32	\$ 153,483.34	\$ 116.45	\$ 153,599.79	\$ 42,400.84	\$ 1,849.71	\$ 14.55	\$ 109,334.69
KB3	\$ 17,409.02	\$ 156,027.16	\$ 173,436.18	\$ 116.45	\$ 173,552.63	\$ 48,386.70	\$ 1,849.71	\$ 14.55	\$ 123,301.67
IA1	\$ 23,667.18	\$ 166,277.12	\$ 189,944.30	\$ 116.45	\$ 190,060.75	\$ 53,339.12	\$ 1,888.60	\$ 14.55	\$ 134,818.48
HB1	\$ 23,667.18	\$ 171,041.16	\$ 194,708.34	\$ 116.45	\$ 194,824.79	\$ 54,768.34	\$ 1,888.60	\$ 14.55	\$ 138,153.30

Acceso y rotación del personal

El procedimiento de designación y reclutamiento de personal del IFAI ha cambiado a lo largo del tiempo. En una primera etapa, se realizaba por medio de duplas: los titulares de las unidades administrativas presentaban dos candidatos que cumplieran con los requisitos del perfil de la plaza, se realizaban entrevistas personales en las que intervenían tres autoridades del IFAI, y se incorporaba el candidato con mejor valoración en las entrevistas.

Posteriormente, a partir del 2004, se modificó el proceso para la ocupación de vacantes incorporando dos elementos: (i) la selección la realiza un evaluador externo y el papel del IFAI se limita a elaborar las preguntas técnicas/normativas (representan el 30 por ciento del

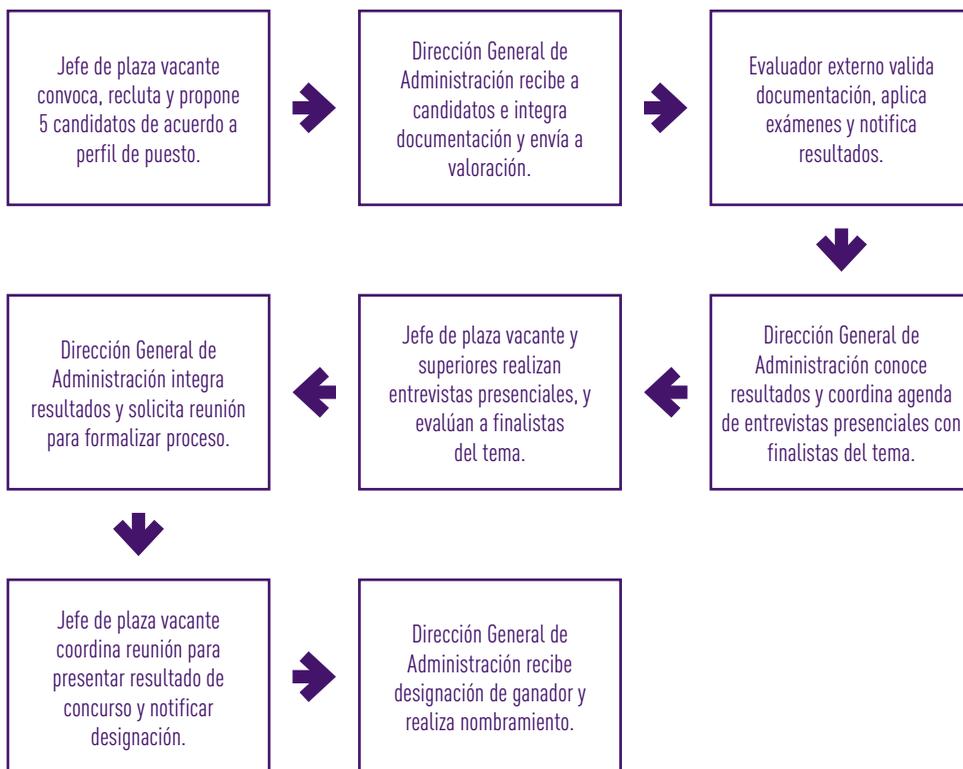
⁸⁴ Para mayor referencia, consultar: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2705_02-06-2011.pdf

examen); y (ii) se realiza una evaluación psicométrica para identificar habilidades directivas (representa el 70% del examen).

Dado que desde 2004 no se realiza concurso público, la existencia de un evaluador externo constituye la principal garantía de imparcialidad y transparencia en los procesos de selección del personal. El superior jerárquico del puesto a cubrir define un grupo de entre 5 y 10 candidatos y lo envía a la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional para verificar que se adecúan al perfil del puesto y cumplen con los criterios homologados para la ocupación de plazas. Una vez aprobados los candidatos, se envía la lista al evaluador externo y el IFAI no interviene más en el proceso. El evaluador verifica los antecedentes profesionales y selecciona a los candidatos que pasan a la segunda etapa, que consiste en la aplicación de las evaluaciones psicométrica y técnica. Los resultados son remitidos en un sobre cerrado a la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional, responsable de convocar y llevar a cabo la apertura y revisión de los resultados en presencia de un representante del Órgano Interno de Control y del Jefe Inmediato Vacante. Finalmente, el Titular de la Unidad Administrativa de que se trate y el Jefe Inmediato de la vacante llevan a cabo una serie de entrevistas a los tres finalistas a fin de determinar al candidato idóneo para ocupar el puesto vacante, decisión que es notificada mediante escrito oficial a la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional. Ver Figuras 5.9.-5.10.

FIGURA 5.9 Proceso de ocupación de vacantes en el IFAI

PROCESO PARA LA OCUPACIÓN DE PLAZAS VACANTES EN EL IFAI



Con la incorporación de las nuevas funciones de protección de datos, se ha decidido generar un proceso más ágil para cubrir las nuevas vacantes. Ello se ha traducido en designaciones directas, responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa de que se trate y el Jefe Inmediato de la vacante, siempre en estricto apego a lo establecido en los perfiles de

puesto y los criterios homologados para la ocupación de plazas aprobados por el Órgano de Gobierno. La continuidad de este proceso de selección tendrá que ser evaluada una vez que haya finalizado el proceso de reestructuración del IFAI como órgano garante de la protección de los datos personales en el sector privado.

Además, para armonizar el marco normativo con las nuevas atribuciones del IFAI en materia de datos personales, el Órgano de Gobierno acordó realizar una revisión y adecuación del Estatuto del Servicio Profesional, así como de los lineamientos que de él derivan.

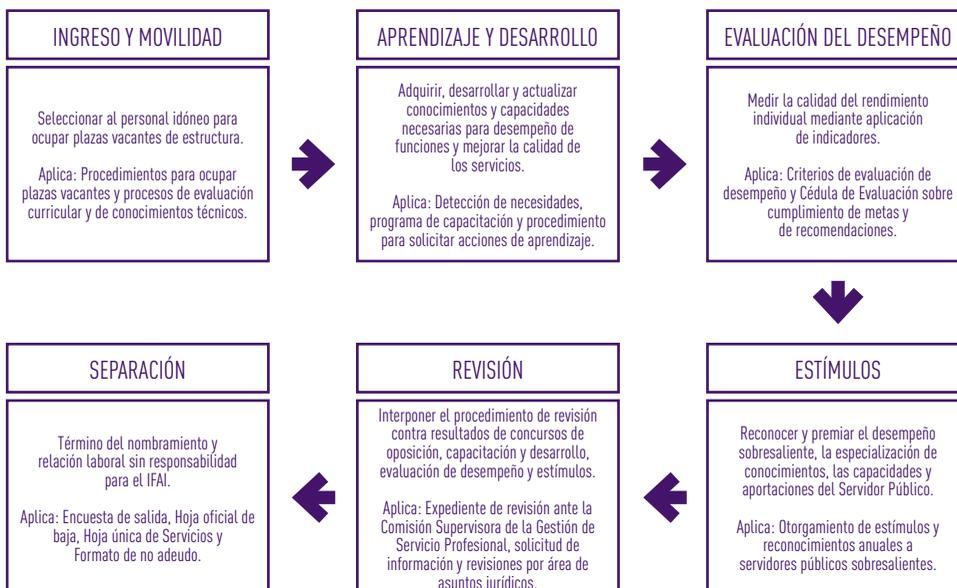
De conformidad con la Ley de Transparencia, todos los funcionarios públicos del IFAI están obligados a entregar su *curriculum vitae*, el cual puede ser proporcionado a través de solicitudes de información, en un formato que no contiene los datos personales de los funcionarios. Asimismo, conforme al artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los funcionarios del IFAI [a partir del nivel de Jefe de Departamento – OC1) tienen la obligación de presentar una “Declaración Patrimonial”, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión, y una “Declaración de conclusión del encargo”, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión de sus funciones. Además, quienes hayan ocupado un cargo público en el año inmediato anterior, deben presentar una “Declaración de modificación patrimonial” anual.

Expectativas de desarrollo profesional y capacitación

El personal del IFAI se integra en un ambiente propicio para el crecimiento y desarrollo profesional. Anualmente se realiza un diagnóstico de necesidades de capacitación de los servidores públicos. Los resultados de dicho diagnóstico se integran en el Programa Anual de Aprendizaje y Desarrollo.

FIGURA 5.10 Procesos del servicio profesional en el IFAI

PROCESOS DEL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL EN EL IFAI (ENFOQUE CONCEPTUAL DE LINEAMIENTOS)



La tasa de recambio del personal del IFAI es del 19.5 por ciento (al 29 de agosto de 2011). No existe un seguimiento de la carrera posterior del personal que se desvincula del IFAI, pero en general se considera al Instituto como generador de talento. En algunos casos, el

personal ha pasado a Unidades de Enlace relevantes. El personal que se desvincula de la organización acude al tribunal laboral y puede obtener, según las disposiciones de la Ley del Trabajo, una indemnización.

El clima laboral en el IFAI es percibido como favorable. La Secretaría de la Función Pública aplicó en 2010 una encuesta de clima organizacional con 24 reactivos y el IFAI se situaba por encima de la media de la Administración Pública Federal en el 67% de los mismos. Adicionalmente, el IFAI ha realizado 197 encuestas internas y los resultados muestran que el personal está orgulloso de trabajar en una organización que contribuye a transformar México.

Evaluación del personal y sistemas de incentivos

El IFAI no cuenta actualmente con un sistema de evaluación del desempeño del personal que permita medir la calidad del rendimiento individual en términos del cumplimiento de los indicadores de gestión. El sistema de evaluación del desempeño estaría incluido dentro de los Lineamientos de Operación del Estatuto del Servicio Profesional del IFAI, cuya aprobación está suspendida hasta que se concluya el proceso de reorganización interna del IFAI⁸⁵. Si bien el Estatuto del Servicio Profesional fue aprobado por el Órgano de Gobierno el 3 de octubre de 2008, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2009, dicho cuerpo colegiado autorizó una prórroga de hasta cuatro meses para la aprobación de los Lineamientos de Operación del Estatuto, con el fin de homologar dichos lineamientos con las disposiciones emitidas por la Secretaría de la Función Pública. Dichos lineamientos incluyen el correspondiente a la evaluación del desempeño de los servidores públicos en el IFAI.

Por otro lado, la aprobación de la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de los Particulares colocó al IFAI frente a la necesidad de realizar una reestructuración institucional, orientando las metas y los recursos presupuestarios para atender las prioridades derivadas de dicho ordenamiento. Dicha reestructuración incluyó modificaciones a la Secretaría de Acceso a la Información. En esta lógica, el Órgano de Gobierno dispuso iniciar los trabajos para elaborar una propuesta de modificación al Estatuto del Servicio Profesional, así como a los Lineamientos que derivan de éste. Dicha propuesta habrá de ser analizada y, en su caso, aprobada por el Órgano de Gobierno, una vez que concluya el proceso de reestructuración. Sólo entonces se podrá medir el impacto administrativo en términos del número y tipo de plazas que formarán parte del Servicio Profesional en el IFAI, insumo indispensable para estar en condiciones de dar cumplimiento al acuerdo de referencia.

Si bien no se ha implementado un sistema de incentivos monetarios para el personal, todos los años se realiza una ceremonia de Reconocimiento a la Trayectoria Profesional y el Compromiso con la Transparencia, el Acceso a la Información Pública y la Protección de los Datos Personales, cuyo principal objetivo es distinguir a aquellos servidores públicos que han desempeñado su labor en el Instituto durante cinco años ininterrumpidos. Los incentivos que abarca el reconocimiento incluyen: distintivo grabado, distintivo para la solapa en plata, y cinco días de vacaciones adicionales a los periodos establecidos por la Ley y por el Pleno del Instituto (sin pago de prima vacacional de conformidad con el Manual de Percepciones).

5.3 PRESUPUESTO

El presupuesto hace posible y condiciona el funcionamiento de una organización y, por lo tanto, desempeña un papel importante para el cumplimiento de su misión y funciones. Esta sección analiza el proceso presupuestario interno y externo de los órganos garantes, ofrece un panorama general de la evolución de sus respectivos presupuestos y cómo se han ejecutado a lo largo del tiempo y, por último, explora las implicaciones de la dotación presupuestaria sobre el nivel de autonomía de ambos.

⁸⁵ Ver también Capítulo 4.

5.3.1 El proceso presupuestario del CPLT

El proceso presupuestario del Consejo se rige por la Constitución Política de Chile y por las siguientes normas: Ley No 1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado; Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; Decreto No 2.421 sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General del República; Decreto No 106 del Ministerio de Hacienda sobre atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos, y la Ley Anual de Presupuestos.

La Tabla 5.3 identifica los principales actores que intervienen en el proceso presupuestario y sus funciones y competencias.

TABLA 5.3 Actores del proceso presupuestario en Chile

ORGANISMO	FUNCIONES
Ministerio de Hacienda	Responsable de especificar el calendario de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año.
Dirección de Presupuestos (DIPRES)	Servicio dependiente del Ministerio de Hacienda. Su función es elaborar el Presupuesto de la Nación y la aplicación de la política presupuestaria en función de objetivos nacionales.
Presidente de la República	Encargado de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional
Congreso Nacional	El Proyecto de Ley de Presupuestos es analizado por una Comisión Mixta de Presupuestos compuesta por Diputados y Senadores. Esta Comisión designa subcomisiones para el estudio de cada partida presupuestaria. El Congreso Nacional no puede modificar los ingresos presupuestados, pero sí reducir los gastos.
Tesorería General de la República	Institución recaudadora de todos los ingresos del Sector Público y encargada de proveer a las otras instituciones de los fondos necesarios para pagar sus obligaciones.
Contraloría General de la República	Organismo autónomo que ejerce el control de la legalidad de los actos de Administración, fiscaliza el ingreso e inversión de fondos, examina y juzga las cuentas de los empleados que administran fondos y bienes fiscales, lleva la contabilidad general de la Nación, etc.

Ciclo presupuestario interno

El CPLT no es un organismo autónomo constitucional, por lo que su presupuesto es justificado en términos de proyectos y metas, y revisado por el Ministerio de Hacienda. El presupuesto del Consejo es una entrada global en la Ley Anual de Presupuesto. Si bien el CPLT no cuenta con capacidad para negociar su propio presupuesto, puede reasignarlo libremente y reorientar las partidas internamente según sus propias prioridades.

El CPLT define y administra su presupuesto en virtud del proceso de planificación estratégica que se realiza anualmente y de las necesidades de funcionamiento (con base en el análisis histórico de gasto, estimaciones de gasto corriente, estimación de gasto en proyectos, etc.). No obstante, existe un desfase entre el proceso presupuestario y la planeación estratégica que genera ciertos riesgos; puede ocurrir que, llegado el momento de implementar las acciones estratégicas, no existan los recursos suficientes para hacerlo. Esto se ha planteado, por ejemplo, para la construcción del Portal de Transparencia del Estado⁸⁶.

Tomando como base esta información, el Consejo elabora un presupuesto exploratorio en el mes de mayo de cada año, como antesala del presupuesto final. El proyecto y petición de presupuesto se presenta en el mes de julio. Durante el mes de agosto se realiza el análisis técnico del proyecto de presupuesto y se discute la petición presupuestaria. El proyecto de presupuesto es enviado al Congreso en el mes de septiembre. (Ver Calendario presupuestario, Tabla 5.4).

TABLA 5.4 Calendario presupuestario en Chile

Enero	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura del año fiscal • Entrega final de información de la ejecución presupuestaria año anterior
Mayo	<ul style="list-style-type: none"> • Preparación de presupuesto exploratorio
Julio	<ul style="list-style-type: none"> • Recepción de instrucciones para la formulación del presupuesto y marco presupuestario • Entrega de petición de presupuesto, incluyendo la presentación de iniciativas nuevas o ampliación de programas existentes
Agosto	<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones técnicas para análisis y discusión de petición de presupuesto
Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones bilaterales (ministerios) • Envío de presupuesto al Congreso
Octubre	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del presupuesto por subcomisiones • Borrador de Protocolo de Acuerdo
Noviembre	<ul style="list-style-type: none"> • Votación de la Ley de Presupuestos en Comisión de Presupuestos, Cámara de Diputados y Senado • Firma de Protocolo de Acuerdo
Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgación Ley de Presupuestos • Cierre del año fiscal

Aprobación del proyecto de presupuesto

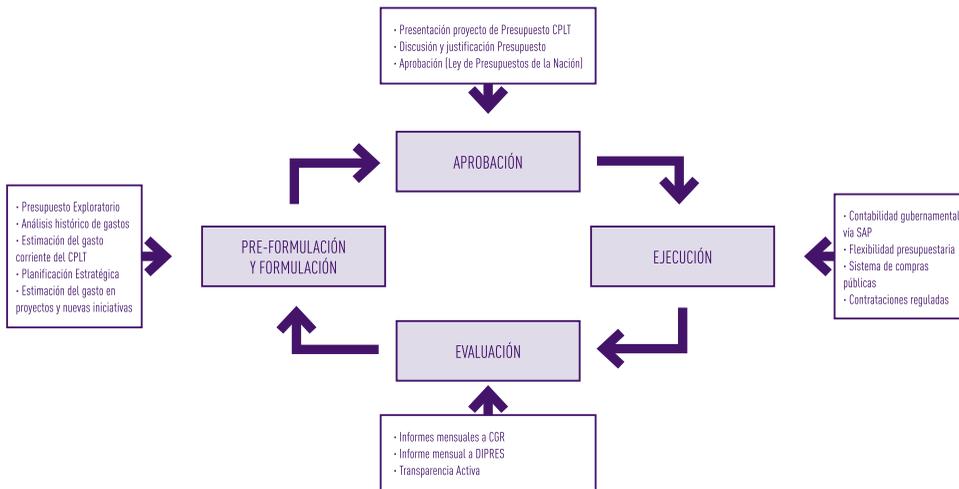
La aprobación del presupuesto del CPLT se realiza a través de la Ley de Presupuesto de la Nación, que presenta el Ministerio de Hacienda anualmente al Poder Legislativo. Como regla general, se ha obtenido un presupuesto menor al solicitado.

El CPLT puede ir al Congreso para tratar de aumentar la dotación presupuestaria. De manera informal, por ejemplo, el CPLT visita a los representantes de las comisiones que intervienen en el proceso presupuestario antes de que empiece a debatirse el presupuesto en la cámara. Sin embargo, el Congreso no puede aumentar directamente las partidas presupuestarias, sino solamente sensibilizar al Ministerio de Hacienda para que lo haga. Hasta el momento, la

⁸⁶ Para más detalles sobre el Portal, ver Capítulo 8.

experiencia del CPLT en buscar aumentos presupuestarios por este medio no ha sido exitosa. Además, los contactos informales mantenidos con los legisladores han generado algunas tensiones con el Ministerio de Hacienda.

FIGURA 5.11 Ciclo presupuestario interno



Ejecución presupuestaria

La ejecución presupuestaria consiste en la realización de los gastos e ingresos sobre el presupuesto asignado a una organización. A continuación se describe la ejecución presupuestaria del CPLT y cómo se reporta dicha ejecución públicamente, así como al órgano auditor.

Evolución de partidas presupuestarias

La siguiente tabla muestra el comportamiento real de las partidas presupuestarias del CPLT para los años 2009 y 2010, y la presupuestada para el año 2011. En 2010, el presupuesto fue de 6 millones de dólares, y en 2011 de 6.5 millones. Esto supuso un incremento de aproximadamente el 8%. Actualmente, obtener el presupuesto necesario para consolidar la madurez de la organización sigue siendo una necesidad.

TABLA 5.5 Evolución de partidas presupuestarias del CPLT

CONCEPTO	2009	2010	2011	INCREMENTO 2009-2011
21. Gastos en personal	1.7	3.5	4.7	3 (76%)
22. Bienes y servicios de consumo	1.3	1.9	1.7	0.4 (30%)
29. Activos no financieros	0.7	0.5	0.1	-0.6 (-14%)
Total MM USD*	3.6	5.9	6.5	2.9 (80%)

* Cifras referenciales. Tipo de cambio promedio anual.

Respecto a las categorías presupuestarias, ha habido un aumento notable en el gasto en personal paralelamente al crecimiento y consolidación del CPLT. Los gastos de personal pasan de 1.7 millones de dólares en 2009 a 4.7 millones en 2011. Esto supone un aumento porcentual de aproximadamente 250% en sólo dos años. Sobre el total del presupuesto, los gastos en personal representan el 72% del total.

Contabilidad, auditoría y reportes de ejecución presupuestaria

Como toda institución pública chilena, el presupuesto del CPLT está sujeto a revisión y auditoría por parte de la Contraloría General de la República (CGR), que lleva la contabilidad de la Nación y es el ente auditor del gobierno. El CPLT debe reportar mensualmente la ejecución presupuestaria a la CGR y a la Dirección de Presupuestos. Además, en cumplimiento con la Ley de Acceso a la Información, también publica esta información en su página de Internet.

Valoración de las asignaciones presupuestarias y efectos sobre el desempeño del organismo

En el año 2011, el presupuesto del CPLT aprobado por el Poder Legislativo fue inferior al solicitado. El presupuesto aprobado resultó insuficiente para alcanzar la madurez institucional del Consejo y las metas establecidas en su plan estratégico. En la práctica, al no contar con el presupuesto suficiente, se postergó la implementación de ciertas funciones establecidas en la Ley de Acceso a la Información Pública.

La solicitud de presupuesto se refería en tres líneas de trabajo: (i) Completar las capacidades institucionales; (ii) Perfeccionamiento de la cartera de productos y servicios con enfoque de clientes funcionarios públicos y ciudadanos; y (iii) Posicionamiento de la Ley e Institucional. Las limitaciones presupuestarias han afectado la institucionalización del CPLT y la implementación del modelo de fiscalización al que aspira. Así, dichas limitaciones han obligado a dar prioridad a las funciones relacionadas con la resolución de conflictos, afectando negativamente la implementación de otras funciones tan relevantes como capacitación, fiscalización en transparencia activa y derecho de acceso, difusión del derecho de acceso, conocimiento del CPLT, normativa, desarrollo e implementación del Portal de Transparencia.

Estas limitaciones afectan en la práctica la independencia del organismo de control, ya que una mayor y mejor fiscalización del cumplimiento de la legislación de acceso y transparencia por parte del CPLT requiere necesariamente la disponibilidad de presupuesto suficiente. Al no contar con los recursos presupuestarios necesarios, se limita la capacidad de fiscalización a las entidades obligadas y la aplicación de las demás facultades que establece la Ley.

Presupuesto total de la administración pública central para la implementación de AIP por año

Hasta el momento no existen ningún estudio o estimación que establezca el gasto total de implementar la Ley de Transparencia para el conjunto de la Administración Pública Central. Como se ha señalado anteriormente, en materia de acceso a la información se otorga al CPLT un total de 6.5 millones de dólares (en 2011), lo cual representa el 0.0113% del presupuesto total del Estado. Sin embargo, no se cuenta todavía con una evaluación del costo total de implementación que tenga en cuenta los gastos relevantes de todos los sujetos obligados, así como de los organismos con competencias en la materia. Sin embargo, existe interés por parte del CLPT de avanzar en dicha estimación.

5.3.2 El proceso presupuestario en el IFAI

La autonomía presupuestaria ha sido un aspecto fundamental para garantizar y hacer efectiva la autonomía del IFAI. El Instituto requiere recursos suficientes para cumplir con sus atribuciones así como independencia suficiente para utilizar esos recursos de modo eficiente de acuerdo con las prioridades fijadas por el propio Instituto⁸⁷. El proceso presupuestario del IFAI se rige por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otras.

⁸⁷ Sobre la autonomía presupuestaria del IFAI y cómo se hizo efectiva, véase Atzimba Baltazar Macías y Juan Pablo Guerrero Amparán, s.f., "El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: La Construcción institucional" (biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1407/4.pdf).

Ciclo presupuestario interno

De conformidad con lo establecido en los artículos 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y artículo 2 del Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el IFAI cuenta con autonomía presupuestaria o de gestión⁸⁸. Dicha autonomía otorga al IFAI la facultad de establecer el monto de los recursos requeridos para el cumplimiento de sus funciones a través de la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto Anual.

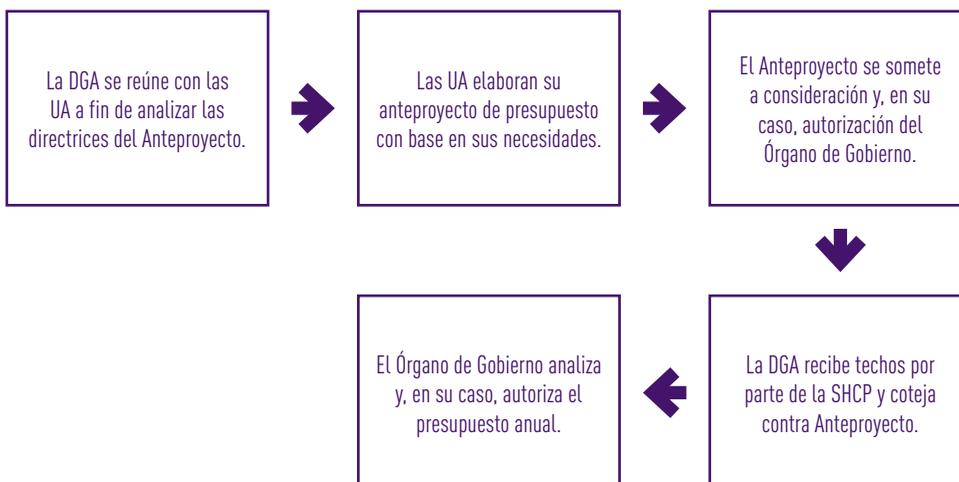
Dicho Anteproyecto de Presupuesto es elaborado por la Dirección General de Administración con base en los requerimientos financieros formulados por las diversas unidades administrativas del Instituto. El Órgano de Gobierno, integrado por los cinco comisionados y el comisario público de la entidad, tiene la facultad de analizar y, en su caso, aprobar el Anteproyecto⁸⁹.

Cabe señalar que, al ser el IFAI un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) quien comunica los “techos de gasto” – es decir, la SHCP comunica al IFAI los gastos máximos en los que el Instituto puede incurrir. Una vez conocidos éstos, el propio Instituto efectúa la asignación interna del presupuesto para sus actividades.

El IFAI sigue la metodología de presupuestación basada en resultados establecida por la SHCP. La llamada Matriz de Marco Lógico es la herramienta de trabajo que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, por lo que sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución⁹⁰. Como parte del proceso de rediseño organizacional derivado de las nuevas funciones de protección de datos, el IFAI ha reformulado la presupuestación programática. Así, desde 2011, no se asigna el presupuesto directamente a los programas de acceso y de protección de datos, sino a los procesos transversales que atraviesan ambos. Por ejemplo, en materia de promoción de derechos y del marco normativo, el 24% del presupuesto asignado se destina al programa de acceso y el 76% al programa de protección de datos.

Figura 5.12 Proceso interno de asignación presupuestaria en el IFAI

PROCESO INTERNO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA



Una vez aprobado, el Anteproyecto de Presupuesto es enviado a la SHCP, la cual realiza los ajustes que considere pertinentes y lo remite, como parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

⁸⁸ Para mayor información: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/marcoNormativo/begin.o?method=begin&_idDependencia=06738

⁸⁹ Artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

⁹⁰ Sobre la Matriz de Marco Lógico, ver Capítulo 7.

El IFAI, con base en el presupuesto autorizado, asigna los techos a las diversas unidades administrativas que lo conforman, de acuerdo con el ejercicio fiscal actual, para que éstas realicen la distribución de acuerdo a las actividades programadas para el siguiente ejercicio y se somete a la aprobación por parte del Órgano de Gobierno.

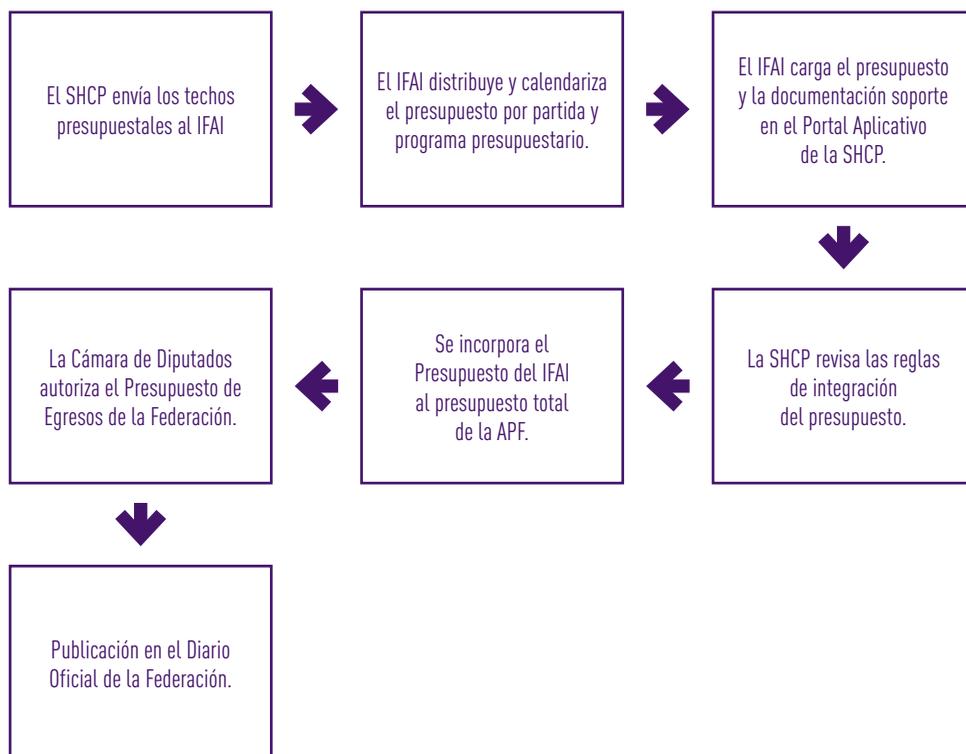
Aprobación del proyecto de presupuesto

Como recién se indicó, la SHCP integra el Anteproyecto de Presupuesto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que envía a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación⁹¹. Una vez aprobado y publicado el Decreto de Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial, el presupuesto del IFAI se somete nuevamente a consideración del Órgano de Gobierno con el propósito de que apruebe la asignación final de los recursos y su distribución al interior de la Institución. (Ver sección anterior.)

En 2010, la SHCP asignó un techo de gasto para el ejercicio 2011 que no reconocía las necesidades financieras del IFAI debido a las nuevas atribuciones de protección de datos⁹². No obstante, los legisladores, conscientes de que las nuevas atribuciones demandaban una reestructuración orgánica y organizacional del IFAI, dispusieron en el artículo 9º Transitorio de la LFPDPPP que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011 considerara los recursos suficientes para el adecuado funcionamiento del IFAI. (Ver sección posterior sobre evolución de partidas presupuestarias.)

FIGURA 5.13 Proceso externo de asignación presupuestaria

PROCESO EXTERNO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA



⁹¹ Para mayor referencia: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110.pdf>

⁹² En México, sólo la Secretaría de Hacienda y de Gobernación pueden comparecer ante el Congreso durante el proceso presupuestario. No obstante, el IFAI obtuvo una autorización especial para acudir directamente al Congreso para solicitar un aumento presupuestario. El IFAI se entrevistó con los líderes de los cuatro principales partidos representados en la Cámara, para sensibilizarlos sobre la necesidad de incrementar el presupuesto. Salvo casos excepcionales como el mencionado, normalmente, la comunicación con los legisladores se produce a través de las comisiones legislativas correspondientes (Comisión de Transparencia y Comisión de Hacienda).

Ejecución presupuestaria

El presupuesto del IFAI es anual en su asignación y ejecución. Esta sección describe la ejecución presupuestaria del IFAI y cómo se reporta dicha ejecución públicamente así como al órgano auditor externo.

Evolución de partidas presupuestarias

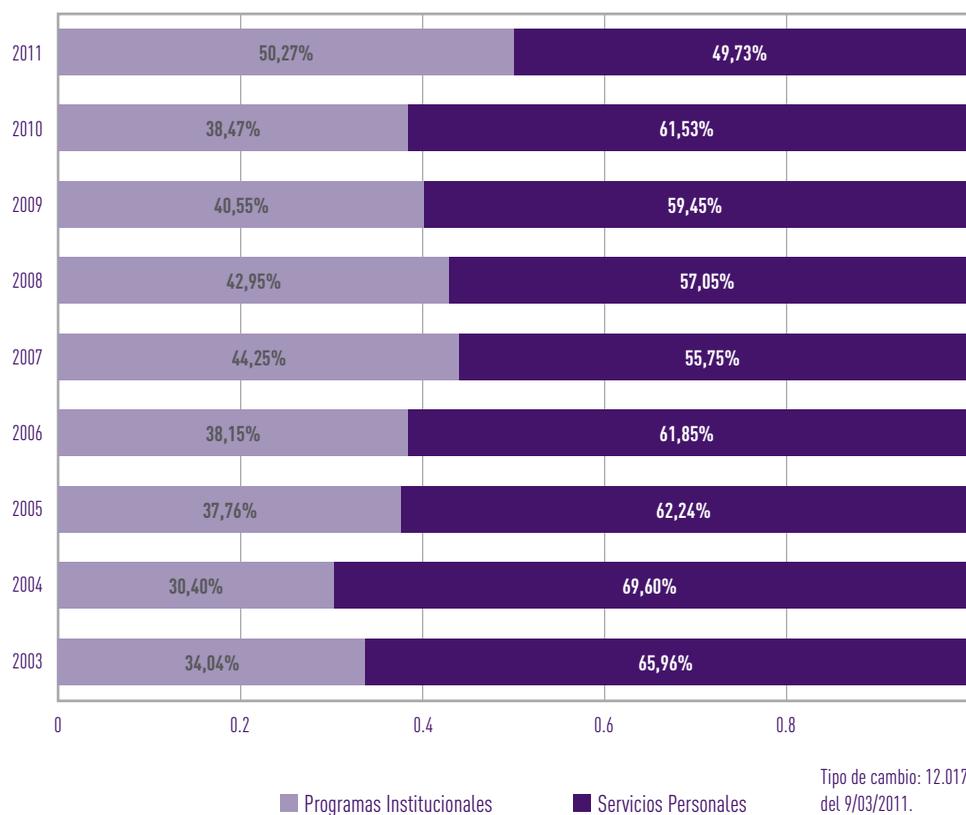
El presupuesto inicial del IFAI fue de aproximadamente \$216 millones de pesos mexicanos (aproximadamente USD \$17 millones) en el 2003. La evolución presupuestaria muestra una tendencia inercial con reflejo del porcentaje de inflación y resistiendo la tendencia al recorte del gasto público. Así, el presupuesto se sitúa alrededor de 250 millones de pesos en todo el período hasta 2011, cuando se incrementa significativamente. En 2011, el IFAI obtuvo una dotación presupuestaria de \$110 millones de pesos adicionales y negoció un incremento de \$70 millones de pesos más para servicios personales⁹³. Le fue otorgado un total de \$455 millones de pesos mexicanos (aproximadamente USD \$36 millones) como resultado de la incorporación de las nuevas competencias en materia de protección de datos personales. Finalmente, el presupuesto autorizado para 2012 fue de \$479 millones de pesos. La Tabla 5.6 detalla la evolución del presupuesto autorizado para el período 2003-2011.

TABLA 5.6 Evolución presupuesto autorizado del IFAI (2003-2011), pesos mexicanos

CAPÍTULO	2003		2004		2005		2006		2007	
	MODIFICADO	%								
Servicios Personales	90,550,384.24	41.96	153,655,565.20	67.50	154,636,997.91	64.77	157,696,310.51	66.00	153,889,924.00	63.38
Materiales y Suministros	829,945.00	0.38	2,829,311.93	1.24	2,466,565.26	1.03	2,966,552.64	1.24	3,794,983.96	1.56
Servicios Generales	22,702,171.36	10.52	20,882,803.12	9.17	17,390,485.84	7.28	14,251,344.37	5.96	18,472,027.40	7.61
Otras asesorías para la operación de programas	853,719.70	0.40	5,784,860.61	2.54	12,401,588.05	5.19	18,504,293.48	7.74	19,865,266.98	8.18
Servicios de informática	5,610,121.01	2.60	2,995,162.32	1.32	9,226,535.74	3.86	8,479,837.27	3.55	9,241,203.21	3.81
Estudios e investigaciones	1,486,448.84	0.69	810,689.10	0.36	79,925.00	0.03	362,250.00	0.15	2,241,627.85	0.92
Impresión y elaboración de material informativo derivado de la operación y administración de las dependencias y entidades	813,190.18	0.38	1,431,464.17	0.63	2,498,250.93	1.05	2,027,786.28	0.85	3,583,220.55	1.48
Difusión de mensajes sobre preguntas y actividades gubernamentales	4,824,174.20	2.24	7,437,075.00	3.27	14,051,456.45	5.89	15,775,601.29	6.60	16,285,110.79	6.71
Congresos y convenciones	396,685.10	0.18	870,897.02	0.38	7,627,726.27	3.20	2,843,311.10	1.19	3,581,545.40	1.48
Viajeros y pasajes	993,565.33	0.46	2,303,914.47	1.01	2,855,550.46	1.20	3,141,907.06	1.31	3,935,068.86	1.62
Bienes Muebles e Inmuebles	80,457,982.70	37.28	5,932,619.25	2.61	3,708,092.88	1.55	1,514,775.00	0.63	5,545,800.00	2.28
Bienes Informáticos	6,300,734.34	2.92	6,580,745.21	3.77	7,699,802.62	3.23	9,175,380.00	3.84	20,700.00	0.01
Obra Pública	0.00	0.00	14,123,547.88	6.20	1,143,066.00	0.48	0.00	0.00	120,000.00	0.05
Inv. financiera, prov. Económicas	0.00	0.00	0.00	0.00	2,951,195.26	1.24	2,198,660.00	0.92	2,219,371.00	0.91
Presupuesto Nominal	215,819,142.00	100.00	227,638,655.28	100.00	238,737,238.67	100.00	238,937,808.00	100.00	242,795,850.00	100.00

CAPÍTULO	2003		2004		2005		2006		2007	
	MODIFICADO	%								
Servicios Personales	163,058,344.68	63.22	159,256,895.31	67.26	157,655,919.00	61.53	231,970,555.58	50.95	273,973,860.26	55.73
Materiales y Suministros	5,625,823.27	2.18	2,396,684.48	1.01	1,822,157.75	0.71	10,454,028.89	2.30	4,250,531.78	0.86
Servicios Generales	25,275,794.19	9.80	29,992,452.03	12.67	42,116,078.38	16.44	73,619,938.07	16.17	65,318,894.59	13.29
Otras asesorías para la operación de programas	21,300,467.83	8.26	14,035,667.67	5.93	17,443,323.95	6.81	33,591,262.78	7.38	33,239,926.34	6.76
Servicios de informática	11,164,811.46	4.33	9,850,873.89	4.16	9,900,016.88	3.86	22,815,599.91	5.01	24,909,201.65	5.07
Estudios e investigaciones	549,295.02	0.21	461,194.00	0.19	992,251.00	0.39	5,924,409.92	1.30	2,643,722.00	0.54
Impresión y elaboración de material informativo derivado de la operación y administración de las dependencias y entidades	2,161,076.50	0.84	1,550,043.03	0.65	2,183,441.00	0.85	4,227,447.65	0.93	3,571,759.04	0.73
Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales	16,073,912.50	6.23	10,510,982.00	4.44	14,341,805.84	5.60	26,165,966.46	5.75	26,335,566.98	5.36
Congresos y convenciones	2,435,215.72	0.94	2,284,624.33	0.96	2,920,599.20	1.14	14,917,197.11	3.28	6,670,357.00	1.36
Viajeros y pasajes	3,296,849.84	1.28	2,577,104.73	1.09	3,415,850.00	1.33	6,085,013.20	1.34	10,434,489.75	2.12
Transf. Asig. Subs y Otras Ayudas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,680,063.00	0.81	4,270,000.00	0.87
Bienes Muebles e Inmuebles	100,000.00	0.04	1,100,000.00	0.46	1,100,000.00	0.43	6,435,668.00	1.41	36,000,000.00	7.32
Bienes informáticos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4,683,480.00	1.03	0.00	0.00
Obra Pública	3,920,197.77	1.52	0.00	0.00	0.00	0.00	10,690,689.43	2.35	0.00	0.00
Inv. financiera, prov. Económicas	2,949,920.99	1.14	2,748,998.87	1.16	2,353,997.00	0.92	0.00	0.00	0.00	0.00
Presupuesto Nominal	257,911,709.77	100.00	236,765,520.34	100.00	256,245,440.00	100.00	455,261,240.00	100.00	491,618,309.39	100.00

⁹³ El mecanismo empleado para incrementar el presupuesto fue el gasto regularizable (servicios personales). Por ejemplo en 2011, se incorporaron 70 plazas, y hay efectos regularizables en el mediano plazo.

FIGURA 5.14 Evolución del presupuesto del IFAI (2003-2011), en USD**PRESUPUESTO ORIGINAL (2003 - 2011)**
Equivalencia en Dólares Americanos

En promedio para el período 2004-2011, el presupuesto del IFAI se ha concentrado en servicios personales (61-65% del presupuesto), mientras el 35 por ciento restante se distribuye en distintas categorías (principalmente servicios generales). Destaca el presupuesto asignado a programas institucionales para promover el ejercicio del derecho (en torno al 35-40%). La evolución anual muestra que el porcentaje asignado al presupuesto en servicios personales ha disminuido a lo largo del tiempo (en su equivalencia en USD, disminuyó su participación de 65% del presupuesto total en 2003 a 49.7% en 2011). El costo promedio y tendencia del gasto para el periodo 2004-2011 se ven reflejadas en la Tabla 5.7 y las Figuras 5.13-5.15.

TABLA 5.7 Tendencia del gasto del IFAI (2004-2011), pesos mexicanos

CAPÍTULO	PROM 2004 - 2011	%
Servicios Personales	166,477,564.02	61.03
Materiales y Suministros	4,044,513.52	1.48
Servicios Generales	30,250,115.43	11.09
Otras asesorías para la operación de programas	17,865,841.42	6.55
Servicios de informática	10,459,255.09	3.83
Estudios e investigaciones	1,427,705.24	0.52
Impresión y elaboración de material informativo derivado de la operación y administración de las dependencias y entidades	2,457,841.14	0.90
Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales	15,080,238.79	5.53
Congresos y convenciones	4,685,139.52	1.72
Viáticos y pasajes	3,451,407.33	1.27
Transf. Asig. Subs y Otras Ayudas	3,680,063.00	1.35
Bienes Muebles e Inmuebles	3,179,619.39	1.17
Bienes informáticos	3,770,013.48	1.38
Obra Pública	3,749,677.64	1.37
Inv. financiera, prov. Económicas	2,203,134.73	0.81
Presupuesto Nominal	272,782,129.72	100.00

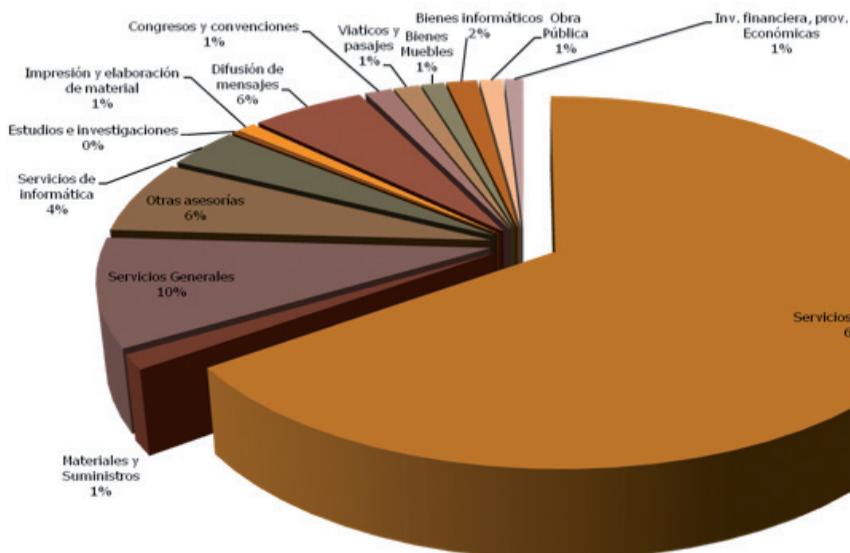
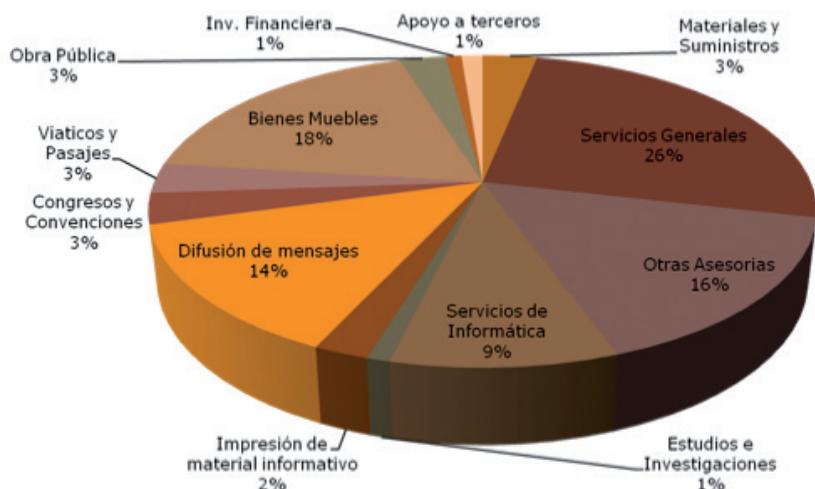
FIGURA 5.15 Distribución promedio presupuesto IFAI (2004-2010)**DISTRIBUCIÓN PROMEDIO DEL PRESUPUESTO IFAI 2004 - 2010**

FIGURA 5.16 Distribución promedio presupuesto IFAI, sin servicios personales (2004-2010)

DISTRIBUCIÓN PROMEDIO DEL PRESUPUESTO IFAI 2004 - 2010
(Sin capítulo de servicios personales)



Contabilidad, auditoría y reportes de ejecución presupuestaria

México cuenta con una contabilidad centralizada. El gobierno federal dispone de instrumentos normativos tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que rigen el modo en que el IFAI registra sus operaciones financieras y presupuestales⁹⁴.

Asimismo, el Instituto, como cualquier órgano que ejerce recursos públicos federales, está sujeto a varios controles de fiscalización. El primero de ellos, la Auditoría Superior de la Federación, instancia encargada de auditar los recursos federales otorgados a los Poderes de la Unión, así como a los gobiernos estatales, los municipios e incluso a las entidades autónomas. El segundo control proviene directamente del ámbito del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública, dependencia facultada para vigilar la aplicación del gasto federal –por medio de una auditoría anual de los estados financieros, así como el cumplimiento de los programas públicos y la actuación de los servidores públicos.

El IFAI, además, presenta reportes o informes de ejecución presupuestaria tanto internos como externos. En el ámbito externo, se incluyen: el Informe Anual de Labores presentado al Congreso de la Unión; Informes presupuestales y contables mensuales y trimestrales, presentados a la SHCP, y el Informe Anual de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, presentado a la SHCP. Internamente, se presenta un informe semestral de auto-evaluación al Órgano de Gobierno del IFAI. A su vez, se presentan informes públicos a través del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) en su fracción IX "Presupuesto asignado y ejercido"⁹⁵.

Valoración de las asignaciones presupuestarias y efectos sobre el desempeño del organismo

El presupuesto del IFAI responde a las necesidades reales de implementación del régimen de acceso a la información pública puesto que se elabora con base en los propios requerimientos del Instituto. En este sentido, en términos presupuestarios efectivos, se considera que el IFAI no ha tenido grandes limitaciones hasta la fecha, toda vez que las diversas unidades administrativas que lo conforman cuentan con los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas programadas. Sin embargo, la tendencia mundial a disminuir los costos en servicios personales (gasto corriente) ha supuesto algunas restricciones. Ante la escasez de recursos

⁹⁴ Para mayor referencia, véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

⁹⁵ Para mayor información, consultar: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/>

humanos y el simultáneo incremento de sus funciones laborales, algunas áreas del Instituto se han visto limitadas para poder ejecutar de modo eficiente sus recursos.

Por otra parte, existe un riesgo latente de que el proceso presupuestario pueda afectar negativamente la independencia del IFAI. La SHCP, como instancia encargada de integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuenta con facultades que le permiten determinar los ajustes que considere necesarios. La Secretaría asigna sus techos con base en la Ley de Ingresos que se aprueba cada año y, por ende, una baja en los ingresos puede repercutir directamente en la asignación de presupuesto del IFAI, o puede considerarse que otros proyectos de la Administración Pública Federal resulten prioritarios y se reorienten los recursos hacia ellos. Frente a este escenario, resulta de vital importancia que el IFAI sea reconocido como un órgano con autonomía constitucional plena⁹⁶.

Presupuesto total del sistema de acceso a información

De acuerdo con la LFTAIPG, el IFAI es el órgano encargado de promover y difundir los beneficios del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, resolver sobre la negativa a las solicitudes de información, y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales y, desde 2010, de particulares. En este sentido, únicamente el Instituto recibe un presupuesto específico para cumplir este mandato.

No obstante, el artículo 67 de la citada Ley establece también un esquema de colaboración con las más de 240 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Cada una de éstas debe contar con dos instancias administrativas encargadas de operar los procedimientos institucionales de transparencia y acceso a la información: Unidad de Enlace y Comité de Información⁹⁷.

En 2011, el gasto neto total previsto en el Presupuesto de Egresos (presupuesto total del gobierno central) alcanza aproximadamente los \$3.4 billones de pesos (\$3,438,895,500,000 pesos) y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011. Como se ha señalado anteriormente, en materia de acceso a la información se otorga al IFAI un total de \$455 millones pesos, lo cual representa el 0.01% del total del presupuesto del gobierno central (el 99% del presupuesto se ocupa en los rubros de educación, seguridad y salud)⁹⁸.

Como ocurre en el caso de Chile, en México todavía no se cuenta con una estimación del costo total de implementación que tenga en cuenta los gastos relevantes de todos los sujetos obligados así como los organismos con competencias en la materia. No obstante, no se descarta que en el futuro, probablemente, se desarrolle una estimación presupuestal de dicha implementación.

5.4 GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN EN LOS ÓRGANOS GARANTES

La comunicación es consustancial en la vida de toda organización, ya que no sólo sustenta las distintas partes de la misma sino que se convierte en un recurso que hay que gestionar. La eficiencia de los órganos garantes depende de manera fundamental de la buena comunicación entre sus distintas áreas en labores relacionadas, para evitar duplicaciones, contradicciones o rezagos. Además, la comunicación interna dentro de la organización permite la coordinación, es un instrumento de cambio e innovación, y es un factor de integración y motivación. Por su parte, la comunicación externa con clientes, intermediarios, otras agencias, medios de comunicación y público en general es tan vital para los órganos garantes como la comunicación interna. Entre ambas, además, debe existir una alta integración⁹⁹.

5.4.1 Comunicación en el CPLT

A continuación se analiza cómo el CPLT gestiona la comunicación interna y externa de la organización, y cómo este proceso facilita el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del órgano garante.

⁹⁶ Cabe señalar que el IFAI goza de autonomía operativa, presupuestaria, y de decisión, lo que le permite administrar sus propios recursos, de tal manera que puede satisfacer las necesidades surgidas en la implementación de sus labores. No obstante, uno de los objetivos del Instituto es buscar la plena autonomía constitucional. Sobre este tema, véase, por ejemplo, La Jornada, "El próximo sexenio Peschard buscará autonomía del IFAI", 8 de junio de 2012 (<http://www.jornada.unam.mx/2012/06/08/sociedad/050n3soc>); Gabriel Aguirre, "El mito de la autonomía constitucional del IFAI", 15 de octubre de 2011 (<http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2011/10/15/el-mito-de-la-autonomia-constitucional-del-ifai/>)

⁹⁷ Sobre las Unidades de Enlace y Comités de Información, véase Capítulo 3.

⁹⁸ Para mayor información, consultar: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/marcoNormativo/begin.do?method=begin&_idDependencia=06738 y http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2011/temas/tomos/06/r06_hhe_feie.pdf

⁹⁹ Puyal, E. (2001): "La comunicación interna y externa en la empresa", Sociología <<http://www.5campus.com/leccion/comui>> (febrero del 2010).

Comunicación interna

Dado el crecimiento en el tamaño del personal del CPLT, las comunicaciones internas representan un reto importante para la organización. La Política de Comunicaciones Internas del Consejo fue desarrollada en el año 2011, si bien el Plan de Comunicaciones aún está en proceso de desarrollo. Sin perjuicio de ello, el CPLT ha establecido diversos canales e instrumentos de comunicación interna.

Canales de comunicación interna

El canal prioritario de comunicación interna es la Intranet. El diseño de la Intranet del Consejo cuenta con áreas específicas para dar a conocer Noticias del Consejo, Comunicados y Anuncios, además de documentos internos que deben ser compartidos. En 2011, se realizó un rediseño de la Intranet, se desarrollaron plantillas y prototipos de los mensajes según la imagen corporativa del CPLT, y se definieron todos y cada uno de los canales y sus usos.

El Correo Electrónico también se utiliza con una cuenta especial de Comunicaciones, que está especificada para comunicados que deben ir a todo el personal y también permite segmentar por grupos específicos, haciendo más rápida la identificación y lectura de ciertas informaciones.

Asimismo, se publica y distribuye un boletín diario donde se recoge información sobre las apariciones en prensa del Consejo, así como un boletín de periodicidad quincenal. En las oficinas se habilitó además un Diario Mural, para informar sobre noticias del personal, publicar datos e interactuar con los trabajadores.

Eficacia de la comunicación interna y medidas implementadas para su mejora

A fines de 2009, seis meses después de su activación, se hizo una evaluación del uso de la Intranet. La evaluación mostró que aproximadamente el 30% del personal usaba muy poco la herramienta, porque no la tenían incorporada en sus sistemas de trabajo. Esto obligó a generar un sistema de comunicados por correo electrónico vinculados a la publicación en la Intranet, para generar el hábito de consultarla e ir conociendo sus potencialidades. Además, dentro del proceso de inducción al que se somete a todas las personas que ingresan a trabajar al Consejo, se incluyó capacitación respecto a la Intranet.

Entre febrero y marzo de 2011, se realizó una segunda encuesta de evaluación, cuyos resultados señalaron un crecimiento importante en usuarios, con una penetración de casi 100% del personal. Además, se identificaron nuevas necesidades para implementar mejoras. Las principales mejoras llevadas a cabo durante el 2011 fueron las siguientes: Reordenamiento de secciones; Espacio para gestión de personas; Reorganización del menú; Banner de gestión de calidad; Reorganización de prensa, dejando sólo las noticias más relevantes que tienen relación con el Consejo; Espacio de encuestas, foro y espacios de participación ciudadana. En el 2012, se espera poder implementar las siguientes mejoras: chat institucional y opinión sobre noticias.

Espacios de colaboración entre distintas unidades

La Intranet es por definición una herramienta colaborativa, que permite al personal de las mismas unidades trabajar en forma conjunta. Además, si se requiere, también es un instrumento que permite que el personal de distintas direcciones colabore. Las mejoras introducidas en la Intranet han fortalecido el potencial de colaboración de este instrumento.

Además, cada semana se realiza una Reunión de Directores, que opera como una instancia para compartir información y mejorar la coordinación de los proyectos conjuntos. El acta de cada una de estas reuniones es accesible para el personal. Además, se está trabajando en nuevas herramientas de comunicación que generen un incentivo para que el personal del CPLT revise estas actas con el fin de estar al tanto de los compromisos adquiridos por cada Unidad así como conocer los temas en los que se está trabajando.

Espacios y convenios de colaboración con otros organismos

El CPLT ha establecido diversos convenios de colaboración con diferentes organismos. Hasta fines del 2011, se habían firmado convenios de colaboración con las siguientes instituciones:

CUADRO 5.1 Convenios de colaboración del CPLT (fines 2011)

1. Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
2. Instituto de Estudios Judiciales.
3. Asociación de Municipalidades de la región del Maule.
4. Contraloría General de la República.
5. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de los Estados Unidos Mexicanos.
6. Pontificia Universidad Católica de Chile.
7. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.
8. Banco Mundial.
9. National Security Archive.
10. Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo y Asociación Chilena de Municipalidades.
11. Unidad de Acceso a Información Pública, Uruguay.

Comunicación externa

El CPLT realiza campañas de difusión y comunicación orientadas a difundir el derecho de acceso y posicionar al Consejo ante la ciudadanía. La Unidad de Comunicaciones y la Unidad de Clientes y Capacitación dirigen estos esfuerzos.

Durante 2010, el Consejo gastó en publicidad masiva \$130 millones de pesos (US\$ 1= \$475) y alrededor de \$10 millones de pesos en impresión de diversos materiales. Esto representa alrededor del 0.48% del presupuesto anual del CPLT, sin contar el presupuesto de capacitación ni el de la Agenda Nacional, que corresponde al Presidente del Consejo.

Una parte importante del trabajo de la Unidad de Comunicaciones es la gestión de prensa, que permite obtener difusión de forma gratuita en los medios de comunicación. En promedio, se publican alrededor de 60 notas al mes en diversos medios de comunicación, principalmente online, y se ha acentuado la presencia en los medios locales gracias a las visitas de representantes del CPLT a distintas regiones del país.

En 2010, se realizó una campaña de publicidad masiva en diarios, radios y vía pública (transporte colectivo) de un mes de duración que se dividió en dos etapas de 15 días. Además, se llevó a cabo un plan de capacitación y difusión que supuso visitar 14 de las 15 regiones del país para mantener encuentros con funcionarios públicos y ciudadanos. Este trabajo estuvo encabezado por la Unidad de Clientes y Capacitación, con el apoyo de la Unidad de Comunicaciones para la difusión en medios de comunicación locales.

Los viajes dentro del país del Presidente del Consejo para realizar actividades también cuentan con el apoyo de la Unidad de Comunicaciones para la difusión en medios de comunicación, gestión de prensa, comunicados y entrevistas.

Impacto de las actividades de promoción

Por dos años consecutivos el CPLT ha realizado una encuesta a nivel nacional de conocimiento de la Ley de Transparencia y del propio Consejo. La Dirección de Estudios es la encargada de diseñar y dirigir dicho estudio, que se contrata con una empresa externa especializada en el tema. Los resultados de esta encuesta permiten medir el impacto de las actividades de promoción y difusión realizadas por el CPLT. En este sentido, los resultados de la encuesta 2011 indican que 15% de los encuestados conoce la Ley de Transparencia y un 11% conoce el CPLT. Además, la encuesta muestra que el índice general de satisfacción de los clientes del CPLT fue alto en 2011. El índice de satisfacción para los clientes públicos (los funcionarios de

organismos y servicios del Estado frente a los cuales el Consejo cumple un rol fiscalizador, orientador y capacitador respecto de la Ley de Transparencia) fue de un 88.7%, mientras que el de los clientes privados (es decir, ciudadanos que han recurrido al Consejo para realizar consultas, solicitar amparo o cursar reclamos por incumplimiento de la Ley de Transparencia por parte de algún organismo público) fue 73%¹⁰⁰.

5.4.2 Comunicación en el IFAI

En esta sección se aborda la gestión de la comunicación interna y externa en el IFAI, y se evalúa en qué medida este proceso facilita el cumplimiento de las funciones del órgano garante.

Comunicación interna

El IFAI ha establecido distintos canales de comunicación social interna para difundir las actividades del Instituto entre su personal. Estos canales se evalúan periódicamente para realizar modificaciones que permitan mejorar su eficacia.

Canales de comunicación interna

Dentro del IFAI se favorece la comunicación interna mediante la toma de decisiones colegiadas y el trabajo en grupo. Así, el Pleno se reúne semanalmente, y el Órgano de Gobierno realiza 4 sesiones ordinarias y hasta 4 extraordinarias al año [de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986]. Además, existen distintos productos de comunicación social interna que permiten difundir las actividades y tareas sustantivas del IFAI. Entre ellos, se pueden destacar los siguientes:

- **Artículo 7.** Publicación impresa de periodicidad mensual que difunde las principales acciones realizadas por el Instituto. La distribución se realiza en todas las áreas del IFAI y permite que toda la comunidad se entere de los logros y la información generada por el organismo.
- **Comunidad IFAI.** Publicación digital permanente que se ubica en “el escritorio” de todas las computadoras del personal del IFAI. Su actualización es continua y comprende las siguientes secciones: Lo que debes saber, Toma nota, Cumpleaños, Directorio, IFAI oportuno, Misión, visión y objetivos, Manuales de Aplicación General, Diario Oficial de la Federación, Servicios IFAI y Avisos importantes. En las secciones se encuentra información útil y valiosa para el personal, como las resoluciones que semanalmente tiene el Pleno del organismo.
- **Todos IFAI.** Correo electrónico masivo que permite enviar un mensaje a toda la comunidad del Instituto sobre temas importantes.
- **Boletín de prensa internacional.** Boletín que prepara la Dirección General de Asuntos Internacionales sobre los eventos internacionales en los que participa el IFAI. Asimismo, presenta un análisis de eventos internacionales que son de interés para la agenda internacional del Instituto. Se circula internamente para poder mantener informados a los funcionarios que frecuentemente participan en la proyección internacional del IFAI.

Como resultado de la evaluación de “Comunidad IFAI” se incorporaron más elementos interactivos y se realizaron modificaciones al diseño, con el fin de mejorar la efectividad de esta herramienta de comunicación.

¹⁰⁰ Sobre la Encuesta de Posicionamiento, véase Capítulo 7.

TABLA 5.8 Comunicación interna y externa

ORGANISMO	HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN INTERNA	MECANISMOS DE COMUNICACIÓN CON OTRAS AGENCIAS
CPLT	Intranet Correo electrónico Boletín diario Boletín quincenal Diario mural Espacios de colaboración: Reunión de Directores y otras reuniones de coordinación	Reuniones presenciales y por videoconferencia Convenios Extranet enlaces Sitio web institucional Comunicados Oficios Redes sociales
IFAI	Decisiones colegiadas Artículo 7 Comunidad IFAI Todos IFAI Boletín de prensa internacional Espacios de colaboración: Juntas de Directores, Grupo de Comunicación	Difusión de información producida por IFAI Vínculos a través de sitios Web Aplicación informática para comunicación con enlaces (Herramienta de Comunicación) Convenios generales de colaboración Convenios específicos relativos al art. 7 LFTAIPG Convenios internacionales

Fuente: Elaboración propia

Espacios de colaboración entre distintas unidades

Semanalmente se realizan reuniones de participación común llamadas “Juntas de Directores Generales”, en las cuales se tratan temas importantes sobre las actividades del IFAI, que requieren la participación de las áreas fundamentales del Instituto.

Además, mensualmente se realizan reuniones de trabajo del “Grupo de Comunicación”, que integra a personas con un alto nivel de responsabilidad en el IFAI y que dan seguimiento a los planes y estrategias de comunicación social establecidos.

Espacios y convenios de colaboración con otros organismos

Se han establecido relaciones con otras dependencias, las cuales han abierto espacios para difundir información del IFAI en sus órganos o materiales de comunicación. Entre estas dependencias se incluyen las siguientes: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la República, Instituto Politécnico Nacional, Instituto José María Luis Mora, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, y Universidad Autónoma Metropolitana. Además, distintos organismos incluyen en su portal una liga o ícono que enlaza al portal del Instituto. Entre ellos, se pueden mencionar: SAGARPA, SFP, SEDESOL, SE, SEP, SENER, SEGOB, SHCP, SEDENA, SRA, SEMAR, SEMARNAT, SRE, SSA, SSP, SECTUR, STPS y PGR.

También ha existido una vinculación estrecha con otras dependencias de gobierno en proyectos conjuntos como la Cartilla Nacional de Derechos. Entre las instituciones con las que el IFAI ha colaborado están la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el Instituto Federal Electoral (IFE), y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Asimismo, el IFAI ha celebrado Convenios de colaboración generales con distintos organismos e instituciones educativas, tales como la SFP, SHCP, la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el IFE, la Auditoría Superior de la Federación, y gobiernos estatales y municipales. El propósito de dichos convenios es auxiliar

o capacitar en materia de acceso a la información y protección de datos personales o bien sobre la utilización del Sistema INFOMEX.

Desde 2011, se han celebrado convenios con la SHCP, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Procuraduría Federal de Consumidor (Profeco) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con propósitos específicos de publicación de información relevante en términos de lo dispuesto por el artículo 7 (fracción XVII) de la Ley de Transparencia. El resultado de estos convenios es la creación de grupos de trabajo para identificar cuál es la información de interés. Como resultado de estos Convenios, en el Portal de Obligaciones de Transparencia se incluyó un vínculo al Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, otro a cuestiones de transparencia educativa, que permite conocer información de interés sobre maestros, escuelas, ejercicio de recursos públicos del sector y resultados de evaluaciones en el país y otro denominado “por un ISSSTE más Transparente”, que incluye información de padrones de jubilados y pensionados y un tablero de control de medicamentos.

Por último, el IFAI también ha celebrado diversos convenios internacionales con instituciones garantes del derecho de acceso a la información y la protección de datos.

CUADRO 5.2 Convenios internacionales de colaboración del IFAI

Acceso a la Información

1. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la República Argentina;
2. Consejo para la Transparencia de Chile;
3. Secretaría Ejecutiva de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la República de Guatemala;
4. Instituto de Acceso a la Información Pública de la República de Honduras;
5. Unidad de Acceso a la Información Pública de la República Oriental de Uruguay, y
6. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento de la República Oriental de Uruguay

Protección de datos

1. Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales de la República Oriental del Uruguay, y
2. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la República Oriental de Uruguay.

Canales de comunicación con los enlaces en relación a solicitudes de acceso

El canal de comunicación institucional entre el IFAI y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal¹⁰¹ es un sistema informático denominado “Herramienta de Comunicación” (HCom)¹⁰². Dicho sistema entró en funcionamiento el 2 de julio de 2007 y su operación se encuentra regulada en los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el envío, recepción y trámite de las consultas, informes, resoluciones, criterios, notificaciones y cualquier otra comunicación que establezcan con el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos”.

El sistema funciona como un correo electrónico “cerrado” mediante el cual las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal pueden enviar diversos tipos de comunicados al Instituto. Genera registros de envío y recepción, y se garantiza la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información.

¹⁰¹ Sobre el nombramiento de los titulares de las Unidades de Enlace, sus perfiles, y las relaciones entre éstos y el IFAI, véase Capítulo 3.

¹⁰² Sobre el sistema HCom, véase también Capítulo 8.

Por otra parte, cabe señalar que de modo informal se han desarrollado instancias y mecanismos de coordinación y colaboración entre los enlaces de la Administración Pública Federal. Así, por ejemplo, el IFAI tiene conocimiento de que las Unidades de Enlace de Petróleos Mexicanos, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, Pemex Exploración Producción, y Pemex Petroquímica se reúnen periódicamente para acordar el tratamiento de solicitudes de información que sean competencia de Pemex y sus Subsidiarias. Una situación similar ocurre con un grupo de dependencias de los Sectores Gobernación y Agricultura, Ganadería y Pesca. Asimismo, para el Sector de Banca de Desarrollo, los Enlaces se reúnen periódicamente y tratan temas relacionados a la atención de solicitudes de información del sector. Lo mismo sucede con algunos institutos de los sectores Salud y de Seguridad Nacional.

Comunicación externa

La Dirección General de Comunicación Social (DGCS) es responsable de un programa anual de Comunicación que contempla diversos objetivos y estrategias enfocados a la difusión masiva. Actualmente trabaja en dos campañas fundamentales: Acceso a la información y Protección de Datos. Se dedica la mitad de su presupuesto a cada una de esas áreas.

Algunas de las actividades realizadas incluyen: Cobertura de eventos nacionales e internacionales; Envío de comunicados de prensa y notas informativas; envío de cortes de radio, televisión y fotografía; transmisión en vivo (audio y video) de sesiones del Pleno; inserciones en diarios y revistas; transmisión de *spots* en televisión y radio; diseño y formación de materiales gráficos; contratación de *banners*; contratación de medios alternos, y mensajes en redes sociales (Twitter, Facebook y Youtube).

El 3 por ciento del presupuesto de Comunicación Social se destina a la sensibilización de funcionarios públicos¹⁰³. Por ejemplo, la DGCS ha publicado inserciones en diarios y revistas sobre los deberes de los funcionarios en materia de transparencia.

Impacto de las actividades de promoción

Anualmente, el IFAI realiza un estudio de opinión pública para medir el nivel de conocimiento y opinión sobre las leyes que establecen las funciones del Instituto. La metodología contempla las mismas preguntas para realizar un seguimiento efectivo. Los principales resultados del estudio de opinión del 2010 fueron:

- El 36% de los encuestados dijo haber oído hablar del IFAI.
- El 25% de los encuestados fue capaz de mencionar correctamente el nombre completo del IFAI.
- El 5% dijo haber hecho una solicitud de información y el 5% ha tenido contacto con el IFAI.
- 43% de los que han oído hablar del IFAI tienen una opinión favorable del Instituto.
- El 38% dijo estar enterado de la promulgación de la LFPDPPP.
- El 43% opinó que deben mantenerse las siglas actuales del IFAI y el 23% optó por el cambio de siglas.
- El logotipo del IFAI no tiene penetración entre los encuestados (23%).
- Sólo el 24% dijo haber visto o escuchado menciones del IFAI en medios.

Con base en los resultados obtenidos, se contemplaron diversas acciones en el Plan de Comunicación Social para 2011. Las campañas institucionales consideran diversas estrategias de posicionamiento y difusión en medios masivos de comunicación para aumentar el conocimiento del Instituto entre la sociedad.

¹⁰³ La Dirección de Atención a la Sociedad maneja el presupuesto de capacitación de funcionarios.

TABLA 5.9 Comunicación externa

ORGANISMO	ÁREA RESPONSABLE	CAMPAÑAS	PRESUPUESTO
CPLT	La Unidad de Comunicaciones Unidad de Clientes y Capacitación	Publicidad masiva Gestión de prensa Viajes Estudio anual de opinión pública	\$130 millones de pesos (aprox. USD \$260,000) en publicidad masiva 10 millones de pesos (aprox. USD \$20,000) en impresión de materiales
IFAI	Dirección General de Comunicación Social (DGCS)	Cobertura de eventos; Envío de comunicados de prensa y notas informativas; Envío de cortes de radio, televisión y fotografía; Transmisión de la sesión del Pleno; Inserciones en diarios y revistas; Spots en televisión y radio; Diseño y formación de materiales gráficos; Contratación de banners; Contratación de medios alternos; Mensajes en redes sociales. Estudio anual de opinión pública	ND

Fuente: Elaboración propia

5.5 CONCLUSIÓN

Como se describe en las secciones anteriores, hay variación significativa en los presupuestos de los órganos garantes de Chile y México, que puede ser explicada en parte como resultado de variaciones en los costos de vida, el tamaño relativo de los países (aunque en algunos casos podrían producirse economías de escala en beneficio de los países más grandes), así como variaciones en el tamaño de la dotación de personal en relación a las atribuciones de cada organismo. Sin embargo, también se registran diferencias en el grado en que el presupuesto es percibido como suficiente para consolidar de manera apropiada los organismos. Ésta ha sido una preocupación central en el caso chileno, dado el reciente desarrollo del CPLT y su necesidad de consolidación institucional, pero que surge asimismo en el caso del IFAI a la hora de enfrentar la reestructuración organizativa necesaria para asumir sus nuevas atribuciones y competencias en materia de protección de datos.

En Chile, el gasto medio del órgano garante es de USD \$0.38 por persona en 2011 y USD \$0.31 en el período 2009-2011, y el número de personal por población es de 2.1 (por 500 mil habitantes). En México, el gasto medio per capita en 2011 fue USD \$0.33. Países con elevado número de habitantes como México presentan un menor número de funcionarios por población (1 funcionario por 500 mil habitantes) como resultado de economías de escala.

TABLA 5.10 Presupuesto órganos garantes de Chile y México

PAÍS	PRESUPUESTO MEDIO ANUAL USD	PRESUPUESTO PER CAPITA USD	STAFF POR 500.000 HBS.
Chile/CPLT	6.500.000	0.38	2.1
México/IFAI	37.884.767	0.33	1

Fuente: Elaboración propia

Los órganos garantes necesitan un presupuesto anual garantizado e independencia en la formulación de su presupuesto. En los casos analizados, el presupuesto es propuesto por el Ejecutivo (con base en la propuesta presupuestaria del órgano garante) y aprobado por el Congreso en Chile. En México, el IFAI dispone de autonomía presupuestaria por lo que fija el presupuesto anual de acuerdo con sus necesidades y teniendo en cuenta los techos fijados por la SHCP. No obstante, la asignación presupuestaria final aprobada en la Ley de Presupuesto no siempre coincide con las estimaciones del Instituto.

La asignación presupuestaria de los órganos garantes por parte del Ejecutivo y del Legislativo debe garantizar su autonomía y el cumplimiento eficaz de todas las atribuciones y responsabilidades que les confiere la ley. Una vez establecido el presupuesto base y realizadas las inversiones de establecimiento el primer año, éste debiera incrementarse anualmente por lo menos de acuerdo con la inflación prevista. Además, los órganos garantes deben tener flexibilidad para responder a nuevas demandas y necesidades conforme avanza el desempeño de sus funciones, así como para responder a las nuevas atribuciones que les puedan ser conferidas. Su efectivo funcionamiento depende de que tengan presupuesto y recursos humanos suficientes y apropiados para las funciones que se les encomiendan.

En ninguno de los dos casos existen mecanismos formales de interacción con el Congreso, si bien ambos órganos garantes han establecido contactos a nivel de comisión y de legisladores individuales. De esto puede inferirse que un tema de gran importancia es la relación inter-institucional con los órganos encargados de definir y autorizar su presupuesto: Ministerio de Hacienda y Poder Legislativo. La posibilidad de que los organismos establezcan canales de diálogo con los legisladores ha sido crucial en ambos casos, particularmente en momentos de crecimiento institucional y/o de escasez de recursos. También en ambos casos se puede concluir que estos contactos tienen algún impacto sobre las relaciones del organismo con el Poder Ejecutivo.

TABLA 5.11 Formulación y control presupuestario

PAÍS / ÓRGANO	QUIÉN PROPONE PRESUPUESTO	A QUIÉN REPORTA EL ÓRGANO
Chile / CPLT	CPLT formula petición presupuestaria Ministerio de Hacienda determina el presupuesto del órgano	Externo Contraloría General de la República (CGR) Dirección de Presupuestos Ciudadanía
		Interno Consejo Directivo
México / IFAI	IFAI cuenta con autonomía presupuestaria Secretaría de Hacienda fija techos de gasto	Externo Auditoría Superior de la Federación (ASF) Secretaría de la Función Pública (SFP) Informe Anual al Congreso Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Ciudadanía
		Interno Órgano de Gobierno

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el proceso de asignación presupuestaria, los órganos garantes estudiados rinden cuentas anualmente (sobre la ejecución presupuestaria y el estado del acceso a la información) ante el Congreso. Además, ambos organismos están sometidos al control fiscal por parte de las Entidades de Fiscalización Superior de ambos países (Contraloría General de la República en Chile y Auditoría Superior de la Federación en México). Asimismo, esta información es publicada en sus respectivos sitios Web.

El personal de ambos órganos garantes es joven y altamente cualificado. Se diferencia principalmente por una mayor importancia de la experiencia previa en organismos del sector privado en el caso del CPLT. La tasa de rotación del personal es más elevada en el caso del CPLT, si bien esto puede deberse a la juventud del organismo. En todo caso, ambos órganos garantes son percibidos de modo positivo en términos de expectativas de avance en la carrera profesional. Por lo que respecta al acceso del personal, tal y como indica la Tabla 5.12, ambos órganos garantes siguen procedimientos diferentes. En el caso del IFAI, además, los procedimientos de contratación han variado en distintas etapas. Dos diferencias significativas entre ambos órganos tienen que ver con la existencia de un sistema de incentivos monetarios (vigente en el CPLT pero no en el IFAI) y con la capacitación del propio personal (el IFAI cuenta con un plan anual de capacitación, mientras el CPLT está en proceso de establecerlo).

TABLA 5.12 Recursos humanos

PAÍS / ÓRGANO	PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	INCENTIVOS	CAPACITACIÓN
Chile / CPLT	Concurso público	Sistema de bonificación asociado a cumplimiento de metas Piloto de SGD	No política de capacitación establecida aún
México / IFAI	(2003-2004) Duplas (2004-2011) Evaluador externo. Examen incluye evaluación psicométrica para identificar habilidades directivas (70% del examen) (2012-) Disminuye el peso de la evaluación psicométrica y se amplían las entrevistas personales. Se suspende temporalmente la vigencia del estatuto de servicio profesional	No implementado	Programa Anual de Aprendizaje y Desarrollo

Fuente: Elaboración propia

En materia de comunicación, ambos organismos han establecido diversos canales de comunicación interna que se evalúan periódicamente para mejorar su eficacia. En el caso del IFAI, además de la toma de decisiones colegiadas, y la creación de espacios para la colaboración entre distintas unidades, se producen diversos productos de comunicación social interna para difundir las actividades del Instituto entre su personal. La comunicación con otras agencias tiene lugar a través de vínculos de páginas Web, compartiendo y difundiendo información producida por el IFAI, y mediante la firma de convenios de colaboración tanto con entidades de gobierno nacionales como internacionales. La comunicación con las Unidades de Enlace se realiza a través de una herramienta informática (denominada “Herramienta de Comunicación”) que consiste en un tipo de correo electrónico cerrado y diseñado especialmente para la comunicación con otras entidades públicas¹⁰⁴. Además, el IFAI dispone de un programa anual de comunicación que contempla diversos objetivos y estrategias enfocados a la difusión masiva.

En el CPLT, la comunicación interna se apoya principalmente en el uso de la Intranet. Se han realizado evaluaciones periódicas de la Intranet como resultado de las cuales se han llevado a cabo diversas mejoras en esta herramienta. La Intranet es una herramienta colaborativa que permite al personal de las mismas unidades y direcciones trabajar en forma conjunta. Además, cada semana se realiza una Reunión de Directores, que opera como una instancia para compartir información y mejorar la coordinación de proyectos. Otros productos de comunicación social interna, como boletines, permiten difundir las actividades del Consejo entre su personal. El Consejo ha firmado convenios de colaboración con distintos organismos. Por último, el CPLT realiza campañas de difusión y comunicación (a través de gestión de prensa, viajes, publicidad masiva, etc.) orientadas a difundir el derecho de acceso y posicionar al Consejo ante la ciudadanía.

A pesar de las campañas de difusión y comunicación realizadas, hay que señalar que la penetración social y el grado de conocimiento ciudadano de ambos órganos garantes sigue siendo relativamente bajo. En México, sólo un 36% declaró conocer el IFAI en 2010 y, en el caso chileno, sólo un 11% admitió conocer el CPLT en 2011. Estos resultados señalan un reto común a ambos organismos.

¹⁰⁴ Sobre esta herramienta, véase Capítulo 8.



CAPÍTULO 6
**PROTECCIÓN
DE DATOS
PERSONALES**

6.1 INTRODUCCIÓN

Alrededor de 70 países han adoptado leyes comprehensivas para la protección de datos personales en manos de organismos públicos y de particulares¹⁰⁵. Muchos de estos países cuentan también con legislación en materia de acceso a la información pública. Si bien el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales podrían parecer irreconciliables, en la práctica ambos son complementarios y contribuyen al ejercicio de la rendición de cuentas¹⁰⁶.

Este capítulo analiza, desde el punto de vista de la gestión y funcionamiento administrativo de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública, las implicaciones de la adopción de legislación en materia de protección de datos personales. En el año 2010, con la entrada en vigor en México de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) asumió nuevas atribuciones como órgano garante en el sector público del cumplimiento de las disposiciones en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

Estas atribuciones suponen un enorme reto organizacional para el Instituto, que debe adaptar su estructura administrativa, dotación de personal y modelo de gestión para cumplir eficazmente con las nuevas funciones, sin que esto suponga un freno al cumplimiento efectivo de las competencias ya existentes en materia de transparencia y acceso a la información pública. En Chile, por el momento, las competencias en esta materia del Consejo para la Transparencia (CPLT) se limitan a garantizar la protección de datos personales en manos de los organismos públicos. Sin embargo el debate está abierto, ya que existe un proyecto de ley en trámite en el Congreso que, de ser aprobado, podría modificar las competencias del CPLT en este ámbito.

Dicho lo anterior, en este capítulo, se analizarán brevemente los distintos modelos institucionales adoptados por diversos países para garantizar la protección de datos personales. A continuación, se presenta el marco legal que regula la protección de datos personales en México, se describe el modelo mexicano, examinando el proceso de transformación institucional y los retos que afronta el IFAI a partir de la asunción de sus nuevas atribuciones en materia de protección de datos personales. En el caso de Chile, tal y como se considera en este capítulo, el CPLT tiene competencias restringidas en esta materia, pero ha examinado las posibles implicaciones organizacionales que supondría la implementación de un modelo similar al mexicano. Al final del capítulo se presentan algunas conclusiones.

6.2 DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Entre los países que han adoptado legislación de acceso a la información pública y de protección de datos personales, se pueden identificar dos tipos principales de diseño institucional para garantizar el cumplimiento de dicha legislación: algunos países cuentan con dos órganos garantes (uno para acceso a la información y otro para protección de datos), y otros países cuentan con un solo organismo responsable en las dos áreas¹⁰⁷.

Un grupo de países (e.g., Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda) cuentan con dos órganos garantes separados. Las ventajas de este diseño institucional es que existen referentes institucionales

¹⁰⁵ Banisar, David, Data Protection Laws Around the World Map (November 1, 2011). Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1951416> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1951416>

¹⁰⁶ Banisar, David, The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts (2011). Disponible en WBI: <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Right%20to%20Information%20and%20Privacy.pdf>

¹⁰⁷ Esta sección se basa en Banisar, David, 2011, "The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts". Disponible en: <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Right%20to%20Information%20and%20Privacy.pdf>

claros (*champions*) para avanzar y hacer efectivos ambos derechos, sin necesidad de equilibrar y resolver de antemano las potenciales tensiones entre ambos. Sin embargo, un riesgo evidente de este modelo es que pueden surgir conflictos interinstitucionales entre ambos órganos garantes. Además, los organismos públicos y los ciudadanos pueden recibir mensajes contradictorios de ambos órganos garantes, que pongan en peligro el ejercicio óptimo de ambos derechos. En estos casos, deberían establecerse mecanismos institucionalizados para la resolución de conflictos entre ambos órganos. Sin embargo, en la práctica, estos mecanismos no siempre funcionan de modo adecuado, por lo que deberían existir acuerdos de cooperación entre ambos órganos garantes para minimizar los conflictos. Por otra parte, la creación de un nuevo órgano garante en materia de protección de datos supone también un costo adicional en términos económicos.

La incorporación en un solo órgano garante de las atribuciones y competencias en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales (ej., Estonia, México, Serbia, Reino Unido) reduce las posibilidades de conflicto interinstitucional y se beneficia de la experiencia previa adquirida por el organismo en una de las áreas. Combinar en un solo organismo el conocimiento técnico en ambas áreas permite equilibrar el ejercicio efectivo de ambos derechos (en la práctica, muchas solicitudes de acceso, por ejemplo, tienen implicaciones en materia de protección de la privacidad). Además, los costos administrativos (en términos de recursos humanos, infraestructura, etc.) no se duplican. No obstante, debe garantizarse que el órgano que asume nuevas funciones cuente con los recursos suficientes para poder implementarlas efectivamente. Por último, la creación de un solo órgano garante reduce la probabilidad de que los organismos públicos hagan un mal uso de la protección de datos, ya que saben que sus decisiones serán revisadas por un órgano competente en ambas áreas.

La desventaja de este modelo es que un interés llegue a prevalecer sobre el otro, o que el órgano garante en cuestión no sea igualmente efectivo en proteger ambos derechos o lograr un óptimo equilibrio entre ambos. Este desequilibrio puede ser especialmente significativo si una de las legislaciones goza de diferentes garantías constitucionales, o bien ha estado en vigor por más tiempo. Como se verá en la siguiente sección, una de las preocupaciones fundamentales que guía el proceso de transformación institucional que está experimentando el IFAI es precisamente cómo evitar esta dualidad.

6.3 PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN MÉXICO

Las nuevas atribuciones del IFAI en materia de protección de datos personales en posesión de particulares conllevan modificaciones organizacionales significativas. De acuerdo con la ley, el IFAI es la autoridad de aplicación en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, con un universo de sujetos obligados que rebasa los 4 millones de establecimientos.

6.3.1 La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares

La LFTAIPG reconoció por primera vez en México el derecho a la protección de los datos personales. Constriñe a todas las entidades públicas federales a cumplir con una serie de normas fundamentales encaminadas a garantizar el debido tratamiento de la información personal que poseen para llevar a cabo sus actividades cotidianas.

En 2009, se aprobaron las reformas a los artículos 16 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 16 constitucional incorpora a la lista de garantías fundamentales el derecho a la protección de datos personales, dotándolo del ejercicio de los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y derecho a manifestar Oposición respecto a los datos personales (ARCO). Por su parte, el artículo 73 constitucional otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

Una vez sentadas las bases constitucionales y tras años de intenso debate sobre la conveniencia y contenido de una ley en la materia, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura elaboró un proyecto de ley consensuado. El 13 de abril de 2010, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen presentado por la Comisión de Gobernación, turnando la minuta de ley aprobada a la Cámara de Senadores para su valoración. Las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores hacen el estudio y valoración de dicha minuta y someten a votación del Pleno el dictamen correspondiente, aprobándolo por unanimidad el 27 de abril de 2010. Así, la LFPDPPP entró en vigor el 6 de julio de 2010. Un año después, el 6 de julio de 2011, se estableció como fecha límite para que los sujetos regulados emitieran sus respectivos Avisos de Privacidad, así como para que nombraran a una persona o departamento de datos que diera trámite a las solicitudes de derechos ARCO, entre otras funciones.

La LFPDPPP establece el marco general que contempla reglas, requisitos, condiciones y obligaciones mínimas para garantizar un adecuado tratamiento de los datos personales por parte de los particulares. Tiene la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, para garantizar el derecho a la autodeterminación informativa de las personas, y es obligatoria en toda la República Mexicana. Los sujetos regulados son todas las personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo tratamiento de datos personales para el desarrollo de sus actividades cotidianas, salvo las sociedades de información crediticia y las personas que posean datos para su uso personal o doméstico.

Esta ley contempla los principios de protección de datos reconocidos en los “Estándares internacionales sobre protección de datos personales y privacidad”, a saber: licitud, consentimiento, calidad, finalidad, proporcionalidad, responsabilidad e información. Estos principios garantizan que los datos recabados sean tratados para las finalidades previstas, con pleno conocimiento de los titulares. Como mecanismo complementario de los deberes impuestos al responsable, la ley exige la implementación de medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico que garanticen de forma efectiva la confidencialidad, integridad y disponibilidad de las bases de datos, a fin de evitar el daño, pérdida, alteración, destrucción o el uso, acceso o divulgación no autorizados de los datos personales.

La LFPDPPP provee a los individuos de un conjunto de garantías que se traducen en el derecho de las personas a acceder a toda su información personal, a rectificarla, a cancelarla, u oponerse. En este mismo sentido, la ley ha diseñado procedimientos sencillos y expeditos para que las personas puedan ejercer esos derechos ante los responsables de las bases de datos y para que, cuando consideren que el ejercicio de esos derechos ha sido conculcado, puedan acudir a la autoridad garante: el IFAI.

La ley establece un régimen especial para datos sensibles, que se fundamenta en que la causa legitimadora del tratamiento será el consentimiento expreso y escrito del titular. Así, las bases de datos con este tipo de información no podrán crearse sin que medien finalidades legítimas, concretas y acordes con las actividades o fines explícitos que persigue el sujeto regulado.

Fue voluntad del legislador establecer tipos penales para sancionar hasta con cinco años de prisión a los responsables que, bajo ciertas circunstancias, hagan un uso ilícito de la información personal que tratan, por considerar de interés general -en función de los daños y perjuicios causados- que en algunos casos éstos pueden ser irreparables.

La ley designa autoridad garante de este nuevo derecho al IFAI, concediéndole una serie de plazos razonables para contar con la capacidad y los recursos humanos, técnicos y presupuestales necesarios para cumplir eficientemente su cometido. Este periodo de preparación también beneficia a los sujetos regulados, a fin de que realicen todas las gestiones necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de la ley. Así, a partir del 6 de enero de 2012, el IFAI se encuentra en pleno ejercicio de tutela en materia de protección de datos y recibe quejas de los particulares respecto a sus derechos ARCO (a acceder, rectificar, cancelar y oponerse al tratamiento de su información personal), en concordancia con el Reglamento

de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, cuya entrada en vigor fue el 22 de diciembre de 2011¹⁰⁸.

6.3.2 El IFAI como órgano garante en materia de protección de datos personales

La estructura del IFAI está experimentando un proceso de adaptación para poder atender las nuevas atribuciones en materia de protección de datos personales, que han supuesto un incremento presupuestario del 100% y un aumento de personal del 75%. El reto para el IFAI es que el ejercicio de las nuevas atribuciones no frene los avances de la agenda de transparencia, así como la necesidad de fijar prioridades que permitan maximizar los esfuerzos y recursos disponibles.

Con la expedición de la LFPDPPP cambia la denominación de esta autoridad a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Las principales atribuciones otorgadas al IFAI por la LFPDPPP son de carácter informativo, normativo, de verificación, preventivo, resolutorio, de cooperación internacional, y sancionador. Por ejemplo, se le asignó la tarea de vigilar y verificar el cumplimiento de esta ley, pudiendo sancionar económicamente a quienes incurran en alguna infracción (previo procedimiento).

También se le dotó de facultades para participar en la emisión de normas sectoriales, en coadyuvancia con las secretarías de Estado correspondientes. Asimismo, se le confirió la atribución de constituirse en el intérprete de la LFPDPPP en el ámbito administrativo. En el terreno internacional, se le facultó para cooperar con otras autoridades de supervisión y organismos nacionales e internacionales.

TABLA 6.1 Atribuciones del IFAI como autoridad garante de la protección de datos personales

Atribuciones informativas	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar apoyo técnico a los responsables que lo soliciten para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley • Rendir al Congreso de la Unión un informe anual de sus actividades • Desarrollar, fomentar y difundir análisis, estudios e investigaciones en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares • Brindar capacitación a los sujetos obligados
Atribuciones normativas	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretar en el ámbito administrativo la ley • Emitir los criterios y recomendaciones para garantizar el pleno derecho a la protección de datos personales • Divulgar estándares y mejores prácticas internacionales en materia de seguridad de la información • Coadyuvar con las secretarías de Estado en la emisión de regulación secundaria
Atribuciones de verificación	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley • Elaborar estudios de impacto sobre la privacidad previos a la puesta en práctica de una nueva modalidad de tratamiento de datos personales o a la realización de modificaciones sustanciales en tratamientos ya existentes
Atribuciones resolutorias	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer y resolver los procedimientos de protección de derechos y de verificación, e imponer las sanciones según corresponda
Atribuciones sancionadoras	<ul style="list-style-type: none"> • Imponer sanciones de acuerdo con la gravedad de las conductas.

Fuente: IFAI (<http://www.ifai.org.mx/AutoridadGarante/autoridad>, con acceso el 16 de junio del 2012).

¹⁰⁸ Para mayor información, consultar el Reglamento de la LFPDPPP: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/eglamientos/&a=Reglamento%20LFPDPPP.pdf

Dado que existen diversos diseños institucionales posibles para hacer efectiva la protección de datos personales, la incorporación al IFAI de dichas atribuciones fue objeto de discusión durante el proceso de formulación y aprobación de la Ley.

La designación del IFAI como autoridad en la materia obedeció en primer lugar, al prestigio institucional adquirido por el IFAI, que tenía una experiencia acumulada de siete años en los que había resuelto múltiples recursos de revisión en materia de protección de datos personales, desahogando casos de acceso o corrección de los mismos, y también había llevado a cabo verificaciones al cumplimiento de los principios que rigen el tratamiento por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En segundo lugar, la designación del IFAI garantizaba la unicidad de criterios en los casos de tensión entre los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, contribuyendo a que su protección sea la misma para aquellos datos en poder de dependencias y entidades del gobierno federal como para los que se encuentren en posesión de los particulares. Por último, la creación de un nuevo órgano garante especializado en la protección de datos personales era una alternativa mucho más costosa (se estima que habría supuesto un desembolso de 540 millones de pesos mexicanos, o 41 millones de dólares aproximadamente).

6.3.3 Implementación de un modelo dual de órgano garante

El objetivo central del IFAI es llevar a cabo una transformación organizacional para el cumplimiento eficaz y eficiente de las responsabilidades institucionales en materia del derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales. Este propósito general se traduce en cuatro objetivos específicos:

- Rediseñar el IFAI bajo los principios de unicidad y eficiencia, para que no se creen dos instituciones en una, sino una sola que contribuya al fortalecimiento de ambos derechos;
- Crear la infraestructura, conocimientos y procesos necesarios para atender las nuevas atribuciones y mejorar las existentes;
- Crear un sistema de gestión de conocimiento que facilite la toma de decisiones, la evaluación del desempeño, y la retención del conocimiento institucional;
- Optimizar el aprovechamiento de los recursos presupuestales asignados.

De acuerdo con estos objetivos, la implementación del nuevo modelo organizacional está regida por siete principios garantes:

- Unicidad institucional.
- Rol estratégico del Pleno.
- Equilibrio de esfuerzos en los dos derechos.
- Estandarización, medición y control de procesos.
- Información y conocimiento institucional.
- Control de lo sustantivo y tercerización de lo adjetivo.
- Eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Plan estratégico

Siguiendo estos principios garantes, el plan estratégico del IFAI en los procesos en que se integra, para la implementación de las nuevas atribuciones legales supone la puesta en práctica de cuatro líneas de actuación diferenciadas:

- Alineación del sistema organizacional.
- Estandarización y control del modelo de gestión.
- Desarrollo y consolidación de competencias institucionales y profesionales.
- Desarrollo de una organización digital.

A continuación se presentan los objetivos y principales actividades dentro de cada una de estas líneas de actuación.

Alineación del sistema organizacional

El objetivo principal en relación a la estructura organizacional es garantizar que el diseño de la organización cumpla con los requerimientos necesarios para que el IFAI pueda desempeñar sus atribuciones de manera efectiva. Para ello, en el organigrama, se ha creado la Secretaría de Protección de Datos Personales¹⁰⁹. Además, el diseño organizacional debe reunir ciertas características. En primer lugar, alineación, es decir, que la estructura, objetivos y metas de cada unidad administrativa se encuentren alineados con los objetivos institucionales y contribuyan de manera eficiente a su consecución. Segundo, facultación o atribución, es decir, que las unidades administrativas cuenten con las facultades y recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas. Tercero, facilitación, de modo que el sistema facilite el logro de los objetivos; para ello las áreas de apoyo se diseñan y orientan a su consecución. Por último, transparencia, es decir que el sistema genere la información necesaria para satisfacer las necesidades de los usuarios tanto internos como externos.

Estandarización y control del modelo de gestión

Por lo que respecta al modelo de gestión, el objetivo es garantizar que los procesos sustantivos de la institución se estandaricen y controlen, los procesos de apoyo faciliten el logro de los objetivos institucionales, y se cuente con mecanismos eficientes de medición del desempeño¹¹⁰.

El modelo de gestión debe adecuarse a las siguientes características. En primer lugar, uno de los grandes retos para el IFAI es fortalecer el enfoque de procesos.

En segundo lugar, la estandarización u homogeneización en la forma de realizar las actividades (procesos) que inciden en el logro de los objetivos. La estandarización facilita la medición. Uno de los retos es evaluar y dar seguimiento a procesos y resultados. Se destaca la importancia de medir el desempeño de los procesos sustantivos con el fin de garantizar el cumplimiento de los estándares y, consecuentemente, de los resultados.

Por último, el modelo de gestión debe caracterizarse por su enfoque al cliente, es decir, diseñar los estándares de los procesos y los mecanismos de medición con base en los resultados esperados por el usuario. Uno de los retos es decidir qué cliente se quiere alcanzar en función del proceso de definición de objetivos y la planeación estratégica. Es importante priorizar y segmentar al cliente (dentro del universo amplio de clientes potenciales) en función de los objetivos y resultados a alcanzar. Por ejemplo, en relación a la protección de datos, el cliente en este momento son las empresas (el sujeto obligado), para facilitar el cumplimiento de la normativa. Sin embargo, no se puede llegar a más de 4 millones de sujetos regulados, así que hay que priorizar en función de los resultados y objetivos, y no en función de la demanda.

Con el fin de realizar los cambios necesarios en el modelo de gestión, el IFAI ha identificado siete líneas de acción prioritarias, tal y como se detalla en el Cuadro 6.1., y de conformidad con la normatividad aplicable.

¹⁰⁹ Ver Capítulo 4 en relación a la evolución del organigrama del IFAI.

¹¹⁰ Ver Capítulo 4 en relación al modelo de gestión del IFAI.

CUADRO 6.1 Líneas de acción para estandarización y control del modelo de gestión

1. Determinación de procesos prioritarios. Se han identificado 5 programas funcionales y 2 programas de apoyo transversales.
2. Diseño de mecanismos de estandarización.
3. Integración y capacitación de equipo de facilitación.
4. Estandarización de procesos.
5. Mecanismos de evaluación y seguimiento.
6. Integración de programa de estandarización institucional.
7. Seguimiento y reporte.

Desarrollo y consolidación de competencias institucionales y personales

El objetivo en esta área es desarrollar los mecanismos que permitan al IFAI documentar las competencias que desarrolle en la consecución de sus metas y objetivos, así como contar con recursos humanos competentes para el cumplimiento de los mismos. Se parte de la premisa de que el conocimiento debe ser institucional y no personal, y debe permanecer en la institución cuando cambie el personal. Para lograr este objetivo, se prevén cuatro líneas de acción:

CUADRO 6.2 Líneas de acción relativas a las competencias institucionales y personales

1. Documentación y difusión del conocimiento, incluyendo la determinación de áreas generadoras de conocimiento y un esquema de documentación del conocimiento.
2. Desarrollo de un modelo de gestión de competencias, incluyendo la definición de habilidades gerenciales. Uno de los retos principales es aumentar las competencias tanto técnicas como gerenciales de los individuos.
3. Desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño basado en competencias.
4. Integración de un equipo coordinador del proyecto que, entre otras tareas, desarrollará y pondrá en práctica un programa de implementación.

Con motivo del mandato legal conferido al IFAI a través de la publicación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, se elaboraron las propuestas automatizadas de creación calendarizada de 197 plazas, a fin de obtener el dictamen presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se tramitarán ante la Secretaría de la Función Pública los registros y autorizaciones correspondientes de las estructuras orgánicas y ocupacionales.

Un aspecto importante es cuidar el ADN del IFAI al seleccionar el personal, ya que sienta las bases técnicas y de desarrollo de la organización. El personal tendrá un proceso de acreditación en aspectos técnicos y gerenciales de cuatro meses. Las nuevas funciones supondrán un cambio cultural en la organización y el propósito es replantear la organización del IFAI (prestando atención a los procesos, tecnologías, planeación, documentación de procesos, etc.) para generar una organización unificada y eficiente.

Al ser el IFAI un único órgano garante de ambos derechos (acceso a la información y protección de datos), los funcionarios estarán capacitados en ambos temas. Así, se prevé una

capacitación integral para funcionarios trabajando en acceso a la información y aquellos en el área de protección de datos, para que entiendan las interrelaciones entre ambos temas¹¹¹. Como precedente, cabe mencionar que, en el mes de septiembre de 2010, se impartió el curso denominado "Protección de Datos Personales" a todos los servidores públicos del IFAI.

Para lograr integrar ambas áreas, los programas transversales de apoyo (capacitación, relaciones institucionales, relaciones internacionales, etc.) son fundamentales. También la tecnología juega un papel clave, en base a una estrategia integral que abarque ambas áreas, ofreciendo nuevas soluciones y facilidades a los usuarios internos.

6.3.4 Retos y oportunidades

La LFPDPPP no prevé que la incorporación de las competencias en materia de protección de datos personales sea gradual: fijó julio de 2011 como plazo para el cumplimiento por parte de las empresas, y enero de 2012 para que los ciudadanos puedan formular quejas por la vulneración de su derecho y, así, ejercer su derecho a la protección de sus datos personales. Para ello, toda solicitud de protección de datos deberá contar con determinados requisitos, conforme al artículo 46 de la LFPDPPP¹¹². En la práctica, sin embargo, el IFAI prevé un esquema gradual, implementándose un enfoque preventivo durante 2-3 años con el propósito de fortalecer a los sujetos regulados, de modo que éstos puedan cumplir con las nuevas obligaciones.

El IFAI contaba ya con experiencia en materia de protección de datos, pero solamente en el ámbito público. Al asumir las nuevas competencias en relación a los particulares, el IFAI encargó la realización de un diagnóstico comparado, que identificó cuatro retos principales para la implementación de las nuevas atribuciones: (i) mejorar el enfoque estratégico y el alineamiento operativo; (ii) generar nuevo conocimiento en materia de protección de datos; (iii) elaborar mejores indicadores de desempeño; y (iv) fortalecer procedimientos.

No hay muchos expertos disponibles en materia de protección de datos personales, por lo que el IFAI tendrá que contribuir a generar ese conocimiento y formar al nuevo personal. Uno de los retos principales para el Instituto es fortalecer el conocimiento del derecho de protección de datos personales entre la ciudadanía, ya que no ha habido una sociedad civil muy activa en estos temas. Es necesario crear esa cultura y prestar atención a la parte educativa. Un punto de entrada es todo lo relativo al uso de tecnologías de la información. Como parte de la divulgación del conocimiento que el IFAI realiza en materia de datos personales, en 2012 se publicaron los siguientes documentos: "Guía práctica para generar el aviso de privacidad", "Guía práctica para ejercer el derecho a la protección de datos personales", "Guía Práctica para la Atención de las Solicitudes de Ejercicio de los Derechos ARCO", "Recomendaciones para la Designación de la Persona o Departamento de Datos Personales", "Criterios Generales para la instrumentación de medidas compensatorias sin la autorización expresa del IFAI" y "Formato Único de Ejercicio de Derechos", además de diversos trípticos y carteles de difusión del derecho a la protección de datos personales.

6.4 PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN CHILE

Chile no cuenta aún con un marco normativo completo en materia de protección de datos personales (es decir, que considere tanto los datos personales en poder de las entidades públicas como de los particulares), aunque diversos proyectos han sido sometidos a consideración del Poder Legislativo. En 2008, el Presidente de la República presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley que introducía modificaciones a la Ley N° 19.628 sobre protección de datos y a la Ley N° 20.285 de Transparencia (Boletín N°6120-07). Dicho proyecto consideraba entregar al CPLT la competencia íntegra en materia de protección de datos, tanto en poder de entidades privadas como de entidades públicas. Sin embargo, dicho proyecto no superó la etapa de discusión en la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados.

¹¹¹ Como se describe en el Capítulo 5, anualmente se realiza un diagnóstico de las necesidades de capacitación de los servidores públicos del IFAI, a partir del cual se integra el Programa Anual de Aprendizaje y Desarrollo, el cual cubre el fortalecimiento en el puesto y el crecimiento o desarrollo.

¹¹² El artículo 46 de la LFPDPPP indica que "La solicitud de protección de datos podrá interponerse por escrito libre o a través de los formatos, del sistema electrónico que al efecto proporcione el Instituto y deberá contener la siguiente información: I. El nombre del titular o, en su caso, el de su representante legal, así como del tercero interesado, si lo hay; II. El nombre del responsable ante el cual se presentó la solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales; III. El domicilio para oír y recibir notificaciones; IV. La fecha en que se le dio a conocer la respuesta del responsable, salvo que el procedimiento inicie con base en lo previsto en el artículo 50; V. Los actos que motivan su solicitud de protección de datos, y VI. Los demás elementos que se considere procedente hacer del conocimiento del Instituto.

La forma y términos en que deba acreditarse la identidad del titular, o bien la representación legal, se establecerán en el Reglamento. Asimismo, a la solicitud de protección de datos deberá acompañarse la solicitud y la respuesta que se recurre o, en su caso, los datos que permitan su identificación. En el caso de falta de respuesta sólo será necesario presentar la solicitud. En el caso de que la solicitud de protección de datos se interponga a través de medios que no sean electrónicos, deberá acompañarse de las copias de traslado suficientes."

En septiembre de 2011, el Ministerio de Economía del Gobierno de Chile sometió a consulta pública (a través del portal del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) un nuevo proyecto de ley con modificaciones a la Ley N° 19.628. El CPLT envió, mediante Oficio, las observaciones que estimó pertinentes, las cuales fueron consideradas parcialmente¹¹³. El proyecto fue presentado ante el Congreso el 11 de enero del 2012 y se encuentra en discusión en la Comisión de Economía (primer trámite legislativo) de la Cámara de Diputados¹¹⁴.

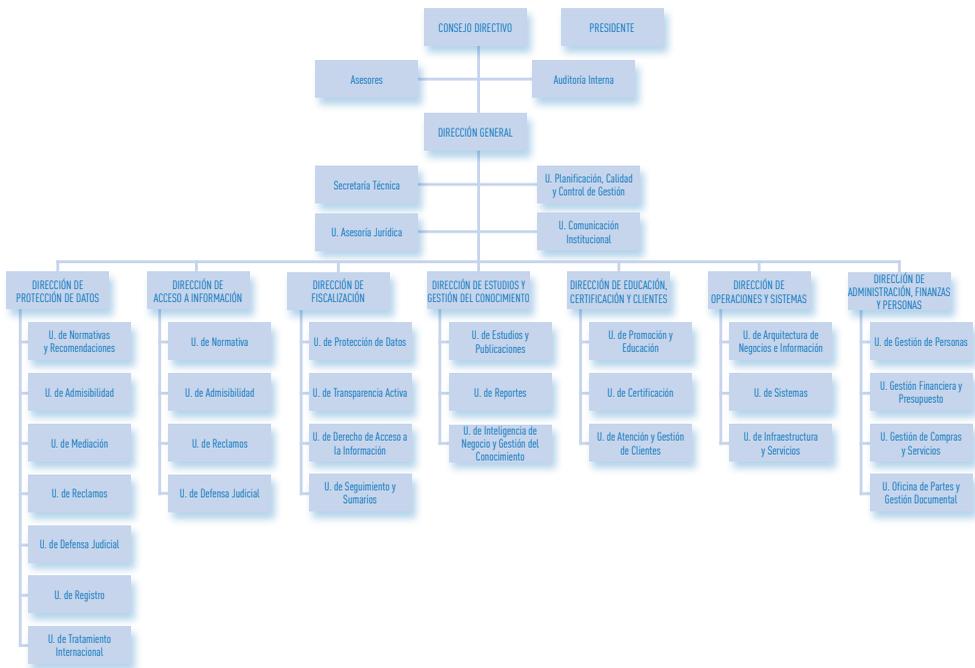
6.4.1 Replanteamiento del diseño institucional del CPLT para la protección de datos personales

En la actualidad, el CPLT tiene atribuciones restringidas en materia de protección de datos personales. Dichas atribuciones consisten en velar por el adecuado cumplimiento de la Ley N° 19.628 de protección de datos de carácter personal por parte de los órganos de la Administración del Estado. Estas facultades derivan del hecho de que se mantienen vigentes las normas que otorgan atribuciones para pronunciarse en relación al desconocimiento del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y cancelación en los tribunales de justicia.

No obstante, en 2008, cuando se presentó el proyecto de ley que introducía modificaciones a la Ley N° 19.628 y a la Ley N° 20.285, el Consejo efectuó un análisis de los posibles cambios en la estructura organizacional y requerimientos de personal que supondría la aprobación de un proyecto de ley que otorgase al CPLT competencias íntegras en materia de protección de datos (de modo similar al caso mexicano). En este sentido, se encargó un estudio a la Universidad de Chile, que propuso algunos pasos a seguir en caso de que ambas competencias fueran radicadas en el CPLT.

En relación a las modificaciones de la estructura del Consejo, en caso de incorporar la función de protección de datos, se propuso la siguiente estructura organizacional:

Figura 6.1 Propuesta de organigrama del CPLT en caso de incorporar funciones de protección de datos



¹¹³ Ver <http://protecciondedatospersonales.files.wordpress.com/2011/11/consulta.pdf> y <http://protecciondedatospersonales.files.wordpress.com/2011/11/comparado.pdf> [acceso 12 de marzo de 2012].

¹¹⁴ Este proyecto busca cumplir con los compromisos contraídos por Chile en el Convenio de Adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ver http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?8143-03

Como se puede apreciar, esta nueva estructura incorpora una Dirección de Protección de Datos. Además, en la Dirección de Fiscalización, se incorpora una unidad encargada de la fiscalización de la protección de datos.

El modelo propuesto estima que la función de protección de datos requeriría de 92 personas adicionales en el mediano plazo, tal y como se observa en la Tabla 5.1. El 80% del aumento de personal se debe a los procesos de negocio de la protección de datos y el 20% corresponde a un aumento en personal de procesos estratégicos y de soporte.

TABLA 6.2 Cambios de personal proyectados en el CPLT en caso de incorporar funciones de protección de datos

TIPO FUNCIÓN	FUNCIÓN	DOTACIÓN
De negocio	Registro	4
	Autorización de Transferencias	2
	Reclamos*	25
	Fiscalización	13
	Certificación	4
	Atención al Cliente	10
	Educación	13
	Normativa	4
	Estratégica o de soporte	Estudios
Administración y Finanzas		5
Sistemas		1
Directores de área y jefes de unidad		2
Staff consejo (comunicaciones y asistente ejecutiva)		2
Consejo Directivo		2
Total		92

* Considera los jefes de las unidades de Admisibilidad, Mediación, Reclamos y Defensa

Si bien no se encuentra definida la vinculación entre el personal abocado al acceso a la información y aquellos encargados de la protección de datos, el modelo tentativo propuesto exige altos niveles de coordinación entre las Direcciones de Acceso y de Protección de datos, para evitar contradicciones jurisprudenciales que se pudiesen ocasionar al tener dos unidades resolviendo paralelamente temas que podrían estar relacionados. En caso de que este modelo se lleve a la práctica, debería evaluarse la necesidad de contar con instancias de capacitación, así como con sus contenidos.

6.4.2 El diseño institucional para la protección de datos en el nuevo proyecto de ley

El proyecto de ley presentado ante el Congreso por el Ejecutivo en enero de 2012 establece una nueva regulación legal del sistema chileno de tratamiento de datos personales. Respecto de la propuesta orgánica-institucional, el proyecto no contempla la creación de una nueva y única institucionalidad en materia de protección de datos personales sino que, por el contrario, distribuye competencias entre distintos órganos de la Administración del Estado ya en funcionamiento.

De acuerdo con el nuevo proyecto, los reclamos ante infracciones de un ente privado son llevados directamente ante el juez de letras en lo civil del domicilio del responsable del registro o banco de datos, a fin de que se restablezca el derecho vulnerado, se aplique al infractor la multa que corresponda de acuerdo a lo previsto en la ley, y se le indemnicen los perjuicios sufridos en su caso. Sin perjuicio de ello, el afectado podrá recurrir previamente al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) para que éste promueva un entendimiento voluntario. Tratándose de infracciones cometidas por órganos públicos, el reclamo se realiza ante el Consejo para la Transparencia, que resolverá dicho reclamo y determinará la sanción aplicable al organismo y las responsabilidades administrativas de sus funcionarios. Sin embargo, no queda claro que le competa restablecer el derecho vulnerado. Con todo, cuando así lo solicite el Consejo, o la reclamación se efectúe por infracción imputada a éste, la Contraloría General de la República podrá iniciar el procedimiento disciplinario y establecer las sanciones que corresponda.

No existe mención en el proyecto de la administración de un Registro público nacional de archivos, bases y bancos de datos y de los responsables de los mismos. Esto implica que el Servicio de Registro Civil e Identificación seguiría detentando la competencia que tiene ahora sobre dicha información, pero sólo respecto de los organismos públicos.

Respecto de las competencias del CPLT en la materia, estas son derivadas de la letra m) del artículo 33 de la Ley de Transparencia, contenida en la Ley N° 20.285 de acceso a la información pública, sin que el presente proyecto implique modificación alguna a dicho cuerpo legal, con lo cual se le otorga contenido a la atribución del Consejo de velar por el adecuado cumplimiento de la Ley N° 19.628 por parte de los órganos de la Administración del Estado.

6.5 CONCLUSIÓN

En los últimos veinte años, la protección de datos personales ha sido progresivamente introducida en América Latina a través de diversas reformas constitucionales¹¹⁵ y de la aprobación de legislación en la materia. Chile fue el primer país de América Latina en aprobar legislación de protección de datos personales en 1999 (Ley No. 19.628, posteriormente modificada en 2002). Sin embargo, no existe todavía un marco normativo integral y suficiente en materia de protección de datos personales, por lo que numerosos proyectos de ley para modificar la legislación han sido presentados desde entonces¹¹⁶. Los más recientes proyectos sometidos a consideración del legislativo tienen muy distintas implicaciones para el CPLT. El proyecto de ley presentado en 2008 contemplaba un modelo similar al mexicano, en el que el CPLT asumiría competencias como órgano garante de la protección de datos personales en posesión de entidades públicas y de particulares, lo que tendría un impacto directo en la organización y funcionamiento del órgano garante. Sin embargo, el proyecto de ley que está siendo considerado en la actualidad plantea un modelo institucional muy distinto, en el que las competencias en la materia se distribuyen de modo descentralizado entre distintos organismos, y el CPLT mantiene sus competencias actuales en relación a la protección de datos personales en posesión de entidades públicas.

En el caso de México, la adopción de la LFPDPPP en 2010, que ofrece un marco normativo comprehensivo para la protección de datos personales, supone que el modelo institucional y organizativo para garantizar dicha protección está todavía dando sus primeros pasos. La LFPDPPP designa al IFAI como el órgano garante del cumplimiento de las disposiciones en materia de protección de datos personales. Así, el objetivo del IFAI es llevar a cabo una transformación organizacional que permita el cumplimiento eficaz y eficiente de las responsabilidades en materia del derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales. Esto supone rediseñar el IFAI bajo los principios de unicidad y eficiencia, crear la infraestructura, conocimientos y procesos necesarios para atender las nuevas atribuciones y mejorar las existentes, y optimizar el aprovechamiento de los recursos presupuestales y humanos asignados. Una de las grandes modificaciones derivadas de las nuevas atribuciones

¹¹⁵ Por ejemplo, en 1993 en Perú (artículos 2, 162, 202-203) y en 1994 en Argentina (artículos 19 y 43).

¹¹⁶ 19 proyectos de ley habrían sido presentados entre octubre de 1999 y mayo de 2007 (Ver Privacy International, 2006, "Chile: Country Report", disponible en <https://www.privacyinternational.org/reports/chile/i-legal-framework>)

es la evolución del modelo de gestión del IFAI hacia un enfoque de procesos, así como el fortalecimiento de la orientación hacia el cliente.

El caso de México ilustra un proceso paulatino de evolución y adaptación del órgano garante para lograr un mejor resguardo de los derechos de acceso y protección de datos: primero, asumiendo las competencias en materia de protección de datos en el ámbito público y, segundo, en el ámbito privado.

Aunque reciente, de la experiencia del IFAI se pueden extraer dos lecciones valiosas para el CPLT y otros órganos garantes. Primero, el IFAI tiene a su cargo tanto el acceso a la información gubernamental como el resguardo de los datos personales, incluidos en bases de datos públicas y también en manos de privados. Esta experiencia indica que, al legislar en materia de datos personales, es importante considerar la posibilidad de que un solo organismo pondere la aplicación de ambos derechos, facilitando la toma de decisiones armónicas y coherentes.

En segundo lugar, desde un punto de vista práctico, la modificación legal que entregó al IFAI la protección de datos personales (sumando una segunda misión institucional), conllevó la necesaria asignación de recursos para hacer frente a estas nuevas competencias. El desafío del IFAI consistió, fundamentalmente, en determinar la mejor manera de afrontar una reforma institucional que permitiese optimizar el funcionamiento del Instituto y garantizar la efectiva protección de ambos derechos. Igualmente, es importante señalar que el modelo mexicano contempla adecuadamente la necesidad de disponer de un plazo de vacancia legal ajustado al desafío que supone la implementación de una reforma legal de dicha naturaleza. El manejo del IFAI como órgano garante del acceso a la información y protección de los datos personales no sólo conlleva un ahorro al consolidar recursos relevantes a ambas áreas, sino que también confiere al Instituto mejor conocimiento de los alcances y límites de ambos derechos.



CAPÍTULO 7 **INDICADORES**

7.1 INTRODUCCIÓN

Los indicadores desempeñan una función fundamental para la efectiva implementación de la transparencia y el acceso a la información pública. Permiten medir el ejercicio en la práctica de las responsabilidades de control y fiscalización asumidas por los órganos garantes, evaluar su desempeño, y conocer el impacto de su actuación sobre la sociedad y las entidades públicas. Además, el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas requiere no sólo informar sobre el uso de los recursos y las actividades emprendidas, sino también conocer los beneficios de la implementación de políticas y programas para todas las partes interesadas. Un desafío de los órganos garantes es el desarrollo de indicadores que constaten su efectivo desempeño y los beneficios que generan para la sociedad.

El desarrollo de indicadores en materia de transparencia y acceso a la información pública se encuentra aún en estado preliminar, especialmente respecto al desarrollo de instrumentos para medir el impacto de la actuación de los órganos garantes. Los principales desafíos para su diseño están relacionados con la identificación de indicadores que sean medibles y válidos, la obtención de información confiable, y la especificación del modelo causal que explica el impacto de un programa u organismo.

Estos indicadores deberían cubrir el ciclo completo de la política pública, incluyendo las relaciones con la sociedad, la exigibilidad del derecho, los sujetos obligados, los aspectos judiciales y el papel del órgano garante, tanto frente a los sujetos obligados como frente a la ciudadanía. En general, es recomendable el uso de múltiples indicadores, pues ninguna medida aislada resulta suficiente para evaluar su desempeño integral. Los indicadores, además, deben ser complementarios y útiles para diversas audiencias.

Este capítulo analiza el estado en que se encuentra el desarrollo y uso de indicadores de gestión y de impacto en materia de transparencia y acceso a la información pública por parte de los órganos garantes de acceso a la información en Chile (Consejo para la Transparencia, CPLT) y México (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, IFAI). Para fundamentar el análisis, después de esta introducción, la siguiente sección define brevemente los principales tipos de indicadores relevantes. La tercera sección analiza el desarrollo de indicadores de gestión y de impacto por parte del CPLT. La cuarta sección aborda el estado de avance por parte del IFAI. La conclusión del análisis desarrollado en estas secciones se presenta al final del capítulo.

7.2 INDICADORES DE GESTIÓN Y DE IMPACTO

Se pueden distinguir dos tipos principales de indicadores relevantes para la labor de los órganos garantes: indicadores de gestión y de impacto. Los indicadores de gestión u operación son un instrumento para medir el cumplimiento de objetivos institucionales. Muestran el desempeño de la institución y reflejan cuáles fueron las consecuencias de las acciones tomadas por ésta. Son utilizados para evaluar desempeño y resultados: son la expresión cuantitativa del comportamiento y desempeño de un proceso, cuya magnitud, al compararse con un punto preestablecido de referencia, permite señalar una desviación respecto a los objetivos de la institución, sobre la cual se pueden tomar acciones correctivas o preventivas según el caso¹¹⁷. Por ejemplo, porcentaje o número de acciones de capacitación, cumplimiento de plazos de respuesta, porcentaje de cobertura del mapa de sistemas y certificación ISO, entre otros.

¹¹⁷ Carlos M. Pérez Jaramillo, "Los indicadores de gestión" (disponible en <http://www.escuelagobierno.org/inputs/los%20indicadores%20de%20gestion.pdf>)

El uso de un sistema de indicadores de gestión conlleva múltiples beneficios. El objetivo fundamental es que los indicadores de gestión contribuyan a una efectiva toma de decisiones. Desde el punto de vista de la estrategia, los indicadores aseguran la evaluación permanente de los resultados, entregando alertas y planes de mitigación. Desde la perspectiva del cliente, permiten la identificación de prioridades y aseguran la pertinencia de planes de trabajo. Con respecto al desempeño institucional, los indicadores de gestión facilitan el mejoramiento continuo. Por último, desde el punto de vista de las personas y su participación en la institución, permiten conocer el aporte individual a las metas organizacionales, fomentando su alineamiento con la estrategia institucional.

La construcción de indicadores de gestión requiere definir el estado de la característica o hecho que quiere ser evaluado. Además, se debe identificar el objetivo que persigue el indicador establecido, identificando la meta que se busca y el sentido de esa mejora (maximizar, minimizar, eliminar, etc.). Se requiere también establecer valores de referencia para comparar cada indicador. Por último, debe establecerse cómo se obtienen y se conforman los datos, y cuándo se hacen las mediciones, así como un sistema para el procesamiento de los datos que garantice que éstos se tengan en cuenta para la toma de decisiones. Si bien algunos indicadores de gestión pueden ser circunstanciales, limitados a proyectos o problemas específicos, otros indicadores deberán monitorearse de modo permanente. Los indicadores permanentes deben ser fáciles y rápidos de medir, y proporcionar información relevante de modo conciso y presentable gráficamente.

CUADRO 7.1 Tipos de indicadores

Indicadores de gestión: Miden el cumplimiento de los objetivos institucionales, mostrando el desempeño de la institución y cuáles fueron las consecuencias de las acciones tomadas por ésta.

Indicadores de resultados o impacto: Miden los beneficios que se espera proporcionar a la sociedad, en términos de acceso a la información y transparencia, como resultado de los logros obtenidos a partir de las distintas facultades del órgano garante y su impacto en la política pública y en el entorno.

Los **indicadores de resultados, estratégicos o de impacto** miden los beneficios que se espera proporcionar a la sociedad, en términos de acceso a la información y transparencia, como resultado de la implementación del régimen de acceso y en general de las actuaciones del órgano garante correspondiente. Muestran los logros obtenidos a partir de las distintas facultades del órgano garante y su impacto en la política pública y en el entorno. Aquí se concentrarían los referidos a posicionamiento, satisfacción, niveles de cumplimiento de los organismos públicos, entre otros. Buscan medir los efectos de los resultados de la gestión sobre su entorno.

La medición del impacto resulta sumamente complicada, en buena medida porque requiere especificar el modelo causal subyacente a la actuación de los órganos garantes y al régimen de transparencia y acceso a la información. El primer paso para desarrollar indicadores de impacto es contar con un modelo lógico del programa o política, que especifique: qué actividades incluye, cuáles son los productos o servicios que genera, qué resultados está tratando de obtener (propósitos y fines o impactos), y en qué orden se espera que ocurran (niveles de impacto). Una vez hecho esto, se pueden identificar los impactos deseados y establecer indicadores medibles para cada uno de ellos. Una vez que se cuenta con los indicadores, es necesario identificar fuentes de información, desarrollar un plan para recoger los datos, obtenerlos y registrarlos, y analizar los resultados.

Si bien los indicadores de impacto permiten medir si ha habido algún cambio como resultado de la implementación de un programa, en caso de que no se produzca el impacto deseado, no

permiten identificar cuál es la causa o el problema, o cómo arreglarlo. Además, los indicadores de impacto deben ser validados tanto desde el punto de vista formal (e.g., periodicidad de aplicación) como desde el punto de vista de sus atributos (e.g., confiabilidad, relevancia).

Los indicadores de impacto no deben concebirse aisladamente respecto a otros indicadores asociados con la gestión o el desempeño, sino que deben abordarse conjuntamente. La identificación de indicadores básicos de gestión (válidos, nutridos por información confiable, y que formen parte del seguimiento regular de un programa o de las actuaciones de un órgano) es el primer paso para avanzar hacia sistemas de indicadores de impacto más complejos. La evaluación de impacto se nutre de la información obtenida a través de los indicadores de gestión. Los indicadores de impacto pueden estar estrechamente vinculados con indicadores de resultados de un programa u organismo en la medida en que apuntan a medir un cambio producido por dicho programa u órgano. Medir resultados es el primer paso para identificar los cambios que se han producido como consecuencia de su implementación u operación. Es necesario saber cuáles son los resultados de la gestión para poder evaluar si son éstos los que han producido el impacto buscado.

La definición y elaboración de indicadores de gestión y de impacto sólo tiene utilidad si se utiliza para la toma de decisiones y para continuar fortaleciendo la rendición de cuentas. En este sentido, los indicadores de gestión y de impacto deben ser utilizados por los órganos garantes para cumplir mejor sus obligaciones en términos de rendición de cuentas, así como para evaluar y medir su desempeño.

7.3 DESARROLLO DE INDICADORES EN EL CPLT

La toma de decisiones con base en datos es un elemento fundamental del modelo de gestión adoptado por el Consejo. Su modelo de gestión se ajusta y mejora mediante una evaluación constante de los resultados obtenidos¹¹⁸. La autonomía del Consejo para realizar estudios ha facilitado de forma importante su trabajo para desarrollar indicadores. Con respecto a indicadores de impacto, el CPLT enfrenta la dificultad de no tener a su disposición todos los datos necesarios de política pública; es decir, no tiene información suficiente para generar algunos indicadores relevantes (por ejemplo, carece de información sobre la totalidad de los sujetos obligados a nivel central y a nivel municipal). No obstante, el CPLT está realizando un esfuerzo para desarrollar indicadores de impacto e, incluso, para poder avanzar hacia el desarrollo de indicadores que permitan una evaluación comparativa entre países.

7.3.1 Indicadores de gestión

El CPLT no está sujeto al plan general de evaluación de resultados del Gobierno chileno y, por lo tanto, debe desarrollar sus indicadores de gestión de forma independiente. Hasta el momento, el proceso de desarrollo de indicadores de gestión y medición de resultados ha sido paulatino y flexible¹¹⁹.

Un principio básico que guía el desarrollo de indicadores de gestión en el CPLT es sólo medir lo sustantivo. Como consecuencia, el número de indicadores utilizados por el Consejo ha disminuido a lo largo del tiempo. En 2010, se empleaban 39 indicadores, que en 2011 se redujeron a 25. Esta estrategia señala que el desarrollo de indicadores de gestión es dinámico y busca poner el instrumento al servicio de la institución y no al contrario. El desarrollo de indicadores de gestión por parte del CPLT responde a cinco criterios fundamentales: los indicadores deben ser medibles, simples, desarrollados de modo participativo y en equipo, útiles y oportunos¹²⁰. (Ver Figura 7.1).

¹¹⁸ Tal y como se analiza en el Capítulo 3, los restantes elementos fundamentales del modelo de gestión son orientación al cliente, cadena de valor institucional, gestión por procesos, gestión de redes e implementación de TICs.

¹¹⁹ El modelo que se emplea en el sector público chileno es un modelo poco flexible, basado en una batería de indicadores predeterminados y que sólo busca resultados incrementales; en muchos casos, estos indicadores no miden el ejercicio real de los programas. Por el contrario, el CPLT trabaja con un modelo flexible, orientado a medir la implementación real, que valora la modificación y cambio de los indicadores para adecuarlos a las necesidades de la organización, y no persigue necesariamente resultados incrementales.

¹²⁰ Uno de los grandes desafíos en materia de indicadores de gestión es medir la gestión del conocimiento y todo lo relativo a tecnologías de información y comunicación. Otro desafío importante es que el procesamiento de indicadores pase de sólo recoger datos estadísticos a realizar análisis prospectivos.

FIGURA 7.1 Desarrollo de indicadores de gestión en el CPLT

Fuente: CPLT (30 de marzo del 2011)

El CPLT aplica distintas herramientas para medir la gestión de la institución en las siguientes cuatro áreas: (i) Clientes externos e internos; (ii) Estrategia de cuadros de mando; (iii) Operación mensual de la institución, y (iv) Competencias/ conformidad del proceso. A continuación se examinan los indicadores disponibles en cada área.

Clientes

El CPLT recoge sistemáticamente diversos tipos de datos sobre clientes externos (ciudadanos) e internos (organismos públicos). Los resultados de estas mediciones sirven como insumos para el proceso de planificación estratégica (focos de atención), así como para la inclusión de nuevos requisitos identificados frente a los procesos de mejoramiento continuo. Entre los datos recogidos destacan los que se comentan a continuación.

Identificación y parametrización de clientes: activos, potenciales, públicos y privados

En la primera Encuesta Nacional de Posicionamiento, realizada por el CPLT durante 2009, se realizó la caracterización de los perfiles señalados. Dichos perfiles responden a la siguiente descripción:

- **Caracterización del cliente potencial:** Ciudadanos en general, que son potenciales demandantes de información y por tanto potenciales consultantes del Consejo, pero que no han recurrido a éste para realizar una consulta o un reclamo.
- **Caracterización del cliente privado:** Se entiende por cliente privado a los “clientes reales” del CPLT, es decir, ciudadanos que han recurrido al Consejo ya sea para realizar consultas, solicitar amparo o cursar reclamos por incumplimiento de la Ley de Transparencia por parte de algún organismo público.
- **Caracterización del cliente público:** Los clientes públicos están constituidos por los funcionarios de organismos y servicios del Estado frente a los cuales el Consejo cumple un rol fiscalizador, orientador, y capacitador respecto de la Ley de Transparencia.

Además, el CPLT encargó estudios detallados que identifican características de los distintos tipos de clientes, así como tendencias o perfiles diferenciados dentro de cada uno de los tipos.

Evaluación del posicionamiento en la ciudadanía (conocimiento y atributos)

La Encuesta Nacional de Posicionamiento mide el nivel de confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones públicas y en la información que éstas ofrecen, así como su nivel de conocimiento sobre temas de transparencia y sobre el CPLT. La meta es posicionar al

Consejo como una institución autónoma, con altos estándares internos de transparencia y eficacia. Los resultados para los años 2009 y 2010 muestran que el conocimiento del CPLT es todavía limitado, si bien ha aumentado.

TABLA 7.1 Porcentaje de posicionamiento positivo del CPLT (percepción)

¿Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?

	Medición 2009 (Urbana)	Medición 2010 (Urbana)	Medición 2010 (Urbana/Rural)
Sí	18,7%	21,7%	20,0%
No	81,3%	78,2%	79,8%

(*) La pregunta es la réplica de la medición en MIDE UC 2009; una pregunta del tipo "¿Conoce el CPLT?" tendría un porcentaje menor de respuestas positivas, principalmente porque ante este tipo de pregunta una respuesta común es "lo he oído nombrar, pero no lo conozco".

Adicionalmente se mide la percepción sobre las características de autonomía, eficacia y transparencia atribuidas al CPLT¹²¹ por medio de la siguiente pregunta: *¿Diría Ud. que el Consejo para la Transparencia es un organismo: Autónomo, Eficaz, Transparente?* Cada atributo fue respondido a través de la dicotomía "sí" o "no", y la pregunta fue realizada tanto para clientes privados como para la ciudadanía a través de la Encuesta de Posicionamiento. El resultado para los años 2009-2010 es el siguiente:

TABLA 7.2 Percepción de autonomía, eficacia y transparencia atribuida al CPLT

	CLIENTES PRIVADOS	CIUDADANÍA	CIUDADANOS QUE CONOCEN AL CPLT
No cree en características	12,0	28,3	26,2
Cree en una característica	11,4	13,4	17,4
Cree en dos características	21,5	11,6	11,6
Cree en todas las características	55,1	46,8	46,8
Total	100,0	100,0	100,0

Evaluación de la calidad de los servicios brindados por el organismo de control

Durante dos años consecutivos, evaluando los períodos 2009 y 2010, se realizó además un estudio de satisfacción de clientes privados del CPLT, segmento compuesto por consultantes y reclamantes. Los resultados del año 2010 muestran, en general, altos niveles de satisfacción con el desempeño del Consejo, datos que mejoraron respecto a 2009. Por ejemplo, el índice de satisfacción general muestra que 64% de los reclamantes y 82% de los consultantes se encuentran satisfechos con los servicios del Consejo.

¹²¹ Este indicador, constituye un índice sumatorio, procurándole el mismo peso ponderado a cada uno de los atributos medidos.

TABLA 7.3 Índice de satisfacción de clientes**Índice de Satisfacción de Clientes, 2010**

	RECLAMANTES	CONSULTANTES	GENERAL
Muy Satisfecho	45,6%	60,0%	52,80%
Satisfecho	18,4%	21,8%	20,10%
Muy Satisfechos + Satisfechos	64,0%	81,8%	72,90%
Insatisfecho	17,5%	10,9%	14,20%
Muy Insatisfecho	18,4%	7,3%	12,85%
Muy Insatisfechos + Insatisfechos	35,9%	18,2%	27,05%

Además, se ha desarrollado un índice para evaluar los canales de comunicación, de consulta hacia el CPLT. De acuerdo con los distintos canales por los cuales se efectúan consultas se obtienen los siguientes resultados:

TABLA 7.4 Evaluación de los canales de consulta

	INSATISFECHO	MEDIANAMENTE SATISFECHO	SATISFECHO	TOTALES
Correo electrónico	23,1%	30,8%	46,2%	100%
Teléfono	20,0%	20,0%	60,0%	100%
Concurrió personalmente	31,6%	36,8%	31,6%	100%

El 46,2% de quienes realizan consultas por correo electrónico y el 60% de quienes lo hacen por teléfono se declaran satisfechos, mientras el 36,8% de quienes realizan consultas en forma presencial se declara medianamente satisfecho (67% medianamente satisfecho o satisfecho).

No es posible obtener el mismo dato para el caso de los reclamantes. Aunque se les pregunta por medio de qué canal han efectuado sus consultas, para saber el estado de su reclamo, no se les solicita evaluar los canales de comunicación en forma detallada. Sin embargo, se mide el nivel de satisfacción con la pertinencia de la respuesta a la(s) consulta(s) o decisión del o los reclamo(s):

TABLA 7.5 Nivel de satisfacción de los reclamantes

Satisfacción de consultantes con pertinencia en la(s) respuesta(s) a sus consulta(s)			Satisfacción de reclamantes con pertinencia de la decisión a su(s) reclamo(s)		
	Frecuencia	Porcentaje		Frecuencia	Porcentaje
Muy Satisfecho y Satisfecho	41	74,6%	Muy Satisfecho y Satisfecho	69	67,0%
Insatisfecho y Muy Insatisfecho	14	25,5%	Insatisfecho y Muy Insatisfecho	34	33,0%
Total	55	100%	Total	103	100%

En este caso, 74,6% se declaró muy satisfecho o satisfecho sobre la pertinencia en la respuesta a sus consultas, y 67% con respecto a la decisión a sus reclamos.

Además, en el año 2010 se desarrolló un estudio destinado a medir la satisfacción de los clientes públicos del Consejo, que incluyen todos los enlaces de las instituciones públicas y aquellos funcionarios de las instituciones que han sido capacitados por el Consejo en la Ley de Transparencia. Este estudio tenía por objetivo evaluar los tres productos que el CPLT ofrece a sus clientes institucionales: instrucciones generales (89% de satisfacción), capacitaciones (92% de satisfacción) y una herramienta de auto evaluación de transparencia activa, que permite a los organismos públicos conocer de antemano los ítems a evaluar en materia de transparencia activa (87% de satisfacción).

TABLA 7.6 Nivel de satisfacción de clientes públicos

	ÍNDICE DE SATISFACCIÓN CON LAS INSTRUCCIONES GENERALES	ÍNDICE DE SATISFACCIÓN CON LA HERRAMIENTA DE AUTO-EVALUACIÓN EN FISCALIZACIÓN DE TRANSPARENCIA ACTIVA	ÍNDICE DE SATISFACCIÓN CON LAS CAPACITACIONES
Muy Satisfechos y Satisfechos	89,6%	87,0%	92,5%
Insatisfechos y Muy Insatisfechos	10,4%	13,0%	7,50%

¹²² Se utiliza la media ponderada cuando no todos los elementos componentes de los que se pretende obtener la media tienen la misma importancia.

Para una serie de datos

$$X = \{x_1, x_2, x_3, \dots, x_n\}$$

a la que corresponden los pesos

$$W = \{w_1, w_2, \dots, w_n\}$$

la media ponderada se calcula como:

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i w_i}{\sum_{i=1}^n w_i} = \frac{x_1 w_1 + x_2 w_2 + x_3 w_3 + \dots + x_n w_n}{w_1 + w_2 + w_3 + \dots + w_n}$$

¹²³ $(107 * 0,925) + (69 * 0,870) + (135 * 0,896) / 311 = 0,90$, donde: N TOTAL CASOS 146; N TOTAL DE RESPUESTAS 311; N INDICE CAPACITACIONES 107; N INDICE HERRAMIENTA 69; N INDICE INSTRUCCIONES GENERALES 135.

A partir de estos índices, se construye un Índice General de Satisfacción, ponderando cada índice específico a partir del total de respuestas que posee cada uno ¹²². De esta forma se obtuvo un Índice General de Satisfacción de Clientes Públicos de 90% ¹²³.

Además, se evalúa la satisfacción de los clientes públicos del Consejo con los canales de comunicación con el CPLT. Se realiza, en primer lugar, una evaluación general de la comunicación con el organismo y, en segundo lugar, se incluye una pregunta específica sobre la satisfacción de acuerdo a la respuesta brindada a las consultas realizadas sobre dos productos: las instrucciones generales y la herramienta de auto-evaluación en transparencia activa.

TABLA 7.7 Satisfacción de clientes públicos con canales de comunicación con CPLT**¿Cómo evaluaría la eficiencia en la comunicación con el CPLT?**

	Porcentaje	Frecuencia
Muy eficiente	24,7%	36
Eficiente	65,1%	95
Ineficiente	10,3%	15
Muy ineficiente	0%	0
Total	100%	146

El cruce del Índice de Satisfacción de Respuestas a Consultas en torno a las Instrucciones Generales y el canal de consulta utilizado ofrecen los siguientes resultados¹²⁴:

TABLA 7.8 Satisfacción de respuestas a consultas en torno a instrucciones generales y canal de consulta

	INSATISFECHO	MEDIANAMENTE SATISFECHO	SATISFECHO	TOTAL
Correo electrónico	15,6%	53,1% (*)	31,3%	100%
Teléfono	6,7%	23,3%	70,0% (*)	100%
Personalmente	20,0%	30,0%	50,0% (*)	100%

Entre los clientes públicos que consultan sobre las Instrucciones Generales, 53,1% de quienes consultan por medio del correo electrónico se encuentran medianamente satisfechos; mientras 70% de quienes consultan por vía telefónica y 50% de quienes lo hacen en forma presencial se declaran satisfechos.

Asimismo, se estima un índice derivado del cruce del Índice de Satisfacción de Respuestas a Consultas en torno a la Herramienta de Auto Fiscalización en Transparencia Activa y el canal de consulta utilizado¹²⁵:

TABLA 7.9 Satisfacción de respuestas a consultas en torno a la herramienta de auto fiscalización en transparencia activa y canal de consulta

	INSATISFECHO	MEDIANAMENTE SATISFECHO	SATISFECHO	TOTAL
Correo electrónico	11,8%	76,5% (*)	11,8%	100%
Teléfono	0%	35,7%	64,3% (*)	100%
Ambos	0%	30%	70% (*)	100%

¹²⁴ Dicho índice fue creado a partir de las evaluaciones de los consultados en torno al tiempo de respuesta, pertinencia de la respuesta, claridad de la respuesta y utilidad de la respuesta (P7).

¹²⁵ Dicho índice fue creado a partir de las evaluaciones de los consultados en torno al tiempo de respuesta, pertinencia de la respuesta, y utilidad de la respuesta (P29).

En relación con la herramienta de auto-fiscalización, 76,5% de los clientes públicos que han realizado consultas vía correo electrónico se encuentran medianamente satisfechos (más 11,8% satisfechos); mientras se declaran satisfechos 64,3% de aquellos que han

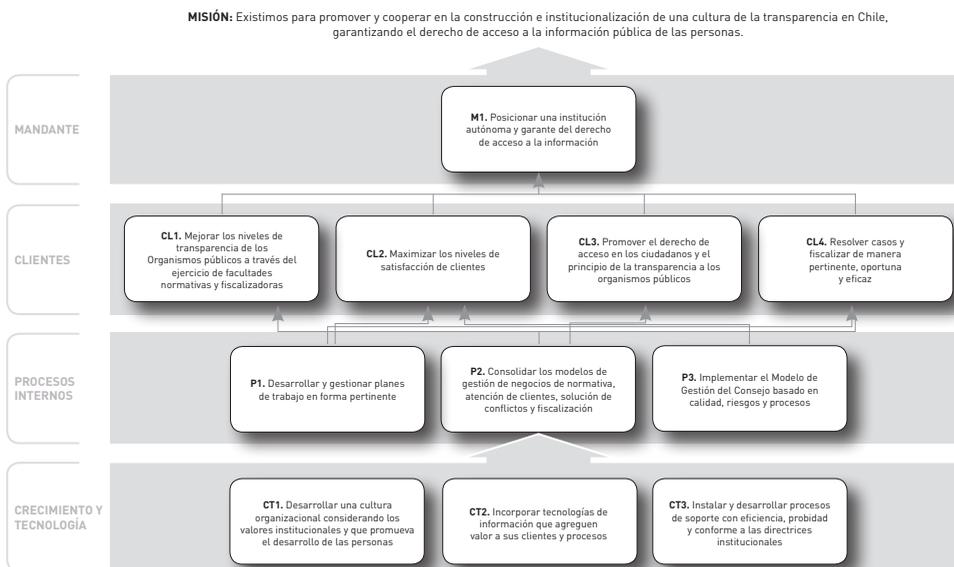
realizado las consultas por vía telefónica, y 70% de quienes han utilizado ambos canales (100% medianamente satisfecho o satisfecho, entre estos últimos).

Estrategia de cuadros de mando

El Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard, BSC por sus siglas en inglés) es un método para medir las actividades de una organización en términos de su visión y estrategia. Proporciona una mirada global del desempeño, que muestra cuándo una organización y sus empleados alcanzan los resultados definidos por el plan estratégico y ayuda a expresar los objetivos e iniciativas necesarias para cumplir con dicha estrategia.

De acuerdo con el BSC, el CPLT y su estrategia son vistos a través de cuatro perspectivas: mandante, clientes, procesos internos, crecimiento y tecnología. (Figura 7.2.) Para cada una de estas áreas se definen objetivos específicos, con indicadores medibles y se establecen metas de rendimiento. Además, se identifican las acciones o iniciativas que permiten avanzar hacia el cumplimiento de dichas metas, tal y como ilustra la Figura 7.3 para el área de clientes.

FIGURA 7.2 Estrategia a través del BSC



Fuente: CPLT (30 de marzo del 2011)

FIGURA 7.3 Descomposición del BSC para clientes

Perspectiva	Objetivos	Indicadores	Metas	Iniciativas
Aspecto clave para la formulación de la estrategia	Declaración de lo que la estrategia debe cumplir y es crítico para su éxito.	Como será medido el éxito en el cumplimiento de la estrategia	El nivel de desempeño anual deseable para un indicador	Planes de acción requeridos para alcanzar los objetivos.
Cientes <i>(**Ejemplo**)</i>	Mejorar los niveles de transparencia de los Organismos públicos a través del ejercicio de facultades normativas y fiscalizadoras	Índice de mejoramiento en el nivel de cumplimiento de TA por sector	4% Desafío	Plan de capacitación/ Plan de Difusión Acción

consejo para la Transparencia

Estado: No Vigente
PLAN OPERATIVO 2010
Unidad de Planificación y Calidad

Fecha de última actualización: 28/10/2010

Plan operativo con seguimiento trimestral

N° OE Impacto	Proyecto	Ponderador (%)	Etapas	Responsable	Participantes	Desde	Hasta	Métodos de Verificación	Supuestos
		3%	Inducción Proceso de Certificación en el CPT a Directores	Jefe Unidad Planificación	Directores	11-10-2010	11-10-2010	Presentación inducción en ISO	Acordado como tema de tabla de comité Director
		3%	Comunicación Oficial Inicio Proceso de Implementación ISO	Jefe Unidad Planificación	Equipo CPT	11-10-2010	15-10-2010	Registros de comunicación vía intranet u otros	Incorporado en Plan de comunicaciones internas
		8%	Diagnóstico de procesos CPT en base a las Normas ISO	Organismo Externo	Equipo CPT	12-10-2010	29-10-2010	Informe Diagnóstico ISO	Existe disponibilidad del equipo CPT para su ejecución.

Fuente: CPLT (30 de marzo del 2011)

Con datos recogidos con base en el BSC, se elabora un Informe de Cumplimiento, que incluye información sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos a intervalos predeterminados, así como el estado de avance y brechas para cada iniciativa relacionada a los objetivos estratégicos del cuadro de mando institucional. Los resultados obtenidos permiten, en primer lugar, emitir alertas sobre los niveles de cumplimiento de los objetivos estratégicos y la estrategia institucional y, en segundo lugar, generar planes de acción para mitigar riesgos.

FIGURA 7.4 Informe de cumplimiento

consejo para la Transparencia

REPORTE DE RETROALIMENTACIÓN PLANES OPERATIVOS
Ejercicio: Noviembre a Diciembre 2010
Dirección de Operaciones y Sistemas

N°	OE Impacto	Proyecto	% de ejecución ejecución	% de ejecución real	Duración	Alerta	Método de Verificación	Observaciones	Próximas Acciones	% de cumplimiento Proyecto
1	M2	Red de Expertos/Componente 1 Banco Mundial	94%	94%	0%	●	Informe diagnóstico y Modelo para la red de intercambio de conocimiento (incluye plan de trabajo), Curriculum Vitae Consultor.	No hay.	No hay.	100%
2	M2	SITRET Plataforma	100%	100%	0%	●	Formulario peso e producción, presentación SITRET, Lanzamiento SITRET y Manual SITRET	No hay.	No hay.	100%
3	CL3	Proyecto Portal S.O	100%	100%	0%	●	Documento pasado en producción portal S.O	No hay.	No hay.	100%
4	CL4	Plataforma TIC para solicitudes de información a nivel local/Componente 2 Banco Mundial	100%	100%	0%	●	Carta No Objeción Banco Mundial, Informes de Evaluación Consultoras incluye Recomendación de Ajustación, Informe de Evaluación (documentos de	No hay.	No hay.	100%

Operación mensual

Para evaluar el ejercicio del CPLT, se elabora mensualmente un Informe de Operación o Gestión que incluye indicadores operativos para cada línea de negocio y soporte. Este informe proporciona información actualizada y oportuna del desempeño institucional.

Los datos que se recogen en el Informe de Gestión son: (i) nivel de productividad mensual para cada línea de negocio y de soporte (gestión de consultas, resolución de conflictos, admisibilidad y mediación, etc.), y (ii) principales eventos institucionales.

Los resultados obtenidos sirven para retroalimentar el ejercicio mensual al Consejo Directivo y para la definición de planes de mejora en virtud del análisis del desempeño institucional. Además, estos datos sirven para realizar un análisis de tendencias, y como un insumo para la discusión sobre la necesidad de nuevos recursos.

Competencias

Actualmente, el Consejo está trabajando en el desarrollo de indicadores de rendimiento individual para poder desarrollar planes de capacitación y vincular indicadores de rendimiento con incentivos salariales. En 2011, se realizó un levantamiento de Perfiles de Cargo para identificar competencias de cada cargo, evaluar dichas competencias e identificar brechas. Esta información se utiliza como insumo para el plan de capacitación.

Con base en esos perfiles se están diseñando y desarrollando indicadores de desempeño individual. Dichos indicadores están acotados a nivel de gestión. En 2012, se llevará a cabo un Plan Piloto para su implementación¹²⁶.

7.3.2 Indicadores de resultados y de impacto

El CPLT está trabajando en el desarrollo de distintos indicadores de impacto, definiendo tanto las variables a considerar como la homologación de fuentes de información de modo que se puedan realizar comparaciones entre distintos países. Por otro lado, si bien no existen indicadores disponibles para evaluar algunas de las dimensiones de impacto relevantes, puede realizarse una evaluación de las mismas con base en información cualitativa obtenida a través de notas de prensa, estudios de caso, o entrevistas.

Solicitudes de acceso

El Consejo para la Transparencia no lleva un registro de las solicitudes de información ingresadas a las distintas instituciones (sujetos obligados), ya que éstas manejan la información de manera independiente. Sin embargo, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) ha realizado dos reportes estadísticos anuales para los años 2009 y 2010¹²⁷. Estos informes se refieren a aquellas solicitudes ingresadas en organismos centrales del Estado (excluyendo municipios) y contienen la siguiente información:

- Total ingresos del período
- Total ingresos mensual
- Ingresos según área de gobierno
- Distribución de solicitudes por Ministerio
- Ministerios con mayor cantidad de solicitudes
- Servicios y Organismos con mayor cantidad de solicitudes

Sin embargo, el sistema no permite monitorear solicitudes individuales. Adicionalmente, se cuenta con datos de algunos solicitantes, obtenidos a través de encuestas nacionales y de clientes del Consejo. Estos datos son básicamente socio-demográficos (ej., nivel educacional, sexo, etc.).

A pesar de estas limitaciones de información, el CPLT está trabajando en el desarrollo de distintos indicadores con los datos disponibles, a saber:

¹²⁶ Cf. Capítulo 5.

¹²⁷ A la fecha, la Secretaría General de la Presidencia ha manejado estos datos, pero gracias a un convenio firmado para el desarrollo del Portal de Transparencia del Estado de Chile, se espera que el CPLT tenga acceso a estos.

· Porcentaje de ingresos efectivos de solicitudes de información a los organismos públicos:

TABLA 7.10 Resumen del proceso de entrega de solicitudes

ACCIONES	PROYECTADAS	REALIZADAS	NO INGRESADAS	% DE INGRESOS
Acciones de Control	2	2	0	100
Acciones del Estudio	44	44	5	88.6
Total	46	46	5	89.1
Acciones Ciudadano Informado	28	28	0	100
Acciones Ciudadano No Informado	16	16	5	68.8
Total	44	44	5	88.6
Acciones On-Line	26	26	1	96.2
Acciones Presenciales	14	14	4	71.4
Acciones Carta	4	4	0	100
Total	44	44	5	88.6

Cómo ilustra la tabla, se obtendrán distintos porcentajes en relación con el ingreso de solicitudes (acciones) de acuerdo al tipo (por ejemplo, de un ciudadano informado o no informado). En este contexto, se podría obtener un dato agregado del total de tipos de solicitud. Es un dato cualitativo obtenido de una muestra intencional, que representa la variedad de las instituciones, de los ciudadanos y la diversidad de forma con la cual se procede a realizar las solicitudes de información. Desafortunadamente, tiene la limitación de ser una muestra intencional, que por lo tanto no es generalizable a todas las instituciones.

· **Tasa de respuesta a las solicitudes en el contexto de la Ley de Acceso a la Información:** una proporción entre el número total de solicitudes ingresadas en las distintas instituciones públicas afectas a la Ley de Transparencia y el número de solicitudes con respuesta generada por parte de la institución (independiente del contenido de la respuesta). El objetivo de este indicador es medir la efectividad de las instituciones al momento de responder una solicitud. Por otra parte, y dependiendo del ajuste de algunas categorías, esta tasa se puede especificar según el tipo de respuesta recibida por el solicitante.

· **Tasa de reclamos ante el Consejo para la Transparencia por número de solicitudes:** se entenderá como una proporción entre el total de solicitudes de información a los distintos organismos públicos y el total de amparos ingresados al Consejo para la Transparencia en un período determinado.

· Además, el CPLT planea desarrollar una **tasa de referencia** que permita comparar los distintos **niveles de ejercicio del derecho a la información** según los países; esto es, una proporción entre la cantidad de solicitudes que ingresan a las distintas instituciones públicas y la cantidad de población que existe en el país.

Las tasas mencionadas se encuentran en proceso de desarrollo, tanto respecto a las variables a considerar, como en lo referente a la posibilidad de homologar datos para establecer comparaciones internacionales. El objetivo último del CPLT es avanzar hacia la integración de un indicador único de transparencia. En este sentido, trabajar en un marco de cooperación internacional ayudaría a garantizar la independencia de la medida.

Hasta el momento, no existen mediciones sobre la “cantidad de información disponible” o la forma de calcularla. Sin embargo, el proceso de fiscalización en transparencia activa contempla la evaluación de buenas prácticas, lo que podría servir de base para mediciones de este tipo, tomando como base las secciones de “Gobierno Transparente”, ubicadas en los sitios de Internet de los distintos organismos públicos afectados por la Ley de Transparencia.

Si bien el CPLT no tiene información respecto a las respuestas a las solicitudes de acceso, ni conoce el nivel de satisfacción de los usuarios que solicitan información o la adecuación de las respuestas, cuenta con algunas estimaciones obtenidas a través de la Encuesta Nacional de Posicionamiento. De acuerdo con los resultados obtenidos para los años 2009-2010, el 31% de los encuestados ha solicitado información a algún organismo público; de éstos, 76% recibió respuesta y 72% se declara satisfecho o muy satisfecho con la calidad de la misma.

Medición del uso de la información adquirida a través de la ley de AIP¹²⁸

Tanto los medios de comunicación como asociaciones u organizaciones de la sociedad civil han sido ampliamente beneficiados por la Ley de Acceso a la Información Pública. Por ejemplo, la investigación periodística de denuncia ha visto facilitado su camino al contar con esta Ley; distintas asociaciones u organizaciones han visto facilitado su actuar en la medida en que han podido realizar solicitudes en el marco de la Ley de Transparencia que han resultado en posteriores beneficios para la comunidad. Adicionalmente, este tipo de acciones ha colocado en la agenda ciudadana algunos temas que son objeto de políticas públicas. Por lo tanto se podría concluir que ha existido cierta influencia sobre la toma de decisiones.

Aunque empiezan a generarse algunos ejemplos de esta influencia en la práctica, aún no se han desarrollado evaluaciones (ni por parte del CPLT ni por parte de otros actores) que permitan estimar de manera sistemática la capacidad de influencia generada por el acceso a la información pública.

El impacto de mayor acceso a información pública

Es igualmente difícil medir el impacto de la aplicación de la legislación de acceso a la información en términos de mayor transparencia del sector público o mayor demanda de rendición de cuentas por parte de la sociedad.

En lo que se refiere a cambios en el comportamiento del sector público hacia una mayor transparencia, la única medida certera que existe se relaciona con los indicadores de fiscalización de transparencia activa y del derecho de acceso a la información. Tampoco existe una medición del impacto que pueda llevar a la aplicación de sanciones por parte del Consejo. La Ley señala que las sanciones por incumplimiento de la norma están orientadas al responsable administrativo de la institución (subsecretario, alcalde y equivalentes), contemplando multas en dinero y suspensión temporal del cargo. En su aplicación dependen del CPLT y, a la fecha, se han aplicado a tres alcaldes y su auditor interno. Se encuentran en trámite varios sumarios por incumplimiento de decisiones emitidas por el CPLT. Por otro lado, durante el 2010, se realizó un estudio sobre satisfacción de clientes públicos que, en alguna de sus secciones, estaba también enfocado a medir actitudes hacia la Ley de Transparencia, en particular el compromiso de los clientes del CPLT con la Ley. Estas medidas, sin embargo, se mantienen en el ámbito de las percepciones.

Respecto a posibles cambios de comportamiento de la sociedad en la dirección de exigir mayor rendición de cuentas como resultado de la aplicación de la Ley de Transparencia, tampoco existen mediciones específicas. Sin embargo, en términos de modificaciones en la actitud de los ciudadanos hacia la búsqueda y uso de la información pública, se han incluido una serie de mediciones en la Encuesta Nacional de Posicionamiento 2009 y 2010. Los resultados del estudio indican que un importante porcentaje (44,3%) de los encuestados declara haber solicitado información a organismos públicos. Como señala el Informe de la Encuesta, esto indicaría que “los ciudadanos efectivamente se encontrarían dispuestos a solicitar diversos tipos de información, al menos cuando esta información tiene efectos directos en su vida

¹²⁸ No existe indicadores para medir el uso que los ciudadanos hacen de la información adquirida a través de la Ley de Transparencia. Si bien podría crearse uno sobre la percepción de capacidad del ciudadano de utilizar información, incluso esto es algo en extremo complejo de medir. No hay mediciones específicas respecto a la información obtenida en cumplimiento de esta ley debido en primer lugar a que, como se mencionó antes, el Consejo no tiene registro de las solicitudes de acceso a las distintas instituciones públicas. En segundo lugar, no pueden hacerse mediciones directas porque el principio de anonimato consagrado en la ley impediría dar seguimiento a cada caso. Sin embargo, se puede contar con notas de prensa y su análisis cuantitativo respectivo, en relación a “apariciones en la prensa de rendición de cuentas de funcionarios como efecto directo de la utilización de información por parte de un ciudadano”, aunque ésta continuaría siendo una medición relativa.

diaria o les interesa directamente”¹²⁹. Además, el Informe destaca que para los encuestados el acceso a la información se relaciona con la rendición de cuentas¹³⁰:

Para los chilenos encuestados, la transparencia en los organismos públicos se logra principalmente a través de la fiscalización, las denuncias de corrupción o malas prácticas y la exigencia a las autoridades en la rendición de cuentas. Si bien la opción de difundir información de las acciones y decisiones de los organismos públicos es uno de los mecanismos que obtiene un menor porcentaje de menciones, de todas formas es posible considerar que aquellas medidas que los ciudadanos consideran más adecuadas para la instauración de la transparencia se relacionan directamente con el acceso a la información (la fiscalización, denuncia y rendición de cuentas se relacionan de manera más o menos directa con el acceso de los ciudadanos a información de los organismos públicos).

Ahora bien, la rendición de cuentas en su versión más reducida se refiere a un aspecto específico: cómo se gasta el presupuesto/recursos públicos. En este sentido, el Consejo se ha ocupado de conocer el interés ciudadano en torno a este tema a través de sus estudios de posicionamiento y, especialmente, incorporándolo como un punto importante a la hora de fiscalizar la transparencia activa. Esto último debido a que “cómo se gasta el presupuesto” es uno de los aspectos considerados en la Ley como objeto de transparencia activa y, por lo tanto, con obligación irrestricta de ser publicado.

7.4 DESARROLLO DE INDICADORES EN EL IFAI

En contraste con el CPLT, el IFAI tiene la necesidad de desarrollar sus indicadores en dos dimensiones. Por un lado, como agencia del sector paraestatal, tiene que desarrollar y reportar indicadores de acuerdo con el marco general de indicadores de la Administración Pública Federal (la llamada Matriz de Marco Lógico). Por lo tanto, el desarrollo de indicadores de gestión es una obligación general de las entidades públicas como parte del proceso de planificación y presupuestación basada en resultados. Esto es un requisito para cumplir con la presupuestación del gasto ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tales indicadores son utilizados para vigilar el ejercicio de los recursos de acuerdo con la política de transparencia establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, el IFAI ha realizado esfuerzos para poder identificar indicadores útiles para el organismo, y se encuentra evaluando el modo de incorporarlos en la metodología común del sector público. En este sentido, el IFAI está impulsando el desarrollo y medición de indicadores de desempeño institucional que sean de relevancia para todo el sector público. Así, el Instituto desarrolla sus propios indicadores desde la perspectiva del denominado Sistema de Control Interno Institucional (SCII). Este sistema prevé el diseño de la estrategia interna y de gestión del organismo. Se incluyen indicadores en el Programa de Trabajo de Control Interno, definidos de acuerdo con líneas generales de acción y de objetivos determinados para consolidar al IFAI como la institución garante de los derechos fundamentales de acceso a la información y de la protección de datos personales. En este sentido, el IFAI cuenta con indicadores tanto estratégicos como de gestión internos.

7.4.1 Indicadores de gestión

El artículo 6º Constitucional define los indicadores de gestión como la contribución social de una entidad con el uso de recursos públicos¹³¹. La metodología empleada para el desarrollo de indicadores de gestión y medición de resultados es la Matriz de Marco Lógico, que se aplica de acuerdo con las líneas estratégicas fijadas por el Plan Nacional de Desarrollo. Existe la obligación de desarrollar indicadores en las seis líneas de política pública federal (no específicamente diseñadas para el órgano garante). En 2010, dicho Plan estableció como objetivo de la política pública en esta área el de “promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de datos personales en todos los ámbitos de gobierno”. Ver Figura 7.5.

¹²⁹ CPLT. 2010. Encuesta Nacional de Posicionamiento, p.81.

¹³⁰ Op. cit., p. 62.

¹³¹ En la práctica, esto supone que los indicadores de gestión se reorientaron hacia indicadores de impacto, para medir la utilidad social de las acciones del organismo.

FIGURA 7.5 La transparencia en el Plan Nacional de Desarrollo**OBJETO DE EJE DE POLÍTICA PÚBLICA**

"Promover y garantizar la transparencia; la rendición de cuentas; el acceso a la información y la protección de datos personales en todos los ámbitos de gobierno"

Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos

Fortalecer los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública y de protegerlos

Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida

Desarrollar disposiciones legales que regulen la organización de archivos gubernamentales

Promover los mecanismos para que la información pública sea clara, veraz, oportuna y confiable

Fomentar una cultura cívica de transparencia y

Siguiendo las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, la Matriz de Marco Lógico se aplica a cada uno de los programas institucionales del IFAI. Mientras en 2010 se median seis programas institucionales y quince subprogramas, en 2011 se identificaron dos programas institucionales y siete programas transversales.

TABLA 7.11 Evolución de programas institucionales del IFAI

PROGRAMAS 2010	SUBPROGRAMAS	PROGRAMAS 2011	
Facilitación y vinculación	3	Acceso a la Información Pública	Protección de Datos
Derecho de AIP e Inconformidades	1	Promoción derechos	
Protección datos personales, Gestión documental e Indicadores de Gestión	4	Marco normativo	
Medios de comunicación y difusión	2	Organización digital	
Tecnologías de la Información y Comunicación	1	Comunicación y difusión	
Desarrollo institucional	4	Gestión del conocimiento	
		Desarrollo de competencias laborales	
		Apoyo institucional	
	15	7	

La línea de base de la matriz de marco lógico se desarrolló en 2008, por lo que con el tiempo se han definido nuevos indicadores. Es necesario tomar en cuenta que muchos de los indicadores establecidos están orientados al cumplimiento de las obligaciones normativas del organismo, pero no son útiles para la evaluación interna. En 2011, por ejemplo, quedaban fuera de la matriz algunos aspectos transversales importantes y fue decisión del IFAI incorporarlos. Sin embargo, hay programas transversales como el de gestión de conocimiento que todavía no se han incorporado.

FIGURA 7.6 Matriz de marco lógico. Programa de acceso a la información

E006 "ACESO A LA INFORMACIÓN"

FIN				
-				
IAI = Contribuir al pleno ejercicio del derecho de acceso a la información				
Propósito				
12	11			
ICT = Las personas y sujetos obligados conocen sus derechos y obligaciones en materia de acceso a la información.	IAIP = Las personas tienen acceso a la información pública gubernamental a través de diferentes vías, así como la posibilidad de inconformarse con la respuesta obtenida.			
Componente				
112	111			
Actividades de capacitación, asesorías, promoción y difusión de ejercicio del derecho de acceso a la información pública a nivel nacional entre los sujetos obligados y personas, mediante la colaboración con organizaciones civiles, estados y municipios, otros sujetos obligados, medios de comunicación e instituciones académicas.	POL = información actualizada prevista en el artículo 7 de la LFTAIPG y resoluciones del Pleno del IFAI cumplidas.			
Actividad				
11p1	1121	1113	1112	1111
ASASP = Capacitación, asesoría, promoción del derecho de acceso a la información a las dependencias y entidades de la APF.	DCTAIPDP = Difusión de la cultura de la transparencia, acceso a la información.	ACP = Asesoría y capacitación a las dependencias y entidades para alimentar la información al Portal de Obligaciones de Transparencia.	PPOT = Revisión del Portal de Obligaciones de Transparencia.	POPP = Verificación del cumplimiento de las dependencias y entidades a las resoluciones del Pleno del IFAI a los medios de impugnación.



Las Figuras 7.6 y 7.7 presentan la aplicación de la Matriz de Marco Lógico para los dos programas institucionales del IFAI. En lo que respecta al programa de **Acceso a la Información**, el objetivo identificado es contribuir al pleno ejercicio del derecho de acceso a la información. Se miden los siguientes componentes: a) Actividades de asesoría, capacitación, promoción y difusión; y b) Información actualizada prevista en el artículo 7 de la Ley y resoluciones de Pleno del IFAI cumplidas. Para esos componentes, se identifican los siguientes resultados

medibles: 1) Las personas tienen acceso a la información pública gubernamental, así como la posibilidad de inconformarse con la respuesta; y 2) Las personas y sujetos obligados conocen sus derechos y obligaciones

Respecto al programa de **Protección de Datos**, el fin es garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas. Tiene cuatro componentes: a) Promoción y difusión de la protección de los datos personales; b) Estudios de opinión realizados; c) Adquisición e implementación de infraestructura tecnológica, y d) Regulación normativa emitida. Los resultados a medir incluyen: 1) La población objetivo identifica al IFAI como la autoridad que vigila la observancia de la Ley, y 2) Se cuenta con la infraestructura tecnológica base y la regulación normativa secundaria.

FIGURA 7.7 Matriz de marco lógico. Programa de protección de datos

E006 "ACCESO A LA INFORMACIÓN"



FIN			
IPDP = Garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas			
Propósito			
12	11		
PITyPN = Se cuenta con la infraestructura tecnológica base y la regulación normativa secundaria para facilitar el ejercicio del derecho de protección de datos personales.	IPIFAI = La población objetivo identifica al IFAI como la autoridad que vigila la observancia de la LFPDPPP		
Componente			
122	121	112	111
PPN = Proyectos de regulación normativa para la adecuada aplicación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.	PAIT = Adquisición en implementación de la infraestructura tecnológica base para la facilitación del derecho.	PPIFAI = Estudios de opinión y encuestas realizadas en materia de datos personales.	IPyADPDPDP = Actividades de capacitación y asesorías, promoción de la protección de datos personales a nivel nacional entre los sujetos obligados de la Ley y personas.
Actividad			
1221	1211	1111	
PPUPDP = Emisión del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.	AIT = Adquisición de Infraestructura Tecnológica	AC = Capacitaciones para el ejercicio del derecho de protección de datos personales en posesión de los particulares.	
1222	1212	1112	
CSBDD = Emisión de criterios para la seguridad de bases de datos.	IT = Implementación de Infraestructura Tecnológica	AA = Asesorías para el ejercicio del derecho de protección de datos personales en posesión de los particulares.	
1223		1113	
MAP = Emisión del modelo de aviso de privacidad.		AD = Difusión del derecho de protección de datos personales en posesión de los particulares.	
		1121	
		ENODP = Elaboración de encuesta de opinión en materia de datos personales.	
		1122	
		ESODP = Elaboración de Estudios de opinión y encuestas realizadas en materia de datos personales.	

De acuerdo con los resultados obtenidos para el ejercicio 2010, el IFAI alcanzó la media en prácticamente todos los programas. En general, los resultados indican la eficacia del IFAI más que la resistencia de la administración pública. Entre los retos que se plantean de cara al futuro se encuentran (a) cómo facilitar que los sujetos obligados puedan cumplir con las obligaciones, y (b) cómo transparentar los programas transversales (ej., compras y contrataciones), de modo que se considere la transparencia como indicador de eficiencia en la toma de decisiones.

7.4.2 Indicadores de resultados e impacto

Aunque es difícil medir el impacto de la transparencia sobre la rendición de cuentas o el control de la corrupción, un aspecto clave es que la transparencia empodere al ciudadano – es decir, que la información que obtienen los ciudadanos, ya sea de modo proactivo o a través de solicitudes de acceso, sirva para fortalecer el ejercicio de sus derechos y les permita observar cómo se administran los recursos públicos.

Una de las dificultades para realizar evaluaciones de impacto es precisamente la dificultad para operar y medir la transparencia. El aumento del número de solicitudes de acceso, por ejemplo, no necesariamente indica más transparencia, sino que podría indicar precisamente lo contrario (los ciudadanos se ven obligados a presentar solicitudes porque la información no está disponible de antemano).

La transparencia está estrechamente relacionada con que exista más información publicada de manera proactiva. Es importante insistir sobre la transparencia activa, para evitar un aumento en la carga administrativa de responder solicitudes de acceso y, al mismo tiempo, lograr que exista más información disponible y que ésta sea accesible de manera más inmediata y útil para el ciudadano.

Indicadores de cumplimiento y desempeño de los sujetos obligados

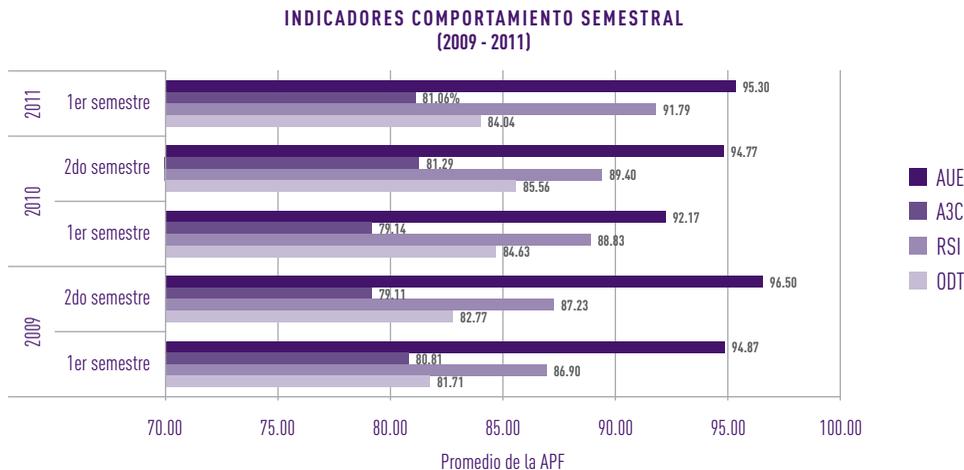
El IFAI ha diseñado diversos indicadores para medir el cumplimiento y desempeño de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF) respecto a lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). En este sentido, los indicadores instrumentados por el Instituto han mostrado un nivel de cumplimiento, en promedio, superior al 80% por cada uno de los rubros sujetos a revisión. Dichas herramientas tienen como propósito incentivar a las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal a identificar sus áreas de oportunidad en el cumplimiento de las tareas que impone la LFTAIPG. El IFAI emite semestralmente los resultados de los indicadores de toda la Administración Pública Federal en materia de transparencia. A continuación se muestran los indicadores actualmente vigentes y sus objetivos:

TABLA 7.12 Indicadores de cumplimiento y desempeño vigentes en el IFAI

INDICADOR	OBJETIVO
Indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT)	Asegurar que la información que las instituciones deben publicar en términos del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), sea oportuna, consistente, completa y clara.
Respuestas a Solicitudes de Información (RSI)	Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, verificando el cumplimiento del artículo 45 y 46 de la LFTAIPG sobre las negativas a las solicitudes de acceso a la información y promover la atención oportuna de las solicitudes por parte de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.
Alineación de Criterios, comportamiento de recursos y su cumplimiento (A3C)	Alinear los criterios que las dependencias y entidades emplean al dar respuesta a las solicitudes de información con los criterios que el Pleno del IFAI establece en sus resoluciones con motivo de un recurso de revisión y asegurar el cumplimiento a las resoluciones emitidas por el Pleno del IFAI.
Atención de Unidades de Enlace (AUE)	Asegurar la calidad de la atención que las Unidades de Enlace brindan a los particulares que acuden a presentar solicitudes de acceso a información y de acceso y corrección de datos personales.

La evaluación promedio de la Administración Pública Federal para cada uno de los indicadores arriba señalados es la siguiente:

FIGURA 7.8 Evaluación promedio de la APF (2009-2011)



Fuente: IFAI [25 de mayo del 2012]

El indicador de Respuestas a Solicitudes de Información (RSI) empezó a emitirse en 2009¹³². Este indicador permite conocer la calidad de las respuestas otorgadas a solicitudes de acceso a la información. Verifica en la base de datos del sistema Infomex que las dependencias y entidades cumplan con los requisitos previstos en la Ley al momento de responder las solicitudes de información. Para ello, se revisa una muestra estadística de las respuestas a las solicitudes para representar a cada institución, verificando que cumplan principalmente con las siguientes características:

- Ser respondidas dentro del plazo establecido: 20 días en el caso de acceso a información pública y 10 días en el de acceso o corrección de datos personales.
- Si la información es clasificada como reservada, la respuesta deberá incluir el Acta del Comité de Información que confirme la clasificación de la información.
- Si la información es inexistente, la respuesta deberá incluir el Acta del Comité de Información que confirme que se agotó la búsqueda de la información solicitada sin que fuera localizada en los archivos de la dependencia o entidad.
- Que se atiendan todos los puntos de la solicitud.
- Que el tipo de respuesta, coincida con la información que se está entregando.

Este indicador no pretende ser un análisis de fondo de la información entregada por la dependencia o entidad de la APF, sino que permite establecer acciones de coordinación, vigilancia y seguimiento con las instituciones sobre prácticas que incumplen la Ley, ya que se previene en alguna medida la recepción de quejas (por ejemplo, la publicación o el cobro por reproducción en solicitudes de datos personales). Además, permite establecer un marco de incentivos para las instituciones a fin de cumplir con parámetros básicos de forma en las solicitudes de información y elevar la calidad de la información entregada a los particulares, así como el uso y comprensión de la información por parte de los ciudadanos.

El indicador de Alineación de Criterios, Comportamiento de recursos y su Cumplimiento (A3C) también empezó a emitirse en el año 2009 como resultado del rediseño del indicador anterior, denominado de Apertura, Efectividad de Clasificación y Cumplimiento a las Resoluciones (ACC), emitido entre 2005 y 2008¹³³.

¹³² Fórmula: $RSI = \sum 4 A_j$ donde: A_i = Resultado de cada atributo evaluado. El peso de cada atributo en el cálculo del Indicador es de 25%. El indicador se compone de 4 atributos RSI= Compleción + Consistencia + Confiabilidad + Oportunidad.

¹³³ Cabe mencionar que, por modificaciones en la metodología, no se consideran comparables los resultados de ambos indicadores. Fórmula:

$$A3C = 0.25 * \left[\text{Ranking} \left(\frac{R_{m,p}}{S} \right), \dot{S} \right] + 0.25 * \left[\frac{R_{c,m,p}}{R_{c,m,p}} \right] + 0.50 * \left[1 - \left(\frac{DD}{DC} \right) \right]$$

Ranking = Función que considera las tasas en el paréntesis, la cual ordena a las dependencias y entidades atendiendo a la relación que guardan ambas tasas. Esta función se aclara en los anexos. (ver Nota 1).

$R_{m,p}$ = Tasa de variación porcentual de las Resoluciones modificatorias y revocatorias del Pleno del IFAI.

S = Tasa de variación porcentual de las Solicitudes de información (que han sido respondidas).

S = Solicitudes que han sido respondidas en el periodo a evaluar.

R_c = Resoluciones confirmatorias del Pleno del IFAI.

$R_{c,m,p}$ = Resoluciones confirmatorias, modificatorias y revocatorias del Pleno del IFAI.

DD = Días de Desfase.

DC = Días de Cumplimiento.

Este indicador (A3C) tiene tres componentes: primero, mide la tendencia creciente o decreciente de los recursos de revisión interpuestos respecto de la tendencia de las solicitudes de información respondidas; segundo, mide la alineación de criterios de las entidades y dependencias de la APF con respecto a los emitidos por el Pleno del IFAI a través de sus resoluciones; tercero, mide el cumplimiento en tiempo y forma de las resoluciones emitidas por el IFAI. De este modo, el indicador verifica:

- **Comportamiento de Recursos:** Mide la variación entre semestres consecutivos de la proporción de solicitudes que se recurren con respecto al total de solicitudes presentadas. En general puede señalarse que si aumentan las solicitudes y bajan los recursos, se incrementa el puntaje de la evaluación y viceversa.
- **Alineación de Criterios:** Evalúa el criterio de las dependencias y entidades respecto a los criterios del Pleno del IFAI. Toma como base las resoluciones a los recursos de revisión en que el Pleno confirma, modifica, sobresee o revoca la respuesta a la institución. Así, se otorga mayor puntaje a las respuestas confirmadas; uno menor para las modificadas y a las sobreseídas y en los casos en que se revoca la respuesta, no se otorga puntuación.
- **Cumplimiento:** Mide el grado de cumplimiento de las resoluciones de los recursos de revisión por parte de las dependencias y entidades. En este indicador se considera no sólo el cumplimiento en sí mismo, sino que se hayan observado los plazos relevantes. Cada día de retraso en el cumplimiento a una resolución, se ve reflejado como una disminución en el puntaje asignado.

CUADRO 7.2 Evaluación de las obligaciones de transparencia

Algunos puntos de verificación:

- La información no deberá exceder los plazos de actualización establecidos en los artículos 10 y 12 del Reglamento de la LFTAIPG.
- Se debe publicar la totalidad de las Unidades Administrativas señaladas en el Estatuto Orgánico o Manual de Organización, las remuneraciones, los puestos y los nombres de los servidores públicos que los ocupan, así como sus datos laborales de contacto.
- En materia de Contratos se contrasta la información publicada en el sistema "Compranet"¹³⁴ con la publicada en el POT.
- En cuanto a los subsidios, se verifica la publicación de los padrones de beneficiarios y se realiza su oportuna actualización, entre otros contenidos.
- En la Fracción XVII ("Información Relevante"), en las resoluciones del Comité de Información, se revisa que den acceso directo al acta de la sesión en la cual se tomó la resolución a la que se hace referencia y que éstas se presenten en los plazos establecidos en el artículo 60 de la LFTAIPG.

El indicador de Atención de Unidades de Enlace (AUE) se instrumentó desde 2004¹³⁵. Verifica la atención a los particulares por parte de los servidores públicos a los ciudadanos que acuden a las Unidades de Enlace. Dicha verificación se realiza a través del Programa de Usuario Simulado. Este programa verifica principalmente:

- Si está señalada la ubicación de la Unidad de Enlace y si existe personal que asista a los usuarios.
- La infraestructura de la Unidad de Enlace, en la que no deberá faltar una computadora con acceso a Internet.
- El tiempo y calidad de atención por parte del personal de la Unidad de Enlace.

¹³⁴ "Compranet" es el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales administrado por el Gobierno Federal Mexicano. Este sistema es utilizado, por disposición legal, por todas las dependencias y entidades de la APF y las entidades federativas que realicen procedimientos de contratación con recursos públicos federales. Sistema disponible en: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>.

¹³⁵ Fórmula: suma del resultado de cada reactivo por la ponderación de cada componente. $AUE=0.5xA+0.5xB$, donde A. Infraestructura: 50% (7 reactivos) y B. Atención: 50% (9 reactivos).

Como resultado de su medición, se han identificado diversas áreas de oportunidad para mejorar la atención a los usuarios. Entre otras recomendaciones se incluyen, por ejemplo, entregar al solicitante el formato autorizado por el IFAI para que la solicitud se realice de forma escrita en caso de que no se pueda realizar de forma electrónica; capacitar al personal de vigilancia y recepción para que oriente a los usuarios sobre el lugar donde se encuentra la Unidad de Enlace; considerar la revisión al proceso de acceso a la Unidad de Enlace, la señalización y disponibilidad de información en la recepción del inmueble; que la Unidad de Enlace cuente con un espacio físico propio dentro del edificio; o informar al solicitante sobre cómo darle seguimiento a la solicitud de información a través de INFOMEX, así como el plazo para que sea respondida.

El indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT) mide el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7 de la LFTAIPG. Para obtener el resultado, se verifica que los Portales de Obligaciones de Transparencia (POT) tengan cargada y actualizada la información pública en los términos establecidos por la LFTAIPG, su Reglamento y Lineamientos emitidos por el Instituto.

El POT, es un sitio en Internet diseñado por el IFAI para que la APF publique de forma estandarizada la información relativa a lo establecido por el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Se trata de una herramienta única en su tipo a nivel nacional. Entre algunas de sus características relevantes se pueden señalar el que permite navegar al usuario en un solo ambiente, es decir, en formatos estandarizados y en un solo sitio de internet a lo largo de toda la Administración Pública Federal.

La estandarización del POT, hace auditable la publicación oportuna y congruente de las obligaciones de transparencia de la APF ya que desde la carga de la información se aplican reglas de validación para asegurar la congruencia entre información que se encuentra relacionada entre sí. Por ejemplo, desde la carga se asegura: que se mantenga una relación uno a uno entre el Directorio de servidores públicos y la estructura orgánica y a su vez con el total de plazas declaradas por las instituciones hasta el nivel de jefe de departamento; que se registre a todos los servidores públicos que realizan contratos de bienes o servicios; aquéllos responsables de los trámites; y de los responsables de autorizar subsidios; que se registren las atribuciones para ejercer las facultades en cuanto al manejo de recursos públicos; entre otras validaciones.

El POT contiene el mínimo nivel de imágenes con el propósito de favorecer el contenido de la información y la velocidad de la respuesta. Las consultas pueden realizarse con búsquedas generales o específicas utilizando los filtros del Sistema, dichas búsquedas aplican para toda la Administración Pública Federal o por Institución o por fracción o por concepto dentro de la misma fracción. El POT reduce el costo del cumplimiento de la Ley para las 246 instituciones de la Administración Pública Federal (APF) ya que ocupa bajos tiempos de administración y mantenimiento. Cuenta con alrededor de 1,500 usuarios para carga y administración distribuidos entre todas las instituciones de la APF.

El POT ha registrado desde el año 2008 un promedio de más de 11 millones de consultas anuales y en el acumulado histórico desde febrero de 2007 al mes de septiembre de 2012 más de 60 millones de consultas. La tendencia desde el año 2011 continúa marcadamente positiva con un promedio mayor a un millón de consultas al mes.

En este sentido puede considerarse que cada una de las consultas realizadas al POT se trata de una solicitud de acceso que se atiende de forma inmediata y que aquella información que los solicitantes no encuentran publicada en el POT, deriva en una solicitud de acceso a través del sistema Infomex.

El indicador ODT refleja el porcentaje de eficiencia en la publicación de las obligaciones de transparencia en términos de la oportunidad, consistencia, compleción y claridad de la información. Para obtener el resultado, se verifica que los Portales de Obligaciones de Transparencia presenten la información pública en los términos establecidos por la Ley su Reglamento y Lineamientos emitidos por el Instituto.

Para efectos del cálculo, las obligaciones de transparencia se agrupan en 5 apartados, cada uno de éstos tiene una ponderación distinta dentro de la calificación total y al interior de éstos, el peso de las fracciones es diferenciado. La Tabla 1 muestra la distribución del puntaje entre las distintas fracciones y apartados.

TABLA 7.12 Descripción de las Fracciones que Integran los Apartados del Indicador ODT

APARTADO	ARTÍCULO 7	VALOR DE LAS FRACCIONES	VALOR APARTADO
EAj1 Apartado Financiero	IV. Remuneración	7	44
	IX. Presupuesto asignado y ejercido	1	
	X. Auditorias	4	
	XI. Programas de subsidio	15	
	XIII. Contrataciones	17	
EAj2 Apartado Regulatorio y de Toma de Decisiones	XII. Concesiones, permisos y autorizaciones	16	22
	XIV. Marco normativo	4	
	VI. Metas y objetivos	1	
	XV. Informes	1	
EAj3 Apartado de Relación con la Sociedad	III. Directorio	6	20
	V. Unidad de enlace	4	
	VII. Servicios	4	
	VIII. Trámites, requisitos y formatos	4	
	XVI. Participación ciudadana	2	
EAj4 Apartado sobre la Organización Interna de la Dependencia o la Entidad	I. Estructura orgánica	4	7
	II. Facultades	3	
EAj5 Otra información relevante	Fracción XVII	7	7
TOTAL		100	100

Durante la evaluación, se verifica el cumplimiento de actualización y carga de la información con especial énfasis en la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información publicada.

En el proceso, los evaluadores determinan en forma aleatoria una muestra representativa de los registros por cada fracción publicada por las instituciones. Dicha muestra es utilizada para evaluar si la información publicada cumple con los atributos de ser completa, consistente y confiable. Lo anterior, se logra al:

- 1) Cotejarla contra fuentes directas, entre otras, su propio sitio web institucional, el portal de Compranet¹³⁶, el Registro Federal Trámites y Servicios, los formatos de informe al Congreso, la información relativa al cumplimiento de las resoluciones del Pleno del Instituto y algunos otros sitios como el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Desarrollo Social;
- 2) Verificar visualmente la no omisión o utilización de siglas en algún campo de información;
- 3) Revisar el contenido que debe ser claro y coincidente con el periodo que se reporta, y

¹³⁶ COMPRANET: el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales desarrollado por la Contraloría, con dirección electrónica en Internet: [_http://compranet.gob.mx](http://compranet.gob.mx), y registrada su marca, bajo esta misma denominación, ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. Definición obtenida del ACUERDO por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía publicado en el DOF el 9 de agosto de 2000.

4) Asegurarse que se publica oportunamente la información de conformidad con lo establecido en la Ley y su normatividad. La información no deberá exceder los plazos de actualización establecidos en los artículos 10 y 12 del Reglamento de la Ley.

La falta de cumplimiento en algún atributo, implica una disminución en el puntaje de la Fracción que resulta proporcional al peso de los registros en la muestra utilizada en la evaluación.

La evaluación toca más de 60 puntos de verificación para el total de las XVII fracciones, entre otros aspectos se revisa que se publique la totalidad de las Unidades Administrativas señaladas en el Estatuto Orgánico o Manual de Organización, las remuneraciones, los puestos y los nombres de los servidores públicos que los ocupan, así como sus datos laborales de contacto. En cuanto a los subsidios se verifica entre otros datos, la publicación de los padrones de beneficiarios, se revisa que los contratos publicados contengan las descripciones necesarias para su plena identificación.

El IFAI entrega semestralmente la información de este indicador a las Unidades de Enlace a través de un sistema de comunicación interno con las Unidades de Enlace denominado: "Herramienta de Comunicación".

Ahora bien, cabe mencionar que el indicador de Obligaciones de Transparencia ha sufrido cambios en la metodología y mecanismos de cálculo a través del tiempo; algunos de éstos, derivados de la puesta en operación del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT)¹³⁷.

La metodología de evaluación fue la misma entre 2003 y el segundo semestre de 2008 pero, a partir del 2009, cambiaron los "Criterios de Verificación y Evaluación del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". La metodología redistribuyó el puntaje asignado a las fracciones que, por acuerdos con las instituciones generadoras o receptoras de la información, se comprometieron a su carga uniforme para toda la APF, situación que quedó reflejada en los lineamientos para la publicación de las Obligaciones de Transparencia, este es el caso de la información de Metas y Objetivos (VI) y Presupuesto (IX) son publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De la misma forma, la información de los Trámites registrados en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), es publicada por la Comisión Federal de Reforma Regulatoria (VIII) (COFEMER). Con la nueva distribución y agregación de los apartados (de 6 a 5), se incrementó el rigor de las evaluaciones realizadas con el propósito de dar incentivos a las instituciones para que la información de las fracciones que les corresponde publicar directamente sea consistente, oportuna y completa.

El desarrollo del proceso de verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia se puede dividir en dos periodos:

Fase I.- Páginas de la Administración Pública Federal (APF) (2003-2006)

- La Verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia se realizaba de acuerdo a la información publicada en las páginas institucionales de las dependencias y entidades de la APF.
- Se emitían recomendaciones y se otorgaba un plazo de 10 días hábiles a las dependencias para atenderlas. Transcurrido el plazo se determinaba el nivel de cumplimiento.
- El resultado de la evaluación se consideraba vigente hasta que se realice una nueva evaluación, sin que existiese una fecha predeterminada para hacerla.

Fase II.- Puesta en Marcha del POT (julio de 2007- a la fecha)

- La Verificación del cumplimiento se realiza a través de la información publicada en el POT por las dependencias de la APF.

¹³⁷ Fórmula: $ET = \sum_{j=1}^5 EA_j$ donde: ET= resultado final de la evaluación en el indicador ODT para la institución en una escala 0-10; EA_j=resultado de la evaluación de los apartados; j= apartados 1 al 5.

- El IFAI realiza evaluaciones Automáticas o de Fondo y Forma.
 - Evaluación Automática. Es la realizada por el sistema, que verifica principalmente las fechas en las que las Unidades de Enlace actualizan la información, sin realizar un análisis de su calidad.
 - Evaluación de Fondo y Forma. Es la realizada por los servidores públicos del IFAI, quienes verifican que la información publicada sea completa, consistente, clara y confiable. El IFAI determina con base en el volumen de información cargada, para cada institución, si se evalúa la totalidad de los registros de cada fracción o si se obtiene una muestra estadística al 95% de confianza y +/- 3% de precisión para su evaluación por fracción.
- A partir de lo anterior, se emitían recomendaciones para atender en un plazo de 10 días. Transcurrido el plazo, la calificación se mantiene vigente hasta la siguiente evaluación, de acuerdo al programa anual de evaluación.

Es importante destacar que los resultados de los indicadores del IFAI han sido tema de interés en diversas notas periodísticas. Las instituciones señaladas por tener bajos resultados se han visto presionadas por la opinión pública para mejorarlos. Ésta es una función importante que cumple el desarrollo y la publicidad de los indicadores.

Adicionalmente, el IFAI realiza diversas acciones de vigilancia en el cumplimiento de la Ley, como por ejemplo:

- Elabora reportes semanales sobre solicitudes de información, respuestas, recursos de revisión y consultas al POT, las cuales se publican en la página de Internet del IFAI (ver capítulo 8).
- Revisiones periódicas a la base de datos de solicitudes de información, con el fin de detectar las solicitudes que no han sido atendidas en el plazo establecido por la ley, o en las que se estuvieran incorporando datos personales. En su caso, se elaboran oficios instruyendo a las dependencias y entidades la atención inmediata de esas situaciones.
- Seguimiento al cumplimiento de las resoluciones a través del Sistema Informático "Herramienta de Comunicación", que es el medio de comunicación entre el IFAI y las dependencias y entidades.
A través de este sistema, se establecen plazos y semáforos de atención, se envían recordatorios, se formulan requerimientos en caso de que la institución no dé cumplimiento en el plazo previsto, o bien, que la información entregada esté incompleta o no corresponda a la que el IFAI instruyó entregar.
- Como parte del seguimiento al cumplimiento de las resoluciones, se verifica el desarrollo y conclusión de los procedimientos que sigan los Órganos Internos de Control, derivados de las visitas que el IFAI ordena cuando advierte alguna irregularidad durante la sustanciación del recurso de revisión.

En caso de incumplimiento, el IFAI presenta la denuncia correspondiente ante la Secretaría de la Función Pública (SFP), quien tiene atribuciones para sancionar a quienes incumplan las resoluciones del IFAI, toda vez que éstas tienen el carácter de definitivo, de acuerdo a lo señalado en el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A la fecha, el IFAI ha presentado un total de 77 denuncias por incumplimiento, de un total de 14,491 resoluciones (entre 2003 y el 31 de mayo de 2012) con una instrucción precisa para realizar. De lo anterior, se desprende que el porcentaje de atención y cumplimiento a las resoluciones de los recursos de revisión emitidas por el IFAI es de más del 99%. Esto convierte al Instituto en un organismo eficaz y eficiente, con medidas de verificación de cumplimiento adecuadas.

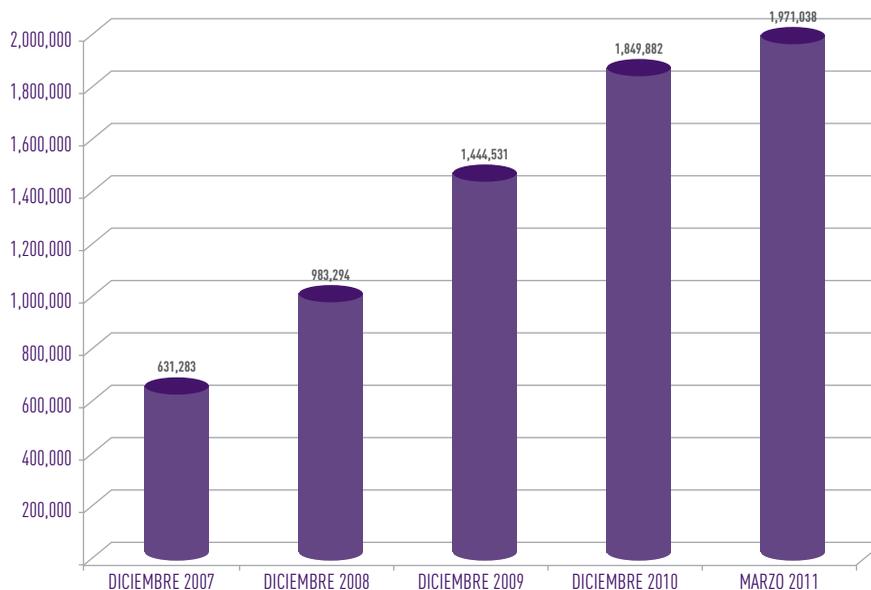
Indicadores sobre disponibilidad de información

El Sistema de Solicitudes de Información (Sisi hasta diciembre de 2008, y ahora INFOMEX Gobierno Federal) permite llevar un registro puntual de las solicitudes de información presentadas y de la información y atención dada por cada una de las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal. Los registros del sistema INFOMEX se han traducido en información estadística que puede ser consultada en la página de Internet del Instituto. Con base en dichos registros, se han obtenido una serie de indicadores de proporciones, entre los que se cuentan: proporción de respuestas negativas, divididas entre aquellas que se niegan por tratarse de información clasificada y aquellas para las que se declara la inexistencia; proporción de respuestas que se recurren, todas ellas por institución de la APF, mismos que permiten identificar desviaciones sobre el comportamiento histórico de las instituciones para la toma de acciones correspondientes¹³⁸.

Asimismo, para medir la disponibilidad de información al público, se utiliza la tendencia del número de registros cargados en el POT por la Administración Pública Federal, por ejemplo, para la fracción XIII ("Contratos"), se indica un crecimiento en la información disponible.

FIGURA 7.9 Total de registros de contratos en el POT

TOTAL DE REGISTROS DE CONTRATOS EN EL PORTAL DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL



Nota: El gráfico presenta el crecimiento acumulado de los contratos registrados en POT¹³⁹.

En el mismo sentido, se puede señalar un incremento en la disponibilidad de información a través del Sistema INFOMEX del Gobierno Federal al medir el incremento de respuestas de la Administración Pública Federal en las que entregan información pública. Dicho tipo de respuesta aumentó de 59.8 %, en el periodo 2003-2006, a 63.6% en 2010.

¹³⁸ Cf. <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>

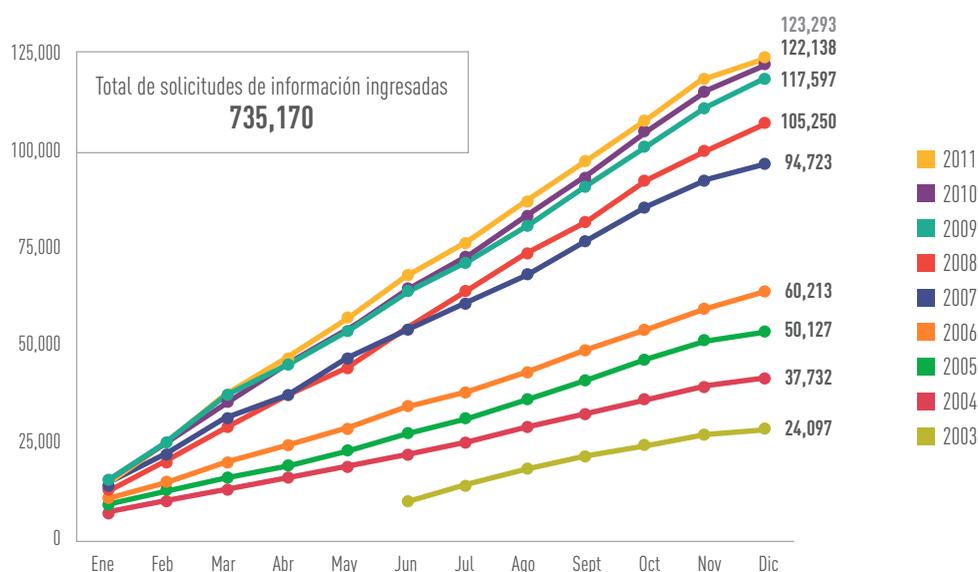
¹³⁹ Cabe señalar que la obligación de publicación para las Instituciones del Gobierno Federal es al menos por el período de su vigencia. Sin embargo, y como una práctica proactiva, las instituciones dejan registros históricos de los contratos a disposición de los solicitantes en el POT.

Solicitudes de acceso

Las estadísticas publicadas en la página de Internet del IFAI presentan la información del número de solicitudes presentadas y del número de solicitudes atendidas por año, y por dependencia y entidad de la APF¹⁴⁰. Al 31 de diciembre de 2011, el total de solicitudes de información presentadas ascendía a 738,170. La Figura 7.10 permite observar su evolución del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2011:

FIGURA 7.10 Número de solicitudes de acceso presentadas (2003-2011)

Del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2011



Fuente: IFAI DGCV

Como se observa en la gráfica, el número de solicitudes ha aumentado de forma sostenida en este periodo (en 2003, se contabiliza del 13 de julio, fecha de entrada en operación de la Ley al 31 de diciembre, fueron 24.000). El mayor número de solicitudes se concentra en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con un 16% del total, de las cuales la mayor parte (más del 60%) corresponden a solicitudes de acceso a datos personales.

Respuestas a solicitudes y recursos

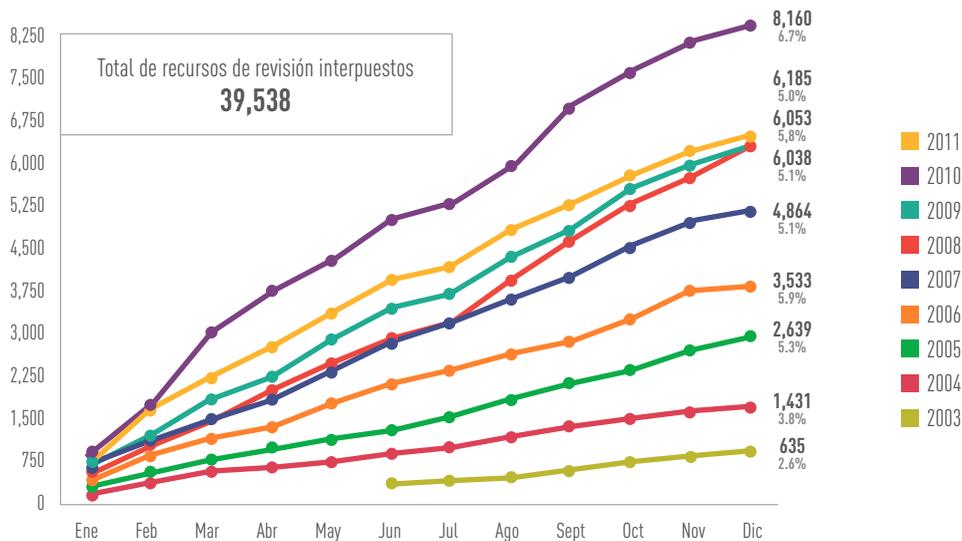
En 2010, la tasa de solicitantes que recibieron una respuesta a su solicitud de información y que no presentaron un recurso de revisión ante el IFAI fue de 93.8%. Lo anterior permite concluir que el solicitante se encontró razonablemente satisfecho en un 98% de los casos con la respuesta otorgada por la institución que atendió su solicitud¹⁴¹.

¹⁴⁰ Para mayor información, ver <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas> <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>

¹⁴¹ Es importante aclarar que, actualmente, el IFAI no realiza encuestas de satisfacción a los usuarios del derecho de acceso a la información. Si bien el hecho de que no se presente un recurso de revisión no garantiza la satisfacción del usuario, dada la disponibilidad de este recurso y la muestra del alto porcentaje de resolución a solicitudes de información, puede considerarse una suposición razonable.

FIGURA 7.11 Número de recursos de revisión presentados (2003-2011)

Del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2011



*Proporción respecto al número de solicitudes de información ingresadas

Fuente: IFAI/DGCV

Al 31 de diciembre de 2010, en el 24.1% y 13.6% de las solicitudes que recibieron respuestas negativas—por ser Información Reservada o Confidencial, o por Inexistencia de la Información Solicitada, respectivamente—se presentaron recursos de revisión.

El número de recursos de revisión ha ido en aumento a lo largo del tiempo. Entre 2003 y diciembre del 2011, el número de recursos era aproximadamente de 39,500 (en promedio para toda la APF, el 5% del total de las solicitudes). El mayor número de recursos se concentra igualmente en el IMSS, aunque en términos relativos está por debajo de la media de la APF (4,4% versus 5%). La Secretaría de la Función Pública tiene un porcentaje alto de recursos de revisión (9%), sobrepasando la media de la APF.

Uso de la información obtenida a través de la legislación de acceso

Hasta ahora no se cuenta con indicadores que permitan demostrar que exista una relación directa entre el uso de la información obtenida a través de una solicitud y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Sin embargo, es posible identificar algunos casos en los que los ciudadanos han podido utilizar la información adquirida a través de las solicitudes de información y/o de recursos de revisión para hacer que rindan cuentas los funcionarios públicos.

Un buen ejemplo es el recurso 146/04, por el cual la Procuraduría General de la República dio acceso al solicitante a datos numéricos sobre las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a elementos de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), y sin embargo, se negó a dar información sobre los agentes relacionados. El Pleno del Instituto decidió modificar la respuesta, ya que los datos relacionados con los cargos de los agentes involucrados y la información relativa a sus sanciones es información pública. Con similares argumentos, el Pleno determinó revocar la clasificación de la información relativa a los nombres de los tres elementos de la Policía Federal Preventiva (PFP) sancionados con motivo de la intervención los días 3 y 4 de mayo de 2006 en San Salvador Atenco, Estado de

México (1351/05). En el recurso 461/07, el Pleno del IFAI resolvió entregar el nombre del elemento de seguridad que golpeó a un manifestante en el dispositivo de seguridad llevado a cabo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 15 de diciembre de 2006, así como la sanción a que se hizo acreedor. En el recurso 1625/08, el Pleno ordenó la entrega de los nombres de los miembros de la Secretaría de Marina que fueron dados de baja por la comisión de algún delito¹⁴².

En lo que se refiere al uso de la información obtenida a través de solicitudes para influir en las políticas públicas, hay diversos ejemplos de organizaciones ciudadanas que han incidido en la agenda pública, particularmente en temas como medio ambiente, salud, y desarrollo social. Por ejemplo, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), un centro de investigación independiente y sin fines de lucro, creó un Índice de Información Presupuestal de Estados y Municipios que permite comparar la información contenida en los presupuestos de los 31 estados de la República Mexicana y el Distrito Federal. El índice está basado en la aplicación de un cuestionario sobre el contenido de la información presupuestal publicada por las entidades que verifica la existencia de buenas prácticas informativas y de transparencia¹⁴³.

En respuesta a la constatación de que la información que se solicita o proporciona no necesariamente conduce a la rendición de cuentas, el IFAI ha fortalecido su orientación hacia la transparencia activa¹⁴⁴. La política de transparencia activa es el conjunto de actividades e iniciativas y la definición de mecanismos que tienen como propósito elevar en forma sostenida la publicación de información gubernamental para permitir la rendición de cuentas y promover la participación activa de la sociedad en la solución de problemas públicos. Entre los mecanismos impulsados para lograr este propósito se encuentran la firma de convenios con entidades de la Administración Pública Federal (por ej., SHCP), fomentar el gobierno abierto y mejores prácticas al interior de las entidades públicas, y fortalecer alianzas con otras instituciones públicas, privadas y sociales.

El impacto de un mayor acceso a la información pública

En México se han producido cambios de comportamiento del sector público hacia una mayor transparencia como resultado del acceso a la información pública. Ejemplo de ello es la información que algunas dependencias y entidades han publicado de manera proactiva (sin que medie solicitud de información alguna). A nivel nacional hay dependencias que han desarrollado proyectos de acceso a la información, máxima publicidad y mejora de la gestión, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 6º constitucional.

En el año 2007 se realizó la encuesta "La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información"¹⁴⁵. Dicha encuesta indica que los servidores públicos consideran que el impacto de la ley ha sido más positivo que negativo, si bien no son capaces de identificar mejoras específicas con relación al manejo de la información o la modernización administrativa. En general, aún falta conciencia sobre los efectos positivos del acceso a la información, si bien el 80% de los encuestados considera que ha contribuido a mejoras en los sistemas de archivos y mayor eficiencia en la gestión pública. Además, 24% de los encuestados considera que el acceso a la información pública es importante para lograr un gobierno transparente y un 11% para combatir la corrupción.

Un ejemplo a destacar en cuanto a cambios en el sector público hacia mayor transparencia es la promoción de buenas prácticas por medio de la creación de incentivos para su implementación. Tal es el caso del Premio a la Innovación en Transparencia para la Mejora de la Gestión Institucional, cuyo propósito es identificar, reconocer y difundir a nivel nacional e internacional las mejores experiencias y/o innovaciones para consolidar e incrementar la calidad y el impacto de la transparencia en la gestión pública que lleven a cabo las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal, estatal y municipal, las dependencias de los poderes legislativos y judiciales de la federación y de las entidades federativas, así como los organismos autónomos federales y locales. Asimismo, este premio alienta la participación de la sociedad civil (organizaciones civiles, estudiantes, académicos y público en general) en los asuntos públicos para mejorar la facilidad de uso y disponibilidad

¹⁴² El estudio "Criterios y resoluciones del IFAI" presenta un mayor número de casos al respecto: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudio/&a=Criterios_y_resoluciones_del_IFAI.pdf

¹⁴³ Para mayor información consultar: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/imip.html>. <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/imip.html>. Y el video ¿Qué pasó con mi dinero? <http://www.youtube.com/watch?v=y1C1psnBHaE&feature=related> <http://www.youtube.com/watch?v=y1C1psnBHaE&feature=related>

¹⁴⁴ Videconferencia de intercambio IFAI-Dirección Anticorrupción de la Provincia de Santa Fe (Argentina) [23 de febrero del 2012].

¹⁴⁵ Para más información, véase http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/estudios#estudio_insti http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/estudios#estudio_insti

de la información pública gubernamental en México, a través de aplicaciones informáticas de uso abierto.

Uno de los proyectos premiados es el Registro Nacional de Profesionistas de la Secretaría de Educación Pública, que permite verificar si una persona cuenta con un título profesional mediante la búsqueda de su nombre o número de cédula profesional. Esto facilita el acceso a la información por parte de la ciudadanía, las empresas o las instituciones de gobierno que quieran confirmar antecedentes profesionales¹⁴⁶.

Además de transformaciones en el sector público, también se ha producido una mayor exigencia de rendición de cuentas por parte de la sociedad. El número de solicitudes de información y recursos de revisión se ha incrementado anualmente¹⁴⁷. Asimismo, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información, diversas organizaciones de la sociedad civil han defendido otros derechos y han resuelto problemáticas concretas¹⁴⁸. Por ejemplo, Proyecto Fronterizo usa el derecho de acceso a la información pública para documentar casos de impacto socio-ambiental (como mantenimiento de vías públicas o concesiones pesqueras) y demandar acciones específicas de rendición de cuentas.

La conceptualización y medición del uso de la información pública por parte de los usuarios es un problema complejo, y buena parte del aprovechamiento efectivo de dicha información es de tipo privado y por lo tanto no sujeta a medición pública. Esto dificulta el desarrollo de medidas cuantitativas objetivas y comparables. A pesar de ello, es posible encontrar en ambos países múltiples ejemplos en los que la información obtenida por medio de los mecanismos de acceso ha resultado en beneficios públicos, especialmente en el caso de los medios de comunicación y del aprovechamiento y transformación de información por parte de organizaciones de la sociedad civil.

¹⁴⁶ Se puede obtener información adicional sobre este proyecto en: <http://www.cedulaprofesional.sep.gob.mx/cedula/indexAvanzada.action;jsessionid=11b104526da046186d552e9c815b>
<http://www.cedulaprofesional.sep.gob.mx/cedula/indexAvanzada.action;jsessionid=11b104526da046186d552e9c815b>

¹⁴⁷ Ver sección estadísticas en el vínculo: <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>
<http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>

¹⁴⁸ Para mayor referencia ver: <http://www.sonoraciudadana.org.mx/>, <http://www.cemda.org.mx/especiales.php>, <http://proyectofronterizo.org.mx/portal/acceso>, http://cimtra.org.mx/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1
Para mayor referencia ver: <http://www.sonoraciudadana.org.mx/>, <http://www.cemda.org.mx/especiales.php>, <http://proyectofronterizo.org.mx/portal/acceso>, http://cimtra.org.mx/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1

7.5 CONCLUSIÓN

Ambos órganos garantes están realizando un notable esfuerzo para desarrollar indicadores de gestión y de resultados. La Tabla 7.13 resume los indicadores disponibles y en desarrollo en ambos organismos:

TABLA 7.13 Indicadores desarrollados por los órganos garantes

	INDICADORES DE GESTIÓN	INDICADORES DE RESULTADOS
CPLT	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y parametrización de clientes. • Índice de posicionamiento del CPLT. • Índice de percepción de autonomía, eficacia y transparencia del CPLT • Diversos índices de satisfacción de clientes y evaluación de servicios prestados por CPLT • Indicadores BSC • Indicadores de operación mensual: (i) nivel de productividad mensual para cada línea de negocio y de soporte; (ii) principales eventos institucionales. • Indicadores de rendimiento individual (en desarrollo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de ingresos efectivos de solicitudes de información. • Tasa de respuesta a las solicitudes. • Tasa de reclamos ante el CPLT por número de solicitudes. • Tasa de referencia para comparar niveles de ejercicio del derecho a la información en distintos países. <p>(en desarrollo)</p>
IFAI	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de Marco Lógico (MML) 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT). • Respuestas a Solicitudes de Información (RSI). • Alineación de Criterios, comportamiento de recursos y su cumplimiento (A3C). • Atención de Unidades de Enlace (AUE). • Registros POT. • Registros Infomex (número de solicitudes, número de recursos de revisión, proporciones de respuestas a solicitudes de información; proporciones de negativa de información por inexistencia y/o por reserva, etc.).

Fuente: Elaboración propia.

La autonomía del CPLT para realizar estudios ha facilitado el diseño y desarrollo de indicadores. En materia de indicadores de gestión, el CPLT emplea actualmente 25 indicadores para medir la gestión de la institución en las siguientes áreas: Clientes externos e internos; Estrategia de cuadros de mando; Operación mensual de la institución, y Competencias/conformidad del proceso. Con respecto a indicadores de impacto, el Consejo enfrenta la dificultad de que no tener a su disposición todos los datos necesarios de la implementación de la política pública de transparencia. No obstante, el CPLT está trabajando en el desarrollo de distintos indicadores con los datos disponibles, a saber: Porcentaje de ingresos efectivos de solicitudes de información a los organismos públicos; Tasa de respuesta a las solicitudes; Tasa de reclamos ante el Consejo por número de solicitudes. Además, el CPLT planea desarrollar una tasa de referencia que permita comparar los niveles de ejercicio del derecho a la información en distintos países.

A diferencia del CPLT, el IFAI tiene que cumplir con sus obligaciones dentro del marco general de indicadores de la Administración Pública Federal (Matriz de Marco Lógico). En relación a los indicadores de resultados, el IFAI ha desarrollado cuatro indicadores principales para medir el cumplimiento y desempeño de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en materia de lo señalado por la Ley de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental: Indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT), Respuestas a Solicitudes de Información (RSI), Alineación de Criterios, comportamiento de recursos y su cumplimiento (A3C), y Atención de Unidades de Enlace (AUE). Además, el sistema Infomex permite llevar registros estadísticos de las solicitudes de información presentadas así como de la información y atención dada por las Unidades de Enlace. El IFAI desarrolla también indicadores desde la perspectiva del Sistema de Control Interno Institucional (SCII). El Programa de Trabajo de Control Interno incluye indicadores para líneas generales de acción y objetivos determinados.

Debe destacarse la marcada consciencia que existe entre las autoridades y funcionarios del CPLT y del IFAI sobre la importancia y complejidad metodológica del desarrollo de indicadores estratégicos y de gestión que sean válidos y confiables, y que permitan medir y demostrar efectividad en el desempeño de sus funciones y su impacto último en la sociedad. Uno de los grandes retos para ambos organismos es medir la relación entre el uso de la información obtenida a través de una solicitud de acceso y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, así como el cambio en el comportamiento del sector público hacia una mayor transparencia como resultado del ejercicio del derecho de acceso. En este sentido, ambos órganos garantes sólo pueden por el momento identificar casos relevantes. No obstante, el CPLT se encuentra trabajando en el desarrollo de un indicador integrado de transparencia que se espera que esté disponible en el 2012. Además, ambos órganos garantes están explorando posibilidades de cooperación en esta área para avanzar el desarrollo de indicadores de impacto.

El diseño de indicadores de impacto requiere anticipar y especificar el modelo de actuación del órgano garante. Una dificultad para el desarrollo de indicadores homogéneos y comparativos es que los diferentes órganos garantes tienen distinta capacidad para tener impacto ya que cuentan con distintas facultades legales y competencias (cf. capítulos sobre el marco normativo del Consejo y del IFAI), y porque enfrentan momentos organizacionales distintos. Por ejemplo, en los casos estudiados, el CPLT es un órgano recientemente consolidado mientras que el IFAI está enfrentando nuevos retos al integrar funciones adicionales. Sus funciones, capacidades y desafíos son por lo tanto diferentes.

Otro aspecto importante es que el modelo adoptado por cada órgano garante, cuál es su fin último, determina cómo se define el impacto que se busca alcanzar. Por ejemplo, si la visión del órgano garante es servir como árbitro entre los ciudadanos e instituciones públicas que no son suficientemente transparentes, el fin último del órgano garante sería incrementar la confianza de la ciudadanía en la información pública; por lo tanto, los indicadores relevantes serían aquellos que midan los cambios en el nivel de confianza en la información pública como resultado de las actuaciones del órgano garante. En cambio, si el objetivo es maximizar la información disponible para el público, los indicadores relevantes se centrarían en el volumen de información accesible comparado con la información generada, o en la información consultada pero no disponible. En resumen, el objetivo último de cada órgano garante, el modelo ideal de agencia reguladora, debe usarse como eje que articule la medición de impacto. Hay que definir para qué existe el organismo antes de abordar el diseño y desarrollo de indicadores. Una pregunta que se plantea en este sentido es si todos los órganos garantes quieren, o deberían aspirar, a la misma finalidad.

Finalmente, las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) pueden servir como herramientas clave tanto para el desarrollo de indicadores como para su amplia disseminación, además de contribuir a fortalecer la promoción y el ejercicio de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. En el siguiente capítulo se abordará el desarrollo y uso de TICs por parte del CPLT y del IFAI.



CAPÍTULO 8
**TECNOLOGÍAS
DE INFORMACIÓN
Y COMUNICACIÓN**

8.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda el desarrollo y uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) por parte de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública en Chile (Consejo para la Transparencia, CPLT) y México (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, IFAI) con el fin de cumplir con las funciones que les asignan las respectivas leyes de transparencia y acceso a la información pública (y protección de datos personales en el caso mexicano).

Las herramientas TIC facilitan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos y, en última instancia, los empoderan para expresar sus demandas y hacer valer sus derechos, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones y funcionarios públicos. Los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública están explorando cómo hacer un uso innovador y eficaz de estas herramientas para cumplir más efectivamente con sus funciones. Las TICs no sólo reducen los costos de transacción de presentar y responder solicitudes de información y publicar información de modo activo, sino que facilitan que los órganos garantes puedan monitorear fácilmente el cumplimiento de la legislación por parte de los organismos públicos, e intervengan de modo más eficiente para garantizar el efectivo funcionamiento del régimen de transparencia y acceso a la información pública.

La segunda sección de este capítulo describe el marco normativo y los principales lineamientos que regulan el desarrollo y uso de herramientas TICs en Chile y México. El uso y desarrollo de herramientas TICs por parte de los órganos garantes se analiza en las secciones tercera y cuarta. La quinta sección aborda algunas de las limitaciones para aprovechar todo el potencial de estas herramientas, así como los retos en este ámbito que enfrentan tanto el IFAI como el CPLT. La sección sexta se centra en un área emergente, relacionada con el uso de TICs y que requerirá un activo papel por parte de los órganos estudiados: la puesta en marcha de iniciativas de Gobierno Abierto en las que participan los gobiernos de ambos países. Finalmente, la sección séptima presenta las principales conclusiones de este capítulo.

8.2 MARCO NORMATIVO. PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS

En esta sección se describen brevemente el marco normativo y los principios básicos que regulan las TICs en Chile y México. El uso y desarrollo de estas herramientas por parte de los órganos garantes se inscribe en sus respectivos marcos regulatorios.

8.2.1 Chile

En Chile, se ha desarrollado una política de Gobierno Electrónico, plasmada en el *“Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2011-2014”*¹⁴⁹, que tiene como objetivo ofrecer a los ciudadanos un acceso sencillo, rápido y directo con el Estado, y existe un Observatorio de TICs para dar cuenta de los avances en materia de conectividad a Internet, uso de las TICs y avances de los principales proyectos del gobierno en la materia¹⁵⁰.

El marco normativo que guía el uso y desarrollo de tecnologías de la información en el Estado chileno está definido por las siguientes leyes y decretos:

¹⁴⁹ Disponible en http://www.moderizacion.gob.cl/assets/doc/Brochure_estrategia_MeGov.pdf

¹⁵⁰ Para mayor información, véase <http://www.observatoriotic.gob.cl>

CUADRO 8.1 Normativa para desarrollo y uso de TICs en Chile

- Decreto Nº 77. Aprueba norma técnica sobre eficiencia de las comunicaciones electrónicas entre órganos de la administración del Estado, y entre éstos y los ciudadanos. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Decreto Nº 81. Aprueba norma técnica para los órganos de la administración del Estado sobre interoperabilidad de documentos electrónicos. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Decreto Nº 83. Aprueba norma técnica para los órganos de la administración del Estado sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Decreto Nº 100. Aprueba norma técnica para el desarrollo de sitios Web de los órganos de la administración del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Decreto Nº 271. Reglamento sobre la inscripción de esquemas documentales en el repositorio del administrador de esquemas y metadatos para los órganos de la administración del Estado. Ministerio de Economía.
- Ley Nº 19.799. Sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma.

Además, se han generado algunas recomendaciones y buenas prácticas en esta materia, contenidas en los siguientes documentos:

- Guía para el Desarrollo de Sitios Web Versión 2.0, www.guiaweb.cl.
- Guía para la accesibilidad de discapacitados en los Sitios Web de la Administración del Estado. Ofrece la información necesaria para dar cumplimiento a los principios que permitirán que los Sitios Web sean utilizado por personas con discapacidad.
- Guía Modelo Política de Privacidad de los Sitios Web de la Administración del Estado.

8.2.2 México

El marco normativo que regula el uso y desarrollo de TICs en México está definido por el Manual Administrativo de Aplicación General de TICs y Seguridad de la Información¹⁵¹; la normatividad sobre adquisiciones y arrendamientos; y el Acuerdo de Interoperabilidad y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal¹⁵², así como todas las otras disposiciones vigentes en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y seguridad de la información¹⁵³. Además, debe considerarse el reglamento interno y el manual de organización del IFAI. Las instituciones públicas directamente relacionadas con la implementación de TICs son la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde un punto de vista informal, el análisis de las TICs debe considerar las tendencias tecnológicas imperantes, que permiten habilitar servicios informáticos alineados a los objetivos y metas institucionales. Por ejemplo, el uso de arquitecturas Web, cómputo en la nube, Web 2.0 como Wikis, redes sociales, blogs, estándares internacionales y mejores prácticas relacionadas con la operación y desarrollo de productos TICs (como ITIL, COBIT, CMMI, ISO 27001, etc.).

8.3 HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN CHILE

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) ejecutó un plan de asesoría para los órganos de la Administración Central del Estado en materias relativas a la información a publicar en transparencia activa. Para ello se generaron plantillas y formatos tipo para ser usados por las entidades de la Administración Central. Junto a lo anterior, se puso a disposición de todas las entidades un Software de Gestión de Solicitudes de Acceso, para aquellas instituciones que lo requirieran¹⁵⁴. Durante el primer semestre de 2011 se desarrolló una nueva versión del Sistema de Gestión de Solicitudes.

¹⁵¹ Para mayor referencia consultar: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2806_06-09-2011.pdf;

¹⁵² Puede consultarse en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011

¹⁵³ Consultar: http://www.normateca.gob.mx/NF_Secciones_Otras.php?Subtema=61. Destacan documentos como la Compilación del Manual administrativo de aplicación general en las materias de tecnologías de la información y comunicaciones y de seguridad de la información (http://www.normateca.gob.mx/Archivos/67_D_2934_05-12-2011.pdf), y el Acuerdo (<http://www.normateca.gob.mx/documento.php?Clave=2494>) por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se establecen las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y se expide el manual administrativo de aplicación general en esa materia y en la de seguridad de la información.

¹⁵⁴ Es necesario mencionar que, a diferencia de otros países que basan sus desarrollos tecnológicos en plataformas de software libre, Chile ha optado por la neutralidad tecnológica – es decir, el Estado no se involucra directamente en las decisiones tecnológicas de los organismos públicos, sino que establece estándares tecnológicos para garantizar la compatibilidad e interoperabilidad entre los sistemas.

Una vez que la Ley de Transparencia entró en vigor en 2009, y con el objetivo de facilitar la instalación institucional del órgano garante, el CPLT desarrolló una estrategia con dos líneas de acción diferenciadas. La primera, de corto plazo, tendiente a lograr un rápido apoyo a la Ley mediante Tecnologías de Información, liberando el primer sitio Web del Consejo, sistemas de registros de casos, oficina de partes y otros, más la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la institución. Como segunda línea de acción, pensando en la operación en régimen del Consejo, se desarrolló una consultoría de procesos que tuvo como productos principales un mapa de procesos, un mapa de sistemas, un plan director con la implementación de los sistemas y una estructura organizacional pertinente de acuerdo al resultado de la consultoría.

8.3.1 Transparencia activa

En materia de transparencia activa¹⁵⁵, el Gobierno de Chile, a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), diseñó un sistema específico para el control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de las dependencias de la Administración Central (alojado en el sitio <http://www.gobiernotransparente.cl/>). La presentación de la información se realiza de manera homogénea, y su publicación se encuentra unificada y en formato html. Esta aplicación, así como el sistema para gestión de solicitudes (ver sección 3.2 a continuación), fueron generadas en formato abierto y cedidas a todos los servicios de manera gratuita. La utilización de tecnologías abiertas y libres permitió desarrollar una solución estandarizada para las diferentes áreas. Además, facilitó y promovió la colaboración de una comunidad de desarrolladores en línea de la misma comunidad tecnológica del Gobierno.

La fiscalización de las obligaciones de transparencia activa también se beneficia del uso de herramientas TIC. Un equipo de seis (6) personas de la Comisión de Probidad monitorea los sitios Web de cada una de las dependencias y un robot recorre todos los sitios y comprueba diversas circunstancias (por ejemplo, si los enlaces están rotos o los URL son modificados). A efectos de coordinar tareas de fiscalización se suscribió un acuerdo con el CPLT respecto del sistema de monitoreo que utiliza éste último. Además de monitorear, la Comisión también presta apoyo a las dependencias públicas en aspectos tanto tecnológicos como legales.

Con la finalidad de proporcionar herramientas tecnológicas a los órganos regulados por la Ley de Transparencia, el CPLT puso a disposición de estos organismos una herramienta electrónica de auto-evaluación no vinculante en materia de transparencia activa, que les permite monitorear y gestionar las mejoras sucesivas en los índices de cumplimiento. Cabe destacar que esta herramienta posee las mismas características que la herramienta que emplea el Consejo dentro de sus procesos regulares de fiscalización de transparencia activa.

El Portal de Transparencia del Estado

Uno de los grandes retos que enfrenta el CPLT es la puesta en funcionamiento del Portal de Transparencia del Estado de Chile. El Portal aspira a convertirse en una plataforma única e integrada tanto para la tramitación de solicitudes de información que las personas hagan a los organismos que están obligados por la Ley de Transparencia, como para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, y que incorpore a todos los sujetos obligados. Además, permitirá dar seguimiento a las respuestas de dichas solicitudes, capacitación, información estadística y una amplia mesa de ayuda a los funcionarios públicos y a las personas para avanzar en la promoción del derecho de acceso a la información pública.

Para el desarrollo del Portal, el CPLT ha firmado un convenio de colaboración con SEGPRES con el fin de aprovechar las inversiones ya realizadas y avanzar de una manera eficiente en su diseño y en la utilización de recursos públicos¹⁵⁶. El proyecto se encuentra en pleno desarrollo, informándose periódicamente de su avance en el sitio Web institucional del Consejo. Entre las etapas ya concluidas destacan una ronda de reuniones con actores claves para identificar expectativas, intereses y buenas prácticas para el portal, así como un diagnóstico de distintos usuarios donde destaca una encuesta nacional a ciudadanos y la fase de validación del prototipo

¹⁵⁵ Se entiende por "Transparencia Activa" la voluntad de las instituciones de publicar sistemáticamente información pública (derivada de una obligación legal o por iniciativa propia).

¹⁵⁶ Los costos del Portal son aproximadamente \$540.000 dólares en desarrollo y \$10.000 dólares mensuales para su operación. Parte del desarrollo ha sido financiado con ayuda internacional y parte con fondos propios del CPLT. Además, existe un compromiso formal del Gobierno para los recursos necesarios para su finalización estén disponibles (videoconferencia de intercambio entre el CPLT y la Dirección Anticorrupción de la Provincia de Santa Fe, 8 de marzo del 2012).

del portal. En paralelo, se estableció una línea de cooperación e intercambio de experiencias y enfoques con el IFAI, que se encuentra rediseñando sus plataformas tecnológicas. El diseño del Portal se concluirá en abril del 2012 y será implementado de manera modular a lo largo del año. Se espera que los primeros módulos entren en operación hacia fines de 2012.

Se prevén distintas modalidades de operación a través del Portal. Dado que, en algunos casos, los costos de migrar al Portal son altos, se empleará un mecanismo de interoperabilidad para que desde el Portal se permita la trazabilidad de solicitudes tramitadas a través de otras plataformas y sistemas (que serán homologables).

Una vez en funcionamiento, el Portal permitirá al CPLT recoger información sobre la implementación de la política pública, el nivel de cumplimiento de plazos y de respuesta a las solicitudes de acceso, así como evaluar las necesidades de capacitación y apoyo para lograr un mejor desempeño de los organismos públicos.

8.3.2 Solicitudes de acceso

En lo que respecta a las solicitudes de acceso a la información, el Gobierno de Chile, a través de SEGPRES, puso a disposición de los órganos de la Administración Central del Estado, un Sistema de Gestión de Solicitudes (SGS) que se instala en cada institución. Fue construido en una plataforma abierta en php que se encuentra en un repositorio público. Cada satélite instalado informa con datos agregados a un sistema central denominado Observatorio de Transparencia. Además, el sistema prevé una autenticación de firma electrónica¹⁵⁷.

Las tecnologías utilizadas permitieron el desarrollo de una solución informática de libre disposición para aquellos servicios públicos que no contaban con los recursos necesarios para implementar un sistema que les permitiera el registro y monitoreo de las solicitudes a través de sitios electrónicos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aproximadamente un 60% de los organismos no adoptó la solución tecnológica propuesta por el Gobierno, sino que adaptaron plataformas CRM (Customer Relationship Management) o sistemas propios para tramitar solicitudes. Esto genera gran variedad y heterogeneidad en términos de las soluciones tecnológicas adoptadas¹⁵⁸.

En cuanto a las solicitudes de información en formato papel, el sistema dispone de un perfil para que los servidores ingresen la solicitud dentro del sistema. Dentro de la codificación y del correlativo respectivo, se puede identificar el formato en el que fue ingresada originalmente la solicitud. El sistema genera un registro para llevar los expedientes.

FIGURA 8.1 Sistema de Gestión de Solicitudes

Fuente: <http://transparencia.presidencia.cl/index.php> (acceso mayo 21 del 2012)

¹⁵⁷ Chile cuenta con Certificados de Firma Electrónica Avanzada, que cumplen con los requisitos establecidos por la Ley 19.799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma. Estas firmas son emitidas por organismos acreditados por la Subsecretaría de Economía del gobierno de Chile, por lo que posibilitan que electrónicamente se autentique la identidad del solicitante, se asegure la integridad de los documentos firmados y se evite la repudiación de los mismos.

¹⁵⁸ Esta diversidad es todavía mayor a nivel municipal ya que, cuando la Ley entró en vigor, ningún organismo ofreció soluciones estándar para cumplir con las obligaciones de transparencia. Así, la tramitación manual de solicitudes de acceso es muy recurrente a nivel local y existe una gran brecha entre el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia active a nivel municipal (aprox. 30%) y a nivel central (aprox. 95%). Ver videoconferencia de intercambio entre el CPLT y la Dirección Anticorrupción de la Provincia de Santa Fe (8 de marzo del 2012).

Por su parte, el CPLT desarrolló un proyecto denominado Sistema de Transferencia Electrónica de Transparencia (SITRET) que permite el ingreso de solicitudes de cualquier institución, y que define una matriz de datos para una solicitud de acceso y una caracterización de éstas mediante una tabla de clasificación.

En lo que respecta a casos de incumplimiento de las solicitudes de acceso, el Consejo dispone de una herramienta denominada Sistema de Gestión de Casos, la cual permite el ingreso de casos de reclamos a través de la Oficina de Partes de la institución, su gestión por parte de la Dirección Jurídica y el seguimiento del estado del caso.

FIGURA 8.2 Sistema de Gestión de Casos del CPLT

Seguimiento de Casos

Nombre del reclamante: EDUARDO Apellidos del reclamante: FLORES JARA Rol del caso: ¿Qué es el rol?

¿Qué es un reclamante?

Institución reclamada: ¿Qué es institución reclamada?

Limpiar Buscar

Búsqueda avanzada

Primera página Página anterior Página siguiente Última página Página 1 de 2, resultados 1 al 20 de 33 casos

Rol	Tipo Caso	Fecha Ingreso	Reclamante	Reclamado	Estado	Decisión	Resumen
C810-12	Amparo	29.05.2012	EDUARDO FLORES JARA	MUNICIPALIDAD DE CARTAGENA	Formulación de descargos (?)		Solicita informe de gestión de Asociación Chilena ...
C744-12	Amparo	17.05.2012	EDUARDO FLORES JARA	SERVICIO NACIONAL DE TURISMO	Envío de notificación a intervinientes (?)	<input type="checkbox"/> Decisión de inadmisibilidad	Solicita plan de acción 2012 en la Región de Valpa...
C706-12	Amparo	11.05.2012	EDUARDO FLORES JARA	MUNICIPALIDAD DE CARTAGENA	Formulación de descargos (?)		Solicita plan de acción para controlar la població...
C530-12	Amparo	11.04.2012	EDUARDO FLORES JARA	MUNICIPALIDAD DE CARTAGENA	Envío de notificación a intervinientes (?)	<input checked="" type="checkbox"/> Acoge Totalmente	Solicita conocer uso de suelo de dunas de Cartagen...
C542-12	Amparo	11.04.2012	EDUARDO FLORES JARA	SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (SII)	Envío de notificación a intervinientes (?)	<input checked="" type="checkbox"/> Desistimiento	Solicita informe de fiscalización que indica.
C465-12	Amparo	27.03.2012	EDUARDO FLORES JARA	MUNICIPALIDAD DE CARTAGENA	Ingreso a unidad de reclamos (?)		Solicita informe sobre financiamiento del sistema ...
C466-12	Amparo	27.03.2012	EDUARDO FLORES JARA	MUNICIPALIDAD DE CARTAGENA	Envío de notificación a intervinientes (?)	<input checked="" type="checkbox"/> Acoge Totalmente	Solicita información sobre gestiones para reparar ...
C463-12	Amparo	26.03.2012	EDUARDO FLORES JARA	MUNICIPALIDAD DE CARTAGENA	Ingreso a unidad de reclamos (?)		Solicita situación actual de la comuna como capita...

Fuente: www.consejotransparencia.cl

Este sistema de gestión de casos presenta las siguientes características:

- Ingreso (en Oficina de Partes) de un amparo ante una denegación de acceso a la información o un reclamo sobre faltas en las obligaciones de publicación en transparencia activa.
- Análisis de admisibilidad del caso.
- Registro de mediación entre las partes.
- Análisis de fondo de los casos.
- Generación de acta de admisibilidad.
- Gestión de sesiones del Consejo.
- Registro de acuerdos del Consejo.
- Generación automática de documentos desde el sistema, como oficios y decisiones.
- Ingreso (en Oficina de Partes) de recursos de reposición y reclamos de ilegalidad.
- Reportes e indicadores de gestión.

También existe en el sitio Web del Consejo, la posibilidad de dar seguimiento a los estados de los casos de amparos y reclamos por los propios ciudadanos.

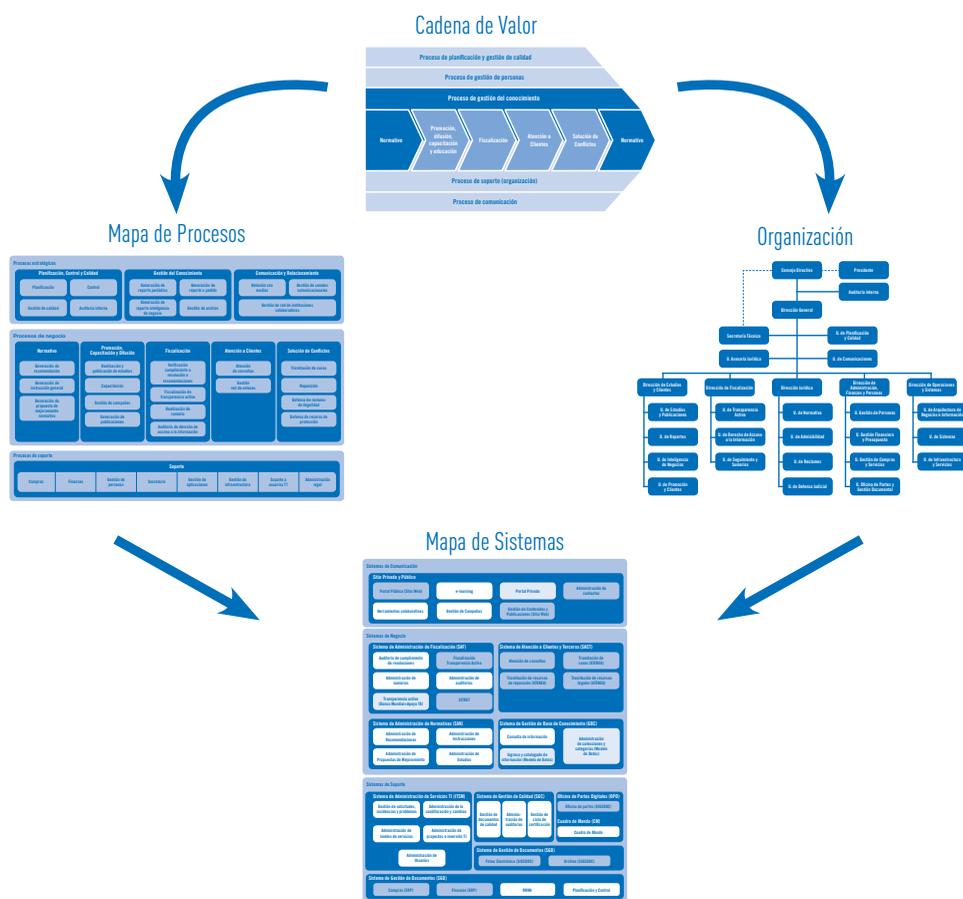
Además del sistema mencionado, el CPLT cuenta con un Sistema de Atención de Consultas ciudadanas, el cual permite recibir y responder consultas de los ciudadanos por parte de la Unidad de Clientes de la Institución.

Estas herramientas contribuyen a la implementación del régimen de transparencia y acceso a la información pública, atendiendo solicitudes de acceso a la información, consultas relativas a la ley, a dar seguimiento y mejorar la gestión de amparos y reclamos, y a informar a los ciudadanos del estado de los casos y las decisiones que el CPLT ha ido adoptando.

8.3.3 Gestión institucional

Con respecto al uso de TICs para la gestión institucional, el CPLT desarrolló un proceso de trabajo tendiente a identificar y levantar los procesos sustantivos y de soporte de la institución, la identificación de la cadena de valor, la construcción del Mapa de Sistemas que da soporte a los procesos levantados, el plan director de proyectos y la definición de la estructura organizacional coherente con los procesos. Este trabajo fue realizado sobre la base de las declaraciones estratégicas fundamentales del Consejo (Visión, Misión, Valores y Objetivos Estratégicos), como se presenta en el diagrama siguiente:

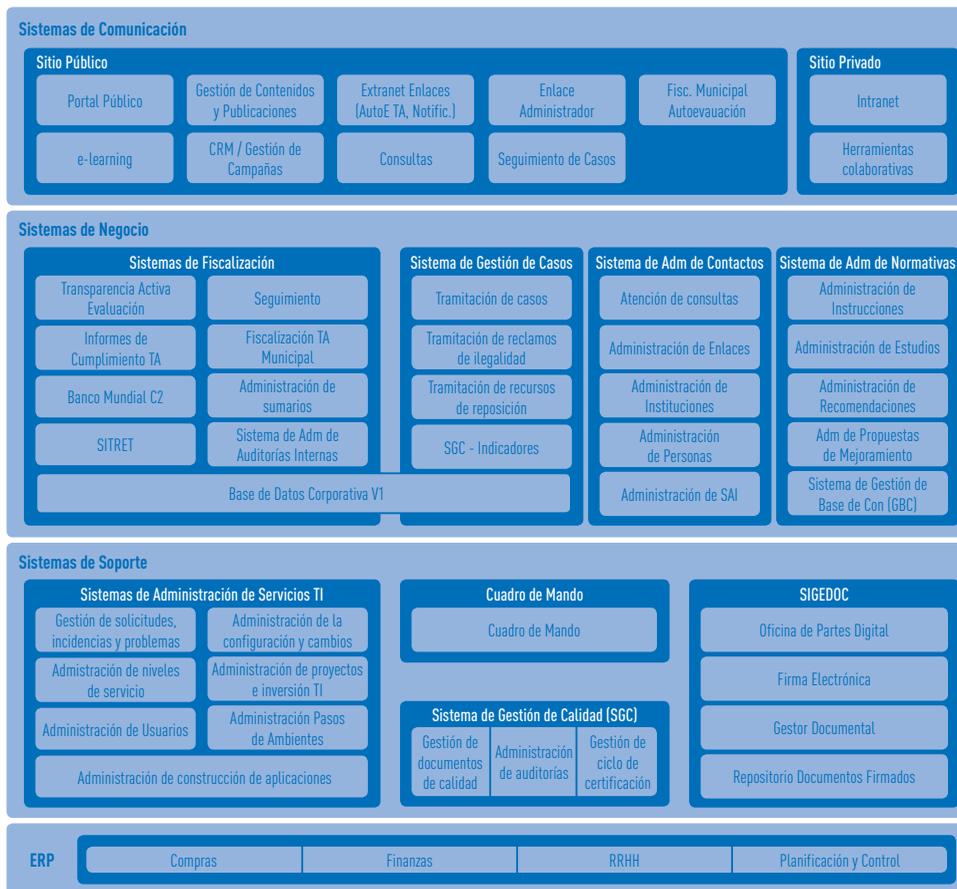
FIGURA 8.3 Modelo de gestión y mapa de sistemas del CPLT



El Mapa de Sistemas da una respuesta tecnológica a procesos y demandas. Responde al mapa de procesos institucionales y, a marzo del 2011, cubría el 50% de los procesos. Todos estos sistemas comparten una serie de atributos comunes, entre los que destacan los siguientes: Sistemas que responden a los procesos; Automatización de procesos; Captura de dato en el origen; Dato único; Sistemas operacionales alimentan a los de gestión; Validaciones en línea; Uso de firma electrónica; Seguimiento y trazabilidad; Uso de Framework de Trabajo Interno, que conoce todo el personal y facilita que puedan trabajar en distintos proyectos; Seguridad desde la construcción; Uso de estándares de la industria, y Escritorio de trabajo. La Figura 8.4 a continuación presenta el Mapa de Sistemas:

FIGURA 8.4 Mapa de sistemas del CPLT (marzo 2011)

SISTEMAS - MAPA INTEGRADO (MAR 2011)

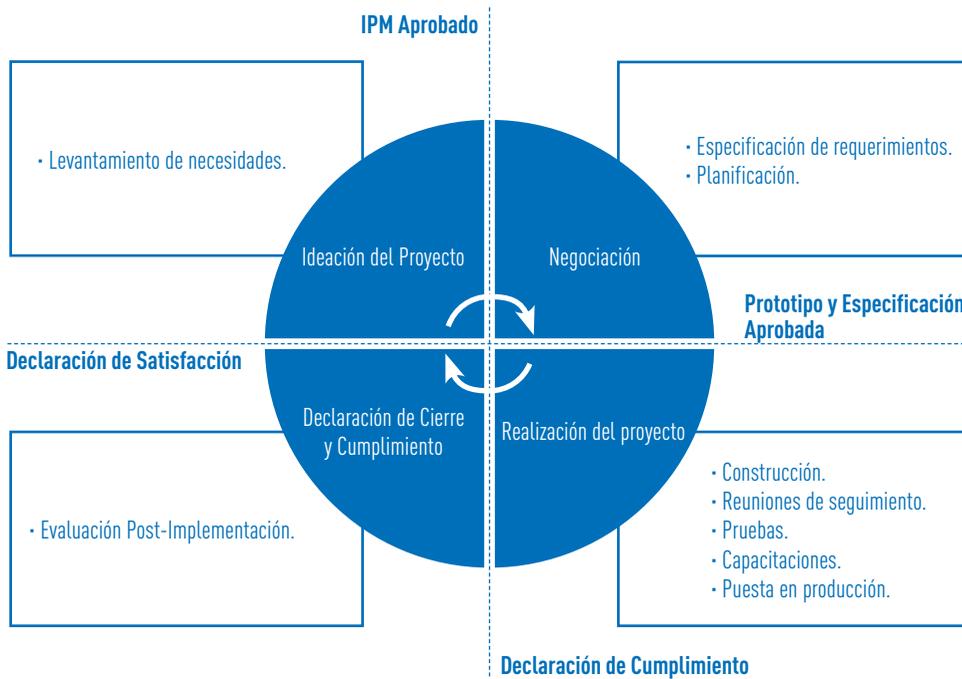


Fuente: CPLT (30 de marzo del 2011)

El ciclo de desarrollo de sistemas se ilustra a continuación:

FIGURA 8.5 Desarrollo de sistemas del CPLT

SISTEMAS - SU METODOLOGÍA
Ciclo de Desarrollo de Sistemas

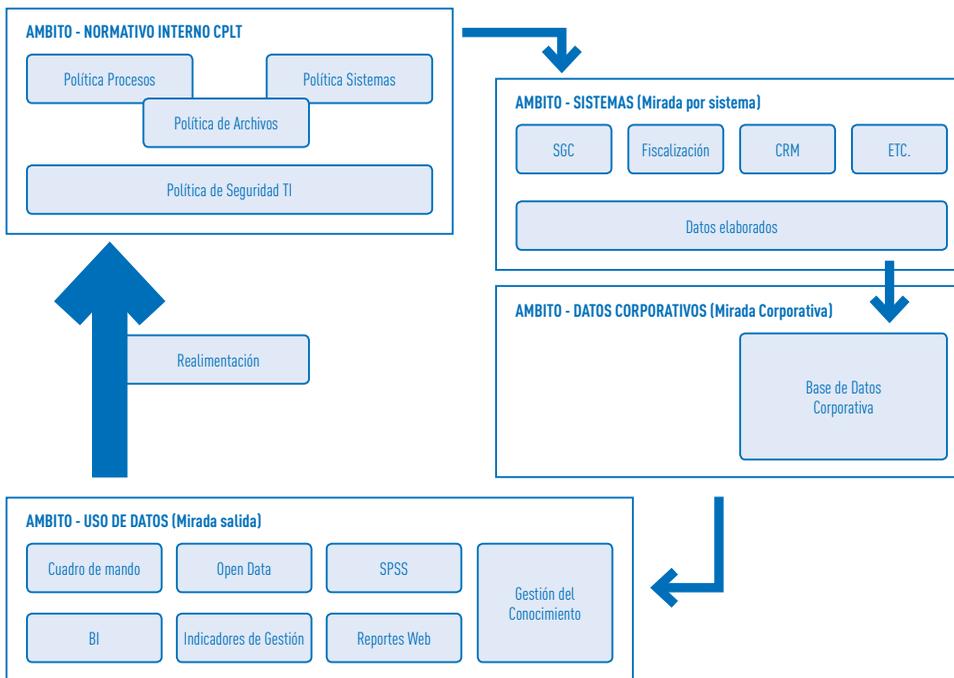


Fuente: CPLT (30 de marzo del 2011)

Para procesos estandarizados (e.g., contabilidad) que cuentan con software desarrollado en el mercado, el CPLT adquiere dicho software. Cuando se trata de procesos propios, el Consejo desarrolla el software requerido. Como resultado de este trabajo, y de acuerdo al mapa de sistemas del CPLT, se han desarrollado diversos sistemas específicos, entre los que destacan:

- Sistema de Gestión de Casos, tendiente a apoyar la gestión y seguimiento de casos del Consejo;
- ERP SAP, que apoya la gestión de compras y presupuesto de la institución;
- Sistema de Fiscalización de Transparencia Activa, que habilita la gestión del proceso de fiscalización de las obligaciones de transparencia activa;
- Sistema de Atención de Consultas, que permite la gestión de consultas ciudadanas;
- Aris, para el modelamiento de procesos y manejo de BSC;
- Sistema de gestión documental, y
- Repositorio de documentos firmados digitalmente.

Además, se ha incorporado a los sistemas desarrollados internamente, una arquitectura que ha permitido desarrollar una base de datos corporativa (Consejo 360) durante el año 2011, tal y como se ilustra a continuación.

FIGURA 8.6 Base de datos corporativa. Proyecto Consejo 360

Fuente: CPLT (30 de marzo del 2011)

8.3.4 Gestión documental

Con respecto a la gestión documental, el CPLT solicitó durante 2011 una consultoría que permitió desarrollar el marco conceptual de este sistema, que incluye: un diagnóstico, política de gestión documental y manual de procedimientos, tipos documentales, cuadro de clasificación documental y definición de metadata de cada documento en varios estándares y especificación de diseño de la herramienta informática que contiene los flujos documentales asociados a los procesos institucionales. Durante el año 2012, se habilitará la herramienta informática que sustenta al sistema de gestión documental con módulos de flujos documentales, repositorio documental, firma electrónica y repositorio, oficina de partes electrónica, expediente electrónico e integración los sistemas del CPLT, todo esto en plataforma Microsoft Sharepoint 2010.

8.4 HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN MÉXICO

La aplicación de la LFTAIPG está fuertemente apoyada en el uso de TICs, y la propia Ley propicia el uso de herramientas digitales para su cumplimiento. En consecuencia, desde el inicio de sus operaciones en el año 2003, el IFAI ha venido desarrollando servicios y productos informáticos dirigidos a tres audiencias:

1. Los ciudadanos,
2. Las instituciones públicas (incluyendo la Administración Pública Federal, los organismos federales autónomos y otros poderes, denominados "Otros Sujetos Obligados", así como los Estados y Municipios), y
3. Los propios servidores públicos del IFAI.

FIGURA 8.7 El desarrollo de TIC en el IFAI
Situación actual



Fuente: IFAI (30 marzo 2011)

El IFAI ha desarrollado diversos sistemas de gestión de información para facilitar el cumplimiento de la Ley mediante la automatización de diferentes servicios electrónicos gubernamentales:

1. Elaboración de solicitudes de información y de trámite de recursos de revisión a las solicitudes de información, por medio del sistema INFOMEX;
2. Publicación de la información que la Ley obliga en su artículo 7º a que las instituciones proactivamente publiquen y mantengan actualizada ("Obligaciones de Transparencia"), por medio del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) de la Administración Pública Federal;
3. Publicación de registros públicos tales como los índices de expedientes reservados¹⁵⁹; los sistemas de datos personales en posesión de la Administración Pública Federal¹⁶⁰; así como cuadros generales de clasificación archivística y la descripción de los sistemas de archivos de la APF¹⁶¹.

Además, estas tecnologías también se emplean para la difusión de la normatividad, para realizar capacitación a distancia de servidores públicos y de la sociedad, para la difusión del quehacer institucional del IFAI (por ejemplo, mediante la utilización de redes sociales), así como para gestionar eficientemente las actividades demandadas por los servicios administrativos internos del IFAI.

El desarrollo y uso de estos sistemas ha permitido acercar, facilitar y disminuir los costos en el ejercicio del derecho de acceso por parte de los ciudadanos, y de su cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Ha sido tal la relevancia de estos instrumentos que, en el tercer artículo transitorio de la reforma al Artículo 6º de la Constitución, realizada en 2007, se estableció que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, además de los municipios con población superior a setenta mil habitantes: "deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión...".

¹⁵⁹ Disponibles en: <http://indices.ifai.org.mx>

¹⁶⁰ Cuya página Web es: <http://persona.ifai.org.mx>

¹⁶¹ Que se encuentran en la página Web: <http://sicca.ifai.org.mx>

8.4.1 Transparencia activa

Con excepción de la información reservada o confidencial, la LFTAIPG establece en su artículo 7° que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y actualizar diecisiete conceptos de información, entre los que se incluyen las contrataciones, el presupuesto, el directorio y los salarios de los servidores públicos, los programas de subsidio y sus beneficiarios, concesiones, entre otros¹⁶².

Con el propósito de estandarizar la manera en que se publica esta información y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, el IFAI construyó un portal centralizado que integra estos diecisiete conceptos de información y en el que cada uno de los más de 240 sujetos obligados incorpora la información propia. Este portal, denominado Portal de Obligaciones de Transparencia y conocido familiarmente como POT, entró en operación en febrero del 2007 (disponible en <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/>). El POT tiene diferentes módulos (Módulo Administración; Módulo de Configuración y carga; Módulo de explotación, y Módulo de Evaluación) e integra en una estructura jerárquica los diecisiete conceptos de información obligatoria.

FIGURA 8.8 Portal de Obligaciones de Transparencia (POT)

¹⁶² Los diecisiete conceptos de información que la Ley establece como obligaciones de transparencia y cuya información está contenida en el POT, son: I. Estructura orgánica; II. Facultades de cada unidad administrativa; III. Directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; IV. Remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; V. Domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; VI. Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; VII. Servicios que ofrecen; VIII. Trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; IX. Información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; X. Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; XI. Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; XII. Concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; XIII. Contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable (detallando para cada contrato: Obras públicas, ...

Toda esta información puede ser usada a través de dos mecanismos. Primero, un conjunto de filtros de información, es decir, formularios que permiten filtrar la información por un criterio específico (por ejemplo, rangos de importe de contratos, periodo de una concesión, rangos de salarios, apellido de un servidor público, grupos de instituciones, sectores, etc.). El segundo mecanismo es un motor de búsqueda del tipo "Google" que permite realizar búsquedas en el contenido de la base de datos e incluso en el de los documentos con los que se da cumplimiento a este requisito legal de publicación y actualización de información (por ejemplo, las facultades de cada Unidad Administrativa de cada Institución que se encuentran plasmadas en leyes o reglamentos). El motor de búsqueda ofrece la posibilidad de listar todas las coincidencias halladas en documentos o "campos" que contienen el texto indicado en la búsqueda y despliega una lista de esas coincidencias con una breve ficha del contenido, a partir de las cuales el usuario selecciona la que considera más adecuada a su requerimiento.

El diseño de este sistema permite acceder simultáneamente a todas las obligaciones de transparencia de todo el gobierno federal desde un solo sitio de Internet, lo que permite hacer comparaciones o búsquedas “transversales”, facilitando la búsqueda de información pública y promoviendo su accesibilidad. Además, desde su página de Internet, cada institución tiene un vínculo a un POT personalizado, que es un segmento del mismo POT con información filtrada para esa institución en particular, que ostenta su identidad institucional.

En cinco años de operación, el POT representa un mecanismo innovador de acceso a la información, que ha recibido en promedio más de 10 millones de consultas por año. Asimismo, ha alcanzando los 54 millones de consultas acumuladas, como resultado de la difusión que se hace a través de los portales de cada institución.

8.4.2 Solicitudes de acceso

El IFAI ha concebido y puesto en operación INFOMEX (disponible en www.infomex.gob.mx), una herramienta tecnológica novedosa que permite solicitar información pública y que también posibilita el seguimiento de la entrega de información al propio solicitante y a la institución requerida. De esta manera, se le puede dar seguimiento a las solicitudes de información desde su ingreso hasta su arribo a las Unidades de Enlace, permitiendo al IFAI saber si las entidades han contestado dicha solicitud vía Internet. Asimismo, INFOMEX permite el seguimiento por parte del IFAI para propósitos de vigilancia del cumplimiento de esta obligación, así como para el seguimiento de los Recursos de Revisión (Reclamos o apelaciones).

FIGURA 8.9 Infomex



... los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; Monto; Nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y plazos de cumplimiento de los contratos); XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; XV. Informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

El sistema INFOMEX ha sido transferido a otras entidades gubernamentales fuera del ámbito de autoridad del IFAI. Así, además de las instituciones del Poder Ejecutivo Federal, actualmente lo emplean 25 estados (incluyendo más de 470 municipios) y 8 entidades federales, convirtiéndose en un estándar nacional “de facto”, con una interfaz, tipografía e imagen estándar de acceso, así como navegación estándar y lenguaje y nomenclatura homologados. Esto permite una experiencia homogénea para el usuario, independientemente de la institución a la que se requiera la información.

Esta herramienta contribuye a simplificar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues evita a las personas trasladarse a las oficinas gubernamentales para solicitar y recibir la información requerida. De hecho, más del 95% de las más de 700 mil solicitudes de información recibidas hasta mayo de 2012 por el Poder Ejecutivo Federal han sido realizadas por este medio.

La instrumentación de ésta y otras herramientas TICs también beneficia a las instituciones gubernamentales, ya que reducen el costo de cumplimiento de la LFTAIPG al proporcionar medios para controlar el proceso de respuesta sin necesidad de realizar inversiones en sistemas en cada institución. Además, evita el envío de documentos por medios terrestres, su impresión, reproducción y empaque, al tiempo que reduce costos innecesarios de las operaciones de la Administración Pública Federal.

8.4.3 Gestión institucional

El IFAI ha instrumentado una variedad de aplicaciones que contribuyen a hacer más eficiente el desempeño institucional y el cumplimiento de sus atribuciones. En particular, existe una aplicación G2G (Gobierno a Gobierno), llamada familiarmente "HCom" (disponible en <http://herrcom.ifai.org.mx>), que ha sido sumamente efectiva para estandarizar el proceso de gestión de los recursos de revisión, que se inicia desde INFOMEX con la interposición automática del recurso de revisión con el que es notificado el IFAI. HCom permite controlar el proceso, sus tiempos, administra el contenido y permite interactuar con los sujetos obligados requeridos, así como administrar los expedientes hasta su sustanciación. Esta herramienta ha establecido un estándar de facto como sistema de comunicación para la gestión interinstitucional.

FIGURA 8.10 Herramienta de comunicación (HCom), IFAI



Otras aplicaciones destacadas son el sistema de Índices de Expedientes Reservados, con el que se administra el Registro Público de los Expedientes clasificados como Reservados; el Sistema Persona¹⁶³, con el que se administra el Registro Público de Sistemas de Datos Personales en forma de inventario, así como herramientas estándar para la gestión del trabajo de oficina como el correo electrónico, red de datos, buzón de voz, mensajería instantánea corporativa, sistemas de gestión documental, intranet y flujos de trabajo para gestión administrativa.

Si bien el IFAI cuenta con un soporte tecnológico amplio, y ha instrumentado exitosas iniciativas en materia de TICs, todavía opera sobre la base de sistemas legados, que ofrecen soluciones aisladas, construidas ad-hoc. Asimismo, prevalece un enfoque centrado en el

¹⁶³ Disponible en: <http://persona.ifai.org.mx>

acceso a la información pública que todavía presta limitados servicios a la ciudadanía. Así, uno de los grandes retos de cara al futuro es la integración de los distintos instrumentos y sistemas (INFOMEX, POT y Zoom).

A partir de este diagnóstico, el IFAI se encuentra inmerso en un proceso de transformación hacia un modelo de organización digital: *IFAI Digital*. Este modelo, basado en Administración por Procesos y con una visión integrada de las necesidades de corto y mediano plazo, busca dar soporte a los procesos institucionales con un uso intensivo de la tecnología y un enfoque centrado en la gestión del conocimiento.

FIGURA 8.11 IFAI Digital



miércoles 5 de octubre de 2011

Este proceso de transformación conlleva el diseño del modelo de organización digital para el IFAI, rediseñando procesos y sistemas de soporte a la operación del Instituto, fijando una agenda de implementación, y finalmente estableciendo mecanismos de evaluación y seguimiento. Como parte de este rediseño de procesos y sistemas, se han identificado diversos proyectos, tal y como se indica en la Tabla 8.1.

El nuevo modelo de organización digital se rige por el principio de que el IFAI no es una organización de tecnología, sino que instrumenta servicios con ella. Por lo tanto, en términos de la estrategia de servicio, se privilegia la tercerización o *outsourcing* (todo lo no estratégico debe obtenerse del mercado en condiciones competitivas) y se evita cualquier adjudicación directa, privilegiando el procedimiento normal de licitación pública. Además se aboga por el uso de soluciones estandarizadas.

TABLA 8.1 Rediseño de proyectos y sistemas, IFAI Digital

SISTEMAS	PROYECTOS
Sistemas de Soporte a la Operación	<ul style="list-style-type: none"> a. Protección de derechos ARCO (Case Management) b. Soporte a la Inspección (Case Management) c. Solicitud de Información y Recurso de revisión (Case Management) (Hoy Infomex/ HCom) d. Vigilancia de cumplimiento de LAI y Obligaciones de Transparencia (Hoy POT) e. Expediente Digital (Hoy HCom) f. Servicios de búsqueda
Sistemas de gestión administrativa	<ul style="list-style-type: none"> a. Nómina b. Presupuesto c. Tesorería d. Contabilidad e. Gestión Documental/control de gestión (D-Mx) f. Administración de procesos/flujos de trabajo
Sistemas de Soporte Tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> a. Estaciones de trabajo colaborativo digital b. Administración del conocimiento e Inteligencia de Negocios c. Gestión de contenidos y publicación d. Seguridad informática

Fuente: IFAI (2011)

8.4.4 Gestión documental

Las TICs contribuyen a mejorar la organización de los archivos ya que permiten implementar la actualización de inventarios documentales a través de un procedimiento de registro de expedientes y documentos en un sistema de administración. De este modo, es posible la visualización de imágenes de documentos relacionados con los expedientes, así como la interrelación entre correos electrónicos y registros. No obstante, la generación indiscriminada de documentos en formato electrónico, sin un adecuado sistema que los organice y conserve, representa un riesgo latente, ya que puede dar origen a la pérdida de información relevante para las organizaciones.

El IFAI cuenta, desde enero de 2012, con una herramienta de gestión documental de archivos que se encarga de conservar los expedientes electrónicos de los archivos de Trámite, Concentración e Histórico, y preserva sus documentos electrónicos. Esta herramienta, denominada D-Mx, permite la elaboración de oficios y memoranda, integrándolos automáticamente desde su creación a un expediente electrónico, y clasificándolo en la serie documental correspondiente a partir de la estructura funcional establecida en el Cuadro General de Clasificación Archivística de la Institución.

Este sistema está basado en las principales Normas Internacionales Archivísticas: ISO 15489 para la administración de archivos, e ISAD(G)(ICA) para la descripción de archivos e ISAAR(CPF) (ICA) para archivística de registro de autoridades. Es una herramienta que habilita el cumplimiento de la LFTAIPG y demás disposiciones en materia archivística, y que fortalece el acceso a la información.

8.5 LÍMITES Y DESAFÍOS DE LAS HERRAMIENTAS TIC

Tanto el CPLT como el IFAI han avanzado notablemente en el desarrollo y uso de TICs para el óptimo cumplimiento de sus funciones en materia de transparencia y acceso a la información pública. No obstante, la implementación de dichas herramientas presenta todavía algunas limitaciones y ambos órganos garantes enfrentan retos específicos para su mejor aprovechamiento. Dichas limitaciones tienen que ver, entre otros factores, con aspectos jurisdiccionales, de capacidad institucional, o se derivan de la brecha digital existente. Entre los principales retos que deben abordar ambos órganos garantes se pueden mencionar los relacionados con la mejora de los sistemas para implementar la transparencia activa, así como con el uso de dispositivos móviles para facilitar la transparencia y el acceso a la información pública.

8.5.1 CPLT

La principal limitación que existe en la actualidad en Chile para la efectiva implementación del acceso a la información pública es la inexistencia de un Portal único de Transparencia, a través del cual un ciudadano pueda acceder a la información de transparencia activa de los sujetos obligados por ley y pueda realizar una solicitud de acceso a la información. Hasta la puesta en marcha de dicho Portal (prevista para fines del 2012), cada institución resuelve en forma particular estas necesidades.

Además, existe un heterogéneo nivel de implementación de la Ley de Transparencia a nivel municipal (a más de un año de entrada en vigor de la Ley de Transparencia, los municipios son los organismos más requeridos ante el CPLT con el 24,3% de casos ingresados). Una razón que explica esta situación son las dispares capacidades institucionales de los municipios, que dificultan la generación, almacenamiento y publicación de información relevante. Por otro lado, el desarrollo de herramientas TIC a nivel municipal es muy diverso.

8.5.2 IFAI

Una limitación comparativa en términos de simplificar a todas las personas el acceso a la información a través del uso de nuevas tecnologías es la brecha digital existente en México. De acuerdo con cifras oficiales, sólo el 32% de la población tiene acceso a Internet¹⁶⁴, lo cual significa que más de dos terceras partes de la población no puede acceder a los beneficios del ejercicio del derecho de acceso a la información pública por medios electrónicos, sino sólo por medios tradicionales como la ventanilla de atención de las Unidades de Acceso.

Por otra parte, a pesar del éxito que supone la adopción del Sistema INFOMEX, una limitación deriva del hecho de que, por las autonomías constitucionales de cada autoridad, existen 40 sistemas INFOMEX iguales pero electrónicamente separados¹⁶⁵. El desafío que se plantea en este caso (y que ya está siendo abordado) es unificar los distintos sistemas a través de instrumentos tecnológicos de modo que, si bien el control y la administración de cada sistema pertenece a la jurisdicción de la autoridad correspondiente (federal, estatales, del Distrito Federal y municipales), se ofrezcan facilidades a los usuarios y se transparenten estas fronteras jurídicas.

Un particular desafío que enfrenta el IFAI radica en habilitar mecanismos de acceso a “activos” de información pública ya disponibles mediante dispositivos móviles. En México hay más de 87 millones de teléfonos celulares y habilitar servicios de acceso a información pública por este medio permitiría acercar el derecho a muchas más personas, incrementando el valor de la información pública para el ciudadano.

Otro reto relevante para el IFAI, en colaboración con las instituciones del Poder Ejecutivo Federal, es la instrumentación de iniciativas estratégicas de transparencia focalizada, encaminadas a difundir proactivamente información de asuntos coyunturales mediante minisitios en los que se ofrece a la sociedad información relevante¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Conforme al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/modutih10.asp>

¹⁶⁵ Número total de sistemas INFOMEX construidos: 7 sistemas desarrollados más no operantes y 34 sistemas en operación. Vid. p. 173.

¹⁶⁶ Existen ejemplos en México como el del Gobierno del Distrito Federal, que ha emprendido esta estrategia para temas relevantes tales como la construcción de la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo metro y la construcción de una Autopista Urbana. Ver <http://www.transparencia.linea12.df.gob.mx/index.jsp> y <http://www.autopistaurbana.mx> respectivamente.

8.6 GOBIERNO ABIERTO

Las TICs contribuyen a definir una nueva manera de gobernar llamada Gobierno Abierto. Gobierno Abierto se define como “la transparencia de las acciones de gobierno, la accesibilidad de los servicios e información del gobierno, y receptividad del gobierno a nuevas ideas, demandas y necesidades”¹⁶⁷. Se considera una plataforma para identificar los mecanismos por medio de los cuales el gobierno puede trabajar en colaboración con los ciudadanos y la sociedad civil para crear conjuntamente valor público¹⁶⁸.

La *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA, o también *Open Government Partnership* – OGP, por su nombre en inglés) es una iniciativa multilateral, lanzada oficialmente el 20 de septiembre del 2011. Esta iniciativa está orientada a lograr compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la mejora de servicios públicos, aumentar la integridad pública, lograr un manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas y la construcción de comunidades más seguras, basados siempre en los principios fundamentales de ampliar la disponibilidad de la información para el ciudadano por medio del uso de nuevas tecnologías para aumentar esta capacidad de los individuos en el acceso y uso de información y para mejorar la gobernabilidad¹⁶⁹.

México es uno de los ocho gobiernos fundadores y Chile es uno de los países de América Latina que ya ha expresado su voluntad y compromiso de sumarse a la iniciativa, presentando su correspondiente Plan de Acción, documento que contienen los compromisos de gobierno para superar cada uno de los retos antes referidos. La *Alianza* aún no ha establecido principios o procedimientos definidos acerca del papel que deben desempeñar los órganos autónomos como el CPLT y el IFAI. Hasta el momento, la experiencia de ambos órganos garantes en cuanto a su participación en la elaboración de los Planes de Acción correspondientes ha sido muy distinta. No obstante, ambos organismos se encuentran trabajando conjuntamente y con otros órganos garantes en la definición de dicho papel.

8.6.1 Gobierno abierto en Chile: CPLT

Si bien no existe en Chile una política integrada de Gobierno Abierto, en los últimos años se han puesto en práctica una serie de iniciativas realizadas en forma particular por algunas instituciones. Por ejemplo, el Ministerio de Educación (a través de su página Web <http://data.mineduc.gob.cl>) pone a disposición de los ciudadanos los datos del sistema escolar chileno y la Biblioteca del Congreso Nacional (a través de su portal <http://datos.bcn.cl>) ofrece documentación y acceso a cada uno de los componentes de la infraestructura existente, tales como: documentación para entender los datos publicados, ontologías modeladas e implementadas, acceso a Endpoint SPARQL y herramientas de visualización de datos.

Por su parte, el Consejo para la Transparencia ha desarrollado una iniciativa propia sobre catálogo y publicación de datos abiertos. Como resultado de esta iniciativa, se publican datos referidos a los casos del CPLT¹⁷⁰. Esta iniciativa se encuentra en el mapa mundial de datos abiertos <http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/>.

Existen también proyectos de la sociedad civil que hacen uso de datos públicos y privados, tales como la Iniciativa Chile Datos (<http://datosabiertos.cl>) y las descritas en el mismo sitio bajo la categoría de otras iniciativas (<http://datosabiertos.cl/recursos/otras-iniciativas>).

Chile ha suscrito los principios de la *Alianza para el Gobierno Abierto*¹⁷¹. Como parte de los compromisos adquiridos en el marco de esta iniciativa, el Gobierno de Chile ha elaborado un Plan de Trabajo de Gobierno Abierto¹⁷². Este Plan de Acción fue sometido a consulta pública a partir del 23 de diciembre de 2011 (mediante una Mesa de Trabajo y un mecanismo de consulta ciudadana vía Web y correo electrónico)¹⁷³. El CPLT, junto con otros organismos autónomos y el Poder Ejecutivo, integra el grupo de trabajo encargado de coordinar la ejecución y revisión del Plan de Acción, aunque no se ha definido claramente su papel. En este sentido, el CPLT se beneficiará de las experiencias y lecciones aprendidas que puede proveer el IFAI (ver a continuación).

¹⁶⁷ OCDE 2005, “Public Sector Modernization: Open Government,” OECD Policy Brief, February.

¹⁶⁸ OCDE 2011, “The Call for Innovative and Open Government: An overview of country initiatives”.

¹⁶⁹ La Declaración de Gobierno Abierto se basa en cuatro principios fundamentales: 1) Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; 2) Apoyar la participación ciudadana; 3) Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en la administración pública; 4) Aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura gubernamental y la rendición de cuentas. Para más información, ver <http://www.opengovpartnership.org/>

¹⁷⁰ Más información: <http://www.consejo.transparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/pcatalogo.html>

¹⁷¹ Ver <http://www.opengovpartnership.org/countries/chile>

¹⁷² El órgano responsable de elaborar dicho Plan es la Unidad de Modernización del Estado y Gobierno Electrónico, dentro del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Más información sobre las propuestas incluidas en el Plan en http://163.247.57.65/ogp/images/Plan_%20Accion_211211.pdf

¹⁷³ La síntesis de los comentarios recibidos está disponible en <http://www.probidadytransparencia.gob.cl/ogp>

8.6.2 Gobierno abierto en México: IFAI

El enfoque inicial de gobierno abierto en México deriva del Artículo 7° de la LFTAIPG y se instrumenta a través del POT, siguiendo el espíritu del principio de máxima publicidad consagrado en el Artículo 6° de la Constitución. Las iniciativas institucionales de innovación tecnológica están dirigidas al cambio del paradigma actual de solicitudes de información, hacia un modelo de autoservicio en materia de acceso a la información pública.

Una iniciativa representativa del nuevo modelo es la integración de los repositorios de todas las iniciativas de información pública mediante un mecanismo común de búsqueda y organización de información, que consolidará, mediante la fusión de las tres herramientas existentes (POT, ZOOM e INFOMEX) un portal que integre la información de todas las fuentes (respuestas a solicitudes de información, resoluciones de recursos de revisión, documentos complementarios para la sustanciación de controversias, obligaciones de transparencia, principales sitios de "transparencia" de las instituciones públicas, etc.) con el fin de presentar la información pública de una forma más atractiva para el ciudadano y desde un solo punto, evitando así la necesidad de saber exactamente la ubicación de cada concepto. Se busca modificar el concepto de transparencia "pasiva" o "por requerimiento" hacia el de transparencia "activa", basándose en el principio de máxima publicidad.

El compromiso de México con el Gobierno Abierto se profundizó al formar parte del Comité Directivo de la AGA. De este modo, se reconoce que la ciudadanía no sólo demanda gobiernos transparentes, sino también que los gobiernos sean socialmente responsables y rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones. Se asumió así el compromiso de responder a las crecientes exigencias de un mayor grado de participación e inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos.

El proceso de desarrollo del Plan de Acción de Gobierno Abierto en México ha sido distintivo y ha contado con un papel activo del IFAI¹⁷⁴. México, como país fundador de la Alianza, presentó un Plan de Acción enfocado en cuatro grandes retos: mejorar los servicios públicos; aumentar la integridad pública; administrar los recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia, y mejorar la rendición de cuentas corporativa.

Para cumplir con los compromisos del Plan de Acción, se adoptó un mecanismo institucional de diálogo de doble vertiente. Por una parte, entre el IFAI y la Secretaría de la Función Pública y, por otra, entre estas dos instancias y las diversas organizaciones de la sociedad civil. El mecanismo de diálogo (denominado *Secretariado Técnico Tripartita*) sigue un esquema similar al del Comité Directivo de la AGA, pero con algunas notas distintivas: participa la Administración Pública Federal, representada por la Secretaría de la Función Pública, las Organizaciones de la Sociedad Civil, y el IFAI. Estas tres partes tienen voz y voto en el desarrollo de proyectos y el establecimiento de compromisos de gobierno abierto.

Este mecanismo de diálogo institucionalizado se ha convertido en un compromiso más derivado de la AGA, que no sólo ha abierto canales permanentes de comunicación, sino que otorga cualidades distintivas al Plan de Acción de México. Primero, se ha logrado un avance en las propuestas inicialmente incluidas en el Plan de Acción. Segundo, se cuenta con un acuerdo entre dependencias públicas y organizaciones de la sociedad civil, estableciendo un calendario concreto para la consecución de resultados. Tercero, ha permitido detectar restricciones técnicas y presupuestarias en algunas dependencias públicas, lo que ha propiciado que los proyectos originales fueran reformulados.

Como parte de su contribución a la AGA, México identifica los esfuerzos realizados en materia de gobierno abierto¹⁷⁵, y específicamente los avances realizados en el uso de tecnologías para la mejora de los servicios públicos. En concreto, se destacan las siguientes iniciativas:

- **Portal Ciudadano (www.gob.mx)**: concluido en la primera de sus tres etapas de desarrollo, es un buscador que presenta toda la información gubernamental de México de manera

¹⁷⁴ Para más detalles sobre el proceso de desarrollo del Plan de Acción de México, ver Anexo 3.

¹⁷⁵ "Plan de Acción de México". Alianza para el Gobierno Abierto. Septiembre 20, 2011. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/countries/mexico>

indexada. Con esta herramienta, cualquier ciudadano puede encontrar información oficial para atender sus necesidades, siendo un servicio que ofrece el gobierno a la ciudadanía.

· **Acuerdo de interoperabilidad de datos abiertos:** es la piedra angular de la nueva política de gobierno electrónico en México, ya que permite avanzar en el desarrollo de sistemas que hagan posible los intercambios digitales interoperables; publicar todos los datos, conforme a las definiciones de datos crudos, propiciando la integración de procesos relacionados con servicios digitales, y utilizar las plataformas y sistemas de información comunes.

· **Desarrollo de herramientas electrónicas de búsqueda de resoluciones de órganos reguladores en telecomunicaciones y energía:** permitirán que la ciudadanía conozca las resoluciones y recomendaciones de estos órganos ya sea por año, tema, o unidad administrativa. Esta propuesta fue formulada por organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el marco de AGA y en el próximo año se trabajará coordinadamente para concretar la creación de tales herramientas de búsqueda. Actualmente, el órgano regulador en materia de competencia (Comisión Federal de Competencia) cuenta con un buscador desarrollado en los términos que plantean las OSC.

· **Publicación de los padrones de beneficiarios de programas de subsidios gubernamentales y formatos abiertos:** con el espíritu de facilitar a la ciudadanía el acceso a la información y lograr la mejora de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, bajo el liderazgo del IFAI se han iniciado los trabajos que permitan la publicación de los padrones de beneficiarios de los programas de subsidios gubernamentales en formatos abiertos y libres.

· **Premio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional:** Este premio, incentiva aquellos proyectos tanto de las instituciones públicas, como de organizaciones de la sociedad civil y personas físicas, que, por medio del uso de TIC promueven una gestión más transparente y den cuenta del uso de la información pública por parte de la sociedad. Con ocasión de su segunda edición (2012) el IFAI ha buscado alinear los ejes temáticos de participación, del premio, con los 4 retos suscritos por México en el marco de la AGA¹⁷⁶.

Adicionalmente, como parte de los compromisos de la Administración Pública Federal con la sociedad civil, México está trabajando en la elaboración de un sitio en internet sobre la Alianza para el Gobierno Abierto con el propósito de informar a la ciudadanía y la sociedad civil. En dicho sitio (<http://aga.org.mx>) se difundirán las acciones de la administración pública mexicana, así como los planes de acción y compromisos alcanzados por México como parte de la AGA.

Este portal servirá también para invitar a que las organizaciones de la sociedad civil emitan sus comentarios respecto al gobierno abierto, el rol de las TICs, y los procesos de consulta pública, entre otros temas. A medida que se generen avances en los planes de acción, se enriquecerá la página con información sobre dichos avances, cumpliendo así con el compromiso de transparencia por parte de la Administración Pública Federal.

El modo en que México se ha comprometido a superar los retos en beneficio de una mejora en la sociedad, por medio del Secretariado Técnico, ha permitido la apertura de canales de comunicación permanente entre el gobierno y la sociedad.

Durante el mes de septiembre de 2012, México deberá contar con un primer corte sobre el cumplimiento de los compromisos adoptados bajo la AGA. No obstante, algunos compromisos tendrán una continuidad posterior a septiembre de 2012, lo cual permitirá continuar con los trabajos en torno a gobierno abierto durante la siguiente administración bajo la premisa de perpetuar la construcción de una mejor y más informada sociedad con mayor participación en las decisiones del gobierno.

¹⁷⁶ La información relacionada con esta iniciativa y sus proyectos puede encontrarse en <http://premiotransparencia.org.mx>.

8.7 CONCLUSIÓN

En México, el uso de TICs ha sido trascendental para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Desde su creación, el IFAI ha empleado extensivamente herramientas tecnológicas para ofrecer servicios: a los *ciudadanos*, facilitando el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública; a las *instituciones*, para propiciar y facilitar el cumplimiento del acceso a documentos públicos; y al propio *Instituto*, para vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG y así hacer más eficientes las tareas institucionales. Estas herramientas han propiciado, asimismo, el uso extensivo de la información gubernamental, permitiendo que actores clave de la actividad económica, política y académica puedan tener acceso a la información pública y puedan emplearla con relativa facilidad, con costos muy bajos de transacción, y en períodos muy breves.

El IFAI ha implementado tres herramientas TIC que definen la visión institucional del acceso a la información pública gubernamental en el Poder Ejecutivo Federal: INFOMEX, el POT, y el Buscador de Información Pública "Zoom". Estos instrumentos son útiles para solicitar información específica, publicar las 17 categorías de información que proactivamente se publican y actualizan continuamente, y buscar información en solicitudes de acceso y sus respuestas, recursos de revisión, así como estudios e investigaciones realizadas por el IFAI para la sustanciación de los recursos.

El gran volumen de consultas sobre "transparencia activa" y la cantidad de solicitudes de información recibidas (más de 750 mil en nueve años) son indicadores de cómo las TIC han facilitado el ejercicio del derecho de acceso. Por ejemplo, 96% de las solicitudes recibidas han sido realizadas a través del sistema de solicitudes de información INFOMEX. Además, las TIC han servido para agilizar las respuestas a las solicitudes de acceso a la información. Si bien la Ley obliga a las instituciones públicas a responder a las solicitudes de información en un periodo de 20 días hábiles, el tiempo promedio de respuesta de todas las instituciones es menor a 15 días hábiles.

Para el IFAI, el objetivo actual es implementar un modelo basado en la generación y disponibilidad pública de datos como producto de los procesos gubernamentales, a partir de las propias reglas de funcionamiento de cada proceso. El fin último es que el ciudadano pueda acceder directamente a dichos datos, así como a documentos públicos e información determinada, sin la intervención de los servidores públicos – es decir, facilitando que los sistemas "publiquen" como producto final la información que deba ser pública, para ser consumida directamente desde los portales institucionales. De esta manera, también se empodera a los ciudadanos mexicanos en el uso de la información pública y el ejercicio de la rendición de cuentas.

En el caso de Chile, el uso de TICs ha sido también fundamental para la efectiva implementación de la Ley de Transparencia. Así, SEGPRES puso a disposición de los órganos de la Administración Central del Estado un Sistema de Gestión de Solicitudes (SGS) y diseñó un sistema específico para el control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de las dependencias. Sin embargo, a pesar de estos desarrollos, aproximadamente un 60% de los organismos públicos no ha adoptado las soluciones tecnológicas propuestas por el Ejecutivo, lo que genera una gran heterogeneidad en términos de las herramientas tecnológicas utilizadas.

Por su parte, el CPLT ha desarrollado diversas herramientas TIC para facilitar la implementación del régimen de transparencia y acceso a la información pública, atendiendo solicitudes de acceso a la información, consultas relativas a la ley, dar seguimiento y mejorar la gestión de los casos de amparos y reclamos, e informar a los ciudadanos de los estados de los casos y las decisiones que el CPLT ha ido adoptando (por ejemplo, el Sistema de Atención de Consultas, el Sistema de Atención de Casos, o el SITRET para el ingreso de solicitudes, entre otros). Además, el CPLT desarrolló un Mapa de Sistemas que da una respuesta tecnológica a los procesos internos del órgano garante. Por último, con respecto a gestión documental, en 2011, el CPLT realizó una consultoría que permitió desarrollar el marco conceptual de este

sistema, por lo que durante 2012 ya se habilitará la herramienta informática que sustenta al sistema de gestión documental.

Uno de los grandes desafíos para el CPLT, en colaboración con SEGPRES, es la puesta en marcha del Portal de Transparencia del Estado, una plataforma única para la tramitación de solicitudes de acceso y para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa que homogeneice las soluciones tecnológicas en beneficio de una implementación más efectiva del régimen de transparencia.

El compromiso de México y Chile con el Gobierno Abierto se expresa en la participación de ambos países en la *Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)*, especialmente en sus esfuerzos para la elaboración y revisión de los correspondientes Planes de Acción nacionales. Como se ha señalado, la experiencia de ambos órganos en la elaboración de los Planes de Acción respectivos ha sido muy diferente (con un papel mucho más activo en el caso de México por ser miembro fundador de la AGA). No obstante, tanto el CPLT como el IFAI están trabajando conjuntamente en la definición de las funciones que los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pueden cumplir en relación a esta iniciativa multilateral.



CAPÍTULO 9
CONCLUSIÓN

9.1 INTRODUCCIÓN

El acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en parte fundamental de la agenda pública en América Latina durante los últimos años. Las funciones de garantía, fiscalización, regulación y promoción que desempeñan los órganos garantes de acceso a la información resultan clave para hacer efectiva la implementación de las políticas de transparencia. Este trabajo ha destacado la importancia de la estructura, funcionamiento administrativo y gestión interna de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información como determinantes de su rendimiento y del eficaz cumplimiento de sus funciones. Entender dicho funcionamiento y operación interna es de crítica importancia para fortalecerlos y para contribuir a la implementación efectiva del acceso a la información gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas.

Este capítulo presenta, en primer lugar, los principales hallazgos y lecciones aprendidas del intercambio de conocimiento y experiencias entre los órganos garantes de transparencia y acceso a la información de Chile (Consejo para la Transparencia, CPLT) y México (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI). En segundo lugar, extrae lecciones generales e implicaciones de políticas públicas para autoridades y personal técnico de los órganos garantes, así como expertos, que buscan entender mejor las condiciones que fortalecen la transparencia y el acceso a la información, así como la contribución específica de los órganos garantes. Estas lecciones aspiran a ser de aplicación general más allá de los países estudiados y de América Latina, en particular para otros países que buscan establecer y/o fortalecer las funciones de regulación, garantía y supervisión de los regímenes de transparencia y acceso a la información.

9.2 PRINCIPALES HALLAZGOS DEL INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTO ENTRE LOS ÓRGANOS GARANTES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE CHILE Y MÉXICO

Dado que la transparencia y el acceso a la información son un área de adopción reciente a nivel internacional, los órganos garantes pueden beneficiarse especialmente del intercambio mutuo de experiencias, prácticas, desafíos y soluciones a problemas comunes. El aprendizaje adquirido por cada organismo puede generar conocimiento útil para otros y contribuir a desarrollar agendas compartidas para consolidar y perfeccionar los regímenes de acceso. El CPLT y el IFAI se han comprometido con dos experiencias de esta naturaleza, un Piloto de Intercambio de Experiencias entre ambos organismos, que da origen al presente documento, y la Red de Transparencia y Acceso a la Información (Red RTA)¹⁷⁷.

El intercambio de conocimiento y experiencias entre los órganos garantes de Chile y México que sirvió de base para la realización de este trabajo ofrece importantes lecciones sobre este tipo de procesos y permite identificar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad. Este ejercicio ha representado una importante contribución para comprender el potencial de estos mecanismos para cambiar, transformar, fortalecer o generar nuevas o mejoradas capacidades, prácticas, políticas, productos, tecnologías, servicios o percepciones públicas de los órganos garantes. En este sentido, estas lecciones resultan muy valiosas para informar las actividades de otros órganos garantes, así como para fortalecer nuevas experiencias de intercambio de conocimiento entre distintos órganos garantes¹⁷⁸. A continuación se presentan cinco lecciones especialmente relevantes, extraídas de la experiencia de los participantes en este programa de intercambio.

¹⁷⁷ Ambos proyectos han contado con apoyo financiero del Banco Mundial. El Piloto ha sido financiado por el Instituto del Banco Mundial y la RTA ha sido financiada por la Donación IDF (P117937) con el CPLT.

¹⁷⁸ Véanse en el Anexo 4 las preguntas de evaluación del piloto contestadas por el CPLT y el IFAI.

Primero: la satisfacción con los intercambios de conocimiento, y su efectividad, aumentan cuando las expectativas de quienes participan están alineadas.

Las expectativas con que los participantes enfrentan el proceso de intercambio de conocimiento determinan su grado de satisfacción con el desarrollo del mismo y con sus resultados. Los participantes evalúan el proceso y los resultados de acuerdo con sus expectativas previas. Por ejemplo, si los participantes esperan que el proceso incluya instancias de evaluación de las experiencias para identificar reformas o mejoras, o que como resultado del proceso de intercambio se produzcan acuerdos de cooperación técnica, no estarán satisfechos si las actividades se centran solamente en el intercambio de información. Por el contrario, participantes que no esperan este tipo de resultados, se mostrarán reacios a asumir compromisos de colaboración.

Congruentemente, hay que tener en cuenta que las expectativas de quienes participan en los procesos de intercambio de conocimiento no necesariamente coinciden. Muchas veces las autoridades de los organismos participantes tienen expectativas diferentes a las del personal técnico que se involucra directamente en las actividades de intercambio. Asimismo, las expectativas de algunos participantes se centran en los productos finales del intercambio (por ejemplo, una publicación, una conferencia, etc.), mientras que otros valoran el proceso de intercambio en sí mismo. Por otra parte, las expectativas de los participantes pueden variar a lo largo del proceso de intercambio, bien como resultado del tiempo transcurrido, de transformaciones en las instituciones, del recambio del personal que participa en las actividades de intercambio, o del propio proceso de intercambio de conocimiento, entre otros factores.

La diversidad de expectativas, así como el hecho de que no son estáticas y varían a lo largo del proceso, debe ser reconocida explícitamente. Es importante conocer las expectativas de las instituciones involucradas, así como del personal que participará en las actividades de intercambio, desde el inicio, e incorporar en la medida de lo posible dichas expectativas en el diseño de las actividades y productos que resultarán del intercambio. Asimismo, puede resultar útil realizar ejercicios de consulta y evaluación a medida que se desarrolla el proceso de intercambio.

Estas instancias de análisis de las expectativas y de diagnóstico permiten que, en aquellos casos en que ciertas expectativas no puedan ser acomodadas, los participantes lo sepan de antemano y cuenten con información suficiente sobre las razones por las cuales el proceso priorizará otras expectativas. Asimismo, permiten que los participantes tengan información clara acerca de qué se espera de ellos y cómo pueden contribuir al desarrollo del intercambio, y ayudan a consensuar el proceso de trabajo, los productos y los objetivos. Por último, en la medida en que se tengan en cuenta los intereses del personal técnico que participan en los intercambios, se aumenta la apropiación del proceso por parte de los participantes. De este modo, se contribuye a aumentar el grado de satisfacción de todos los participantes.

Segundo: distintas actividades de intercambio de conocimiento ofrecen oportunidades para el aprendizaje mutuo de los participantes.

El aprendizaje mutuo de los participantes puede lograrse a través de distintas herramientas, instrumentos o actividades. La metodología o diseño del intercambio de conocimiento debe combinar diversos tipos de actividades e instrumentos, incorporando instancias virtuales y presenciales de intercambio de información y discusión, así como otras herramientas de trabajo colaborativo.

En general, los participantes valoran particularmente las instancias que suponen algún tipo de contacto cara a cara con sus colegas y contrapartes. En este sentido, el uso de videoconferencias es considerado especialmente valioso por los participantes, que lo toman como un buen sustituto de una reunión

“Tengo que saber a qué voy, qué voy a tener y qué no; finalmente lo importante es para qué me va a servir este intercambio”.

“Las videoconferencias entregan un cara a cara que es irremplazable. Te compromete”.

presencial y como un instrumento que, no sólo permite el diálogo y el intercambio fluido de opiniones, sino que también facilita el establecimiento de compromisos concretos entre las partes.

“Creo que la videoconferencia fue muy buena, el hecho de compartir la mesa e intercambiar miradas, siempre es bueno. Cuando un tema es explicado y conversado toma valor”.

Asimismo, se considera especialmente valioso el proceso interno de cada institución que precede a la preparación de los materiales y contenidos a presentar durante la videoconferencia. En muchos casos, esto supuso un aprendizaje interno para cada organismo, que debió establecer una metodología interna y emprender un proceso de coordinación y comunicación entre distintas unidades para recopilar, elegir, consensuar y validar la información a ser presentada a sus contrapartes.

Consecuentemente, los participantes valoran también las instancias cara a cara de intercambio por medio de talleres y reuniones de trabajo, en la medida en que permiten acotar mejor los temas y centrar más el debate, así como dar seguimiento a los productos acordados como resultado del proceso de intercambio. Este tipo de instancias permitirían avanzar del mero intercambio de información hacia instancias de evaluación o formulación de acuerdos. Las oportunidades para intercambiar opiniones directamente, cara a cara, permite concretar temas y revisar posibilidades de actuación con mayor detalle.

“Nos juntamos ambos organismos y realizamos un comparativo sobre distintas prácticas respecto de una misma materia. Esto nos permitió discutir con más foco y no generalidades”.

La existencia de una instancia final de conclusión del proceso de intercambio, independiente de los productos concretos que puedan derivarse de la experiencia, es considerada de vital importancia. Esta instancia de conclusión permitiría la evaluación del intercambio, la generación de conclusiones y recomendaciones y, en última instancia, la construcción de consensos técnicos e institucionales acerca de retos y oportunidades comunes que puedan ponerse a disposición de otros.

Tercero: definir una metodología y un proceso apropiados para el intercambio de experiencias es tan importante como los contenidos y la información que se comparten.

La satisfacción de los participantes depende no sólo de los contenidos substantivos y experiencias compartidas, sino de la metodología del proceso de intercambio y de su puesta en práctica. Claramente, los participantes diferencian dos tipos de objetivos: intercambiar información y conocimientos (contenidos) sobre temas específicos que hacen a la gestión y funcionamiento de los órganos garantes, por un lado, y definir y poner en práctica un proceso eficiente para hacerlo, por el otro.

Se hace hincapié en el trabajo preparatorio previo a las actividades de intercambio. Así, entre las preocupaciones por el proceso y la metodología destacan la necesidad de definir de modo participativo y colaborativo los temas del intercambio; especificar los alcances y productos por tema; formalizar y estandarizar los temas o contenidos de interés seleccionados para el intercambio; y definir una pauta común para recopilar materiales e insumos a ser presentados en discusiones, videoconferencias, o talleres, entre otros.

Se señala también la necesidad de discutir y acordar el procedimiento para el intercambio y los canales de comunicación entre los organismos participantes. Por ejemplo, definir vías de comunicación entre los participantes; identificar contrapartes en cada institución; o incorporar instancias de trabajo más operativas (por ejemplo, vía email). También debe tenerse en cuenta para la planificación que los requerimientos de las actividades no deben superar el tiempo y los recursos que los participantes están dispuestos a destinar al proyecto. Además, se destaca la necesidad de mantener informados a los participantes a través de todo el proceso, particularmente una vez que terminan las actividades de intercambio y se están desarrollando los productos acordados.

“Faltó una especie de escribano que nos entrevistara y fuese capaz de interpretar la visión de todos respecto a esta actividad”.

El desarrollo de instrumentos adecuados para recoger y sistematizar la información y experiencias susceptibles de compartir con otros o que resultan del proceso de intercambio aparece como una preocupación fundamental. Por ejemplo, el uso de cuestionarios o guías de preguntas para recoger información resulta a veces de difícil implementación porque requiere mucho trabajo previo para consensuar y definir las preguntas, seguimiento continuo, y plantea retos de coordinación y agenda al interior de cada organismo. En este sentido, los participantes valoran la existencia de un coordinador del proyecto, así como el uso de instancias complementarias y más personalizadas como entrevistas personales, que permiten precisar la información recogida y, sobre todo, ayudan a identificar los objetivos y necesidades comunes para hacer más eficiente el intercambio.

“Sería importante que el encargado de llevar el proyecto pudiera sostener encuentros presenciales con las partes involucradas para obtener precisiones a las narrativas derivadas del intercambio. De esta manera sería más fácil identificar las necesidades y objetivos comunes del proyecto”.

Cuarto: los beneficios derivados de los procesos de intercambio de conocimiento son de distinto tipo y alcance.

Los participantes identifican muy distintos tipos de beneficios derivados del proceso de intercambio de experiencias con otros órganos garantes. Algunos beneficios son internos al órgano garante y otros son externos. Estos últimos se refieren, en algunos casos, al papel que cumple el organismo en la implementación del régimen de transparencia y acceso a la información, pero en otros casos tienen que ver directamente con los productos del intercambio de conocimiento y cómo agregan valor a las actuaciones del órgano garante. Asimismo, algunos de estos beneficios son de corto plazo, mientras otros presentan un horizonte temporal más amplio.

Entre los beneficios internos se destaca el aprendizaje organizacional que supone para los órganos garantes el acometer, en muchos casos por primera vez, un ejercicio interno de documentación de procedimientos, procesos, prácticas, y experiencias. El proceso de recogida y sistematización de información supone un reto interno, por ejemplo en términos de coordinación, pero también contribuye de forma fundamental a generar y mantener la memoria institucional. Además, este tipo de intercambio sirve como sistema de retroalimentación y favorece que los organismos evalúen sus propias prácticas, procedimientos y formas de operar, y que incorporen información valiosa.

“A corto plazo, hemos aprendido que la documentación de los procesos es esencial en una institución. Se va creando una memoria institucional. A largo plazo, la publicación permitirá expandir la cartera de “clientes” del IFAI, así como proveerles de un insumo que les permita analizar dos modelos diferentes para que apliquen aquel que les parezca más conveniente”.

Por otra parte, los beneficios externos identificados por los participantes tienen que ver, en algunos casos, con las funciones y atribuciones de los órganos garantes en relación con el régimen de transparencia y acceso a la información, e incluso con los retos y amenazas que el efectivo cumplimiento de dichas funciones puede enfrentar. Pero a más largo plazo, la ambición de los organismos es contribuir a la mejora de otros organismos similares, es decir, que el intercambio sirva para proporcionar a otros un análisis basado en evidencia empírica de lo que funciona y lo que no funciona y por qué, y que éstos puedan incorporarlo en su operación y funcionamiento.

“Los mexicanos nos mostraron, con bastante antelación, que era esperable que en Chile se generaran proyectos tendientes a limitar ámbitos de transparencia en ciertos sectores. Nos mostraron evidencias, que tenían que ver muchas veces con determinaciones del propio IFAI – el contexto sectorial reaccionaba con proyectos tendientes a limitar la transparencia. La transparencia puede ser incómoda en el ejercicio de la gestión pública, y el proceso de asumirla como una exigencia es lento. Y nos dimos cuenta de que esto efectivamente ocurrió (más tarde en Chile)”.

En otros casos, los beneficios son más a corto plazo, y se refieren al impacto directo del proceso de intercambio de conocimiento y de los productos de dicho intercambio. Por ejemplo, los participantes identifican como un beneficio el contar con productos concretos (como una publicación), o el conocer la perspectiva de otro organismo en relación a un tema o problema

común que deben resolver. También se destaca entre los beneficios externos el hecho de que el proceso de intercambio de conocimiento ayude a identificar e incluir en la agenda de los organismos temas de trabajo que, de otro modo, hubiesen pasado desapercibidos, así como a adoptar nuevas herramientas de gestión. Asimismo, a través del intercambio se identifican oportunidades de colaboración. En este sentido, la posibilidad de que este tipo de procesos se repitan periódicamente o lleguen a generar mecanismos más institucionalizados de cooperación a largo plazo se considera particularmente deseable.

“El principal beneficio es que sienta las bases y formaliza un proceso de intercambio en el largo plazo, donde existe un compromiso de colaboración y fortalecimiento de la región en los temas de transparencia. Bajo este escenario, todos ganamos, cada organización exponiendo sus modelos de trabajo y con esto evaluando de manera permanente su quehacer y también la posibilidad de identificar buenas prácticas que resultan bajo condiciones similares. También será posible (en el futuro), construir algo en conjunto, por ejemplo, un indicador de transparencia para la región”.

Quinto: el impacto de los procesos de intercambio de conocimiento es mayor y más duradero si se incorpora a otros actores, se conectan con otras iniciativas, o dan lugar a instancias de cooperación a largo plazo.

El impacto de un proceso de intercambio de conocimiento es la contribución demostrable que dicho intercambio genera en términos individuales, organizacionales, o a nivel del régimen de transparencia y acceso a la información, al fortalecer la capacidad y el rendimiento de los órganos garantes y de su personal técnico, incrementar la efectividad de sus actuaciones, o mejorar la calidad de sus procesos internos, entre otros. Los procesos de intercambio de conocimiento incluyen diversas y complejas actividades que pueden generar dicho impacto a distintos niveles y en distintos ámbitos.

Una condición fundamental para maximizar el impacto de este tipo de intercambios es involucrar a otros actores interesados. Establecer y sostener relaciones con distintas contrapartes y colaboradores es fundamental para generar nuevas ideas, recoger información sobre las necesidades del entorno y conciliar diferentes perspectivas.

“Nos ayudó a imaginarnos cómo iba a ser el trabajo de la RTA. Luego de esta experiencia nos dimos cuenta de que hay que proponer una agenda completa, grupos de trabajo y orientar el trabajo a la acción (...) concentrarnos en micro proyectos acotados, relacionados con las funciones de cada uno en su organismo, de mediano y corto plazo”.

Del mismo modo, dicho impacto se ve fortalecido cuando los intercambios de conocimiento no son iniciativas aisladas, sino que generan mecanismos más estables de intercambio de información (entre los mismos actores, o con otros organismos), o se conectan con otras iniciativas semejantes. En este sentido, la participación en este tipo de iniciativas genera también un aprendizaje sobre el proceso mismo de intercambio que los participantes pueden emplear para mejorar la efectividad y el impacto de otros procesos similares. Así, la experiencia piloto de intercambio de conocimiento entre el CPLT y el IFAI es apreciada por ambos organismos como una contribución fundamental a su cooperación para la puesta en marcha de una red de intercambio de conocimientos entre órganos garantes de distintos países: la Red de Transparencia y Acceso a la Información (Red RTA)¹⁷⁹. Esta red busca generar un espacio permanente de diálogo, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias entre autoridades en materia de transparencia y derecho de acceso a la información.

Lecciones destacadas del proceso de intercambio de conocimiento:

- Coordinar expectativas
- Incluir distintos tipos de actividades, incorporando instancias de conclusión y evaluación
- Privilegiar el proceso tanto como el contenido
- Considerar las múltiples y variadas contribuciones del proceso
- Incorporar otros actores y vincularse con otras iniciativas

¹⁷⁹ Para más información, véase www.redrta.org.

9.3 PRINCIPALES HALLAZGOS DEL ANÁLISIS COMPARADO DEL CPLT Y EL IFAI

La información recogida para este trabajo arroja importantes lecciones y revela qué funciona y qué no funciona, y por qué. Por lo tanto, ofrece una importante contribución a nuestro conocimiento y comprensión de las reformas para mejorar la transparencia y el acceso a la información pública, así como del fortalecimiento de la gestión interna y la capacidad institucional de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información.

Primero: la existencia de órganos garantes efectivos y autónomos mejora la transparencia, la rendición de cuentas y la calidad de la democracia.

Los órganos garantes de transparencia y acceso a la información son una parte integral de la implementación efectiva de los regímenes de transparencia y acceso a la información pública¹⁸⁰. Aunque sus atribuciones varían, en general están dotados de una serie más o menos regular de funciones que son esenciales a un régimen de transparencia y acceso a la información, tales como: 1) resolución de los medios de impugnación que presentan las personas, 2) generación de un marco regulatorio técnico, 3) supervisión del cumplimiento de las obligaciones, 4) promoción de la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública, 5) protección de datos personales, 6) sanción por los incumplimientos a la ley, y 7) la función subsidiaria de apoyar la difusión de la información fundamental de los sujetos obligados que no se encuentren en condiciones de hacerlo por sus propios medios¹⁸¹.

A pesar de este papel clave que desempeñan, se trata en general (tal como ilustran los casos estudiados) de organismos de muy reciente creación. Sin embargo, ya han logrado posicionarse como piezas fundamentales del sistema de rendición de cuentas, desempeñando un papel decisivo como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos. Su importancia radica en el avance alcanzado por la transparencia en el sector público, no sólo como resultado de un imperativo legal sino también de la efectiva actuación de los órganos garantes. El reto que enfrentan es fortalecer sus capacidades institucionales, organizacionales y administrativas para el cumplimiento efectivo de sus funciones.

Este trabajo no ha abordado la existencia de relaciones causales entre las actuaciones de los órganos garantes y una mejora de la transparencia y la rendición de cuentas del sector público. Sin embargo, se ha presentado información recogida por los órganos garantes que ofrece ejemplos e instancias específicas en que se evidencian esos efectos positivos. Por una parte, los indicadores de resultados y de impacto desarrollados y medidos por ambos organismos muestran evidencia muy alentadora. En México, el número de solicitudes de información y de recursos de revisión ha aumentado anualmente hasta alcanzar un total acumulado de 738.170 y 39.500 respectivamente (a diciembre de 2011). En particular, la información adquirida por los ciudadanos como resultado de la sustanciación de los recursos de revisión ofrece ejemplos concretos de cómo dicha información es utilizada para la rendición de cuentas. En el caso de Chile, el CPLT maneja información que le permite medir los niveles de cumplimiento por parte de los sujetos obligados. En este sentido, destacan los procesos de fiscalización en transparencia activa nacionales y segmentados, así como los estudios de cliente oculto en materia de solicitudes de acceso a información. Además, los indicadores existentes revelan un alto nivel de satisfacción de los clientes públicos y privados con las actuaciones del Consejo.

Por otra parte, en ambos países existen ejemplos concretos que dan cuenta de los efectos positivos de las actuaciones de los órganos garantes en la disponibilidad de información, mejoras en la rendición de cuentas y cambios significativos en la cultura administrativa hacia una mayor apertura y transparencia. Así, por ejemplo, el IFAI ha podido verificar cambios en el comportamiento de los servidores públicos, que consideran que el impacto de la Ley de Transparencia ha sido positivo. Además, se está promoviendo la adopción de buenas prácticas por medio de premios y otras iniciativas similares que generan incentivos positivos para su implementación. Existen, por otra parte, ejemplos concretos de uso de la información adquirida por medio de solicitudes de acceso por parte de la sociedad civil para demandar

¹⁸⁰ M. W. Pearlman, 2010, *Piercing the Veil of Secrecy: Lessons in the Fight for Freedom of Information*. New Britain: Law First Publishing / Connecticut Bar Association, p. 130.

¹⁸¹ Sergio López Ayllón, 2009, "El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana", Cuadernos de Transparencia No. 17, México: IFAI, p. 56.

la rendición de cuentas de los servidores públicos y/o para promover la adopción de políticas en distintos ámbitos. (Ver Capítulo 6.)

En Chile, existen varios estudios que evalúan cambios en el comportamiento de la administración pública o de la sociedad. El CPLT, principalmente a través del estudio nacional de transparencia que realiza desde 2009, además de los informes estadísticos periódicos que realiza el Gobierno, ha podido confirmar que un porcentaje elevado de los ciudadanos ha solicitado información pública, y que esos mismos ciudadanos relacionan el acceso a la información con el ejercicio de la rendición de cuentas. (Ver Capítulo 6.)

Estos resultados indican avances muy positivos en ambos países en el fortalecimiento de la transparencia y la disponibilidad de la información sobre las actuaciones de los organismos y funcionarios públicos. Al mismo tiempo, la información recogida para este trabajo muestra la necesidad de avanzar hacia mediciones concretas para ofrecer evidencia del impacto de las actuaciones de los órganos garantes, fortaleciendo así su posición institucional y el conocimiento ciudadano de los organismos.

Segundo: la autonomía e independencia de los órganos garantes es una condición fundamental para garantizar su imparcialidad y efectividad, aunque no es un fin en sí misma.

Este trabajo muestra que la independencia y autonomía de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información es una condición fundamental de su credibilidad y efectividad como órganos reguladores y garantes del régimen de transparencia y acceso a la información. Si los órganos garantes no son lo suficientemente independientes de las autoridades políticas, corren riesgos de ser neutralizados o capturados. En este sentido, fortalecer y asegurar dicha autonomía e independencia es una preocupación central de las autoridades y personal técnico de los órganos garantes.

El reto de construir órganos garantes de transparencia y acceso a la información dotados de autonomía e independencia, y especializados en sus actuaciones, se refleja en los dos casos estudiados¹⁸². Este trabajo revela la preocupación del CPLT y del IFAI por contar con los recursos presupuestarios y humanos suficientes y necesarios para garantizar la independencia de sus actuaciones (Ver Capítulo 4)¹⁸³. El CPLT ha planteado explícitamente las limitaciones derivadas de las restricciones presupuestarias en términos tanto de afectar la institucionalización del órgano garante como limitar su capacidad de fiscalización. En México, si bien el IFAI no ha sufrido grandes limitaciones en términos presupuestarios efectivos, si ha reconocido los riesgos potenciales de que el proceso presupuestario pueda afectar negativamente la independencia del órgano garante. Este debate se planteó muy claramente en 2010, cuando el IFAI asumió nuevas atribuciones en materia de protección de datos, atribuciones cuyo efectivo cumplimiento demandaba un significativo aumento de recursos.

La selección de personal es otra área importante para garantizar esta independencia. Tanto el CPLT como el IFAI han establecido procedimientos de selección de personal que contribuyen a la autonomía, independencia y profesionalización de ambos órganos garantes tanto en lo que se refiere al nombramiento y recambio de los miembros del órgano resolutorio (el Consejo en el CPLT, y el Pleno en el IFAI), como al reclutamiento y capacitación de personal técnico que garantice la capacidad de gestión y operativa de los órganos garantes.

La autonomía e independencia distingue las actuaciones de los órganos garantes de las de una agencia administrativa. La independencia es importante porque garantiza que el órgano garante pueda desarrollar sus funciones sin interferencias o sin sufrir represalias o castigos como resultado de sus actuaciones por parte del Ejecutivo o de la administración. Sin embargo, los hallazgos de este trabajo indican también la existencia de una paradoja: los órganos garantes tienen que ser suficientemente independientes para desarrollar sus funciones, pero al mismo tiempo dependen de otras instituciones para tener un impacto significativo y duradero y, por lo tanto, deben establecer relaciones de colaboración con ellas. Es decir, la independencia no es algo que los órganos garantes tienen o no tienen, sino que

¹⁸² Algunos autores consideran que estos retos serían particularmente relevantes en el contexto latinoamericano, donde han prevalecido históricamente prácticas administrativas tendientes al clientelismo. Véase, por ejemplo, O. Oszlak, 2009, "La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización", Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Para el caso de Chile, ver, por ejemplo, A. Rehren, 2000, "Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile", Documento de trabajo No. 305, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

¹⁸³ En el caso de México, por ejemplo, la reforma constitucional de 2007 establece la obligación de que en la Federación, en los estados, y el Distrito Federal existan "órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión" (IV, 6, CPEUM) ante los que se deberían sustanciar los recursos de revisión interpuestos por las personas.

se trata más bien de un variable continua: existen distintos grados de independencia y en qué medida un órgano garante es independiente está determinado por una conjunción de factores (tales como la constitución legal del órgano, el nombramiento de sus autoridades, su presupuesto, etc.)¹⁸⁴.

Los órganos garantes deben ser suficientemente independientes de la influencia del Ejecutivo o de intereses partidarios para que sus actuaciones sean creíbles, pero al mismo tiempo no pueden estar aislados del sistema institucional más amplio si quieren seguir siendo relevantes. En este sentido, la independencia y la autonomía no son fines en sí mismos, sino medios para lograr un mayor impacto. Esto es particularmente relevante en aquellos casos en que los órganos garantes carecen de poderes sancionadores directos en respecto del incumplimiento de la legislación de acceso a la información. El aislamiento de los órganos garantes del sistema de rendición de cuentas afecta negativamente su efectividad y eficacia, y debilita su capacidad de reforma administrativa interna, ya que los aísla de las nuevas tendencias de la gestión pública. Los órganos garantes deben desarrollar sinergias con otros componentes y actores del sistema de rendición de cuentas para fortalecer su impacto sobre la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental.

Este trabajo ha recogido evidencia de la preocupación de los órganos garantes estudiados (CPLT e IFAI) por establecer esas sinergias y desarrollar relaciones de colaboración y cooperación con otras instituciones para fortalecer el impacto de sus actuaciones. En Chile, por ejemplo, la cooperación entre el CPLT y la Comisión de Probidad está proporcionando el impulso para la construcción del Portal de Transparencia del Estado. Otro aspecto fundamental para garantizar el impacto de las actuaciones de ambos órganos garantes son las relaciones establecidas con los Enlaces en las entidades y dependencias públicas. Tanto el IFAI como el CPLT mantienen una estrecha relación de trabajo, con los titulares y personal de las unidades de enlace, brindando asesoría, capacitación, coordinación y facilitando el uso de las herramientas disponibles para implementar el régimen de acceso (Ver Capítulos 1 y 2). Ambos organismos han establecido relaciones de cooperación y firmado convenios de colaboración con diversas instituciones, incluyendo otros organismos clave de los respectivos sistemas de rendición de cuentas (como la Contraloría en Chile y la Auditoría Superior de la Federación en México), dependencias y entidades públicas (particularmente en el caso del IFAI), así como universidades y otros organismos. Ambos organismos participan además de diversas redes orientadas al fortalecimiento de la rendición de cuentas, que incluyen no sólo a órganos garantes, sino también a la sociedad civil, tales como COMAIP y la Red por la Rendición de Cuentas, en el caso del IFAI y Consorcio por la Transparencia y Avina en el caso del Consejo. Por último, tanto el CPLT como el IFAI están comprometidos a ahondar la cooperación entre ellos y con otros órganos garantes a través de iniciativas de intercambio de conocimiento (como la Red RTA), o en el marco de iniciativas multilaterales (como la Alianza para el Gobierno Abierto). Se puede concluir, por lo tanto, que ambos órganos garantes otorgan un valor decisivo a lograr un equilibrio entre las condiciones necesarias para garantizar su autonomía e independencia y la necesidad de insertarse en el marco institucional más amplio de sus respectivos países.

Tercero: la incorporación de funciones en materia de protección de datos en los órganos garantes supone grandes retos organizacionales, pero no debe disminuir la efectividad de su rendimiento en relación a la implementación del régimen de transparencia y acceso a la información.

Una pregunta de investigación relevante pero todavía sin responder es si la influencia de los órganos garantes sobre la implementación del régimen de transparencia y acceso a la información varía cuando el órgano garante cumple simultáneamente funciones en los ámbitos de acceso a la información y de protección de datos personales.

La evidencia recogida para este trabajo indica que la incorporación de ambas funciones en un mismo organismo presenta numerosos retos y tiene un impacto fundamental sobre la operación interna del organismo y sus capacidades organizacionales. En el caso chileno,

¹⁸⁴ Entre otros, F. Gilardi, 2002, "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis" *Journal of European Public Policy* 9 (6); J. Jordana y D. Levi-Faur, eds, 2004, *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing; F. Gilardi y M. Maggetti, 2010, "The independence of regulatory authorities" en D. Levi-Faur, ed., *The Handbook of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

este tema no ha sido abordado aún, puesto que el marco normativo vigente no considera la existencia de un órgano garante en relación con la protección de datos personales (más allá de las competencias en la materia que corresponden al CPLT respecto de los datos personales en posesión de las entidades de la administración central del Estado). Sin embargo, este tema es particularmente relevante en el caso de México.

La aprobación y entrada en vigor en 2010 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares [LFPDPP] supuso un reto organizacional considerable para el IFAI, que fue designado como órgano garante del cumplimiento de las disposiciones previstas en dicha ley y adquiere nuevas atribuciones de carácter informativo, normativo, de verificación, preventivo, resolutorio, sancionador y de cooperación internacional en la materia.

Estas nuevas atribuciones han inmerso al IFAI en un proceso de rediseño y transformación organizacional y operativa para asegurar el cumplimiento efectivo de las atribuciones que ya tenía, en materia de transparencia y acceso a la información y de las nuevas en materia de protección de datos, evitando duplicidades institucionales. En la práctica, las nuevas funciones del IFAI se han materializado en cambios en su estructura administrativa, aumento presupuestario, incremento de la dotación de personal y, en última instancia, en un proceso gradual o incremental de implementación de un nuevo modelo organizacional.

La puesta en marcha de este modelo organizacional se traduce, en el caso del IFAI, en modificaciones en el organigrama, gestión del conocimiento, gestión de competencias, y evaluación de desempeño basado en competencias, entre otros. La implementación de este proceso gradual de transformación organizacional tiene asimismo un impacto directo sobre el modelo de gestión, que fortalecería el modelo funcional con un enfoque de procesos¹⁸⁵. Esto supone prestar mayor atención a la determinación y estandarización de procesos, la medición del desempeño, y la orientación al cliente. Este proceso de transformación se apoya de modo fundamental en el uso de tecnologías de información y comunicación, de modo integral al funcionamiento y gestión de la organización.

Es todavía demasiado pronto para evaluar cuál es el impacto de la puesta en práctica de este nuevo modelo organizacional sobre la efectividad del IFAI en relación a la implementación del régimen de acceso a la información y protección de los datos personales en posesión de particulares. Lo que puede afirmarse es que el IFAI está enfrentando este reto de transformación organizacional con una firme voluntad de mantener los logros alcanzados y su récord en materia de acceso a la información y de seguir un camino semejante en el área de protección de datos.

Cuarto: los órganos garantes deben fortalecer sus capacidades institucionales, organizacionales y administrativas para el cumplimiento efectivo de sus funciones.

La transparencia gubernamental requiere de una infraestructura institucional que haga del derecho de acceso a la información pública una garantía demandable en la práctica¹⁸⁶. Esto conlleva la creación de órganos garantes (o agencias de transparencia) dotados de capacidades para asegurar el cumplimiento de los principios normativos que garantizan y promueven la transparencia y el acceso a la información. Sin embargo, su existencia en sí misma no garantiza su efectividad, que depende de su autonomía e independencia así como de su capacidad institucional¹⁸⁷.

Además de facultades legales adecuadas y recursos financieros, las organizaciones públicas (como cualquier otra organización) necesitan otros recursos propios de la organización y del entorno en que se inserta. La noción de capacidad se refiere precisamente al potencial de las organizaciones para aprovechar esos recursos¹⁸⁸. Podemos definir la capacidad institucional como la capacidad de las organizaciones públicas para identificar y resolver problemas de implementación¹⁸⁹. En este sentido, el concepto de capacidad engloba diferentes dimensiones o atributos (tales como estrategias de gestión, difusión de tecnologías, capacidades directivas, etc.) que se traducen en un mejor desempeño de la organización¹⁹⁰. A continuación

¹⁸⁵ En este sentido, como resultado de la implementación del nuevo modelo organizacional, el nuevo IFAI que emerge del proceso de reestructuración se asemejaría más al CPLT en términos del modelo de gestión.

¹⁸⁶ Guillermo M. Cejudo, Sergio López Ayllón, y Alejandra Ríos Cázares, 2010, "Assessing transparency across levels of government in Mexico: Rules, institutions and practices", Paper presentado en la primera Global Conference on Transparency Research, May 18-20, Newark, New Jersey, p. 28.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ E. Gómez Morán, 2010, "Capacidades organizacionales en los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública", Documento de Trabajo 2010:1, Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, p. 4.

¹⁸⁹ V. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/themes_policy/boxes/inst_and_admin_capacity_def_en.htm (acceso 25 de junio de 2012); T. Hopkins, 1994, Handbook on Capacity Assessment Methodologies: An Analytical Review, preparado para UNDP (disponible en <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CAPMET-1.htm>, acceso 25 de junio de 2012).

¹⁹⁰ Se entiende el concepto aquí en un sentido restringido, referido a la esfera interna de la organización, más que al contexto político, económico y social que la rodea. Para una aproximación al concepto, véase Gómez Morán, op. cit.

se presentan algunas de los principales hallazgos de este trabajo relativos a las diferentes dimensiones de la capacidad institucional de los órganos garantes estudiados.

Capacidad directiva o de liderazgo

Incluye al menos tres dimensiones fundamentales: la capacidad para identificar una visión compartida a la que aspira la organización; la capacidad para diagnosticar problemas, identificar soluciones, movilizar apoyos y gobernar de modo efectivo la institución; y la capacidad para encarnar ciertos valores, servir como ejemplo e inspirar confianza en otras instituciones o la sociedad¹⁹¹.

En esta dimensión, ambos órganos garantes se enfrentan a los retos que plantea el tratarse de instituciones encabezadas por un órgano resolutorio colegiado. En el caso del IFAI, dicho órgano resolutorio asume la función de órgano de gobierno dentro de la estructura administrativa, mientras que en el CPLT las funciones ejecutivas se depositan en una figura legal distinta (Director General). Estas diferencias permean el funcionamiento interno de ambos organismos.

El CPLT cuenta con un modelo altamente formalizado (Cadena de Valor) que especifica la misión y visión de la organización, y que se utiliza sistemáticamente para establecer prioridades y guiar todas las acciones del órgano garante. En el caso del IFAI, debido a que también la planeación está sujeta a la normatividad, es menor la formalización de procesos no contemplados explícitamente en la legislación. Si bien existe una misión clara que refleja los valores y propósitos de la organización y una visión específica de lo que la organización aspira a alcanzar, el proceso de reforma en el que ha estado inmerso el IFAI no le ha permitido concluir la sistematización de algunos procesos.

Capacidad de adaptación

Se refiere a la forma en que la organización se adecua a su entorno cuando éste cambia. Incluye dimensiones como planificación estratégica, capacidad de desarrollo de nuevos programas, capacidad para formar alianzas, o para procesar y evaluar información del entorno.

Los dos órganos garantes estudiados muestran grandes fortalezas en el desarrollo de programas y productos para satisfacer nuevas demandas. Además, cuentan con sistemas regularmente establecidos (a través de encuestas, estudios, e indicadores) para recoger información acerca de los cambios en las demandas sociales y de la administración pública de sus respectivos países. El desarrollo de alianzas y relaciones incluye una gran variedad de entidades y actores. Esas alianzas en ambos casos están en proceso de consolidarse como relaciones de colaboración a largo plazo.

Por lo que respecta a la planificación estratégica, se encuentra más formalizada en el CPLT, donde se trata de un ejercicio que se desarrolla periódicamente y que guía las decisiones de gestión de la organización. En el caso del IFAI, se advierten menos referencias al proceso de planificación estratégica, si bien los cambios en el modelo de gestión derivados de la reestructuración que experimenta el Instituto desde 2010 apuntan en la dirección de fortalecer este componente de la capacidad de gestión. Por lo que respecta al sistema de evaluación del rendimiento, el CPLT utiliza un sistema integral (BSC) para medir el rendimiento, mientras que el IFAI se centra más en el desarrollo y uso de múltiples indicadores para medir actividades, productos y resultados específicos. Por otra parte, el Consejo se encuentra ya implementando un sistema piloto de gestión de desempeño del personal, mientras que el IFAI planea contar con un sistema de este tipo como resultado de su reestructuración organizacional.

Capacidad de gestión

Se refiere a los medios a través de los cuales la organización desarrolla sus competencias de gestión interna, incluyendo gestión financiera, de personal, promoción, gestión de calidad, o administración general, entre otras¹⁹².

¹⁹¹ V. World Bank, *Leadership and Development*, <http://go.worldbank.org/7B71UWA590> (acceso 25 de junio de 2012).

¹⁹² European Commission, 2006, "Final Report of the Expert Group on Management Capacity Building", *Enterprise and Industry Directorate General*, p. 10f. Disponible en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/support_measures/mcb/mcb_en.pdf (acceso 25 de junio de 2012).

El perfil de personal de ambos órganos garantes es altamente calificado y relativamente diverso en cuanto a su origen y habilidades. El personal de ambos organismos muestra un alto nivel de compromiso con la misión del órgano garante. Si bien el Consejo ha desarrollado mecanismos para la promoción interna de su personal, todavía no cuenta con un programa de capacitación, aunque se prevé su desarrollo en un futuro próximo. Por el contrario, en el IFAI existe un programa sistemático para el desarrollo y capacitación del personal. Por lo que respecta a la evaluación del rendimiento del personal, el CPLT aspira a institucionalizar un sistema de gestión de desempeño ligado a incentivos económicos, que se encuentra en su fase piloto. En el IFAI, no existe por el momento un sistema de evaluación del desempeño del personal, y la creación de incentivos económicos a nivel individual está prohibida por su regulación.

Por lo que respecta a la financiación y gestión financiera interna, ambos órganos garantes cuentan con procesos internos bien definidos y regulados para la elaboración de sus respectivos proyectos de presupuesto. El presupuesto del CPLT es revisado por el Ejecutivo y aprobado por el Congreso como parte del presupuesto del Estado. El presupuesto del IFAI debe sujetarse a los techos de gasto fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y es aprobado por el Congreso. El CPLT tiene mayor margen para reasignar libremente su presupuesto aprobado. Asimismo, en el caso del Consejo, el presupuesto es definido y administrado en función del proceso de planificación estratégica. Ambos organismos cuentan con procedimientos bien establecidos para la gestión financiera interna y están sometidos a diversos controles externos sobre su ejecución presupuestaria.

Hasta el momento no hay evidencia de que los resultados e impacto de ambos organismos hayan sido consecuencia de sus diferencias institucionales. Sin embargo, de forma general, la adopción de un modelo de gestión puede fortalecer la capacidad para reaccionar sistemáticamente a desafíos, para medir resultados, y para compartir y comparar experiencias, mecanismos y procesos con otros actores.

Capacidad operativa

Se refiere a la capacidad de una organización para implementar funciones programáticas y organizacionales clave. Incluye dimensiones tales como tecnología y capacidades tecnológicas, personal adecuado, y recursos materiales (por ejemplo, espacio de oficina), entre otros.

En el caso de los órganos garantes estudiados, personal y tecnología son elementos fundamentales de sus capacidades operativas. Ambos organismos cuentan con personal adecuado en sus distintas unidades y bajas tasas de ausentismo. En el CPLT, un reto pendiente es el desarrollo de personal para su permanencia en la organización (puesto que la tasa de rotación es aún elevada). Para el IFAI, el reto más inmediato es garantizar la capacidad operativa necesaria para cumplir con las nuevas funciones de protección de datos, incorporando un número significativo de personal.

El uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) es un componente crucial de la capacidad operativa de ambos órganos garantes. El IFAI es pionero en la instrumentación de diversas aplicaciones para apoyar su desempeño institucional, que incluyen un sistema de gestión de recursos de revisión, sistema de gestión documental, sistema de índices de expedientes reservados, herramientas estándar para gestión de trabajo de oficina, entre otros. Por su parte, el mapa de sistemas del CPLT ofrece una respuesta tecnológica integrada al mapa de procesos institucionales. Además, el organismo ha avanzado hacia el desarrollo de un sistema de gestión documental y cuenta con una base de datos corporativa.

Asimismo, ambos órganos garantes se apoyan en herramientas TIC para la prestación de servicios y el cumplimiento de sus funciones. Así, el IFAI ha desarrollado innovadores sistemas de gestión de información para facilitar el cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información (tales como INFOMEX, POT, etc.). En este sentido, la experiencia del IFAI ha resultado un insumo decisivo para guiar los trabajos del CPLT hacia la construcción del Portal de Transparencia del Estado. Cabe destacar que, dada su más larga trayectoria

institucional, el IFAI ofrece un ejemplo valioso para analizar la evolución del uso de TIC en apoyo de la gestión interna de los órganos garantes y la implementación de los regímenes de transparencia y acceso a la información. Así, partiendo de soluciones tecnológicas ad hoc, el IFAI se encuentra ahora inmerso en un proceso de transformación hacia un modelo de organización digital para maximizar la capacidad operativa y de prestación de servicios.

Quinto: los órganos garantes de transparencia y acceso a la información están en transición para consolidarse institucionalmente y definir su papel respecto a la protección de datos personales y áreas emergentes como gobierno abierto.

Los órganos garantes de transparencia y acceso a la información están en transición. Al examinar el rendimiento y los procesos de reforma o reestructuración de los órganos garantes, es importante recordar que incluso el reconocido modelo mexicano del IFAI sólo ha estado en funcionamiento desde 2003 y que en la actualidad (desde 2011) está siendo profundamente reformado al incorporar nuevas funciones de protección de datos. En el caso de Chile, por ejemplo, el CPLT existe apenas desde 2009¹⁹³.

En muchos países, las instituciones regulatorias y de control están tratando de definir cuál es su papel, cuál debiera, o cuál podría ser. Los órganos garantes de transparencia y acceso a la información no son una excepción a esta tendencia. Los órganos garantes se encuentran divididos entre una preocupación por el control de la administración (resolviendo apelaciones en casos de violaciones del derecho de acceso o la legislación de transparencia) y una preocupación de gestión por mejorar el rendimiento de las entidades públicas (promoviendo el derecho de acceso y de protección de datos personales, y proporcionando asistencia técnica y capacitación a las entidades públicas para modificar sus prácticas y procedimientos)¹⁹⁴. La primera dimensión es preventiva y sancionadora, basada en el cumplimiento con la normativa legal, mientras que la segunda es correctiva o positiva, centrada en mejorar las prácticas y establecer sistemas de incentivos para que los funcionarios públicos realicen mejor sus funciones.

Los órganos garantes usualmente combinan funciones correctivas, preventivas y sancionadoras. La pregunta clave, sin embargo, es si alguna de estas funciones debería tener prioridad sobre las demás: sancionar o prevenir los incumplimientos en materia de acceso a la información, o proporcionar incentivos para transparentar la gestión pública. Mientras las labores de fiscalización de los órganos garantes pueden prevenir y detectar incumplimientos, un enfoque en la transparencia activa contribuye a modificar los incentivos de la administración pública. Las diferentes funciones son igualmente importantes para un efectivo funcionamiento de los regímenes de transparencia y acceso a la información, en última instancia, para un efectivo funcionamiento del Estado. Sin embargo, la relevancia de unas u otras funciones en contextos y países específicos puede variar, dependiendo de diversos factores como la calidad de la burocracia, la fortaleza de los controles internos, la infraestructura de archivos y registros, o la adherencia a la legalidad. Debe destacarse que la ineficiencia administrativa no es un delito y, por lo tanto, un enfoque meramente sancionador difícilmente modificará las prácticas administrativas para facilitar la transparencia y el acceso a la información.

Este trabajo muestra que las autoridades y el personal técnico de los órganos garantes analizados son perfectamente conscientes de esta dualidad o tensión, así como de la complementariedad entre las diversas funciones. Así, se evidencia que están evolucionando desde una preocupación inicial por el papel de control o garantía hacia la búsqueda de un equilibrio con funciones correctivas o positivas. Esta transición es particularmente visible en el caso del IFAI, dada su más larga trayectoria institucional, pero se detecta también en el caso del CPLT. Una evidencia de esta transformación es la creciente preocupación por el fortalecimiento de la transparencia activa. Como se ha visto en el caso del IFAI (Capítulo 6), este enfoque de transparencia activa aspira a promover actitudes positivas hacia la transparencia en los servidores públicos, y se percibe como una oportunidad para aumentar el impacto de la información pública en términos de rendición de cuentas y mayor participación ciudadana. Entre los mecanismos para lograr estos propósitos se consideran, por ejemplo, convenios

¹⁹³ Algo similar ocurre en otros países; por ejemplo, en Irlanda, el Comisionado de Información existe desde 1998, y en el caso del Reino Unido, si bien el Comisionado existe desde 1984, sólo asume atribuciones en materia de acceso a la información desde el año 2000.

¹⁹⁴ Una tensión semejante se produce entre quienes propugnan que los órganos garantes deben ser centralmente organismos del Estado y quienes piensan que deben ser organizaciones ciudadanas. Sobre esta tensión, véase Mauricio Olavarría Gambi, s.f., *La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile*, BID/Consejo para la Transparencia, p. 49.

de colaboración con entidades públicas, estímulos para la adopción de buenas prácticas, promoción de instrumentos de gobierno, o alianzas con otras instituciones y actores. En el caso del CPLT, este cambio se evidencia, por ejemplo, en los programas de apoyo a los municipios para desarrollar las herramientas de gestión que les permitan cumplir con sus obligaciones de transparencia activa y gestión de solicitudes de acceso, o en el desarrollo de un portal educativo que aspira a ser una instancia de construcción de conocimiento, cultura y valores de transparencia.

Otras dos áreas evidencian la medida en que el papel de los órganos garantes está todavía en construcción o definición. Por un lado, existe una tendencia internacional a combinar las funciones de protección de datos personales con las funciones de transparencia en un mismo órgano garante, tanto por razones prácticas (por ejemplo, los altos costos de establecer nuevos organismos) como por la naturaleza complementaria de ambos derechos. Sin embargo, como muestra este trabajo en el caso del IFAI, la incorporación de estas dos funciones requiere de un proceso significativo de adaptación organizacional y operativa de los órganos garantes, que conlleva una redefinición de su papel.

Por otro lado, y en relación con la creciente importancia de la transparencia activa, áreas emergentes como el gobierno abierto también evidencian el proceso de transición en que se encuentran inmersos los órganos garantes. Las iniciativas de gobierno abierto no sólo requieren una nueva mirada a la tensión antes identificada entre las funciones negativas o sancionadoras y las funciones positivas o de gestión de los órganos garantes, sino que en muchos casos también demandan una definición explícita de qué papel pueden desempeñar los órganos garantes en relación a iniciativas que, en muchos casos, han sido formuladas desde el Poder Ejecutivo. Es necesario, por lo tanto, reflexionar sobre el papel y la función de órganos autónomos de regulación y control y sobre la necesaria colaboración entre distintas instituciones. En este caso, la experiencia de México también resulta ilustrativa dado el papel activo desempeñado por el IFAI en la definición de los planes de gobierno abierto.

Por último, hay que tener en cuenta que los órganos garantes de transparencia y acceso a la información están inmersos en culturas regulatorias y de control específicas, así como las particulares tradiciones de la administración pública en sus países respectivos. Esto tiene implicaciones directas sobre su funcionamiento administrativo interno, pero también (y de modo muy importante) afecta al efectivo cumplimiento de sus funciones. La naturaleza y calidad de la burocracia en los países de América Latina explica en parte por qué regímenes institucionales de transparencia que pueden ser formalmente perfectos, pueden resultar disfuncionales en la práctica. Incluso una buena ley de acceso a la información y el más capaz de los órganos garantes pueden tener un impacto limitado en contextos desfavorables. No debemos olvidar que la efectividad del régimen de acceso depende en última instancia de la capacidad de generar rutinas y comportamientos administrativos que facilitan el acceso de los ciudadanos a la información y transparenten las decisiones públicas¹⁹⁵. En este sentido, las funciones de capacitación, sensibilización, promoción y difusión de la cultura y valores de la transparencia por parte de los órganos garantes cumple un papel positivo y preventivo fundamental.

9.4 IMPLICACIONES: ¿QUÉ FUNCIONA Y QUÉ NO FUNCIONA, Y POR QUÉ?

Los hallazgos de este trabajo, discutidos en la sección anterior, tienen importantes implicaciones para las autoridades y personal técnico de los órganos garantes que buscan reformar, mejorar y fortalecer los órganos garantes. También ofrecen importantes lecciones para donantes e instituciones financieras internacionales que ofrecen asistencia técnica y financiera para fortalecer la transparencia y el acceso a la información en distintos países. Asimismo, presentan insumos importantes para los ciudadanos, la sociedad civil y expertos interesados en el tema de la transparencia, tanto por la información sustantiva que presenta como por el horizonte de preocupaciones e iniciativas de los funcionarios de los órganos garantes que recoge.

¹⁹⁵ Para un argumento similar, véase Guillermo M. Cejudo, Sergio López Ayllón, y Alejandra Ríos Cázares, 2010, "Assessing transparency across levels of government in Mexico: Rules, institutions and practices", Paper presentado en la First Global Conference on Transparency Research, May 18-20, Newark, New Jersey.

Primero: la efectividad de los órganos garantes depende de sus capacidades técnicas pero también fundamentalmente del contexto institucional en el que operan.

Como se ha venido argumentando, los órganos garantes desempeñan un papel fundamental en la implementación de la legislación y las políticas de transparencia y acceso a la información. Su efectividad, como se ha discutido a lo largo de este documento, requiere una efectiva organización y gestión interna para posibilitar, apoyar y fortalecer la actuación de sus órganos resolutorios. Sin embargo, el desempeño del régimen de transparencia y acceso a la información, y su impacto último en la sociedad no responden únicamente al funcionamiento interno de los órganos garantes. Si bien éstos son una parte crucial, todos los actores involucrados y el contexto institucional, político y social en que se desempeñan afectan los resultados. En otras palabras, los órganos garantes son un elemento cuya efectividad es necesaria pero no suficiente para el buen funcionamiento del régimen de acceso. Un órgano garante efectivo no asegura el buen funcionamiento del régimen de transparencia, simplemente lo promueve y sostiene.

Por ello, es importante tener en cuenta que la eficacia de los órganos garantes en el cumplimiento de sus funciones depende también de otros factores institucionales. En este estudio, se ha integrado el contexto institucional básico para el análisis de los órganos garantes, con la inclusión de sendos capítulos que presentan el marco normativo que los crea y regula. Asimismo, ambos organismos se insertan en un contexto institucional más amplio que afecta su capacidad de acción y su impacto último en la sociedad. La experiencia internacional sugiere también que los factores políticos y de gobernabilidad son cruciales para explicar el impacto de los órganos garantes. En este sentido, la creación y el desempeño del IFAI se insertan dentro del proceso de liberalización y democratización mexicano, y los del CPLT dentro del proceso de reforma del Estado chileno. Aún más, la capacidad de los órganos garantes también puede ser influida, por ejemplo, por cambios en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que pueden afectar sus actividades, atribuciones, nombramiento de actividades y presupuesto. Más ampliamente todavía, la relación entre los partidos políticos, el activismo de la sociedad civil, el contexto social y político del país, el tipo de régimen, y el contexto social y económico específico afectan su actuación e impacto. Del mismo modo, la cultura administrativa del sector público influye en el comportamiento de los servidores públicos, que en última instancia es lo que define el funcionamiento en la práctica del régimen de transparencia.

El equilibrio entre capacidades técnicas e incentivos ofrece una explicación poderosa de la eficacia de los órganos garantes y su rendimiento institucional. La razón de ser de estos organismos es precisamente transformar la estructura de incentivos de los funcionarios del sector público a favor de la transparencia. Esto requiere poderes apropiados, autonomía y capacidad de implementación. Los órganos estudiados tienen importantes capacidades técnicas, muestran niveles importantes de autonomía en su organización y manejo, y disponen de poderes apropiados. Su efectividad última depende de su capacidad para generar cambios de comportamiento en el sector público.

En última instancia, el estudio aquí abordado requiere complementarse con un análisis más amplio del sistema de rendición de cuentas para entender la efectividad de los órganos garantes en el cumplimiento de sus objetivos últimos de contribuir al mejor funcionamiento del Estado y la democracia. Sin embargo, no debe perderse de vista que de la capacidad de estos organismos depende el desempeño adecuado de sus funciones, cuyos resultados son cruciales para el fortalecimiento de la transparencia y el sistema de rendición de cuentas.

Segundo: los órganos garantes no pueden ser fortalecidos o reformados de forma aislada.

La efectividad de los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información depende de la eficacia de todo el entramado institucional que constituye el sistema o régimen de transparencia. Como se ha señalado con anterioridad, de la calidad de dicho entramado institucional, que media los efectos del marco normativo, depende la existencia de facto de

la transparencia. En la medida en que la transparencia y la rendición de cuentas requieren la transformación sistémica del funcionamiento y de las prácticas de las instituciones y los servidores públicos¹⁹⁶, una sola institución (como los órganos garantes) no es suficiente para lograrlo, sino que se requiere la actuación y el esfuerzo simultáneo de múltiples actores.

Esto nos lleva a señalar la importancia de las relaciones entre el órgano garante y otros actores que intervienen en la implementación del régimen de transparencia¹⁹⁷. Es importante fortalecer dichas relaciones institucionales y funcionales con otros componentes del sistema de transparencia y rendición de cuentas, en particular las dependencias y entidades públicas que tienen que modificar sus rutinas y prácticas administrativas, así como las agencias de rendición de cuentas horizontal, la legislatura, el poder judicial o la sociedad civil. En este sentido, refiriéndose a la relación entre acceso a la información y transparencia, Jonathan Fox destaca que “la transparencia clara por sí sola no garantiza una rendición de cuentas en la práctica, la cual, para que efectivamente ocurra, requiere de la intervención de otra serie de actores públicos”¹⁹⁸.

Esto tiene consecuencias directas para los procesos de reforma, tanto de los órganos garantes como del régimen de transparencia en su conjunto. Con frecuencia se aborda la reforma de las organizaciones públicas de modo aislado, ignorando el contexto institucional más amplio en que dichas organizaciones se insertan. En la medida en que estas reformas no tienen en cuenta las relaciones entre distintas organizaciones, fracasan en su intento de generar cambios duraderos y mejoras sistémicas en el sector público.

Por lo tanto, existe potencial para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas mejorando la calidad de los vínculos entre los órganos garantes, como piezas clave de los regímenes de transparencia, y otros actores e instituciones. Fortalecer los órganos garantes para mejorar su contribución técnica a la implementación efectiva de los regímenes de transparencia requiere incrementar su capacidad y autonomía para garantizar los derechos de los ciudadanos, pero también para modificar los incentivos de las entidades públicas para generar información y hacerla accesible, lo cual a su vez puede requerir transformar prácticas administrativas concretas. Del mismo modo, el impacto último de la información adquirida por los ciudadanos en términos de fortalecer la rendición de cuentas depende del uso efectivo de dicha información, por los mismos ciudadanos u otras instituciones o agentes sociales que tienen capacidad de activar mecanismos de control y sanción.

Tercero: los distintos estadios de desarrollo institucional no pueden ser ignorados.

Este trabajo evidencia que las instituciones en general, y los órganos garantes de transparencia y acceso a la información en particular, están arraigados en trayectorias específicas de desarrollo institucional. Su efectividad depende de las tradiciones administrativas y la particular conformación del Estado en sus respectivos países. En los casos estudiados, por ejemplo, el IFAI se inscribe dentro de la tradición mexicana de creación de entidades paraestatales, mientras que el CPLT es un órgano regulador autónomo que se rige en algunos aspectos (tales como las relaciones laborales) por normas del sector privado. Del mismo modo, la definición de las atribuciones de cada órgano garante en el momento de su creación, su rol fiscalizador respecto a otros organismos autónomos, así como su relación con otras agencias con competencias en materia de transparencia, están también determinados por el contexto de cada país y sus tradiciones administrativas. Dichas tradiciones y desarrollos institucionales deben tenerse en cuenta a la hora de considerar el establecimiento de este tipo de organismos, así como iniciativas de reforma, fortalecimiento o desarrollo de sus capacidades.

Más allá de lo establecido en el marco normativo, o el particular diseño institucional del régimen de transparencia de que se trate, la eficacia de los órganos garantes depende de prácticas y decisiones administrativas que determinan que la información pública sea realmente accesible a los ciudadanos¹⁹⁹. Así, es posible que países que disponen de marcos normativos limitados en la práctica presenten niveles aceptables de acceso a la información y transparencia, y viceversa. Dichas prácticas, influidas por el accionar del órgano garante, pero

¹⁹⁶ Archon Fung, Mary Graham, and David Weil, 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁹⁷ Sarah Holsen, 2011. “Some insight on oversight: The role of the Scottish and Swiss Information Commissioners in the implementation and enforcement of access to information policies”, Paper presentado en la primera Global Transparency Research Conference, Rutgers University, New Jersey.

¹⁹⁸ Por transparencia clara, Fox entiende “programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos”. Jonathan Fox, 2008, “Transparencia y rendición de cuentas” en John M. Ackerman, coord. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, p.192.

¹⁹⁹ Cejudo, López Ayllón, y Ríos Cazares, art. cit.

también por factores político-institucionales más amplios, pueden facilitar u obstaculizar la transparencia gubernamental. Esta diversidad permite explorar los determinantes de estas variaciones y abre espacio para el estudio comparado de diversos casos. Asimismo, para ser exitoso, cualquier proceso de reforma orientado a fortalecer o mejorar la transparencia debe tener en cuenta dichas prácticas.

Desde el punto de vista del diseño institucional del régimen de transparencia en su conjunto, y en particular del tipo de órgano garante, es necesario tener en cuenta que no existe un modelo ideal, sino que hay que considerar los recursos y las restricciones existentes en cada caso particular. En este sentido, los ejemplos estudiados en este trabajo muestran cómo modelos diferentes de órganos garantes, que han sido adecuados a sus respectivos contextos y cuentan con suficiente autonomía y capacidades institucionales, pueden ser igualmente exitosos. Esto sugiere que las reformas graduales tienen mayores probabilidades de éxito que cambios radicales que ignoran al contexto.

El entramado institucional de los regímenes de transparencia es específico de cada país y está determinado por su propio proceso de desarrollo, por lo que es difícil de exportar o replicar en otros contextos. Más que importar modelos, se debe privilegiar el aprendizaje desde la experiencia institucional de otros organismos, así como la puesta en práctica de estrategias y herramientas adecuadas a cada caso particular, con el fin de lograr mejoras que permitan avanzar hacia una mayor transparencia de las instituciones públicas. Las reformas deben adaptarse y ser asimiladas por la cultura de la administración pública de cada país. Deben tener en cuenta, asimismo, la evolución y trayectoria institucional del sistema de transparencia y acceso a la información a lo largo del tiempo. Una aproximación gradual basada en ajustes incrementales, como las que han priorizado el IFAI desde 2003 y el CPLT desde 2009, tienen más probabilidades de éxito que procesos de reforma radical que modifican el marco normativo y crean nuevas instituciones de forma arbitraria, pero que se olvidan de la transformación real de las prácticas administrativas y de la relación entre las instituciones y los ciudadanos.

Cuarto: los órganos garantes deben ser flexibles e innovadores para adaptarse a los cambios.

Los órganos garantes de transparencia y acceso a la información son una adición reciente al sistema de rendición de cuentas, que sin embargo se ha integrado de forma permanente a la estructura de la administración pública. Su novedad, de cualquier forma, hace que sus funciones, su ejercicio y sus herramientas estén aún en proceso de transición y consolidación – también debido a los cambios tecnológicos. Esto se ha hecho evidente, por ejemplo, con la adopción de las atribuciones de protección de datos, que han sido recientemente integradas en la estructura institucional del IFAI y están bajo consideración en Chile.

Por estas razones, la organización de los órganos garantes debe estar preparada para adaptarse a nuevas atribuciones y herramientas de control y difusión. Como se desprende de este documento, el proceso de consolidación del CPLT y el IFAI ha sido uno de innovación y de adaptación basado en la experiencia y el aprendizaje. Una vez que las funciones primordiales se han ido consolidando, la atención se está dirigiendo crecientemente a fortalecer y expandir los mecanismos de transparencia proactiva, por su potencial de hacer más eficiente y menos costoso el acceso, tanto como de incrementar directamente la disponibilidad efectiva de información y fomentar su uso. Es en áreas como éstas que los organismos pueden ir más allá de cumplir con sus obligaciones y responder a los cambios del contexto para innovar y promover activamente la agenda del acceso a la información.

En buena medida, la capacidad de los órganos garantes para promover la agenda de acceso a información está relacionada con su capacidad para adaptarse a los cambios y aprovechar las oportunidades que presenta el contexto. Una gestión de los organismos capaz de enfrentar esos cambios con agilidad y liderazgo es primordial para su consolidación e impacto.

Quinto: la capacidad institucional y organizacional de los órganos garantes es un requisito para su contribución al régimen de acceso a la información.

En materia de transparencia y acceso a la información, la atención del público se ha centrado comprensiblemente en la adopción de legislación y la conformación del órgano garante. En este sentido, cabe señalar que el órgano garante no es simplemente su instancia resolutoria, el Consejo General del CPLT o el Pleno del IFAI. El órgano garante es mucho más que estas instancias; depende en buena medida de las capacidades de la parte administrativa de los organismos.

Integrar múltiples atribuciones y funciones es característico de los órganos garantes de acceso. A diferencia de otras agencias reguladoras, estadísticas, o administrativas o de instancias judiciales, los órganos garantes reúnen funciones de resolución, regulación, seguimiento, monitoreo, organización, medición y promoción. Esto hace que integren numerosas tensiones en su interior, que pueden beneficiar o afectar su desempeño. Existe una tensión entre la parte resolutoria o política y la parte administrativa, en primera instancia. Existe asimismo una tensión entre sus funciones de control, y de promoción.

De esta manera, la capacidad institucional no depende únicamente de sus órganos resolutorios. Las capacidades para monitorear, procesar, medir, difundir, y capacitar son centrales a los objetivos del organismo y son independientes de sus capacidades resolutorias y de control depositadas en el área política. Adicionalmente, el desempeño óptimo de estas últimas funciones también depende de la capacidad organizativa de la institución. Un marco normativo completo y un órgano resolutorio, necesitan complementarse con una organización y una gestión eficaces y flexibles, con personal capacitado y profesional, con capacidad de coordinación, con un presupuesto adecuado al cumplimiento de las funciones que se les han asignado, con herramientas técnicas y tecnológicas que faciliten la administración y difusión de información, entre otros.

Estas capacidades han recibido menos atención de los ciudadanos y de los investigadores. Este documento ha buscado llamar la atención hacia el funcionamiento interno de los órganos garantes, así como a sus avances y los desafíos que siguen enfrentando. Dotar de capacidades suficientes a los órganos garantes es indispensable para que puedan cumplir con los objetivos que se les han atribuido. Sólo así pueden contribuir de manera efectiva a la implementación de la transparencia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

ANEXOS

ANEXO 1

Cronograma de actividades y lista de participantes del Piloto de Intercambio de Experiencias entre el CPLT y el IFAI

En total se realizaron 4 sesiones de VC y 2 reuniones presenciales realizadas en Santiago y Ciudad de México.

1. En la *primera sesión*, realizada el 21 de enero de 2011, se abordó el tema:

- Presentación "Modelo de Gestión del CPLT". Expone CPLT.

2. En la *segunda sesión*, realizada el 18 de febrero de 2011, se trató el tema

- Presentación "Replanteamiento del diseño institucional en base a la incorporación de la nueva función de protección de datos". Expone IFAI.

3. En la *tercera sesión*, realizada el 11 de marzo de 2011, se trató la siguiente agenda:

- Presentación IFAI Gestión de Presupuesto, Gestión de Personas y Comunicación Interna.
- Presentación CPLT "Gestión Estratégica Interna" Gestión de Presupuesto, Gestión de Personas y Comunicación Interna.

4. En la *cuarta sesión*, realizada el 30 de marzo de 2011, se intercambiaron los siguientes temas:

- Presentación "Indicadores de gestión, medición de impacto y tecnologías de la información" por parte del CPLT.
- Presentación "Indicadores de gestión, medición de impacto y tecnologías de la información" por parte del IFAI.

5. *Sesión presencial*, realizada el 18 de abril de 2011, realizada en Santiago de Chile. En esta reunión principalmente se evalúa el avance y nivel de desarrollo de los temas tratados y el estado general del documento que sistematiza la experiencia.

6. *Sesión presencial*, realizada el 6 de septiembre de 2011, realizada en Ciudad de México. En esta ocasión se analiza el estado general del documento de sistematización del proceso de intercambio.

PARTICIPANTES PILOTO CPLT-IFAI

Consejo para la Transparencia

- Francisca Álvarez Mardones, Coordinadora Agenda Institucional
- Andrea Alwyin, Jefa Secretaria Técnica
- Christian Ander, Jefe Unidad Promoción y Clientes
- Eolo Díaz Tendero, Director de Estudios y Clientes
- Raúl Ferrada, Director general
- Alejandro Ferreiro, Consejero Presidente
- Eduardo González, Director de Operaciones y Sistemas
- Katerina Kliwadenko, Animadora de la RTA
- Carolina Maturana, Jefa Unidad de Estudios y Publicaciones
- María José Méndez, Jefa de Unidad de Planificación y Calidad
- Mariana Merino, Jefa de Comunicaciones
- Daniela Moreno, Jefa de Inteligencia de Negocio
- Javier Pérez Irazabal, Director de Administración Finanzas y Personas
- Andrea Ruiz, Jefa de Normativa
- Alejandra Sepúlveda, Directora Fiscalización
- Raúl Urrutia, Consejero Presidente

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

- Sigrid Arzt, Comisionada
- Cecilia Azuara, Secretaria de Acceso a la Información
- Eduardo Bonilla, Director de Servicio de Información y Comunicación
- Alejandro del Conde Ugarte, Secretario Ejecutivo
- Eduardo Fernández Sánchez, Director General de Administración
- Alfredo Méndez, Director General de Informática y Sistemas
- Alfonso Oñate, Director General de Asuntos Internacionales
- María Elena Pérez-Jaén, Comisionada
- Jacqueline Peschard, Comisionada Presidente
- Arturo Ríos Camarena, Director de Asuntos Internacionales de Datos
- Gabriela Segovia Cantú, Directora General de Coordinación de Políticas de Acceso
- María del Rosario Vásquez, Directora de Asuntos Internacionales de Acceso

Instituto del Banco Mundial

- Luis Esquivel, Consultor
- Silvana Fumega, Consultor
- Aránzazu Guillan Montero, Consultora
- Marcos Mendiburu, Especialista en Desarrollo Social

Otros

- Javier Martínez, Consultor, Catenaria

ANEXO 2

Cuestionario base para la documentación de los casos del CPLT y el IFAI. Piloto Perfeccionando los regímenes de acceso a la información de México y Chile

1.- MODELO ORGANIZACIONAL Y RRHH:

Procesos de Planificación; Estructura organizacional; Política de RRHH; Replanteamiento del diseño institucional en base a la incorporación de la nueva función de protección de datos.

1.1 Procesos de Planificación

1.1.1 ¿Se han diseñado mapas de procesos de gestión de los trámites de reclamos en relación al acceso a la información?

1.1.1.1 ¿Son estos mapas conocidos por todo el staff?

1.1.2 ¿Se han diseñado mapas de procesos para otras gestiones/servicios que presta el organismo?

1.1.3 ¿Han obtenido certificaciones de calidad?

1.1.4 ¿Se han diseñado e implementado indicadores de gestión para obtener información sobre procesos, productos y/o resultados del organismo de control? ¿Cuál ha sido el proceso de diseño de los mismos? ¿Qué actores participaron? ¿Hay participación /feedback de usuarios, sociedad civil y/o otros actores en el proceso de planificación y desarrollo de indicadores de gestión?

1.1.5 ¿Se han utilizado los resultados de los indicadores de gestión para la planificación (de actividades y presupuestaria) anual?

1.1.6 ¿Se han utilizado los resultados de los indicadores de gestión para mejorar el desempeño del personal? ¿Cómo? ¿Con que resultados?

1.1.7 ¿Se han utilizado los resultados de los indicadores de gestión para mejorar el proceso presupuestario? ¿Cómo? ¿Con que resultados?

1.2 Estructura organizacional / Política de RRHH

1.2.1 ¿Cómo ha evolucionado el organigrama del organismo de control desde su origen a la fecha? ¿Cómo es el proceso de toma de decisiones y como se refleja en la estructura (centralizada u horizontal)? ¿La organización se identifica con patrones de instituciones altamente burocratizadas o de aquellas más flexibles a los cambios?

1.2.2 ¿Cuántas personas se emplean en el organismo de control? ¿Cómo son los procesos de designación/reclutamiento?

1.2.3 ¿El personal del organismo de control recibe evaluaciones periódicas de rendimiento? ¿Qué porcentaje del personal las recibió durante el último año?

1.2.3.1 ¿Se han tomado medidas en base a los resultados de esas evaluaciones? ¿Qué tipo de medidas?

1.2.4 Respecto a la formación del personal del organismo de control, ¿reciben capacitación en forma periódica? ¿En qué consiste esa capacitación?

1.2.5 ¿Cuál es la tasa de recambio del personal del organismo de control?

1.2.6 ¿Cuáles son las expectativas de desarrollo profesional dentro del organismo de control?

1.2.7 ¿Los salarios del personal del organismo de control son acordes a la misma escala salarial que se utiliza en el resto de la administración pública?

1.2.8 ¿Se han implementado incentivos para el personal? ¿Cómo se relacionan los sistemas de incentivos con la evaluación de resultados y los cambios en el nivel de desempeño?

1.3 Replanteamiento del diseño institucional en base a la incorporación de la nueva función de protección de datos

1.3.1 ¿Qué modificaciones organizacionales tuvieron/ tendrán lugar al incorporar la función de protección de datos?

1.3.1.1 ¿Se contrató/contratará nuevo personal? o se adaptará el personal existente a esta nueva función?

1.3.2 ¿Cuál es/será la relación entre el personal a cargo del acceso a la información y aquellos a cargo de la protección de datos?

1.3.3 ¿Se prevé una capacitación integral (en ambos temas) para funcionarios en acceso a la información y aquellos en protección de datos para que entiendan las interrelaciones entre ambos temas? Si no es así, ¿qué tipo de capacitación se prevé?

1.3.4 En caso de que exista un departamento especializado a cargo de la protección de datos, ¿cuál es la relación entre ambos desde el punto de vista organizativo? ¿Qué mecanismos se prevén para evitar conflictos internos entre ambos departamentos?

1.4 Otros:

1.4.1 ¿Cuál es el papel del organismo de control con respecto al proceso de nombramiento y formación de responsables de información (enlaces) dentro de la administración pública? ¿Hay evidencia de diferencias inter-burocráticas sobre su proceso de nombramiento?

1.4.2 ¿Cómo influyen las normas y procedimientos formales para la designación y gerenciamiento del personal de la administración pública - y la estructura de los organismos públicos - en la designación de los enlaces de información? ¿Qué normas y procedimientos informales influyen en la designación y gestión del personal?

1.4.3 Respecto a la formación de los funcionarios públicos para la implementación del AIP, ¿Cuál es la agencia responsable de esta formación? ¿En qué consiste esta capacitación?

1.4.4 ¿Cuál es la relación formal/informal entre el organismo de control y los responsables del AIP en los ministerios/ departamentos (enlaces)?

1.4.3 Respecto a la formación de los funcionarios públicos para la implementación del AIP, ¿Cuál es la agencia responsable de esta formación? ¿En qué consiste esta capacitación?

1.4.4 ¿Cuál es la relación formal/informal entre el organismo de control y los responsables del AIP en los ministerios/ departamentos (enlaces)?

2.- PRESUPUESTO:

Principales categorías/áreas; Limitaciones presupuestales.

2.1. ¿El organismo de control define y administra su propio presupuesto? Si es así, ¿cómo define el organismo sus necesidades presupuestarias y cómo se formula el presupuesto? Si no es así, ¿qué órgano lo hace?

2.2. ¿Cómo ha evolucionado las partidas presupuestarias desde la creación del organismo? ¿Cómo ha evolucionado la ejecución presupuestaria? ¿Cuáles son las principales categorías de costos? ¿Tendencias?

2.3. ¿Cuál es la posición de las autoridades del organismo sobre la actual asignación de presupuesto para la implementación de AIP?

2.4. ¿Qué tipo de limitaciones presupuestarias han tenido/tienen? ¿Cómo afecta al desempeño del organismo? ¿Los mecanismos de asignación presupuestaria suponen una limitación a la implementación efectiva de AIP?

2.5. ¿El presupuesto responde a las necesidades reales de la implementación del AIP? ¿Por qué?

2.6. ¿Podría plantearse (o se han planteado) algún tipo de limitación a la independencia del organismo de control por medio del proceso de aprobación del presupuesto?

2.7. ¿Cuál es el presupuesto total de la administración pública central para la implementación de AIP por año? ¿Qué porcentaje del presupuesto total del gobierno central es esto?

2.8. ¿Existe una contabilidad centralizada y sistema de auditoría de los gastos de la implementación de AIP?

2.9. ¿Debe el organismo presentar algún reporte de ejecución presupuestaria? ¿A quién? ¿Con qué periodicidad?

3.- COMUNICACIÓN INTERNA:

Prácticas de trabajo colaborativo; Gestión del conocimiento.

3.1 Comunicación interna

3.1.1 ¿Se han establecidos canales/procedimientos estandarizados de comunicación interna del organismo de control?

3.1.2 ¿Se han elaborado diagnósticos de la eficacia de los procedimientos de comunicación interna del organismo?

3.1.2.1 Si es así, ¿qué resultados ha brindado y qué medidas se implementaron para su mayor eficacia? Esas medidas, ¿han sido efectivas?

3.1.3 ¿Se han creado espacios de colaboración entre las diferentes unidades que componen el organismo de control?

3.1.4 ¿Se han construido canales de comunicación institucionalizados con otras dependencias gubernamentales encargadas del manejo de las solicitudes de información (enlaces)?

3.1.5 ¿Se han creado espacios de colaboración con otros organismos de la administración pública?

¿Cuáles son los patrones informales de comunicación entre las distintas áreas del organismo, así como entre estas y los enlaces y/o autoridades en cada ministerio?

3.2 Administración de registros

3.2.1 ¿Cuál es el estado de la administración de registros (records management) dentro de la administración pública central? ¿Existe una política al respecto?

3.2.2 ¿Cuál es el organismo encargado de la administración de registros en la administración pública nacional?

3.2.3 ¿Qué reglas formales e instituciones afectan la administración de registros?

3.2.4 ¿Se ha asignado presupuesto específico para la administración de registros?

3.2.5 ¿Cómo afectan los desarrollos en las Tecnologías de la Información en la administración de registros?

3.2.6 ¿Existen proyectos de reforma y modernización del sistema de administración de registros?

3.3 Comunicación externa al organismo de control

3.3.1 ¿Cuál es el porcentaje del presupuesto del organismo de control destinado a la sensibilización de la población sobre el ejercicio del derecho de AIP? (folletos y volantes, formación, comunicados de prensa, etc) En este sentido, ¿que tipo de actividades se han realizado en el último año?

3.3.2 ¿Cuál es el porcentaje del presupuesto del organismo de control destinado a la sensibilización de los oficiales públicos sobre sus deberes en relación al ejercicio del derecho de AIP? (folletos y volantes, capacitaciones, etc) En este sentido, ¿qué tipo de actividades se han realizado en el último año?

3.3.3 ¿Se han desarrollado indicadores para medir el impacto de dichas iniciativas en la población y dentro de la administración pública? ¿Cuáles son los resultados?

4.- INDICADORES/MEDICIÓN DE IMPACTO:

Cómo se mide el cumplimiento de objetivos, cómo se mide el desempeño de la institución.

4.1 ¿Se lleva registro de las solicitudes de información, las tasas de respuesta, o la disponibilidad de una mayor información como resultado de la aplicación de AIP? ¿Hay pruebas de ello?

4.2 ¿El organismo de control lleva un registro del número total de solicitudes de AIP a las agencias del gobierno central por año? ¿Cuál es el número total de solicitudes? ¿Cuál es la tendencia/evolución a lo largo del tiempo de las solicitudes? ¿Cómo se comparan estos datos con los de otros países? (comparación regional/global)

4.3 ¿Cuántas de estas peticiones fueron respondidas satisfactoriamente?

4.4 ¿Qué porcentaje de las solicitudes que recibieron una respuesta negativa fueron objeto de apelación?

4.5 ¿Se han implementado encuestas de evaluación de la calidad de los servicios brindados por el organismo de control?

4.6 ¿Han sido los ciudadanos capaces de utilizar información, adquirida a través de AIP, para hacer que los funcionarios públicos rindan cuentas de sus acciones?

4.7 ¿Han sido los ciudadanos/ONGs capaces de influir, luego de adquirir información a través de AIP, en alguna política pública?

4.8 ¿Se han producido cambios de comportamiento del sector público hacia una mayor transparencia, como resultado de la aplicación de AIP?

4.9 ¿Se han producido cambios de comportamiento de la sociedad en relación a exigir una mayor rendición de cuentas, como resultado de la aplicación de AIP?

4.10 ¿Existen otros programas e iniciativas públicas que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas? ¿Cuáles? ¿Qué grado de éxito o fracaso han tenido?

4.11 ¿Existen sanciones a funcionarios por incumplimiento de sus funciones relativas al régimen de AIP? ¿De quién dependen? ¿Han sido aplicadas de forma efectiva?

5.- TECNOLOGÍAS PARA UNA MEJOR GESTIÓN INSTITUCIONAL:

Evaluación de tecnologías a incorporar con el enfoque de hacer más eficiente la gestión institucional

5.1 ¿Qué mejoras se hicieron en Tecnologías de la Información (TIC) para permitir la aplicación de la ley de AIP? ¿Cuál es el uso de las TIC para el ejercicio del AIP?

5.2 ¿Se cuenta con herramientas tecnológicas para el seguimiento de pedidos/reclamos, etc.? ¿Cuáles? ¿Cómo contribuyen estas herramientas a la implementación del AIP?

5.3 ¿Qué tipo de herramientas se han implementado para mejorar la eficiencia de la gestión institucional, en general? ¿Cuál es la efectividad de la implementación?

5.4 ¿Qué reglas formales e instituciones públicas afectan la implementación de herramientas de tecnología de la información en la administración pública? ¿Qué reglas y procesos informales?

5.5 ¿Cómo se relacionan las mejoras en Tecnologías de la Información con las iniciativas gubernamentales de datos abiertos?

5.6 ¿Cuáles son las limitaciones de los TICs utilizadas en la actualidad y qué desafíos presentan para la efectiva implementación del régimen de AIP?

ANEXO 3

Plan de Acción de Gobierno Abierto de México

La elaboración del Plan de Acción de México se inició en julio del 2011 y fue presentado en septiembre del mismo año. En ese tiempo, el IFAI coordinó primero con la Secretaría de Relaciones Exteriores para convocar a las dependencias de la administración pública federal. Posteriormente se sumó al proyecto la Secretaría de la Función Pública, conforme a las atribuciones que le corresponden en el ámbito de la Administración Pública Federal (APF). Finalmente, atendiendo a los principios de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, y dado que no se podía lanzar una convocatoria abierta ni realizar una consulta, se invitó a participar a organizaciones de la sociedad civil cuyas agendas de trabajo contenían proyectos y programas alineados con los objetivos de la Alianza.

Sobre la fecha límite para la presentación del Plan de Acción se contaba con los compromisos asumidos por las dependencias de la APF y con los programas ya en curso o programados por las organizaciones de la sociedad civil. Dadas las circunstancias, y ante la imposibilidad de elaborar un plan que se nutriera de ambas fuentes, se presentó un plan basado en los compromisos de la APF y considerando que las organizaciones de la sociedad civil participaran fundamentalmente en un papel de supervisión y monitoreo. Serían una especie de "testigo social" que acompañaría y verificaría el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil insistieron en que algunos de sus proyectos podrían enriquecer significativamente el plan de acción presentado originalmente y que, por lo tanto, debiera elaborarse una nueva versión de dicho plan.

En noviembre del 2011, el IFAI y la Secretaría de la Función Pública reconocieron formalmente que la diversidad y extensión de las agendas de las organizaciones de la sociedad civil complementaban y mejoraban el plan de acción originalmente presentado. Además, reconociendo que una participación acotada y testimonial de las organizaciones de la sociedad civil desvirtuaba uno de los principios rectores de la iniciativa, se decidió revisar el plan e incorporar algunas de las propuestas incluidas en las agendas de las organizaciones de la sociedad civil. De este modo, éstas participarían en las diversas etapas del plan de acción, desde su diseño y concepción hasta su seguimiento. Esto representaba un reto ya que exigía un arduo trabajo de consulta, análisis, negociación y concertación para lograr un acercamiento entre las organizaciones de la sociedad civil que habían formulado las propuestas y las dependencias que debían asumir el compromiso, para que pudieran convenir un compromiso conjunto. Además, el tiempo requerido excedía el plazo de doce meses fijado originalmente.

Así, se estableció un mecanismo institucional de diálogo entre el IFAI y la Secretaría de la Función Pública, por una parte, y entre estas dos instancias y las diversas organizaciones de la sociedad civil por otra. El mecanismo de diálogo (*Secretariado Técnico*) sigue un esquema similar al del *Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto*, pero con algunas notas distintivas: participan la APF, representada por la Secretaría de la Función Pública, las diversas organizaciones de la sociedad civil representadas en el proyecto, y el IFAI. Estas tres partes tienen voz y voto en el proceso de reelaboración y mejoramiento del Plan de Acción presentado inicialmente. Se han logrado sumar 41 propuestas planteadas por las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, esta revisión ha permitido incorporar compromisos de agencias gubernamentales y órganos reguladores ajenos a la APF.

El mecanismo de diálogo institucionalizado se ha convertido en un compromiso más, derivado de la *Alianza para el Gobierno Abierto*. Este compromiso no sólo ha abierto canales permanentes de comunicación, sino que ha otorgado cualidades distintivas al Plan de Acción. Primero, se ha logrado un avance en las propuestas respecto al plan de acción presentado inicialmente (por ejemplo, se aprecian ya resultados en los aspectos relativos a educación pública, hidrocarburos, publicidad de presupuestos en entidades federativas). Segundo, se cuenta con un acuerdo entre dependencias y organizaciones de la sociedad civil, para que una tercera parte de sus propuestas se incorporen a lo que será la nueva versión del plan, estableciendo un calendario concreto para la consecución de resultados. Tercero, ha permitido detectar restricciones técnicas y presupuestarias en algunas dependencias de la administración pública, lo que ha propiciado que las propuestas originales fueran reformuladas en algunos casos.

Además de elaborar una versión revisada del Plan de Acción, se ha buscado expandir su ámbito más allá de la APF. En marzo del 2012, se acordó la colaboración entre el IFAI y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), organismo que incluye a los gobernadores de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. El objetivo es la construcción de compromisos voluntarios y el establecimiento de alianzas estratégicas, replicando el esquema generado por la *Alianza para el Gobierno Abierto* a nivel federal. La colaboración comprende la fijación de proyectos y metas calendarizadas, medibles y revisables para cumplir los objetivos de la *Alianza para el Gobierno Abierto*. Como resultado de esta colaboración se vislumbra la posibilidad de que el Plan de Acción llegue a convertirse en una verdadera *Agenda Nacional de Gobierno Abierto* a partir del próximo mes de septiembre del 2012.

ANEXO 4

Preguntas de evaluación del Proyecto Piloto CPLT- IFAI

Preguntas para documentar el proceso de intercambio de conocimiento:

1. ¿Qué esperaba obtener del proceso de intercambio de conocimiento? ¿Satisfizo el proceso de intercambio esas expectativas? Por favor, explique por qué.
2. Proporcione alguna evidencia (es decir, ejemplos concretos) que muestre que las distintas actividades realizadas (videoconferencias, presentaciones, reuniones presenciales, cuestionario) ofrecieron oportunidades para el aprendizaje mutuo de los participantes.
3. ¿Cuales son los principales beneficios derivados del proceso de intercambio de conocimiento para la organización? ¿A corto plazo? ¿A largo plazo? ¿Y para los participantes a título individual?
4. Si tuviese que repetir el proceso de intercambio de conocimiento, ¿que mejoraría del diseño y/o de la puesta en práctica del mismo?

Otras preguntas sugeridas:

5. ¿Cómo valora la utilidad y efectividad de los distintos instrumentos y estrategias empleados para el intercambio de conocimiento: videoconferencias, presentaciones, reunión presencial, cuestionario, reuniones de seguimiento, intercambios por email?
6. De sus observaciones generales, ¿fue exitoso el proceso de intercambio de conocimiento? Por favor explique por qué, e identifique factores/condiciones de éxito.

| LISTAS

LISTA DE FIGURAS

- Figura 3.1**
Rol de las Unidades de Enlace y Comités de Información
- Figura 4.1**
Organigrama del CPLT (2009- marzo 2011)
- Figura 4.2**
Organigrama del CPLT (marzo – mayo 2011)
- Figura 4.3**
Organigrama del CPLT (desde mayo 2011)
- Figura 4.4**
Organigrama del IFAI (2003-2005)
- Figura 4.5**
Organigrama del IFAI (2006-2008)
- Figura 4.6**
Organigrama del IFAI (2009-2011)
- Figura 4.7**
Organigrama del IFAI (julio del 2011)
- Figura 4.8**
Mapa estratégico del CPLT
- Figura 4.9**
Cadena de Valor Consejo para la Transparencia
- Figura 4.10**
Mapa de Procesos del Consejo para la Transparencia
- Figura 4.11**
Etapas del proceso de certificación de calidad
- Figura 5.1**
Medidas para el desarrollo del personal en el CPLT (2009-2011)
- Figura 5.2**
Ciclo de Gestión del Desempeño en el CPLT
- Figura 5.3**
Planificación del desempeño en el CPLT
- Figura 5.4**
Etapas de Implementación Piloto de SGD
- Figura 5.5**
Agenda del Piloto de SGD
- Figura 5.6**
Grado académico del personal del IFAI (2010)
- Figura 5.7**
Área de estudios del personal del IFAI con licenciatura (2010)
- Figura 5.8**
Estructura salarial del IFAI (2012)
- Figura 5.9**
Proceso de ocupación de vacantes en el IFAI
- Figura 5.10**
Procesos del servicio profesional en el IFAI
- Figura 5.11**
Ciclo presupuestario interno
- Figura 5.12**
Proceso interno de asignación presupuestaria en el IFAI
- Figura 5.13**
Proceso externo de asignación presupuestaria
- Figura 5.14**
Evolución del presupuesto del IFAI (2003-2011), en USD
- Figura 5.15**
Distribución promedio presupuesto IFAI (2004-2010)
- Figura 5.16**
Distribución promedio presupuesto IFAI, sin servicios personales (2004-2010)
- Figura 6.1**
Propuesta de organigrama del CPLT en caso de incorporar funciones de protección de datos
- Figura 7.1**
Desarrollo de indicadores de gestión en el CPLT
- Figura 7.2**
Estrategia a través del BSC
- Figura 7.3**
Descomposición del BSC para clientes
- Figura 7.4**
Informe de cumplimiento
- Figura 7.5**
La transparencia en el Plan Nacional de Desarrollo
- Figura 7.6**
Matriz de marco lógico. Programa de acceso a la información
- Figura 7.7**
Matriz de marco lógico. Programa de protección de datos
- Figura 7.8**
Evaluación promedio de la APF (2009-2011)
- Figura 7.9**
Total de registros de contratos en el POT
- Figura 7.10**
Número de solicitudes de acceso presentadas (2003-2011)
- Figura 7.11**
Número de recursos de revisión presentados (2003-2011)
- Figura 8.1**
Sistema de gestión de solicitudes
- Figura 8.2**
Sistema de gestión de casos del CPLT
- Figura 8.3**
Modelo de gestión y mapa de sistemas del CPLT
- Figura 8.4**
Mapa de sistemas del CPLT (marzo 2011)
- Figura 8.5**
Desarrollo de sistemas del CPLT
- Figura 8.6**
Base de datos corporativa. Proyecto Consejo 360
- Figura 8.7**
Desarrollo de TIC en el IFAI. Situación actual
- Figura 8.8**
Portal de Obligaciones de Transparencia (POT)
- Figura 8.9**
Infomex

Figura 8.10

Herramienta de comunicación (HCom), IFAI

Figura 8.11

IFAI Digital

LISTA DE TABLAS**Tabla 1.1**

Modelos de órganos garantes de transparencia y acceso a la información

Tabla 1.2

Modelos de órganos garantes de transparencia y acceso a la información

Tabla 3.1

Nivel de puestos de los titulares de las Unidades de Enlace

Tabla 3.2

Área de adscripción de los titulares de las Unidades de Enlace

Tabla 3.3

Programa de capacitación del IFAI

Tabla 3.4

Presupuesto anual de la Dirección de Servicios de Información y Documentación

Tabla 4.1

Comparación de los modelos de gestión del IFAI y el CPLT

Tabla 5.1

Evolución de la dotación de personal del CPLT

Tabla 5.2

Perfil del personal del CPLT (2011)

Tabla 5.3

Actores del proceso presupuestario en Chile

Tabla 5.4

Calendario presupuestario en Chile

Tabla 5.5

Evolución de partidas presupuestarias del CPLT

Tabla 5.6

Evolución presupuesto autorizado del IFAI (2003-2011), pesos mexicanos

Tabla 5.7

Tendencia del gasto del IFAI (2004-2011), pesos mexicanos

Tabla 5.8

Comunicación interna y externa

Tabla 5.9

Comunicación externa

Tabla 5.10

Presupuesto órganos garantes de Chile y México

Tabla 5.11

Formulación y control presupuestario

Tabla 5.12

Recursos humanos

Tabla 6.1

Atribuciones del IFAI como autoridad garante de la protección de datos personales

Tabla 6.2

Cambios de personal proyectados en el CPLT en caso de incorporar funciones de protección de datos

Tabla 7.1

Porcentaje de posicionamiento positivo del CPLT (percepción)

Tabla 7.2

Percepción de autonomía, eficacia y transparencia atribuida al CPLT

Tabla 7.3

Índice de satisfacción de clientes

Tabla 7.4

Evaluación de los canales de consulta

Tabla 7.5

Nivel de satisfacción de los reclamantes

Tabla 7.6

Nivel de satisfacción de clientes públicos

Tabla 7.7

Satisfacción de clientes públicos con canales de comunicación con CPLT

Tabla 7.8

Satisfacción de respuestas a consultas en torno a instrucciones generales y canal de consulta

Tabla 7.9

Satisfacción de respuestas a consultas en torno a la herramienta de auto fiscalización en transparencia activa y canal de consulta

Tabla 7.10

Resumen del proceso de entrega de solicitudes

Tabla 7.11

Evolución de programas institucionales del IFAI

Tabla 7.12

Descripción de las Fracciones que Integran los Apartados del Indicador ODT

Tabla 7.13

Indicadores desarrollados por los órganos garantes

Tabla 8.1

Rediseño de proyectos y sistemas, IFAI Digital

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.1

Definiciones

Cuadro 2.1

Legislación de transparencia y probidad anterior a la Ley de Acceso

Cuadro 2.2

Funciones y atribuciones del Consejo para la Transparencia

Cuadro 3.1

Adición al Artículo 6° Constitucional

Cuadro 3.2

Algunas atribuciones del IFAI según el artículo 37 de la LFTAIPG

Cuadro 4.1

Responsabilidades en materia de certificación de calidad

Cuadro 4.2

Ejemplo de aplicación de la metodología BSC

Cuadro 5.1

Convenios de colaboración del CPLT (fines 2011)

Cuadro 5.2

Convenios internacionales de colaboración del IFAI

Cuadro 6.1

Líneas de acción para estandarización y control del modelo de gestión

Cuadro 6.2

Líneas de acción relativas a las competencias institucionales y personales

Cuadro 6.3

Líneas de acción relativas a la organización digital

Cuadro 7.1

Tipos de indicadores

Cuadro 7.2

Evaluación de las obligaciones de transparencia

Cuadro 8.1

Normativa para desarrollo y uso de TICs en Chile

LISTA DE ACRÓNIMOS

A3C

Alineación de Criterios, Comportamiento de Recursos y su Cumplimiento

ACC

Apertura, Efectividad de Clasificación y Cumplimiento a las Resoluciones

AFI

Agencia Federal de Inteligencia

AGA

Alianza para el Gobierno Abierto

APF

Administración Pública Federal

ARCO

Derechos ARCO (Derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Derecho a manifestar Oposición respecto a los datos personales)

ASF

Auditoría Superior de la Federación

AUE

Atención de Unidades de Enlace

BSC

Cuadro de Mando o Balanced Score Card

CDI

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CGR

Contraloría General de la República

CIDE

Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados

CNDH

Comisión Nacional de Derechos Humanos

COFEMER

Comisión Federal de Mejora Regulatoria

COFETEL

Comisión Federal de Telecomunicaciones

COMAIP

Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública

CONAPRED

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

CPLT

Consejo para la Transparencia

DIPRES

Dirección de Presupuestos

DNSC

Dirección Nacional del Servicio Civil

G2G

Gobierno a Gobierno

Hcom

Herramienta de Comunicación

IFAI

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

IFE

Instituto Federal Electoral

IMCO

Instituto Mexicano para la Competitividad

IMSS

Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

InfoDF

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Distrito Federal

IPN

Instituto Politécnico Nacional

LFA

Ley Federal de Archivos

LFPDPPP

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares

LFRASP

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

LFTAIPG

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

MML

Matriz de Marco Lógico

OCT

Indicador de Obligaciones de Transparencia

PDI

Planificación del Desempeño

PFP

Policía Federal Preventiva

PND

Plan Nacional de Desarrollo

POA

Programa Operativo Anual

POT

Portal de Obligaciones de Transparencia

RFTS

Registro Federal de Trámites y Servicios

RSI

Respuestas a Solicitudes de Información

SAGARPA

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SCII

Sistema de Control Interno Institucional

SCJN

Suprema Corte de Justicia de la Nación

SE

Secretaría de Economía

SECTUR

Secretaría de Turismo

SEDENA

Secretaría de la Defensa Nacional

SEDESOL

Secretaría de Desarrollo Social

SEGOB

Secretaría de Gobernación

SEGPRES

Ministerio Secretaría General de la Presidencia

SEMAR

Secretaría de Marina

SEMARNAT

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SENER

Secretaría de Energía

SEP

Secretaría de Educación Pública

SER

Secretaría de Relaciones Exteriores

SERNAC

Servicio Nacional del Consumidor

SFP

Secretaría de la Función Pública

SGD

Sistema de Gestión del Desempeño

SHCP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SITRET

Sistema de Transferencia Electrónica de Transparencia

SRA

Secretaría de la Reforma Agraria

SSA

Secretaría de Salud

SSP

Secretaría de Seguridad Pública

STPS

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

TICs

Tecnologías de Información y Comunicación

UAM

Universidad Autónoma Metropolitana

