



**SISTEMA NACIONAL
DE TRANSPARENCIA**
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Entregable 3

Resultados de la Evaluación Final del PROTAI y del PRONADATOS

**Elaborado por la Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales de la UNAM**

Jueves 1 de diciembre de 2022

Equipo de trabajo

Coordinador responsable

Khemvirg Puente Martínez

Investigación

Anahí Gutiérrez Luna

Jason Alexis Camacho Pérez

Josafat Cortez Salinas

Lisandro Martín Devoto

Apoyo a la investigación

Aranza Rubio Osornio

Emilio del Carmen López

Iván Mata

Mauricio Rivera Eisenmann

Moisés Madrid San Juan

Grupo Técnico Asesor

Arturo Hernández Magallón

Eduardo Villarreal Cantú

Maximiliano García Guzmán

Las opiniones vertidas por las autoras y los autores fueron realizadas a título personal y no reflejan el punto de vista institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Índice

Listado de términos	6
Glosario	7
Introducción	10
Objetivos	12
1. Resumen ejecutivo	13
1.1. Metodología	14
1.2. Evaluación Final del PROTAI	16
1.3. Evaluación Final del PRONADATOS	18
1.4. Conclusiones y recomendaciones.....	20
2. Marco teórico	28
2.1. La evaluación de políticas	28
2.2. El papel de las capacidades institucionales en la incidencia de las políticas públicas..	30
3. Contexto	32
3.1. Antecedentes	35
3.2. Marco normativo y estructura de los programas	39
3.3. Evaluaciones previas de los programas.....	42
4. Estrategia metodológica	46
4.1. Métodos mixtos para la evaluación de políticas.....	47
4.1.1. Definición de la estrategia cuantitativa	48
4.1.1.1. Definiciones y precisiones metodológicas	51
4.1.2. Definición de la estrategia cualitativa	62
4.1.2.1. Definición de la muestra analítica no probabilística	67
5. Evaluación Final del PROTAI	71
5.1. Implementación de la estrategia cuantitativa	71
5.1.1. Descripción de las variables explicativas.....	71
5.1.1.1. Descripción de la variable dependiente.....	95
5.1.2. Análisis por ejes de los Programas Nacionales.....	101
5.1.3. Fase explicativa: presentación de los resultados de los modelos desarrollados.....	104
5.1.4. Análisis de los indicadores del PROTAI	114
5.2. Implementación de la estrategia cualitativa: análisis riguroso de los estudios de caso	131
5.2.1. El PROTAI en las Instituciones Federales integrantes del SNT.....	132
5.2.1.1. Auditoría Superior de la Federación (ASF)	132
5.2.1.2. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).....	133
5.2.1.3. Archivo General de la Nación (AGN).....	135
5.2.1.4. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI)	137
5.2.1.5. Descripción de las intervenciones analizadas según los estudios de caso definidos: análisis de los cuestionarios y grupos de enfoque.....	138

5.2.2. El PROTAI en los Organismos Garantes de las entidades federativas: los casos de Ciudad de México, Sonora, Colima, Morelos, Durango y Tlaxcala	145
5.2.2.1. Ciudad de México	146
5.2.2.2. Sonora	149
5.2.2.3. Colima	150
5.2.2.4. Morelos	152
5.2.2.5. Durango.....	154
5.2.2.6. Tlaxcala	155
5.2.2.7. Descripción de las intervenciones analizadas según los estudios de caso definidos: análisis de los cuestionarios y grupos de enfoque.....	157
5.3. Resultados y conclusiones.....	162
5.3.1. Principales hallazgos en torno a buenas prácticas.....	165
5.4. Implicaciones de los hallazgos en el PROTAI.....	168
5.5. Recomendaciones de política pública	169
6. Evaluación Final del PRONADATOS.....	175
6.1. Implementación de la estrategia cuantitativa	175
6.1.1. Descripción de las variables explicativas.....	175
6.1.1.1. Descripción de la variable dependiente.....	194
6.1.2. Análisis por ejes de los Programas Nacionales.....	200
6.1.3. Fase explicativa: presentación de los resultados de los modelos desarrollados.....	204
6.1.4. Análisis de los indicadores del PRONADATOS	212
6.2. Implementación de la estrategia cualitativa: análisis riguroso de los estudios de caso	218
6.2.1. El PRONADATOS en las Instituciones Federales integrantes del SNT	218
6.2.1.1. Descripción de las intervenciones analizadas según los estudios de caso definidos: análisis de los cuestionarios y grupos de enfoque.....	221
6.2.2. El PRONADATOS en los Organismos Garantes de las entidades federativas: los casos de Nuevo León, Estado de México, Baja California Sur, Chihuahua, Tabasco e Hidalgo	229
6.2.2.1. Estado de México	229
6.2.2.2. Nuevo León.....	232
6.2.2.3. Baja California Sur.....	234
6.2.2.4. Chihuahua	236
6.2.2.5. Tabasco	237
6.2.2.6. Hidalgo.....	239
6.2.2.7. Descripción de las intervenciones analizadas según los estudios de caso definidos: análisis de los cuestionarios y grupos de enfoque.....	241
6.3. Resultados y conclusiones.....	249
6.3.1. Principales hallazgos en torno a buenas prácticas.....	252
6.4. Implicaciones de los hallazgos en el PRONADATOS	255
6.5. Recomendaciones de política pública	256

Referencias bibliográficas	258
Anexo 1. Insumos para el estudio cuantitativo	266
Anexo 2. Insumos para el estudio cualitativo	267

Listado de términos

AGN	Archivo General de la Nación
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CNTAIPDP	Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
DAI	Derecho de Acceso a la Información Pública
ENOGDAI	Evaluación Nacional de los Organismos Garantes del Derecho a la Información
FCPyS	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
IAIPTLAX	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Tlaxcala
ICHITAIP	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública
IIJ-UNAM	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IDAIP	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales
INFOCDMX	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
INFOCOL	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima
INFOEM	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios
INFONL	Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Nuevo León
IMIPE	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística
ISTAI	Instituto Sonorense de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
ITAIBCS	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur
ITAIH	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo
ITAIP	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública
OG	Organismos Garantes
PDP	Protección de Datos Personales
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
PRONADATOS	Programa Nacional de Protección de Datos Personales
PROTAI	Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
SNT	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Glosario

Accesibilidad: El conjunto de medidas pertinentes para asegurar el derecho de acceso a la información a todas las personas en igualdad de condiciones e independientemente de sus capacidades técnicas, físicas, cognitivas o de lenguaje; por lo que comprenderán el entorno físico de las instalaciones, la información y las comunicaciones e inclusive los sistemas y las tecnologías de la información, así como las telecomunicaciones y otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso general, tanto en zonas urbanas como rurales.

Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información.

Derechos ARCOP: Los derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad al tratamiento de datos personales.

Acceso: La o el titular tendrá derecho de acceder a sus datos personales que obren en posesión del responsable, así como conocer la información relacionada con las condiciones y generalidades de su tratamiento.

Rectificación: La o el titular tendrá derecho a solicitar al responsable la rectificación o corrección de sus datos personales, cuando estos resulten ser inexactos, incompletos o no se encuentren actualizados.

Cancelación: La o el titular tendrá derecho a solicitar la cancelación de sus datos personales de los archivos, registros, expedientes y sistemas del responsable, a fin de que los mismos ya no estén en su posesión y dejen de ser tratados por este último.

Oposición: La o el titular podrá oponerse al tratamiento de sus datos personales o exigir que se cese en el mismo.

Portabilidad: Permite al interesado o interesada, en determinadas circunstancias, recibir del responsable del tratamiento sus datos personales o solicitar la transmisión a otro responsable del tratamiento.

Eje: Temática sobre la cual versará el contenido general que sirve de línea vertebral o referencia con respecto al cual se desarrollan asuntos referentes a la protección de datos personales dentro del PRONADATOS.

Eje Temático: El contenido general que sirve de línea vertebral o referencia con respecto al cual se desarrollan asuntos o temas referentes a la transparencia, acceso a la información pública dentro del PROTAI, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Eje Transversal del PROTAI: El contenido, asuntos o temas referentes a la transparencia, acceso a la información pública, cuyo desarrollo implica la interacción o conexión con más de un eje temático o cuya consecución implica la suma de productos y servicios de diversos integrantes del Sistema Nacional de Transparencia.

Estrategia: El conjunto de acciones interrelacionadas para la atención de una problemática que asegura un resultado.

Indicador: La variable o factor que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, cambios o ayudar a evaluar resultados.

Línea de acción: El catálogo de actividades encaminadas al resultado del objetivo estratégico respectivo.

Línea estratégica: El conjunto de líneas de acción interrelacionadas que permiten organizar la atención que brinda la estrategia a la problemática para la consecución del objetivo.

Meta: El valor que se espera alcance un indicador y sirva de evidencia del avance en la consecución de los objetivos estratégicos en un periodo establecido.

Objetivo Estratégico: El fin general al que se ajustan las líneas de acción y que se asocia unívocamente con las estrategias. Refleja de manera concisa la solución de las problemáticas identificadas en el eje temático o transversal.

Organismos Garantes: Aquellos con autonomía constitucional especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales en términos de los artículos 6o., 116, fracción VIII y 122, apartado C, BASE PRIMERA, Fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Rendición de cuentas: Relación social en la que un actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta a algún otro actor.

Ruta de Implementación: Mecanismo técnico que describe las actividades de los Integrantes del Sistema Nacional de Transparencia para el Programa Nacional, a partir de sus Programas Anuales o sus procesos de planeación institucional.

Transparencia proactiva: Conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General de Transparencia, que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.

Introducción

El derecho de acceso a la información en México data de finales de la década de los setenta, cuando se estableció en la Constitución Política la garantía del derecho de acceso a la información pública. Con ese antecedente, en 2002 se expidió la legislación en la materia y para 2003 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como un órgano descentralizado encargado de procesar las solicitudes de información ciudadanas. Posteriormente, con la reforma constitucional de 2014, se otorgó plena autonomía a este instituto, convirtiéndolo en el actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), permitiendo que su labor llegara a todos los órdenes de gobierno. Con ello, las entidades federativas homogeneizaron sus leyes de transparencia y de protección de datos personales para superar las disparidades que se habían enfrentado durante años.

En este marco, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) ha instrumentado dos Programas Nacionales en la materia: el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021 (PROTAI) y el Programa Nacional de Protección de Datos Personales 2018-2022 (PRONADATOS). Estos instrumentos de política pública han seguido etapas de diseño, implementación, seguimiento y evaluación. En ese sentido, esta Evaluación Final tiene el objetivo de diseñar, proponer e implementar una evaluación final sobre la incidencia que han tenido ambos Programas Nacionales con el fin de proveer a los miembros del SNT de evidencia sobre los mecanismos causales que explican los resultados de estas políticas en los diferentes contextos en los que se han implementado.

Algunas de las preguntas que guían la Evaluación Final son: ¿se han logrado los objetivos planteados por el PROTAI y el PRONADATOS?, ¿esto se ha dado de manera similar en las entidades federativas o han existido diferencias importantes? En caso de existir diferencias, ¿cuáles son los factores que pueden ayudar a explicarlas? Para responder estos cuestionamientos, se parte de la hipótesis de que las capacidades institucionales de los Organismos Garantes en las entidades federativas y de los miembros del SNT en el nivel federal explican los avances logrados por cada programa. Es decir, las entidades con mayores capacidades institucionales lograrán una mejor implementación.

La hipótesis de la Evaluación Final se contrasta mediante una estrategia metodológica mixta que incluye la utilización de técnicas cuantitativas para contar con hallazgos generales sobre las diferencias en el universo de casos, así como la aplicación de instrumentos cualitativos para conocer los mecanismos que explican el cumplimiento de los objetivos de los programas en los casos de estudio seleccionados.

El documento está organizado en seis apartados. El primero se trata de un resumen ejecutivo del contenido del informe, el cual incluye los principales resultados y recomendaciones de política pública para cada uno de los Programas Nacionales. Posteriormente, se encuentra el marco teórico de la Evaluación Final, en el que se describe qué es la evaluación de políticas y se desarrolla el concepto de capacidades institucionales, el cual funciona como variable explicativa de la variación en los resultados de la implementación del PROTAI y del PRONADATOS. En la tercera parte se expone el contexto en el cual se diseñaron e implementaron ambos programas, haciendo énfasis en sus antecedentes, marco normativo, estructura y evaluaciones que se les han hecho previamente. La cuarta parte incluye la estrategia metodológica de la Evaluación Final, destacando el potencial de los métodos de investigación mixtos para evaluar políticas públicas. Asimismo, se describen las técnicas cuantitativas y cualitativas a partir de las cuales se contrasta la hipótesis. El quinto y sexto capítulos se concentran en presentar los resultados de la implementación de la estrategia metodológica en la evaluación de cada uno de los programas, así como las recomendaciones de política pública que derivan de esta.

Objetivos

Objetivo general

Diseñar, proponer e implementar una evaluación final sobre la incidencia que han tenido el PROTAI y el PRONADATOS con el fin de proveer a los miembros del SNT de evidencia sobre los mecanismos causales que explican los resultados de estas políticas en los diferentes contextos en los que se han implementado.

Objetivos específicos

- Analizar el marco normativo que regula y garantiza el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, así como la estructura, las facultades y atribuciones del SNT, y los lineamientos sobre la implementación y evaluación del PROTAI y del PRONADATOS.
- Describir los resultados respecto al cumplimiento de ejes, estrategias y líneas de acción por parte de los integrantes del SNT durante los cuatro años de implementación de los Programas Nacionales.
- Identificar las variables o factores que han tenido incidencia en la consecución de los resultados alcanzados por parte de los integrantes del SNT en la implementación del PROTAI 2017-2021 y del PRONADATOS 2018-2022.
- Generar un modelo que busque identificar relaciones causales entre las distintas variables asociadas con las capacidades institucionales y el cumplimiento de las actividades por parte de los integrantes del SNT.
- Realizar una descripción densa y comparada para mostrar cómo funcionan el PROTAI y el PRONADATOS y analizar aspectos en común de los casos seleccionados.

1. Resumen ejecutivo

El presente resumen tiene el objetivo de compartir los principales hallazgos y recomendaciones derivados de la Evaluación Final del PROTAI y del PRONADATOS. Vale la pena mencionar que el PROTAI busca fortalecer el cumplimiento normativo, la difusión, la capacitación, la profesionalización y los procedimientos institucionales de la garantía progresiva del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas al dar trascendencia nacional de los mismos a través del trabajo organizado y la influencia que ejercen el INAI, las instituciones federales integrantes del SNT y los Organismos Garantes de las entidades federativas en su ámbito de competencia sobre los sujetos obligados de las leyes en la materia (SNT, 2017a, p.3). Por su parte, el PRONADATOS tiene el objetivo de fortalecer a las instituciones vinculadas con la protección de datos personales para generar un beneficio palpable en la población sobre su tratamiento de datos personales en el país (SNT, 2018, p. 6).

En función de lo anterior, las preguntas base que guían la Evaluación Final son las siguientes: ¿se han logrado los objetivos planteados por el PROTAI y el PRONADATOS?, ¿esto se ha dado de manera similar en las entidades federativas o han existido diferencias importantes? En caso de existir diferencias, ¿cuáles son los factores que pueden ayudar a explicarlas? Para responder estas preguntas, la Evaluación Final parte de la hipótesis de que las capacidades institucionales de los Organismos Garantes en las entidades federativas y de los miembros del SNT en el nivel federal explican los avances logrados por cada programa. Es decir, las entidades con mayores capacidades institucionales lograrán una mejor implementación.

La hipótesis de la Evaluación Final se contrasta mediante una estrategia metodológica mixta que incluye la utilización de técnicas cuantitativas para contar con hallazgos generales sobre las diferencias en el universo de casos, así como la aplicación de instrumentos cualitativos para conocer los mecanismos que explican el cumplimiento de los objetivos de los programas en los casos de estudio seleccionados.

El resumen está organizado en tres partes. Primero se presenta la estrategia metodológica mediante la cual se contrasta la hipótesis de la Evaluación Final. Posteriormente, se exponen los principales resultados de la implementación de las metodologías cuantitativa y cualitativa y, finalmente, se enlistan las recomendaciones de política pública derivadas del análisis.

1.1. Metodología

Para contrastar la hipótesis de la Evaluación Final se desarrolló una estrategia metodológica mixta que incluyó la utilización de técnicas cuantitativas para contar con hallazgos generales sobre las diferencias entre el universo de casos, así como la aplicación de instrumentos cualitativos para conocer los mecanismos que explican el cumplimiento de los objetivos de los programas en los casos de estudio seleccionados.

Estrategia cuantitativa

La estrategia cuantitativa se diseñó con el objetivo de identificar qué variables o factores han tenido incidencia en la consecución de los resultados alcanzados por parte de los integrantes del SNT en la implementación del PROTAI y del PRONADATOS durante el periodo 2018-2021¹.

La hipótesis de la que se parte es que a mayores capacidades institucionales mejor será la implementación y, por consiguiente, habrá mayores probabilidades de cumplir con las actividades comprometidas. La lógica detrás de la hipótesis está claramente sustentada en la idea de que las capacidades institucionales de los Organismos Garantes en las entidades federativas y los miembros del SNT en el nivel federal explican los avances logrados en cada programa.

El estudio cuantitativo se compone de dos etapas: una descriptiva y una explicativa. En la primera se presentan los resultados respecto al cumplimiento de ejes, estrategias y líneas de acción por parte de los integrantes del SNT durante los cuatro años de implementación de los Programas Nacionales. En la etapa explicativa se estima un modelo de regresión logística con el objetivo de conocer la probabilidad de que una actividad comprometida sea o no realizada a partir de las evidencias presentadas para probar su concreción. Se corrieron cuatro modelos de regresión logística para cada uno de los Programas Nacionales; es decir, ocho en total.

¹ El periodo de aplicación del PROTAI es 2017-2021, mientras que el periodo de aplicación del PRONADATOS es 2018-2022.

Estrategia cualitativa

Inicialmente, la estrategia cualitativa sugería el uso del método de rastreo de procesos (*process tracing*) para estudiar los mecanismos que han llevado a los implementadores de los programas a presentar resultados diferenciados. Sin embargo, después de un análisis profundo con el equipo de investigación y el grupo técnico asesor, se sugirió emplear una estrategia factible en términos metodológicos y temporales. De tal forma, se planteó realizar una descripción densa y comparada para poder mostrar cómo funcionan el PROTAI y el PRONADATOS y analizar aspectos en común de los casos seleccionados. Se utiliza la descripción porque permite conocer cómo se implementaron los programas, así como construir inferencias descriptivas a partir de los datos conocidos. Además, mediante la descripción densa se pueden entender los procesos mediante los cuales se aplican y desarrollan ambos Programas Nacionales, con la intención de identificar factores asociados a mecanismos causales que ayuden a entender la incidencia derivada de la implementación del PROTAI y el PRONADATOS en los integrantes del SNT.

En la Evaluación Final se tomó una muestra analítica no probabilística de casos basada en dos criterios. El primero de ellos es que se selecciona a partir de los valores de la variable independiente: la tipología de la capacidad institucional de los Organismos Garantes. El segundo es que los Organismos Garantes de las entidades federativas sean representativos de la tipología (con capacidades institucionales consolidadas, suficientes y limitadas).

Para llevar a cabo el componente cualitativo de la Evaluación Final se seleccionó a las instituciones federales integrantes del SNT: AGN, INEGI, ASF e INAI, así como a 12 Organismos Garantes de las entidades federativas (6 por cada programa). Para analizar el PROTAI, los casos seleccionados son los Organismos Garantes de las siguientes entidades federativas: la CDMX y Sonora (capacidades consolidadas), Colima y Morelos (capacidades suficientes) y Durango y Tlaxcala (capacidades limitadas). En el caso de PRONADATOS, los casos seleccionados son el Estado de México y Nuevo León (capacidades consolidadas), Baja California Sur y Chihuahua (capacidades suficientes), y Tabasco e Hidalgo (capacidades limitadas).

Para poder describir y analizar la incidencia de los programas se recolectaron los datos y se agregaron mediante las siguientes técnicas:

- Entrevistas cerradas para actores clave mediante envío de cuestionarios en línea dirigidos a las personas que fungen como Enlaces de los programas en las instituciones integrantes del SNT a nivel federal: AGN, INEGI, ASF e INAI, así como en las entidades federativas seleccionadas. En total, se envió un total de 136 formularios en línea, de los cuales se obtuvieron 18 respuestas en el caso del PRONADATOS y 23 respuestas en el caso del PROTAI.
- Dos grupos de enfoque (*o focus groups*): uno por cada Programa Nacional. Ambos se llevaron a cabo en modalidad en línea (vía Zoom). Asistieron las personas que fungen como Enlaces de los programas en las instituciones integrantes del SNT a nivel federal, así como en las entidades federativas seleccionadas.

1.2. Evaluación Final del PROTAI

Resultados de la estrategia cuantitativa

En este apartado se analizan los resultados de los modelos de regresión logística. Se presentan los efectos marginales de las variables explicativas sobre la variable dependiente, ya que de esta manera se pueden interpretar los resultados de los modelos logísticos en términos de probabilidad. El cálculo de los efectos marginales permite conocer el grado en que las variables independientes afectan a la variable dependiente.

Los modelos 1 y 2, en conjunto, estiman que la probabilidad de que una actividad se cumpla cuando se mantienen los valores medios de cada variable independiente por su coeficiente son de 0.68 y 0.68, respectivamente. Estos resultados son contrastantes con las probabilidades arrojadas por los modelos 3 y 4, los cuales excluyen al INAI dentro de las observaciones, con valores de 0.57 y 0.55. Esta disminución de las probabilidades en el último par de modelos, en comparación al primer par, no solo puede ser explicada por el menor número de observaciones que hay entre los modelos, sino que principalmente puede ser atribuido a la diferencia en la amplitud del rango de valores. De este modo, no considerar al INAI implica dejar de lado valores atípicos, pero también reducir el rango de valores que mueven las medias de las variables independientes.

Ahora bien, al pasar a los efectos marginales de cada variable, en la medida que los OG comprometen menos acciones, hay más seguridad de que todas las actividades sean cumplidas. En cambio, cuando hay más actividades comprometidas disminuye la probabilidad del cumplimiento. Aunque los resultados reflejan errores mayores con los modelos que excluyen las observaciones del INAI, es importante mencionar que los coeficientes en los cuatro modelos son significativos con un valor p menor a 0.01, lo cual le brinda robustez a la variable que mantiene su efecto, independientemente de la combinación de variables independientes o el cambio en el número de observaciones.

Para conocer con detalle los resultados de los modelos estimados se puede consultar el capítulo 5 de este informe.

Resultados de la estrategia cualitativa

De acuerdo con la información recuperada de los cuestionarios y grupos de enfoque llevados a cabo como parte de la estrategia metodológica, en su apartado cualitativo, se recuperaron diversos resultados asociados a la implementación del Programa en el marco de acción de los integrantes federales y los Organismos Garantes de las entidades federativas.

Dentro de los principales hallazgos identificados se observan dos perspectivas distintas, aunque complementarias. La primera responde a los integrantes federales del SNT, quienes sostienen que su figura jurídica, distinta a la de los Organismos Garantes de las entidades federativas, les permite un amplio cumplimiento del Programa; la segunda perspectiva es aquella que integra a los Organismos Garantes de las entidades federativas, donde se observan situaciones particulares y dificultades afines relacionadas a su insuficiencia presupuestaria y de personal, lo cual dificulta su cumplimiento.

Aunque los integrantes federales del SNT mencionaron contar con recursos humanos y presupuestarios adecuados, identificaron la capacitación del personal con perfil técnico y el aprovechamiento de los espacios integrados en el marco del SNT como elementos cruciales que deben ser tomados en consideración para mejorar su desempeño en materia de cumplimiento de las líneas de acción que establece el Programa Nacional.

Por su parte, los Organismos Garantes de las entidades federativas expresaron que la insuficiencia presupuestal, la alta rotación de su personal y la constante necesidad de

capacitación asociada a la misma, así como la carga de trabajo derivada de su naturaleza institucional son obstáculos que les dificultan el compromiso y cumplimiento del contenido del Programa Nacional, toda vez que estos impedimentos reflejan vulnerabilidades asociadas a su capacidad institucional. En ese sentido, el aprovechamiento de los espacios de diálogo e interacción en el marco de la colaboración interinstitucional son cruciales para facilitar su cumplimiento y desempeño.

Aunque se identificaron dos panoramas de cumplimiento distintos, cuyo factor distintivo es la naturaleza institucional de cada integrante, en ambas perspectivas se reconoce que el fortalecimiento de las capacidades institucionales y el aprovechamiento de los espacios de coordinación y colaboración al interior del SNT son instrumentos esenciales para fortalecer el cumplimiento y utilidad del Programa Nacional para garantizar un adecuado acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

El PROTAI es un instrumento de gran relevancia para la política de transparencia en México. Sus aportes a la integración interinstitucional y atención del problema público, a saber, la fragmentación institucional, son fundamentales para apoyar e incentivar la agenda de trabajo del SNT. Sin embargo, como toda política pública, no está exenta de posibles mejoras en atención a las áreas de oportunidad detectadas. En función del favorecimiento de un mejor acceso a la información pública, se deben atender las cuestiones vinculadas a las capacidades institucionales de los Organismos Garantes a través de un mayor involucramiento y colaboración interinstitucional basado en la retroalimentación y apoyo.

1.3. Evaluación Final del PRONADATOS

Resultados de la estrategia cuantitativa

En el presente apartado se exponen los resultados derivados de la aplicación de los modelos de análisis. Se presentan los efectos marginales de las variables explicativas sobre la variable dependiente, ya que de esta manera se pueden interpretar los resultados de los modelos logísticos en términos de probabilidad. El cálculo de los efectos marginales permite conocer el grado en que las variables independientes afectan a la variable dependiente.

Las probabilidades de que una actividad se cumpla, (en los modelos 1 y 2) al mantener el valor medio de las variables independientes por su coeficiente, es de 0.65 y 0.64, respectivamente. Dichas probabilidades bajan 0.08 y 0.07 al excluir al INAI de las observaciones en los modelos 3 y 4, o sea, las probabilidades de que una actividad sea cumplida en los valores medios de los modelos son de 0.57 en ambos casos. Esto refleja el impacto de no considerar los valores atípicos del INAI dentro del análisis de regresión. Así, las diferencias de las probabilidades entre el modelo 1 y 2 es de apenas 0.01 y ninguna entre los modelos 3 y 4. Estos cambios se pueden relacionar con la manera en la cual el INAI mueve los valores de la media de cada variable independiente.

En cuanto a los efectos marginales de las variables independientes por separado, las probabilidades de que una actividad sea cumplida se reducen en los cuatro modelos cuando los OG comprometen más actividades. Los valores de los coeficientes son significativos con un valor p menor a 0.01 en todos los modelos.

Para conocer con detalle los resultados de los modelos estimados se puede consultar el capítulo 6 de este informe.

Resultados de la estrategia cualitativa

La implementación del PRONADATOS ha sido un proceso disruptivo en la consolidación de la política nacional de protección de datos. Su reconocimiento como un derecho humano de reciente creación ha apostado por atender un problema público puntual: la heterogeneidad en las acciones sobre las políticas, normas y procedimientos en la garantía y ejercicio del derecho de protección de datos personales entre los diferentes Organismos Garantes del país, por lo que su diseño se enmarca en los trabajos que realiza el SNT y tiene un alcance nacional.

Considerando los resultados de esta Evaluación Final se pudieron detectar puntos positivos como la instrumentación de capacitaciones para las personas servidoras públicas encargadas de estas áreas. Un caso que destacó es el INFOEM, que ha diseñado plataformas tecnológicas para garantizar los derechos ARCOP. Sin embargo, como toda política pública ha sido susceptible a padecer brechas de implementación que pueden corregirse y que representan ventanas de oportunidad como: 1) ampliar y fortalecer el derecho de protección de datos personales con la contratación de personal altamente especializado, 2) diseñar y ampliar unidades administrativas focalizadas y 3) aumentar progresivamente los recursos destinados

a este programa, lo cual contribuiría a sensibilizar a las y los servidores públicos en torno a la importancia de proteger los datos personales y garantizar así el derecho humano de la ciudadanía a un adecuado uso de su información.

1.4. Conclusiones y recomendaciones

Recomendaciones de política pública sobre el PROTAI

En este apartado se enlistan algunas recomendaciones de política pública planteadas con base en el análisis de los hallazgos derivados de la Evaluación Final del PROTAI.

- En función del favorecimiento de un mejor acceso a la información pública se deben atender las cuestiones vinculadas a las capacidades institucionales de los Organismos Garantes a través de un mayor involucramiento y colaboración interinstitucional basado en la retroalimentación y apoyo de los integrantes federales. Al atenderse estos rubros, el Programa se verá mayormente posibilitado para cumplir con sus objetivos a cabalidad y, con ello, se fortalecerá su rol en el marco de la política de transparencia en México.

En este mismo sentido, es recomendable mejorar los canales de comunicación de la Secretaría Ejecutiva con los integrantes del SNT para fortalecer la coordinación y colaboración en la consecución de los objetivos de los programas. En específico, se recomienda simplificar los canales y flujo de comunicación e información. Una acción que se puede considerar es dar a conocer los resultados de las evaluaciones externas y el seguimiento interno que se hace.

También se sugiere mantener una comunicación constante y un monitoreo periódico de los avances, problemas y contribuciones de las diferentes instituciones que implementan el PROTAI a través de la Secretaría Ejecutiva del SNT (con base en la fracción VIII del artículo 27 del Estatuto del INAI), lo cual puede ayudar a detectar áreas de atención prioritaria para garantizar un cumplimiento homogéneo del programa. Lo anterior con el objetivo de contar con una visión integradora y plural que permita mantener, corregir y modificar el rumbo tomando en cuenta las visiones y recomendaciones de los implementadores en procesos de medio término y no hasta el final del periodo de implementación del programa.

Otra recomendación para mejorar la coordinación y colaboración es que se involucren los Organismos Garantes de las entidades federativas con mayores capacidades institucionales apoyando a los OG de menores capacidades. Por ejemplo, compartiendo experiencias sobre las buenas prácticas que implementan.

- Para mejorar las capacidades de los Organismos Garantes se recomienda capacitación constante y actualización dirigida a los enlaces institucionales del programa en los integrantes del SNT. Los convenios y colaboraciones con instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil pueden ser instrumentos útiles. Además, para aumentar el conocimiento de las personas servidoras públicas que implementan el programa se sugiere emprender acciones para concientizar y sensibilizarles sobre la importancia del derecho de acceso a la información.
- Para fortalecer las capacidades de los Organismos Garantes en términos de recursos se recomienda implementar mecanismos específicos de apoyo y vinculación en materia de recursos humanos y presupuestarios. Dicha acción responde a la necesidad de una mejor vinculación y retroalimentación entre Organismos Garantes en temas como la permanencia del personal y el fortalecimiento de una red de apoyo a través de programas de coordinación y colaboración orientados a fortalecer sus capacidades institucionales con base en la experiencia acumulada como resultado de las diversas implementaciones en el ámbito estatal.
- Tomando en cuenta que las realidades institucionales y contextuales de las entidades federativas son distintas, es importante que dichas diferencias se tomen en cuenta durante el diseño de este tipo de programas con el fin de no plantear las mismas exigencias y obligaciones a los integrantes del SNT que funcionan en contextos desiguales y que, por ende, cuentan con capacidades institucionales que ponen en desventaja a unos sobre otros.

Además, se recomienda, en la etapa de diseño del programa, plantear los objetivos y líneas de acción considerando la diversidad que existe en los contextos federal y estatales, así como en las capacidades institucionales de los integrantes del SNT. En otras palabras, diferenciar las exigencias que derivan del PROTAI tomando en cuenta las características de los integrantes del SNT.

- Fomentar una mayor apropiación y entendimiento de instrumentos y políticas alternativas como es el caso de la transparencia proactiva. Bajo la perspectiva de que la política de transparencia cuenta con un andamiaje institucional sólido y con instrumentos de política orientados al acceso de la información pública de oficio, se recomienda ampliar el conocimiento, entendimiento, alcance y retroalimentación entre Organismos Garantes respecto al uso y aplicación de las políticas de transparencia proactiva como mecanismos alternativos orientados a la ciudadanía en su conjunto.
- Si bien la ejecución del PROTAI le corresponde a los Organismos Garantes de las entidades federativas y a las instituciones federales integrantes del SNT, es recomendable que se impulse también el involucramiento de los Sujetos Obligados mediante prácticas que busquen dar a conocer el contenido del programa.
- Los Lineamientos del PROTAI establecen que el progreso en las actividades a las que cada integrante del SNT se comprometa se proyectan a través de una Pizarra de Avances. Al respecto, se sugiere implementar prácticas innovadoras que incluyan el uso de tecnologías para el registro de los avances. Asimismo, se recomienda mejorar la accesibilidad de este instrumento publicándolo en formatos abiertos.

Respecto a los instrumentos para dar seguimiento interno a los programas se recomienda mejorar los formatos de Excel de la siguiente forma: (1) establecer en cada columna categorías específicas y homogéneas para cada año. Esto permitiría dar un seguimiento anual y comparable; (2) para mejorar el seguimiento, utilización, reutilización y evaluación de la información, se sugiere incluir un diccionario de datos; no basta con generar guías de elaboración. Además, considerar que el llenado de los formatos no permita la inclusión de caracteres especiales, espacios ni letras mayúsculas; y (3) considerar la utilización de algún servidor distinto a *Google Drive* para compartir y guardar tanto los formatos como los archivos adjuntos a las evidencias. Esto mejoraría la seguridad y la accesibilidad de la información².

- Se recomienda que las Comisiones de Capacitación, Educación y Cultura; Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social; Asuntos de Entidades

² Esta recomendación también es aplicable al PRONADATOS.

Federativas y Municipios; y de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del SNT adquieran roles vinculantes en el desarrollo de sus funciones con el objetivo de fortalecer las diversas áreas de oportunidad detectadas en la implementación del programa.

- Respecto al desequilibrio que existe en la concentración de actividades comprometidas en ciertos Ejes del programa se recomienda dar un seguimiento específico a los temas menos abordados y promover la capacitación y la concientización sobre la importancia que tienen aquellos que acaparan menor interés. Además, generar algún instrumento de recolección de información que permita recabar información específica sobre procesos de decisión en torno a las actividades que se comprometen en el marco del PROTAI. Es importante priorizar temas, estableciendo actividades principales y complementarias a seguir. Las recomendaciones específicas al respecto son las siguientes: (1) definir niveles de importancia de las estrategias y/o líneas de acción en cada uno de los programas. De esta manera, se deben establecer cuáles resultan esenciales para difundir, promover, custodiar y asegurar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales y cuáles tienen una importancia secundaria o complementaria; (2) una vez establecidos los niveles de importancia, debe recomendarse a los OG un mayor compromiso y cumplimiento de actividades vinculadas con líneas de mayor relevancia, con el objetivo de que todos los OG alcancen un nivel base en el desarrollo de sus funciones de garantizar el acceso y ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Esto implica no dejar que los OG tengan plena libertad de elección de las líneas de acción y las actividades a comprometer para cumplirla, sino guiarlos más claramente en esta selección. Una vez que se alcance el nivel mínimo, entonces puede aumentar el grado de libertad para desarrollar líneas secundarias o complementarias; y (3) analizar la posibilidad de crear un índice de apertura o avance en el ejercicio de las funciones de los OG que tenga un componente de acceso a la información y otro de protección de datos personales. Ejemplo: Índice de Monitoreo y Evaluación de las entidades federativas del CONEVAL³.

³ Esta recomendación también es aplicable al PRONADATOS.

- En la Evaluación se analizaron los indicadores del Programa y se identificaron diversos problemas para darles un correcto seguimiento, como son: no se encuentra disponible la información para calcularlos o hay inconsistencias en la que sí está disponible; además, no existe una matriz de indicadores para dar seguimiento a los datos. Debido a que no se puede dar correcto seguimiento a cada uno de los indicadores establecidos, ni conocer qué tanto se han acercado a las metas definidas para cada año en el programa, se sugiere revisar las planillas de seguimiento de los indicadores; organizarlas a partir de cada uno de los indicadores del PROTAI indicando qué información debe utilizarse para calcular cada indicador, incluyendo columnas donde se presenten los valores de cada indicador (ya calculado)⁴.
 - Impulsar que las evaluaciones externas anuales estén relacionadas entre sí, en términos de su diseño, para facilitar el seguimiento de los resultados y recomendaciones que deriven de ellas. Es recomendable que estos ejercicios los lleven a cabo únicamente grupos u organizaciones académicas o de la sociedad civil especializadas en la temática del PROTAI.
 - A partir de la explicación derivada de la Evaluación Final surgen algunas preguntas como ¿cuáles son los puntos de inflexión? Al respecto, se debe recordar que las capacidades institucionales de los Organismos Garantes tienden a ser el punto de inflexión para la operación efectiva de sus atribuciones y la consecución de los objetivos planteados en el PROTAI. Bajo esta lógica, el acercamiento y vinculación con los poderes legislativos estatales representa una auténtica ventana de oportunidad para la negociación en estos rubros. El acercamiento a casos como el del IMIPE Morelos puede servir de ejemplo para que otros Organismos Garantes puedan establecer diálogos productivos y, con ello, ampliar sus capacidades institucionales, lo que impactaría de manera positiva en su funcionamiento y en su capacidad para concretar los objetivos establecidos en el marco del PROTAI.
- Asimismo, hay un factor de las capacidades institucionales que permite comprender mejor el punto de inflexión: el aumento de recursos y la adopción de TIC más sofisticadas. Aun cuando la mayoría de los Organismos Garantes e instituciones federales reportaron contar con recursos suficientes o adecuados, a través de los

⁴ Esta recomendación también es aplicable al PRONADATOS.

grupos focales reiteraron en diferentes rubros la importancia de contar con más recursos, no solo financieros, sino humanos, de infraestructura y tecnológicos, lo cual podría diversificar las áreas que atienden este tema y garantizar una mayor seguridad y desarrollo de los derechos de acceso a la información.

- Otra pregunta que surge del análisis de la Evaluación es ¿qué dice la evidencia recabada sobre el PROTAI y el PRONADATOS en los diferentes contextos? Al respecto, el diseño del PROTAI y del PRONADATOS había ubicado diferentes problemas iniciales, los cuales aún después de la primera implementación del programa parecen persistir de manera recurrente entre las entidades federativas a pesar de sus diferencias contextuales e institucionales. De acuerdo con la evidencia arrojada por la evaluación cualitativa, estos problemas son: (1) los Organismos Garantes tienen nuevas atribuciones para las cuales aún no cuentan con los recursos y capacidades necesarias para su cumplimiento; (2) no existen suficientes herramientas de facilitación para el cumplimiento de las obligaciones por parte de los responsables; y (3) no han sido identificados los incentivos que permitan a los responsables adoptar mejores prácticas.

La explicación se puede encontrar en el hecho de que la implementación de los programas responde a un modelo de autoridad coordinada en el que los órdenes federal y estatal se encuentran al mismo nivel con facultades y atribuciones bien definidas, sin embargo, este modelo corre el riesgo de oscilar entre esquema débil de distribución de competencias y una centralización excesiva que no considera las asimetrías y capacidades institucionales de los estados para implementar procesos para garantizar el derecho de acceso a la información. Esto puede deberse a que no se considera que toda implementación de política pública requiere de un equilibrio entre estructura legal y procesos político-administrativos, puesto que una ley que está acompañada de una variación de apoyo institucional y financiera en diferentes latitudes, corre el riesgo de generar asimetrías organizacionales y resultados difusos, generando resultados diferentes o de bajo impacto en el cumplimiento de los objetivos del PROTAI y el PRONADATOS⁵.

⁵ Esta recomendación también es aplicable al PRONADATOS.

Recomendaciones de política pública sobre el PRONADATOS

En este apartado se enlistan algunas recomendaciones de política pública planteadas con base en el análisis de los hallazgos derivados de la Evaluación Final del PRONADATOS.

- Un elemento recurrente en los grupos focales fue la necesidad de contar con personal altamente especializado en este derecho de reciente incorporación en las actividades gubernamentales. Por lo tanto, se recomienda fortalecer y ampliar el número de capacitaciones en los Organismos Garantes en torno a la procuración de los derechos ARCOP.
- Impulsar que las evaluaciones externas anuales estén relacionadas entre sí, en términos de su diseño, para facilitar el seguimiento de los resultados y recomendaciones que deriven de ellas. Es recomendable que estos ejercicios los lleven a cabo únicamente grupos u organizaciones académicas o de la sociedad civil especializadas en la temática del PRONADATOS.
- Es necesario aumentar progresivamente los recursos presupuestarios asignados a los Organismos Garantes de las entidades federativas. Limitarlos tiene efectos negativos en las labores de implementación del programa puesto que evita que se contrate a más personal. Además, la constante rotación de personal implica tener una carga administrativa mayor, rebasando las capacidades de atención de las y los servidores públicos asignados a labores de protección de datos personales. Asimismo, allegarse de más recursos presupuestarios permitiría consolidar sistemas o plataformas tecnológicas que contribuyan a la procuración de los derechos ARCOP.
- Dinamizar la capacitación y sensibilización sobre la importancia del PRONADATOS. Es necesario tener capacitación constante y seguir garantizando los recursos presupuestarios asignados a las instituciones federales que forman parte del SNT.
- Implementar sistemas de seguridad más robustos, así como procurar un mantenimiento continuo de estos, ya que es el eje del programa en el que menos se reportaron actividades.
- En la etapa de diseño del programa plantear los objetivos y líneas de acción considerando la diversidad que existe en los contextos federal y estatales, así como

en las capacidades institucionales de los integrantes del SNT. En otras palabras, diferenciar las exigencias que derivan del PRONADATOS tomando en cuenta las características de los integrantes del SNT.

- Aumentar el número de unidades administrativas especializadas en protección de datos personales por Organismo Garante, ya que la mayoría de estos en las entidades federativas tienen entre 0 y 1 unidad administrativa y, en algunos casos, se subordina este tema a Direcciones Jurídicas, dejando de lado las nociones tecnológicas y de seguridad de los datos. Teniendo en cuenta las limitaciones en cuanto a recursos, también se puede optar por capacitar en la materia a funcionarios y funcionarias de las unidades administrativas que ya existen.
- Si bien la ejecución del PRONADATOS le corresponde a los Organismos Garantes de las entidades federativas y a las instituciones federales integrantes del SNT, es recomendable que se impulse también el involucramiento de los Sujetos Obligados mediante prácticas que busquen dar a conocer el contenido del programa.
- Se recomienda dar un seguimiento específico a los temas menos abordados y promover la capacitación y la concientización sobre la importancia que tienen aquellos que acaparan menor interés en el PRONADATOS. Además, generar algún instrumento de recolección de información que permita recabar información específica sobre procesos de decisión en torno a las actividades que se comprometen.

2. Marco teórico

Las evaluaciones son actividades que han acompañado a la consolidación democrática de diversas instituciones en este país debido a que entre sus objetivos están añadir información al inventario de conocimientos que tienen las organizaciones, desarrollar capacidades analíticas en las agencias y dependencias promoviendo una cultura de aprendizaje e incidiendo en tareas delicadas como proveer información sobre el desempeño del gobierno, definir mecanismos de mejora y fortalecer la capacidad de gobernar (Chelimsky, 2015). Por ello, es importante reconocer el funcionamiento de las políticas públicas como respuestas institucionales a problemas públicos y saber si las acciones emprendidas están teniendo los efectos esperados.

Este apartado busca enmarcar teóricamente la evaluación final del PROTAI (2017-2021) y del PRONADATOS (2018-2022). En primer lugar, se expone un acercamiento conceptual a la evaluación de políticas públicas, resaltando su carácter investigativo y su utilidad para los gobiernos democráticos. En la segunda sección del capítulo se desarrolla el concepto del cual se parte para identificar los factores asociados al desarrollo en las entidades en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; es decir, el concepto de capacidades institucionales.

2.1. La evaluación de políticas

En la Evaluación Final se partirá de la noción de evaluación en el ámbito de programas y políticas públicas, entendiéndola como la valoración sistemática de la operación y del impacto de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión (Weiss, 2018, p. 52). Esta definición tiene cinco elementos: la valoración sistemática, la operación, los impactos del programa, los estándares de comparación y el propósito de llevarla a cabo.

El primer elemento se refiere al carácter investigativo de los procedimientos de la evaluación, la cual se debe llevar a cabo con formalidad y rigor conforme a los cánones que implica la investigación en ciencias sociales. El segundo y tercero se centran en el objeto de la investigación. Algunas evaluaciones estudian el proceso o la forma en que se instrumenta un

programa, otras se concentran en los impactos y en los efectos del programa para su población beneficiaria, y otro tipo de evaluaciones examinan tanto el proceso como los impactos. El cuarto elemento se refiere al elemento de juicio que se aplica en todas las evaluaciones para determinar el mérito del programa al comparar la evidencia con una serie de expectativas. Por último, el quinto elemento de la definición de evaluación es el propósito de llevarla a cabo; por ejemplo, contribuir al mejoramiento del programa y de la política (Weiss, 2018, pp. 52-53).

La evaluación tiene un papel fundamental para asegurar que los gobiernos demuestren que sus decisiones y políticas están fundamentadas en evidencia, que establecen expectativas realistas sobre diversas opciones de políticas y que utilizan los recursos públicos de manera adecuada. Asimismo, la evaluación de políticas facilita el aprendizaje porque ayuda a comprender por qué y cómo una política pública tiene la posibilidad de ser exitosa o no al proporcionar un análisis sobre las razones y los mecanismos causales que conducen al éxito o fracaso de esta. Contribuye además a la calidad de la toma de decisiones, ya que proporciona insumos para mejorar los vínculos entre la formulación, la implementación y los resultados. Al mismo tiempo, la evaluación de políticas públicas tiene el potencial de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de las mismas, además de brindar legitimidad para el uso de los recursos públicos, ya que provee a la ciudadanía y a las partes interesadas de información sobre si los esfuerzos realizados por el gobierno están produciendo los resultados esperados (OCDE, 2020, p. 14).

En ese marco, la presente evaluación pretende medir la incidencia de los dos Programas Nacionales implementados por el SNT con el fin de proveer a sus miembros de evidencia sobre los mecanismos causales que explican los resultados de estos instrumentos en los diferentes contextos en los que se han implementado, así como de recomendaciones para los estudios de caso analizados en términos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Para ello, se parte de la idea de que las diferencias que existen en las capacidades institucionales que poseen los integrantes de este Sistema Nacional influyen de forma directa en el cumplimiento de los objetivos de los propios programas.

2.2. El papel de las capacidades institucionales en la incidencia de las políticas públicas

Toda organización se rige por una serie de reglas, estándares, procedimientos y mecanismos de acción. Estos se originaron con la finalidad de lograr los objetivos de la Institución. Sin embargo, para dar cumplimiento a las actividades sustantivas, las organizaciones humanas requieren de una estructura y actividades de soporte mínimas y necesarias para proveer de los recursos que demanda su operación.

En este sentido, la capacidad institucional se refiere directamente a las actividades de soporte que se proveen para atender las demandas diarias de las agencias gubernamentales (Fukuyama, 2004). También se puede definir como el conjunto de competencias para formular y aplicar políticas públicas, pues está directamente relacionada con la negociación y obtención de recursos, la asignación y ejercicio del presupuesto, así como con la provisión de servicios públicos de calidad, o la gestión de recursos humanos y tecnológicos (Auditoría Superior de la Federación, 2015). Las capacidades institucionales también se pueden entender, en un sentido más normativo, como la habilidad de una agencia, instituto, dirección o cualquier otro ente público para cumplir con las metas y los objetivos definidos tanto en la Constitución, en el Plan Nacional de Desarrollo, en leyes y en cualquier otro marco normativo que les dé observancia. Por tanto, la capacidad institucional está muy relacionada con la ejecución racional de normas, en el estilo weberiano, a través de un personal permanente seleccionado con criterios especializados (Skocpol, 1985).

Para tener capacidad se debe conformar un cuerpo formal jerárquicamente estructurado, profesional, con alta especialización de tareas y conocimiento técnico a través de la división del trabajo, dirigido con base en reglas impersonales, meritocrático, designado y disciplinado de servidores públicos con un conjunto específico de competencias (Meisenbach y Jensen, 2017; Sager y Rosser, 2009).

De acuerdo con Scartascini, Stein y Tommasi (2013: 3), los gobiernos necesitan las capacidades requeridas para formular y ejecutar políticas, así como para mantener el impulso durante todo el proceso. Muchas de estas capacidades se han estudiado como factores clave para explicar el impacto de las políticas en los resultados deseados. Las capacidades son un patrón de influencia del gobierno en su entorno que produce resultados sustancialmente

similares a través del tiempo. Siguiendo a Weaver y Rockman (1993, citado por Scartascini, Stein y Tommasi, 2013) las capacidades gubernamentales incluyen establecer y mantener prioridades, asignar recursos, innovar cuando las políticas antiguas han fallado, coordinar objetivos en conflicto, garantizar una implementación efectiva y garantizar estabilidad política para que las políticas tengan tiempo para funcionar.

En el plano subnacional, las capacidades institucionales de los gobiernos están relacionados con diversos factores (Cabrero, 2004), entre los que se encuentran los siguientes:

- Intercambio horizontal de información sobre experiencias que generen aprendizajes cruzados. Hay evidencia suficiente de que el intercambio horizontal de información puede generar procesos multiplicados de fortalecimiento institucional ante la observación de las mejores prácticas.
- Intensidad democrática en la acción pública local. Al respecto, la literatura ha mostrado que la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van tomadas de la mano. La presión por una rendición de cuentas por parte de la sociedad crea un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional subnacional.
- Marco regulatorio de las instituciones presupuestales. Este aspecto considera: a) el marco regulador que impone límites en el déficit, b) reglas que determinan la elaboración del presupuesto por el ejecutivo, la discusión en el Congreso y su ejecución, y c) procedimientos y prácticas asociadas con la transparencia del proceso presupuestario.
- Estructuras organizativas emergentes que surgen en los gobiernos subnacionales con el propósito de atender nuevas responsabilidades de política pública.
- Perfil profesional de los funcionarios como factor determinante de las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales.

3. Contexto

El derecho de acceso a la información en México data de 1977, año en el que se llevó a cabo la reforma al artículo 6o de la Constitución, en el que se fundamenta que el Estado debe garantizar el derecho a la información. Veinticinco años después, en 2002, finalmente se expidió la norma reglamentaria en la materia: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual, junto con su reglamento emitido en 2003, reconocieron de manera abierta y explícita el derecho de la ciudadanía de solicitar la información en posesión del gobierno. Posteriormente, se creó en 2003 el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual fue fundado como un órgano descentralizado encargado de procesar las solicitudes de información ciudadanas.

Cuadro 1. Reformas en materia de transparencia

Fecha	Acción
06/dic./1977	Reforma al artículo 6º de la Constitución Política en la que se adiciona el derecho a la información como garantía del Estado.
11/jun./2002	Expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y creación normativa del IFAI.
20/jul./2007	Reconocimiento del acceso a la información pública como un derecho fundamental. Se definen los principios básicos por los que deben regirse la Federación, los estados y el entonces Distrito Federal.
07/feb./2014	Reforma al artículo 6º de la Constitución Política en la que se otorga autonomía constitucional al Organismo Garante del derecho de acceso a la información (INAI).
04/mayo/2015	Expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
09/mayo/2016	Expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Fuente: elaboración propia con información de Puente, 2017: p. 18.

Para el año 2007 se buscó reformar el artículo 6o constitucional con la finalidad de elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información y darle su lugar como una garantía individual que posteriormente se complementó en 2010 con la expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, con lo que se cambió la denominación del IFAI a Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Asimismo, el derecho de acceso a la información se estableció

como un derecho humano, dadas las reformas de 2011 a la parte dogmática de la Constitución.

Posteriormente, en el marco de la reforma constitucional de 2014 en la cual se le otorga autonomía constitucional al Organismo Garante del derecho de acceso a la información, fue que se expidieron la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las cuales ampliaban los alcances del otrora IFAI convirtiéndolo en el actual INAI, permitiendo que su labor llegara a todos los órdenes de gobierno, cuestión que llevó a las entidades federativas a homogeneizar sus leyes locales de transparencia para superar las disparidades que se habían enfrentado durante años. En virtud de ello es que se crea el Sistema Nacional de Transparencia como una instancia de coordinación y deliberación que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. El SNT se conforma a partir de la coordinación entre las distintas instancias que contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno⁶.

El Sistema Nacional de Transparencia

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales se crea a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁷ que, en su Título Segundo, Capítulo I, regula la integración, organización y función del Sistema, y establece las bases de coordinación entre sus integrantes. El propio sistema ha generado diversos lineamientos que permiten armonizar y coordinar las acciones entre sus integrantes, y entre los sujetos obligados de las distintas entidades federativas. También ha generado acuerdos y reglamentos que regulan su propio funcionamiento.

⁶ Información disponible en la página oficial del SNT: https://snt.org.mx/?page_id=431 (última consulta el 25 de octubre de 2022).

⁷ Última reforma publicada en el DOF el 20/05/2021. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf (última consulta el 20 de octubre de 2022).

El SNT es una instancia de coordinación y deliberación que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable⁸. Las funciones específicas del SNT se establecen en el artículo 31 de la misma ley.

El SNT se integra por el INAI, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Archivo General de la Nación (AGN), así como por los Organismos Garantes de las 32 entidades federativas. Cuenta también con un Secretario Ejecutivo designado por el Pleno del INAI que realiza actividades de seguimiento, enlace, control y archivo.

El Consejo Nacional del SNT es la máxima autoridad del Sistema y se compone por las personas titulares de las instituciones que lo integran. Lo preside la Presidenta o el Presidente del INAI y tiene por objeto la organización efectiva y eficaz de los esfuerzos de coordinación, cooperación, colaboración, promoción y difusión en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales.

¿A qué están sujetos los integrantes del SNT en términos de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales y cuál es el papel del PROTAI y del PRONADATOS en ello?

En materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, algunas de las funciones de los integrantes del SNT son:

- Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país.
- Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable.

⁸ Información disponible en la página oficial del SNT: https://snt.org.mx/?page_id=431 (última consulta el 25 de octubre de 2022).

- Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de las y los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de datos personales.
- Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en toda la República Mexicana.
- Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Nacional y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan.

En virtud de lo anterior, el PROTAI y el PRONADATOS son programas que sirven como un catálogo para homologar acciones, a nivel nacional, en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. En específico, el PROTAI busca, entre otros objetivos, definir las responsabilidades de los organismos garantes, integrantes federales y el INAI en la consecución del cumplimiento del marco normativo y de los objetivos del PROTAI.

Es importante destacar que, aunque el PROTAI es un instrumento aprobado por el Sistema Nacional de Transparencia, no es una nueva regulación, norma o lineamiento, sino que es un programa que se organiza por prioridades y simplifica el trabajo generado por las obligaciones, funciones y facultades existentes en las normas.

Respecto al PRONADATOS, se trata de un programa que tiene entre sus objetivos en el corto y mediano plazo impulsar el cumplimiento gradual de la legislación en la materia a partir de acciones y estrategias prioritarias; impulsar el fortalecimiento institucional y presupuestario de los organismos garantes para la protección de los datos personales; así como identificar sectores y áreas relevantes donde la protección de datos personales en el país generará un beneficio y trascendencia pública y social.

3.1. Antecedentes

Tanto el PROTAI como el PRONADATOS son instrumentos de política pública que contribuyen al cumplimiento de los objetivos y facultades del SNT. Es decir, a organizar los

esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales⁹.

El artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁰ establece que el SNT tiene entre sus funciones desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país. Además, faculta al SNT para aprobar, ejecutar y evaluar el PROTAI.

De acuerdo con el propio documento del PROTAI, las reglas básicas para elaborarlo fueron definidas por el Consejo Nacional del SNT. En ese sentido, el programa fue diseñado por las instituciones integrantes del SNT, personal académico y expertos(as) en la materia, personas servidoras públicas especializadas, grupos de la sociedad civil, y con el apoyo de instituciones vinculadas con la atención a grupos vulnerables (SNT, 2017a, p. 3).

El PRONADATOS es un instrumento que se construyó teniendo como base la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados¹¹, en particular el artículo 12, que establece como uno de los objetivos del SNT el de diseñar, ejecutar y evaluar un Programa Nacional de Protección de Datos Personales.

Ambos Programas Nacionales deben ser implementados por el SNT, e implican un esfuerzo de coordinación interinstitucional. Para la elaboración, ejecución y evaluación de ambos programas se generaron sendos lineamientos, y es en el marco de su cumplimiento que se desarrolla la presente evaluación.

El PROTAI y el PRONADATOS son dos instrumentos de política pública que se enmarcan en las labores que realiza el SNT. El primero busca fortalecer el cumplimiento normativo, la difusión, la capacitación, la profesionalización y los procedimientos institucionales de la garantía progresiva del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de

⁹ Información obtenida de la página oficial del SNT: https://snt.org.mx/?page_id=431 (última consulta el 25 de octubre de 2022).

¹⁰ Última reforma publicada en el DOF el 20/05/2021. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf (última consulta el 20 de octubre de 2022).

¹¹ Última reforma publicada en el DOF el 26/01/2017. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf> (última consulta el 25 de octubre de 2022).

cuentas, al dar trascendencia nacional de los mismos a través del trabajo organizado y la influencia que ejercen el INAI, las instituciones federales integrantes del SNT y los Organismos Garantes de las entidades federativas, en su ámbito de competencia sobre los sujetos obligados de las leyes en la materia (SNT, 2017a, p.3). Por su parte, el PRONADATOS tiene el objetivo de fortalecer a las instituciones vinculadas con la protección de datos personales para generar un beneficio palpable en la población sobre su tratamiento de datos personales en el país (SNT, 2018, p. 6).

Las bases normativas de los programas se establecieron en los lineamientos para su elaboración, ejecución y evaluación (ver SNT, 2016 y SNT, 2017). De tal forma, se determinaron ocho etapas para la elaboración de los mismos: diagnóstico, diseño, análisis, integración, presentación, discusión, ajuste y aprobación ante el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Ambos instrumentos de política pública se elaboraron a partir de dos diagnósticos (ver SNT, 2017b y SNT, 2018a) mediante los cuales se identificaron las problemáticas a resolver. El documento del diagnóstico del PROTAI, resultado del trabajo de la mayoría de los integrantes del SNT, integra los hallazgos de diversos instrumentos estadísticos¹², lo cual sirvió para definir los aspectos que incluyen los ejes del programa. Además, se utilizó información correspondiente a los cuestionarios que respondieron los integrantes del SNT para cada eje del programa. Con base en esa evidencia se integró también el diagnóstico del PRONADATOS, añadiendo nuevas fuentes de información, como son la información provista por los integrantes del SNT mediante cuestionarios para la construcción del programa y el “Estudio para fortalecer la estrategia de educación cívica y cultura para el ejercicio del derecho a la protección de datos personales por parte de los titulares”¹³.

De acuerdo con los lineamientos de cada programa, se diseñaron sus contenidos con base en los diagnósticos. Con el objeto de presentar la primera propuesta del PROTAI, la Presidencia del Consejo Nacional del SNT y la Secretaría Ejecutiva celebraron un Convenio de

¹² Se utilizaron los resultados del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (CNTAID), de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) elaborados por el INEGI y de la Métrica de Gobierno Abierto (MGA) realizada por el CIDE.

¹³ Elaborado por Idea Consultores (2016) a solicitud del INAI.

Colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) para articular una propuesta final con perspectiva técnica. Respecto al diseño del PRONADATOS, el Consejo Nacional, a través de la Presidencia y con apoyo del Secretario Ejecutivo, elaboró la propuesta en su primera versión.

Después de que se presentara la primera propuesta del PROTAI se realizaron consultas con la sociedad para analizar su contenido y, derivado de estas acciones, se realizaron ajustes al documento para ponerlo a disposición del IIJ-UNAM para sus comentarios finales. Posteriormente, se presentó ante el Consejo Nacional del SNT en diciembre de 2017, donde fue sometido a votación y aprobado. Finalmente, se publicó en el sitio oficial del SNT y en los portales de internet oficiales de los integrantes del SNT. Asimismo, el PRONADATOS fue aprobado por el Consejo Nacional del SNT en enero de 2018. El PROTAI fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2018 y el PRONADATOS el 26 de enero de 2018.

La ejecución de los programas le corresponde a los integrantes de SNT, y el Secretario Ejecutivo es el encargado de recopilar la información sobre su cumplimiento. Para dar seguimiento de ambos programas, los Lineamientos establecen que se contará con un proceso homogéneo con el objetivo de tener información comparable y común entre todos los integrantes del SNT. Para ello, el Secretario Ejecutivo recibirá la información que los integrantes del SNT le envíen, la cual organizará en Pizarras de Avances. Este instrumento reflejará el avance en las actividades a las que cada integrante se haya comprometido en la ruta de implementación de cada programa. El canal de comunicación para intercambiar información se realizará mediante los enlaces que nombre para ese fin cada integrante del SNT. Por último, la Pizarra de Avances debe ser accesible para la sociedad mediante el portal oficial del SNT y en la Plataforma Nacional.

En cumplimiento de lo que se estableció en los lineamientos, los integrantes del SNT nombraron a sus enlaces institucionales. Además, la Secretaría Ejecutiva desarrolló tres instrumentos para dar seguimiento al programa: la Ruta de Implementación, el Formato de Seguimiento y el Formato ABC. Cada uno cuenta con una guía para su elaboración.

La ruta de implementación es un mecanismo técnico que describe las actividades de los integrantes del SNT a partir de sus programas anuales o sus procesos de planeación

institucional para los Programas Nacionales. En la ruta se mencionan las actividades anuales a realizar en el marco de los objetivos y líneas de acción que cada integrante determine en cada programa. El formato de seguimiento es una herramienta complementaria de las Pizarras de Avances que permite a las partes responsables del seguimiento y monitoreo de las actividades del PRONADATOS y del PROTAI cumplir con sus obligaciones de manera eficaz y eficiente. Finalmente, el formato ABC (Altas, Bajas y Cambios) sirve para homologar y agilizar los cambios que los Enlaces de cada integrante del SNT consideren necesarios y que estarán acompañados por una breve justificación que detalle las circunstancias que modificaron la planeación original.

Por último, la etapa de evaluación de los programas, de acuerdo con los Lineamientos, se debe hacer de manera anual. El encargado de coordinar las actividades en este sentido es el Secretario Ejecutivo en colaboración con la Comisión de Indicadores, Evaluación e Investigación del SNT. Además, en el desarrollo de las evaluaciones podrán intervenir terceros, ya sean entidades gubernamentales, organizaciones internacionales, de la sociedad en su conjunto o particulares con amplia experiencia en el tema.

3.2. Marco normativo y estructura de los programas

Los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales están reconocidos en el ámbito internacional como derechos humanos fundamentales, y también están contemplados dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente en el objetivo 16 llamado “Paz, justicia e instituciones sólidas”. Entre sus metas destaca la de “garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”¹⁴.

En México, estos derechos cuentan con un marco normativo sólido que busca garantizar su correcto ejercicio. En primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 6º, Base A, establece que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, y sienta las bases y principios que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información. Además, contempla en sus fracciones II y III, la

¹⁴ Para más información, visitar el sitio de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (última consulta el 2 de enero de 2023).

protección de datos personales, que fue incluida de manera específica en el artículo 16 constitucional: toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición.

En el ámbito federal se encuentran vigentes la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de los Particulares. Esta última regula el adecuado manejo de los datos personales por parte de las personas físicas y morales de carácter privado, mientras que aquellos en posesión de instituciones u organizaciones públicas son regulados por la Ley General en la materia.

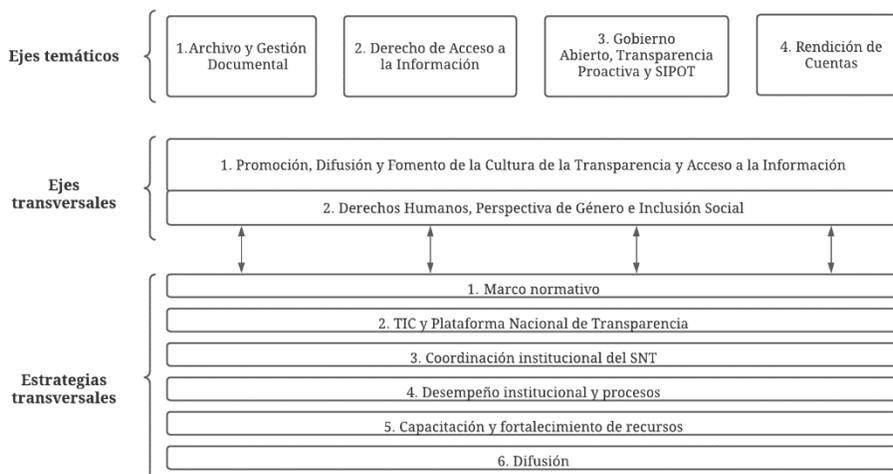
Como leyes reglamentarias de los mencionados artículos 6° y 16° de la CPEUM se aprobaron tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), publicada en el DOF el 4 de mayo de 2015, como la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (LGPDPPO), publicada en el DOF el 26 de enero de 2017. Ambas leyes permitieron homologar procedimientos, prácticas y criterios a lo largo del territorio nacional con la aprobación de las leyes en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales de las 32 entidades federativas del país.

Otras leyes que conforman el marco normativo en el que se desarrollan principalmente las funciones de transparencia y acceso a la información son aquellas vinculadas con el combate a la corrupción, la rendición de cuentas y el archivo y gestión documental. Respecto al combate a la corrupción cabe mencionar la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y sus 32 leyes estatales, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus 32 leyes estatales, y la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Respecto a la rendición de cuentas, se suman la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. Finalmente, en cuanto al archivo y la gestión documental, deben mencionarse la Ley Federal de Archivos y las leyes estatales correspondientes.

Estructura de los programas

El PROTAI se estructura en cuatro ejes temáticos, dos ejes transversales y seis estrategias transversales. Además, del objetivo general se desglosan objetivos específicos y estratégicos, así como indicadores, metas y líneas de acción.

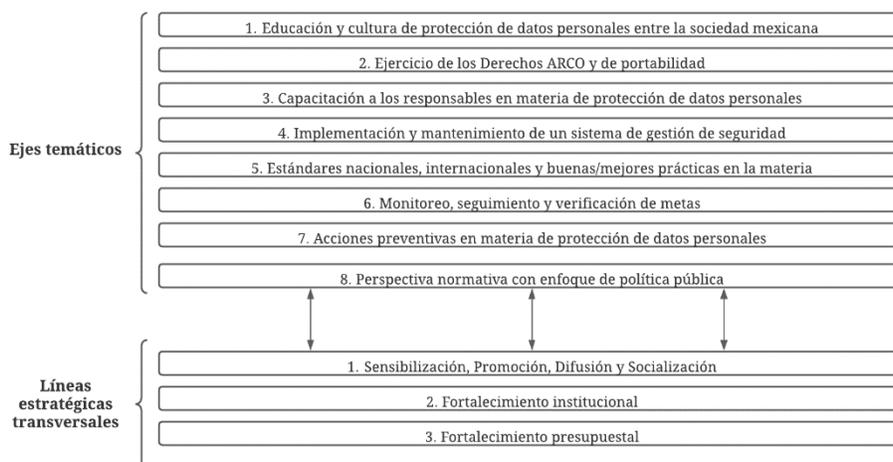
Diagrama 1. Estructura del PROTAI 2017-2021



Fuente: elaboración propia con base en SNT, 2017a.

El PRONADATOS se estructura en ocho ejes temáticos y tres líneas estratégicas transversales. Cada eje temático tiene problemáticas que fueron identificadas en el diagnóstico desarrollado por el IIJ-UNAM. Además, para cada problemática se plantea un objetivo, que es la situación deseada que se pretende alcanzar a través de las estrategias. Para la medición del éxito de los esfuerzos emprendidos para la consecución de cada objetivo, se presentan indicadores que permiten el establecimiento de metas, las cuales son los valores que se espera alcancen los indicadores. A las estrategias les corresponden líneas estratégicas que se desarrollan mediante un conjunto de líneas de acción. En cada una de estas se señalan las instancias competentes encargadas para su realización.

Diagrama 2. Estructura del PRONADATOS 2018-2022



Fuente: elaboración propia con base en SNT, 2018.

La implementación de los programas, con base en los lineamientos correspondientes, les concierne a los integrantes del SNT. Para ello, cada uno procurará, de acuerdo con su autonomía, incluir en sus programas anuales o en su planeación institucional las medidas para ejecutarlos. Las actividades comprometidas en las rutas de implementación de los Programas Nacionales se informan semestralmente a la Secretaría Ejecutiva del SNT, donde se presentan las evidencias de las actividades realizadas, mismas que se concentran en las Pizarras de Avances.

3.3. Evaluaciones previas de los programas

Los programas han sido evaluados en tres ocasiones en términos de su consistencia, diseño, y procesos. A continuación, se describen los principales hallazgos de dichos ejercicios.

Evaluación de Consistencia

Este estudio se realizó en 2019 con el fin de evaluar la consistencia en la implementación de los Programas Nacionales para contar con información útil para su gestión, actualización y seguimiento de resultados (SNT, 2019, p.12). De esta forma, se obtuvieron datos respecto a lo acontecido en la fase de implementación mediante la aplicación de diversos instrumentos como las matrices de alineación de actividades con las líneas de acción, de alineación de

actividades con evidencias y de alineación de actividades con efectos; así como un reporte estadístico de la consistencia entre las actividades de las instituciones integrantes y los Programas Nacionales.

Los principales resultados de la evaluación están organizados por resultados de los programas, de los ejes temáticos, de las regiones del SNT, del análisis de consistencia para la alineación de actividad-evidencia, y de los integrantes del SNT. Algunos hallazgos que arrojó el estudio son los siguientes: (1) el número de evidencias comprometidas disminuyó notablemente de 1673 en 2018 a 1397 en 2019; (2) las alineaciones entre actividades y líneas de acción fueron las que mejor desempeño registraron; (3) los integrantes del SNT mejoraron de 2018 a 2019 su comprensión al realizar las alineaciones entre actividades y líneas de acción; (4) a nivel regional, la alineación entre actividad y línea de acción tiene el mejor desempeño y la de actividad y efectos la de menores resultados; y (5) por programa, las calificaciones promedio fueron muy similares entre el PROTAI y el PRONADATOS en las distintas alineaciones.

La evaluación concluye con una recomendación, la cual enfatiza que la Secretaría Ejecutiva del SNT debe fortalecer el acompañamiento que otorga a los integrantes, pero debe también comprender de forma más profunda los factores que dificultan o facilitan el proceso de planeación, implementación y seguimiento de las acciones que contribuyen a lograr los propósitos de los Programas Nacionales (SNT, 2019, p.75).

Evaluación de Diseño

Esta evaluación de los Programas Nacionales se hizo en 2020, considerando que la evaluación de diseño se realiza a programas de reciente creación y cuya operación se encuentra sujeta a reglas y normas. Esta tiene por objetivo identificar hallazgos y recomendaciones sobre la pertinencia, congruencia y la orientación conceptual de las políticas respecto a las problemáticas que deben atender (INAI-SNT, 2020, p.4). De tal manera, la evaluación de diseño permite generar información para la toma de decisiones sobre la coherencia entre la construcción del problema público y el establecimiento de las metas y objetivos, correspondientes a la etapa de diseño, contenidos en los lineamientos de ambos programas.

Para evaluar el diseño de los programas se empleó una metodología cualitativa con enfoque de política no social, de forma interna y ex post, lo cual incide en el alcance e impacto de la misma. Dentro de los principales hallazgos de ambas evaluaciones, tanto de aquella que corresponde al PROTAI como a la del PRONADATOS, se identifican diversas áreas susceptibles de mejora, dentro de las cuales sobresalen las siguientes (INAI-SNT, 2020, pp. 6-7):

- La revisión y reestructuración de las problemáticas plasmadas en ambos documentos diagnósticos.
- La inexistencia de un mecanismo de planeación y seguimiento de los objetivos.
- La alineación de las metas, objetivos y estrategias a la agenda nacional e internacional (a través del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible).
- El desarrollo de una Matriz de Indicadores de Resultados.

Evaluación de Procesos

Esta evaluación fue realizada en 2021. El objetivo del ejercicio fue desarrollar el análisis sistemático de los procesos y la gestión operativa del PROTAI y del PRONADATOS para conocer si dichos elementos cumplen con lo necesario para coadyuvar con el logro de las metas y objetivos de los Programas del SNT (Evaluar, s/f, p. 18).

La evaluación se llevó a cabo a través de la revisión documental de ambos programas y la realización de entrevistas a distintos miembros del personal de los organismos que conforman el SNT. A través de estos elementos se detectaron fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que dieron como resultado la identificación de buenas prácticas, áreas de oportunidad, hallazgos particulares y cuellos de botella (Evaluar, s/f, pp.11-13).

El principal hallazgo respecto del proceso operativo de los programas es la posibilidad de incumplir en el llenado de formatos de Ruta de Implementación, Cambios, Altas o Bajas y Seguimiento de acciones y en el envío de los mismos al SNT, lo que obstaculiza el registro completo de las acciones de los programas llevadas a cabo a nivel nacional. La valoración general sobre el proceso de cada programa fue positiva ya que, como se plasma en el

documento, se ha conseguido alcanzar los resultados esperados y cumplir con los objetivos planteados desde la creación de los programas (Evaluare, s/f, p. 13).

La evaluación concluye con diversas recomendaciones, dentro de las cuales se destacan aquellas referentes a la revisión y actualización de documentos normativos, la continuación de los sistemas de seguimiento y monitoreo, la documentación de resultados para validar acciones, y la realización de un ejercicio de esquema nacional de medición homogéneo, entre otras (Evaluare, s/f, p.119).

4. Estrategia metodológica

La definición de la metodología es un momento central para cualquier evaluación, ya que establece la forma en que se buscará responder a las preguntas que guían el ejercicio y, por consiguiente, cumplir los objetivos que de ella se derivan. Diseñar una estrategia metodológica implica especificar las estrategias de búsqueda y recolección de información y cómo se llevará a cabo el análisis de los datos. Este diseño se adapta a los objetivos del estudio, que se definen a partir de las preguntas guía y las hipótesis propuestas. Cabe recordar que las preguntas que guían esta evaluación final son: ¿se han logrado los objetivos planteados por el PROTAI y el PRONADATOS?, ¿esto se ha dado de manera similar entre las entidades federativas o han existido diferencias importantes? En caso de existir diferencias, ¿cuáles son los factores que pueden ayudar a explicarlas? Para responder estas preguntas, la evaluación final parte de la hipótesis de que las capacidades institucionales de los Organismos Garantes en las distintas entidades federativas y en la federación explican los avances logrados por cada programa. Es decir, entidades con mayores capacidades institucionales lograrán mayores avances en la implementación.

En línea con lo establecido en el Anexo Técnico, esta Evaluación Final plantea una estrategia de métodos mixtos, combinando un enfoque cuantitativo y uno cualitativo. La estrategia metodológica definida contempla la realización de un análisis de gabinete con el objetivo de analizar el marco normativo que regula y garantiza el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, así como la estructura, las facultades y atribuciones del SNT, y los lineamientos sobre la implementación y evaluación del PROTAI y el PRONADATOS. Particularmente, se abordará en detalle la normatividad vigente y se realizará un análisis general de las rutas de implementación del PROTAI y del PRONADATOS presentadas y comprometidas por los integrantes del SNT.

Una vez desarrollado el análisis de gabinete se contempla la aplicación de una estrategia metodológica mixta, la cual permitirá recabar, sistematizar y analizar información a través de métodos cuantitativos y cualitativos para complementar el entendimiento que se tiene sobre el fenómeno de interés (Palinkas, *et al.*, 2019; Seawright, 2016).

La estrategia cuantitativa consta de dos fases: una descriptiva y otra explicativa. En la primera fase se presentarán los resultados respecto al cumplimiento de ejes, estrategias y líneas de

acción por parte de los integrantes del SNT durante los cuatro años de implementación de los Programas Nacionales. En la segunda fase, la explicativa, se generarán modelos que busquen identificar relaciones causales entre las distintas variables asociadas con las capacidades institucionales y el cumplimiento de las líneas de acción por parte de los integrantes del SNT. En la estrategia cualitativa se plantea una descripción densa y comparada para poder mostrar cómo funcionan el PROTAI y el PRONADATOS y poder analizar aspectos en común de los casos seleccionados (Organismos Garantes de las entidades federativas seleccionadas y los 4 integrantes federales del SNT). Las técnicas de recolección de datos que se emplearán serán cuestionarios en línea y grupos de enfoque para analizar a profundidad los procesos y experiencias.

4.1. Métodos mixtos para la evaluación de políticas

Los métodos mixtos son una opción para dar respuesta a preguntas de investigación. Se integran como una vía alterna para los diseños exclusivamente cuantitativos o cualitativos y buscan minimizar los problemas que pueden estar presentes al hacer uso de estrategias de solo alguno de los dos tipos. Por ello, no se deben confundir con la simple agregación de múltiples métodos de análisis.

Los métodos mixtos pueden ser pensados como una forma de recabar, sistematizar y analizar información a través de métodos cuantitativos y cualitativos, en donde se busca responder una misma pregunta o serie de preguntas, pero el abordaje es realizado a partir de ambos enfoques (Brownson, *et al.*, 2014; Morse; 2010; Palinkas, *et al.*, 2019; Pluye y Hong, 2014; Seawright, 2016). Con esto se puede buscar confirmar, complementar o ahondar en el entendimiento que se tiene sobre un fenómeno de interés (Palinkas, *et al.*, 2019; Seawright, 2016).

Lo anterior significa que no se trata de momentos de análisis disociados, sino que por medio de un diseño en etapas se puede adentrar en una primera aproximación con uno de los dos métodos para posteriormente emplear otro que permita cerciorarse de que los resultados son válidos independientemente del tipo de datos y técnica utilizada (Olaghere, 2022; Pereira, 2011; Small, 2011). También es posible observar rasgos de las interacciones de las variables

que no pueden ser apreciados con un solo método, de forma que distintos ángulos puedan ser cubiertos con datos cuantitativos y cualitativos (Lieberman, 2005). Asimismo, se pueden explorar caminos que no son alcanzables dadas las limitaciones de datos provenientes de un solo método, es decir, que la información disponible recopilada con una sola estrategia no sea suficiente para reflejar cada variable o nivel de la unidad de análisis deseada (Lieberman, 2005; Pluye y Hong, 2014; Small, 2011).

Los métodos mixtos pueden involucrar un reto al requerir más recursos para su ejecución, esto debido al tiempo que conlleva aplicar dos métodos y los conocimientos para ambos, pero este reto se puede superar a través de la conformación de equipos de investigación para no perder los beneficios de este diseño, del cual se espera que sea más que la suma de métodos (Olaghere, 2022; Palinkas, *et al.*, 2019). En las evaluaciones de políticas públicas este enfoque permite incorporar y analizar de mejor manera la diversidad de contextos para entender la variación en la eficacia que pudiera presentarse (Brownson, *et al.*, 2014), sin sacrificar el peso del efecto de métricas generalizables.

4.1.1. Definición de la estrategia cuantitativa

La estrategia cuantitativa se diseñó con el objetivo de identificar qué variables o factores han tenido incidencia en la consecución de los resultados alcanzados por parte de los integrantes del SNT en la implementación del PROTAI y del PRONADATOS durante el periodo 2018-2021¹⁵. Las preguntas de las cuáles se partió fueron: ¿se han logrado los objetivos planteados por el PROTAI y el PRONADATOS?, ¿esto se ha dado de manera similar entre las entidades federativas o han existido diferencias importantes? En caso de existir diferencias, ¿cuáles son los factores que pueden ayudar a explicarlas? Como respuesta tentativa a esta última pregunta, que plantea un objetivo explicativo, se formuló la siguiente hipótesis: a mayores capacidades institucionales mejor será la implementación y, por consiguiente, habrá mayores probabilidades de cumplir con las actividades comprometidas. La lógica detrás de la hipótesis está claramente sustentada en la idea de que las capacidades institucionales de los Organismos Garantes en las entidades federativas y de los miembros del SNT en el nivel

¹⁵ El periodo de aplicación del PROTAI es 2017-2021, mientras que el periodo de aplicación del PRONADATOS es 2018-2022.

federal explican los avances logrados en cada programa ya que, tal como fue identificado a en el diagnóstico desarrollado para diseñar los Programa Nacionales, cada OG cuenta con distintos recursos para desarrollar sus funciones.

Se cuenta con datos sobre las actividades comprometidas por cada uno de los Organismos Garantes (OG) y las instituciones federales integrantes del SNT en cada uno de los programas para todo el periodo de análisis, y sobre el cumplimiento de dichas actividades a través de las evidencias reportadas por los mismos actores. Estos datos, que dan forma a la variable dependiente, fueron obtenidos de las rutas de implementación reportadas por los propios OG y las instituciones federales que integran el SNT para informar sobre el grado de avance en el cumplimiento de las actividades comprometidas para cada una de las líneas de acción que ellos mismos decidieron desarrollar entre las establecidas por cada uno de los Programas Nacionales.

Para medir las variables explicativas, por otro lado, se trabaja con datos generados por los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (CNTAIPDP) realizados por el INEGI en 2019, 2020 y 2021¹⁶, que presentan información estadística y geográfica, tanto a nivel estatal como federal, sobre la gestión y el desempeño del INAI y los Organismos Garantes en torno a sus funciones de gobierno, transparencia, y garantía de acceso a la información pública y la protección de datos personales con datos del año inmediato anterior a la publicación de los resultados. Esta es la fuente de la que se obtienen los datos sobre capacidades institucionales de los OG, derivado del planteamiento de la hipótesis central previamente presentada.

Finalmente, comprendiendo que los OG se desenvuelven en realidades institucionales, económicas y sociales diversas, resulta necesario incluir variables que aporten al conocimiento de los contextos y permitan identificar cuánto afectan las posibilidades de cumplir con las actividades comprometidas. Por ello se definen variables de control, particularmente orientadas a la vida institucional y el respeto de los derechos en cada entidad.

¹⁶ Disponibles en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/cntaipdpf/2021/#:~:text=El%20Censo%20Nacional%20de%20Transparencia,y%20Protecci%C3%B3n%20de%20Datos%20Personales%2C> (última consulta el 2 de enero de 2023).

Para medir estas variables de control¹⁷ se recurre a información de dos fuentes: el Índice de Desarrollo Democrático (IDD-México) que genera la Fundación Konrad Adenauer México junto con el Instituto Nacional Electoral, específicamente a través de la dimensión II. “Democracia de las instituciones”; y los índices desarrollados por el *World Justice Project* (WJP), de los cuales se retoman particularmente los factores 3 “gobierno abierto” y 4 “derechos fundamentales”. Del Índice Global de Estado de Derecho¹⁸ se obtienen los valores aplicados a nivel nacional y del Índice de Estado de Derecho en México¹⁹ los valores para cada una de las entidades federativas.

Para proceder con el análisis se propone dicotomizar la variable dependiente del nivel de cumplimiento de las actividades comprometidas para desarrollar las líneas de acción por parte de cada Organismo Garante, esto con el objetivo de identificar si éstas fueron o no realizadas por completo. Por la naturaleza de la codificación de esta variable (dicotómica), se implementará un modelo de regresión logística en el que, en función de las variables que miden la capacidad institucional y ciertas variables contextuales, se determinará la probabilidad de que cada actividad comprometida sea o no realizada a partir de las evidencias presentadas para probar su concreción. Es importante mencionar que para que una evidencia se considere correcta debe haber sido reportada como realizada en las rutas de implementación por el organismo que la presenta y, además, validada en la revisión que realiza la Secretaría Ejecutiva del SNT.

Para robustecer las inferencias del modelo de regresión se utilizaron efectos fijos por OG, ya que el compromiso de realizar las actividades asociadas con las líneas de acción se agrupa a partir de los distintos organismos responsables de su ejecución. Los efectos fijos permiten controlar la heterogeneidad inobservable²⁰ por el hecho de que pueden existir variaciones no observadas que no cambian en el tiempo, pero sí lo hacen entre las unidades de análisis, es decir, entre los distintos OG integrantes del SNT. Este último punto abona a la evaluación de los programas, pues atiende a la diversidad de contextos en los que se encuentra cada

¹⁷ Una variable de control se puede definir como una variable interviniente que teóricamente puede tener efectos sobre la variable dependiente, pero cuyo efecto no es de interés para la explicación.

¹⁸ Disponible en <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> (última consulta el 2 de enero de 2023).

¹⁹ Disponible en <https://worldjusticeproject.mx/> (última consulta el 2 de enero de 2023).

²⁰ Se refiere al error que se produce cuando existen variables que no pueden observarse pero que pueden estar relacionadas con las variables observables en el modelo.

Organismo Garante para cumplir con sus funciones. Asimismo, ayudan a reducir los sesgos de variables omitidas, es decir, aquellos elementos que no se incluyen explícitamente dentro de los modelos para percibir su efecto particular sobre la variable dependiente.

4.1.1.1. Definiciones y precisiones metodológicas

En el presente apartado se presentan las decisiones tomadas en torno al diseño del modelo explicativo propuesto, tanto respecto de las variables consideradas como del tratamiento que se le dio a cada una de ellas.

Construcción de la base de datos

Para la construcción de la base de datos se tomaron como unidades de análisis las evidencias presentadas para cada una de las actividades comprometidas anualmente en torno a las líneas de acción por cada Organismo Garante para el periodo 2018 a 2020, tanto para el PROTAI como para el PRONADATOS. Es importante mencionar que el año 2021 no se integró porque hasta el momento de realizar esta evaluación no se contaba con datos para medir las variables independientes definidas en el modelo, y que se presentarán más adelante²¹.

Cuadro 2. Cantidad de evidencias presentadas para probar la realización de las actividades comprometidas por los Organismos Garantes para cada programa, agregadas por año (2018-2020)

	2018	2019	2020	Total
PROTAI	978	957	876	2,806
PRONADATOS	617	587	634	1,835
Total	1,595	1,544	1,510	4,641

Fuente: Rutas de implementación reportadas por los organismos garantes. INAI, 2018, 2019 y 2020, s/p. Nota: No se contemplan datos del AGN, la ASF y el INEGI, ni el caso de Tamaulipas. Para los casos de Nayarit y Sonora solo se cuenta con información para el año 2018.

²¹ No se contaba con los datos para las variables explicativas consideradas en el modelo propuesto, ya que estos datos se toman del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales realizados por el INEGI y hasta el momento no se habían publicado resultados que correspondieran al año 2021. Solo se contó con datos para 2018, 2019 y 2020, los cuales fueron reportados a través de los resultados publicados en 2019, 2020 y 2021 respectivamente.

Por otra parte, los Organismos considerados incluyen al INAI y a los OG de las entidades federativas, pues a nivel federal solo se contaba con información sobre estas instituciones para todas las variables explicativas utilizadas en el modelo. Es importante aclarar que en los modelos se consideraron datos para 31 OG para 2018, ya que no se contó con datos para el estado de Tamaulipas, y 29 OG para 2019 y 2020, porque no se contaba con datos para los casos de Nayarit, Sonora y Tamaulipas. El Organismo Garante de Tamaulipas no participó en los programas, mientras que los OG de Nayarit y Sonora son diferentes ya que, aunque comprometieron actividades en ambos programas para 2018, nunca enviaron evidencias respecto a su cumplimiento o grado de avance, y durante los años posteriores ya no participaron en los programas. Al considerar las evidencias presentadas para todas las actividades comprometidas durante todo el periodo, se cuenta con un total de 4,641 observaciones: 2,806 para el PROTAI y 1,835 para el PRONADATOS.

Definición del fenómeno a explicar

El cumplimiento de las actividades comprometidas por cada Organismo Garante se estableció como variable dependiente, es decir, como aquello que busca explicarse. A partir de las características de los datos que reportan semestralmente estos organismos, y que se concentran en las rutas de implementación, se decidió codificar la variable dependiente de manera dicotómica con el objetivo de identificar si cada evidencia reportada realmente mostraba que éstas hubieran sido realizadas por completo. Por consiguiente, la variable dependiente solo presenta dos valores posibles: realizadas o no realizadas.

Para obtener esta variable se observó que cada evidencia hubiera sido clasificada como realizada en la información auto reportada que presentaron los OG, pero también que en el proceso de verificación que se realizó desde la Secretaría Ejecutiva del SNT se hubiera constatado que la evidencia reportada fuera coincidente con la evidencia entregada y confirmara el completo desarrollo de las actividades comprometidas. De este modo, a la evidencia que se ajustó a estas condiciones se le asignó un valor de 1 (uno), que implica que fue correcta y la actividad se realizó completamente. En cambio, si la actividad solo tenía avances, pero no había sido concluida, si su cumplimiento no pudo ser verificado o si la evidencia presentada no coincidió completamente con la evidencia reportada, se le asignó un valor de 0 (cero), y quedó clasificada como no realizada. Por consiguiente, solo se asignó un

valor de 1 (uno) a las actividades que fueron cumplidas completamente con evidencias concluyentes que las respaldaran, mientras que en las actividades calificadas con 0 (cero) existe variación, por ejemplo, respecto al grado de avance que cada OG consideró que presentaba su cumplimiento.

Cabe destacar que en la fase explicativa de la estrategia cuantitativa se estudia solo a los Organismos Garantes de las entidades federativas y al INAI, mientras que el análisis de los demás integrantes del SNT del nivel federal solo es incluido en la fase descriptiva de la estrategia cuantitativa y, posteriormente, en el estudio de casos mediante una aproximación de carácter cualitativo. Como ya fue explicado, esto se debe a que no se contaba con los datos para medir las variables explicativas definidas en el modelo para el AGN, la ASF y el INEGI.

Factores explicativos

La conformación del modelo cuantitativo requirió de la definición de variables explicativas o independientes, propuestas como aquellos factores que pudieran estar incidiendo directamente en la probabilidad de que las actividades comprometidas por cada Organismo Garante pudieran realizarse completamente. Estas variables están directamente vinculadas con las capacidades institucionales y con la carga de trabajo que tiene cada OG, y también con los compromisos asumidos en el marco de los Programas Nacionales, considerando que son las que pueden impactar en sus posibilidades de cumplimiento. Entre las variables independientes vinculadas con los compromisos asumidos en el marco de los Programas se definieron las siguientes:

- Número de actividades comprometidas por Organismo Garante. Se midió con base en las rutas de implementación reportadas que presenta el SNT, a través del conteo de actividades comprometidas por cada OG por año con base en las evidencias presentadas y validadas para tal efecto.

Relación esperada con la variable dependiente: se espera que cuanto mayor sea el número de actividades comprometidas menor sea la probabilidad de desarrollar por completo una actividad.

- Eje al que corresponde cada acción comprometida. Tiene el objetivo de distinguir nominalmente el tema al que pertenecen, a partir de los ejes temáticos o transversales definidos en cada uno de los Programas Nacionales. Esta variable busca conocer si

las actividades comprometidas para cumplir con líneas de acción perteneciente a un eje en particular tienen más probabilidades de cumplirse respecto de otros ejes, lo que podría dar indicios respecto a la preferencia de los OG por temas específicos. La información también se obtuvo de las rutas de implementación reportadas por los OG que presenta el SNT. Para el PROTAI se consideraron los 4 ejes temáticos y los dos ejes transversales, mientras para el PRONADATOS se consideraron los 8 ejes temáticos.

Las variables independientes²² vinculadas con las capacidades institucionales y la carga de trabajo de los OG se midieron agregadas a nivel estatal, y federal para el caso del INAI, con base en la información del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (CNTAIPDP) del INEGI que publica resultados durante los años 2019, 2020 y 2021 contruidos con datos de los años inmediatos anteriores. Por consiguiente, y como fue previamente expuesto, los datos que se retoman de los censos son asignados a los años 2018, 2019 y 2020. Estas variables son:

- Número de recursos de revisión recibidos dividido entre el número de sujetos obligados. Esta variable se construyó para conocer qué tantos recursos de revisión se reciben por sujeto obligado, lo que se asocia con la carga de trabajo que tiene cada OG y está relacionado con las capacidades institucionales para atenderla. Además, permite aproximarse a conocer los problemas existentes a la hora de que los sujetos obligados responden solicitudes de acceso a la información o de protección de datos personales. Se decidió calcular una proporción entre ambos indicadores para evitar el sesgo relativo al tamaño de cada entidad federativa o a la cantidad de sujetos obligados que existen en cada unidad territorial (estatal o federal). Para el PROTAI se consideraron los recursos de revisión en materia de acceso a la información y para el PRONADATOS los correspondientes a protección de datos personales.

²² En un primer momento se contemplaron como variables independientes, por ejemplo, el presupuesto asignado a cada OG, el personal que labora en cada OG o el número de sujetos obligados por entidad federativa, las que luego fueron descartadas. Estos valores se integraron en nuevas variables, aunque ponderados por otros factores para evitar la colinealidad que se presentaba por la alta correlación entre ellas.

Relación esperada con la variable dependiente: A mayor número de recursos recibidos por sujeto obligado, menor probabilidad de que las actividades comprometidas se puedan realizar completamente.

- Número de solicitudes totales recibidas dividido entre la población. Considera el número total de solicitudes que reciben todos los sujetos obligados en cada entidad (o a nivel federal) y lo divide entre la población de cada estado (o total del país), con el objetivo de aproximarse a conocer qué tanto realizan solicitudes los habitantes de cada entidad. Estas solicitudes implican carga de trabajo directa o potencial para los OG. Para el PROTAI se consideraron las solicitudes en materia de acceso a la información y para el PRONADATOS las correspondientes a protección de datos personales.

Relación esperada con la variable dependiente: A mayor número de solicitudes por persona, menor probabilidad de que las actividades comprometidas se realicen completamente.

- Número de unidades administrativas con funciones de acceso a la información (para el PROTAI) y número de unidades administrativas con funciones de protección de datos personales (para el PRONADATOS). El número de unidades administrativas dedicadas a una tarea específica resulta importante para conocer qué tanta capacidad tiene cada OG para procesar la carga de trabajo en la materia. Para cuantificar el número de unidades administrativas para ambos programas se tomó el mismo criterio, el cual se basa en conocer si dicha función era la principal de cada unidad administrativa, o si era una función secundaria o terciaria (o de menor importancia). Así, se utilizaron tres etapas de medición. Primero se contó cuántas unidades había por orden de función ejercida. Después se obtuvo el producto de multiplicar el número de unidades administrativas por 1 en caso de que fuera su función principal, por 0.5 si era secundaria y por 0.25 si era de menor importancia (terciaria o de menor importancia). Finalmente, se hizo la suma de esos productos para obtener el número de unidades de acceso a la información o de protección de datos personales para cada OG.

Relación esperada con la variable dependiente: A mayor número de unidades administrativas con funciones específicas (de acceso a la información para PROTAI

o de protección de datos personales para PRONADATOS), mayor probabilidad de que las actividades comprometidas se realicen completamente.

- Presupuesto autorizado dividido entre solicitudes recibidas por cada OG. Mide el presupuesto con que cuenta cada OG por cada solicitud recibida, ponderando presupuesto por carga de trabajo. Cuanto mayor sea el presupuesto por solicitud recibida, mayor es la capacidad que tiene un OG para atender su carga de trabajo. Para calcular esta variable solo se tomaron en cuenta las solicitudes que recibieron directamente los OG diferenciadas por objetivo de cada programa, es decir, para el PROTAI se consideraron las solicitudes en materia de acceso a la información y para el PRONADATOS las correspondientes a protección de datos personales. Esta variable fue creada para evitar comparar los datos presupuestales en números absolutos, para evitar la alta correlación entre distintas variables independientes por estar asociadas con el tamaño de cada OG.

Relación esperada con la variable dependiente: A mayor presupuesto por solicitud recibida, mayor probabilidad de cumplimiento de las actividades comprometidas.

- Solicitudes recibidas por OG dividido entre personal. Mide cuántas solicitudes por persona trabajadora se reciben en cada OG. Esta variable fue creada para contemplar la carga de trabajo en cada OG, que impacta en su capacidad para atender diversos asuntos, como posible factor causal asociado con la probabilidad de cumplimiento de las actividades comprometidas en el marco del PROTAI y el PRONADATOS. Para el PROTAI se consideraron las solicitudes en materia de acceso a la información y para el PRONADATOS las correspondientes a protección de datos personales. También se evitó comparar datos de personal en números absolutos, porque nuevamente estaría relacionada con el tamaño de cada OG y se generaría una alta correlación con otras variables independientes que pudieran estar impactadas por la misma situación.

Relación esperada con la variable dependiente: A mayor número de solicitudes por trabajador/a, menor probabilidad de cumplimiento de las actividades comprometidas.

Finalmente, se consideraron como variables de control algunos factores que pudieran estar incidiendo en las probabilidades de cumplimiento de las actividades y que no están directamente relacionados con las capacidades institucionales de los organismos integrantes

del SNT, sino de los contextos en los que desarrollan sus actividades. Un primer factor es la institucionalidad democrática de cada entidad federativa, en el entendido que en aquellas entidades donde las instituciones democráticas funcionan de una mejor manera se espera que los Organismos Garantes también lo hagan, y eso pueda verse plasmado en un mayor cumplimiento de las actividades comprometidas. Para medirlo se utiliza el Índice de Desarrollo Democrático (IDD-México) generado por la Fundación Konrad Adenauer México y el Instituto Nacional Electoral, particularmente en su dimensión II. “Democracia de las Instituciones”. El Índice de Democracia de las Instituciones está compuesto por siete valores promediados: Percepción de la corrupción; Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo; Desestabilización de la Democracia; Factor de Anormalidad Democrática; Factor Intervención del Gobierno Federal; *Accountability* Legal y Política; *Accountability* Social.

Como segunda variable de control²³ se consideró el avance de la agenda de gobierno abierto en las entidades y a nivel federal, en el entendido de que cuanto mayor apertura se registre, más propensión habrá a desarrollar actividades de acceso a la información y protección de datos personales. Esta variable se midió a partir de los resultados del Índice de Estado de Derecho en México y el Índice Global de Estado de Derecho desarrollados por el *World Justice Project*, considerando que el primero presenta datos para todas las entidades federativas mexicanas y el segundo incluye datos a nivel nacional. Además, existen datos disponibles para todos los años considerados en el análisis (2018, 2019 y 2020). Esta variable se mide a partir del factor 3 de los índices, denominado “Gobierno abierto”, calculado a partir de cuatro sub-factores: 1) la publicidad de las leyes y los datos gubernamentales, 2) la garantía del derecho de acceso a la información, 3) la garantía de derechos vinculados a la participación cívica (libertad de expresión, reunión, asociación y peticionar a las autoridades) y 4) la existencia de mecanismos para exigir cuentas al gobierno. La medición se realiza con

²³ En versiones previas de este estudio se había considerado la importancia de una ciudadanía activa, partiendo de la concepción de que una ciudadanía comprometida y activa, que exija transparencia, rendición de cuentas y el pleno ejercicio de sus derechos, podría estar asociada con un mayor nivel de compromiso y cumplimiento por parte de los Organismos Garantes. Dicha variable se medía con datos del IDD-México, tomando particularmente el valor del compromiso ciudadano, que es una de las mediciones pertenecientes a la dimensión I del Índice, llamada *Democracia de los ciudadanos*. Sin embargo, esta variable fue excluida porque no se contaba con datos para el año 2018, debido a que todavía no se consideraba el compromiso ciudadano en la medición.

valores que van de 0 (cero) a 1 (uno), donde cero implica un gobierno totalmente cerrado y uno un gobierno totalmente abierto.

Como tercera variable de control se consideró el respeto a los derechos fundamentales en las entidades federativas y a nivel federal. Considerando que los derechos de acceso a la información y protección de datos personales deben ser considerados entre estos derechos fundamentales, se espera que donde existe mayor respeto por los derechos se encontrarán mayores avances en cuanto al cumplimiento de actividades del PROTAI y el PRONADATOS ya que, en última instancia, ambos programas buscan consolidar el conocimiento y ejercicio de estos derechos en México. Los valores asignados a esta variable se tomaron nuevamente del Índice de Estado de Derecho en México –para las entidades federativas– y del Índice Global de Estado de Derecho –para el nivel nacional–, ambos generados por el *World Justice Project*, tomando particularmente los valores del factor 4, denominado “Derechos fundamentales”. Para conformar el valor de este factor se consideran 8 sub-factores: 1) trato igualitario y ausencia de discriminación, 2) garantía efectiva al derecho a la vida y la seguridad personal, 3) debido proceso y derechos de las personas acusadas, 4) garantía efectiva de las libertades de opinión y expresión, 5) garantía efectiva de las libertades de religión y creencia, 6) garantía efectiva al derecho a la privacidad y no interferencia de la misma por parte de instituciones del Estado, 7) garantía efectiva de los derechos de reunión y asociación, y 8) garantía efectiva de los derechos laborales fundamentales. También se mide con valores que van de 0 (cero) a 1 (uno), donde cero implica que los derechos fundamentales no son respetados y uno que se respetan completamente.

Modelos desarrollados con fines explicativos

Debe recordarse que la variable dependiente, el cumplimiento de las actividades comprometidas por parte de cada Organismo Garante, se codificó de manera dicotómica con el objetivo de identificar si estas fueron o no realizadas por completo. Justamente por trabajar con una variable dependiente dicotómica se aplicó un modelo de regresión logística con el objetivo de conocer la probabilidad de que una actividad comprometida sea o no realizada a partir de las evidencias presentadas para probar su concreción, en función de las variables

que miden la capacidad institucional y la carga de trabajo de los OG, así como las variables contextuales presentadas en el apartado anterior. Para robustecer las inferencias del modelo de regresión y fortalecer los controles se utilizaron efectos fijos por OG, considerando que pueden existir variables no observadas que guarden relación con las variables independientes y presenten variación en el tiempo, pero no entre OG.

Se corrieron cuatro modelos de regresión logística para cada uno de los programas; es decir, ocho en total. Originalmente se contemplaban solo dos modelos por programa: uno que contemplara todas las observaciones disponibles, es decir, los datos de los Organismos Garantes de las entidades para las que se cuenta con información y los del INAI, y otro que solo se basara en los datos de los Organismos Garantes de las entidades y excluyera los datos del INAI. Esto se hizo con la intención de analizar si los resultados sufrían cambios debido a la inclusión o exclusión de los valores atípicos del INAI respecto del resto de los OG debido a su carácter nacional y sus implicancias en las capacidades institucionales y carga de trabajo respecto de los Organismos Garantes estatales.

Sin embargo, como dos de las variables explicativas que integran el modelo incluyen el número de solicitudes recibidas por cada OG, se decidió no incluirlas en el mismo modelo para evitar posibles duplicidades que afectarían los resultados. Por esta razón, los dos modelos originales se convirtieron en cuatro, corriendo dos modelos con todas las observaciones disponibles (modelos 1 y 2) y dos que solo consideraran los OG que presentaban datos (modelos 3 y 4). Además, en dos modelos se incluyó la variable “Presupuesto autorizado/número de solicitudes recibidas por OG” (modelos 1 y 3), mientras que en los dos restantes (modelos 2 y 4) se incluyó la variable “Número de solicitudes recibidas por OG/Personal”.

Cuadro 3. Diferencias entre los modelos generados

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Se contemplaron los datos de los OG de las entidades federativas con datos disponibles (sin Tamaulipas, con datos de Nayarit y Sonora solo para 2018).				
Se contemplaron los datos del INAI				

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Incluye la variable “Número de actividades comprometidas”				
Incluye como variables explicativas nominales los ejes temáticos y/o transversales de los programas				
Incluye la variable “Recursos de revisión recibidos (de AI para PROTAI y de PDP para PRONADATOS)/número de sujetos obligados”				
Incluye la variable “Número total de solicitudes recibidas por todos los SO/Población”.				
Incluye la variable explicativa “Número de unidades administrativas de AI (para PROTAI) o PDP (para PRONADATOS)”				
Incluye la variable explicativa “Presupuesto autorizado/ Número de solicitudes recibidas por OG”				
Incluye la variable explicativa “Número de solicitudes recibidas por OG/Personal”				
Incluye la variable de control “Institucionalidad”				
Incluye la variable de control “Gobierno abierto”				
Incluye la variable de control “Derechos fundamentales”				

Es importante recordar que para los modelos de cada uno de los programas se recurrió a información específica sobre la materia que desarrollan, léase acceso a la información o protección de datos personales. Para la variable del “número de unidades administrativas” se utilizó el número de unidades de protección de datos personales para el PRONADATOS y el número de unidades de acceso a la información para el PROTAI. De la misma manera sucede con las variables que contemplan el número de solicitudes recibidas por OG y los recursos

de revisión recibidos, ya que se adaptaron temáticamente para los modelos corridos para cada uno de los programas. De esta manera, para el PROTAI se tomaron en cuenta solicitudes y recursos de revisión relativos al acceso a la información, mientras que para los modelos de PRONADATOS se consideraron tanto solicitudes como recursos de revisión relativos a la protección de datos personales.

Expresiones algebraicas

Aquí se presentan de manera formal las ecuaciones que sustentan cada uno de los cuatro modelos desarrollados, considerando que fueron corridos con datos específicos para PROTAI y para PRONADATOS. La probabilidad del cumplimiento de actividades está dada por la ecuación de la regresión logística:

$$p(\text{Cumplimiento de actividades}) = \frac{e^{\alpha + \sum_{j=1}^k \beta_j X_j + \theta_{Ent}}}{1 + e^{\alpha + \sum_{j=1}^k \beta_j X_j + \theta_{Ent}}}$$

En donde θ_{Ent} representa un control de efectos fijos por entidad federativa. Mientras que β_j es el parámetro del vector X_j , los cuales corresponden a las matrices de las k variables que explican la probabilidad de que una actividad sea cumplida por un OG. Esta matriz se descompone de la siguiente manera para los modelos 1 y 3 de PROTAI:

$$\begin{aligned} \beta_j X_j = & \beta_1 \text{No. Actividades Comprometidas}_{it} + \beta_2 \text{Eje}_{it} \\ & + \beta_3 \frac{\text{Recursos de revisión recibidos DAI}_{it}}{\text{No. Sujetos obligados}_{it}} + \beta_4 \text{No. de unidades de DAI}_{it} \\ & + \beta_5 \frac{\text{Solicitudes Recibidas totales DAI}_{it}}{\text{Población}_{it}} \\ & + \beta_6 \frac{\text{Presupuesto}_{it}}{\text{Solicitudes Recibidas por OG DAI}_{it}} + \beta_7 \text{Institucionalidad}_{it} \\ & + \beta_8 \text{Gobierno abierto}_{it} + \beta_9 \text{Derechos fundamentales}_{it} \end{aligned}$$

Para los modelos 2 y 4 de PROTAI la matriz de variables es la siguiente:

$$\begin{aligned}
\beta_j X_j = & \beta_1 \text{No. Actividades Comprometidas}_{it} + \beta_2 \text{Eje}_{it} \\
& + \beta_3 \frac{\text{Recursos de revisión recibidos DAI}_{it}}{\text{No. Sujetos obligados}_{it}} + \beta_4 \text{No. de unidades de DAI}_{it} \\
& + \beta_5 \frac{\text{Solicitudes Recibidas totales DAI}_{it}}{\text{Población}_{it}} \\
& + \beta_6 \frac{\text{Solicitudes Recibidas por OG DAI}_{it}}{\text{Personal}_{it}} + \beta_7 \text{Institucionalidad}_{it} \\
& + \beta_8 \text{Gobierno abierto}_{it} + \beta_9 \text{Derechos fundamentales}_{it}
\end{aligned}$$

La matriz de variables para los modelos 1 y 3 de PRONADATOS es la siguiente:

$$\begin{aligned}
\beta_j X_j = & \beta_1 \text{No. Actividades Comprometidas}_{it} + \beta_2 \text{Eje}_{it} \\
& + \beta_3 \frac{\text{Recursos de revisión recibidos PDP}_{it}}{\text{No. Sujetos obligados}_{it}} + \beta_4 \text{No. de unidades de PDP}_{it} \\
& + \beta_5 \frac{\text{Solicitudes Recibidas totales PDP}_{it}}{\text{Población}_{it}} \\
& + \beta_6 \frac{\text{Presupuesto}_{it}}{\text{Solicitudes Recibidas por OG PDP}_{it}} + \beta_7 \text{Institucionalidad}_{it} \\
& + \beta_8 \text{Gobierno abierto}_{it} + \beta_9 \text{Derechos fundamentales}_{it}
\end{aligned}$$

Finalmente, para los modelos 2 y 4 de PRONADATOS la matriz de variables es la siguiente:

$$\begin{aligned}
\beta_j X_j = & \beta_1 \text{No. Actividades Comprometidas}_{it} + \beta_2 \text{Eje}_{it} \\
& + \beta_3 \frac{\text{Recursos de revisión recibidos PDP}_{it}}{\text{No. Sujetos obligados}_{it}} + \beta_4 \text{No. de unidades de PDP}_{it} \\
& + \beta_5 \frac{\text{Solicitudes Recibidas totales PDP}_{it}}{\text{Población}_{it}} \\
& + \beta_6 \frac{\text{Solicitudes Recibidas por OG PDP}_{it}}{\text{Personal}_{it}} + \beta_7 \text{Institucionalidad}_{it} \\
& + \beta_8 \text{Gobierno abierto}_{it} + \beta_9 \text{Derechos fundamentales}_{it}
\end{aligned}$$

4.1.2. Definición de la estrategia cualitativa

Esta evaluación despliega una estrategia cualitativa para presentar una descripción de los casos de estudio que permitan mostrar cómo funcionan el PROTAI y el PRONADATOS en

aquellos estados con diferentes capacidades institucionales. La estrategia metodológica complementa la parte panorámica de la evaluación cuantitativa y presenta una mirada profunda, analítica y comparada de la aplicación y de los procesos internos que existen en los Organismos Garantes de las entidades federativas. También se realiza una descripción detallada de la aplicación de ambos programas en los cuatro integrantes federales: el AGN, el INEGI, la ASF, y el INAI.

La investigación cualitativa es una cultura de investigación que asume una forma de construir inferencias descriptivas y explicativas basadas en preguntarse cómo suceden los fenómenos políticos y sociales (Goertz y Mahoney 2012). En los métodos cualitativos se coincide en señalar que su valía, a diferencia de los métodos cuantitativos, va en dos direcciones (Goertz y Mahoney 2012). La primera es que pueden ofrecer soluciones basados en causalidad compleja (condiciones de necesidad y suficiencia) (Goertz y Mahoney 2012) y en la comprobación de mecanismos causales (Beach y Pedersen, 2016). La pregunta que orienta a estos estudios es cómo operan, y se combinan determinadas variables sobre el resultado de interés (George y Bennett 2005; Beach y Pedersen, 2016). La segunda es que ofrecen conocer el objeto de estudio de manera detallada y a profundidad, desde una visión cercana. En este sentido, la interrogante se centra en mostrar cómo es el objeto de estudio, sus características en común o sus diferencias (Gerring, 2012).

El rastreo de procesos es una de las estrategias metodológicas cualitativas que permite construir inferencias causales mediante el contraste y la comprobación de hipótesis (Beach y Pedersen, 2013). Es un método de investigación joven pues se considera que hasta 2005 se comenzaron a precisar sus rasgos esenciales: el uso de historias, archivos, transcripciones de entrevistas y otras fuentes para ver si el mecanismo causal supuesto por una teoría es evidente en la secuencia de un caso. El rastreo de procesos tiene varias características que lo diferencian de otras estrategias metodológicas. La primera es que busca ubicar mecanismos causales y establecer lo que sucede entre una variable independiente (X) y un resultado de interés (Y). Los mecanismos causales son definidos como “la teoría de un sistema de partes interconectadas que transmiten fuerzas causales de X a Y” (Beach y Pedersen 2013: p. 29). La segunda característica es que se utiliza para comprobar y contrastar hipótesis (Collier, 2011; Goertz y Mahoney, 2012). Cuando se utiliza el rastreo de procesos se deben tener en cuenta las explicaciones rivales y, mediante las huellas de evidencia empírica que se van

recolectando, descartar hipótesis alternativas y comprobar la que se plantea (Collier, 2011; Goertz y Mahoney, 2012). La tercera característica es que utiliza una narrativa precisa y detallada para acercarse al objeto de estudio (Beach y Pedersen, 2016).

El rasgo fundamental de esta estrategia metodológica es la búsqueda de mecanismos causales para poder comprobar hipótesis y descartar explicaciones alternativas (Beach y Pedersen, 2016). En la construcción del rastreo de procesos todas las partes del mecanismo causal deben estar justificadas teórica y empíricamente para que puedan explicar detalladamente lo que sucede entre X y Y. Existen varios tipos de rastreo de procesos: (1) para probar una teoría y (2) para construir una teoría de alcance medio (Beach y Pedersen, 2016). En ambos tipos de rastreo de procesos están las tres características mencionadas anteriormente. De acuerdo con los objetivos de determinada investigación se puede utilizar cada tipo de rastreo de procesos.

Después de un análisis profundo de factibilidad con el equipo de investigación y el grupo asesor, se sugirió emplear una estrategia metodológica diferente al rastreo de procesos por diversas razones metodológicas y restricciones temporales. La primera es que el rastreo de procesos se utiliza para edificar una teoría de alcance medio o para probar una teoría (Beach y Pedersen, 2016). Sin embargo, en la evaluación de políticas públicas no se busca construir teorías de alcance medio, es decir, generar supuestos sobre el comportamiento de los actores en los que se detallen sus motivaciones, incentivos y restricciones y luego su derivación en mecanismos causales que se tienen que comprobar de forma empírica (Gonzalez-Ocantos, 2020).

La segunda razón es la poca factibilidad de desarrollar un rastreo de procesos para la evaluación de programas que tienen un gran número de objetivos (en este caso, el PROTAI tiene 127 líneas de acción y el PRONATOS 438). Estos datos complican que se pueda delimitar una historia precisa y detallada para poder encontrar mecanismos causales y contrastar hipótesis rivales que expliquen un resultado de interés.

La tercera es que el rastreo de procesos puede funcionar para estudiar de uno a tres casos porque la información que se requiere implica una gran cantidad de tiempo para poder construir teórica y empíricamente la presencia o ausencia de un mecanismo causal. El rastreo de procesos implica la recolección exhaustiva y detallada de información, por lo que el estudio de más de tres casos podría no ser viable.

Finalmente, debe mencionarse que los mecanismos causales que plantea el rastreo de procesos no se observan a simple vista, sino que se deben generar por medio de hipótesis que derivan de teorías y que suponen implicaciones empíricas observables y verificables (Bennett y Checkel, 2015: 12). Por lo tanto, se decidió emplear una estrategia metodológica con la cual se pueda cumplir con los objetivos de la Evaluación Final tomando en cuenta el número de casos analizados y la temporalidad del ejercicio. La modalidad por la que se optó es la descripción densa y comparada, la cual permitirá conocer a mayor profundidad los procesos de aplicación de los programas PROTAI y PRONADATOS, así como construir inferencias sin sacrificar rigurosidad y calidad en los datos.

Descripción densa y comparada

En los métodos cualitativos como el rastreo de procesos, el análisis cualitativo comparado o los estudios de caso un rasgo esencial es la descripción. En ese sentido, en esta evaluación se plantea una descripción densa y comparada para poder mostrar cómo funcionan el PROTAI y el PRONADATOS y poder analizar aspectos en común de los casos seleccionados. Utilizaremos la descripción porque nos permite conocer cómo se aplicaron los programas y construir inferencias descriptivas a partir de los datos conocidos (King, Keohane y Verba, 1994). Además, mediante la descripción se pueden entender los procesos mediante los cuales se aplican y desarrollan los programas analizados.

La perspectiva de esta Evaluación Final se enfoca en realizar no solo una simple descripción de procesos y hechos que suceden en torno al cumplimiento de estos programas, sino que se trata de una perspectiva que se orienta por lo que Goertz (1973) denomina descripción densa; es decir, establecer la significación que determinadas acciones sociales tienen para sus actores para entender los procesos en los que nos enfoquemos.

La descripción densa estará acompañada por un enfoque de comparación que permitirá encontrar variación y evitar caer en un sesgo de selección que también reduzca la validez interna de nuestros hallazgos. Al respecto, Liñán (2007) sostiene que la comparación es una estrategia analítica que favorece la descripción de procesos con fines explicativos y de entendimiento al encontrar variación en las unidades de análisis y variable de interés. Describir y comparar permite entender las acciones y los procesos que permiten el cumplimiento, o no, de los objetivos de los programas.

La descripción densa, articulada con un enfoque comparado, facilita analizar acciones y procesos para obtener explicaciones basadas en las experiencias, discursos y percepciones que tienen los miembros de diversas instituciones del sector público sobre los aspectos que ayudan al cumplimiento, o en su defecto, falta del mismo, sobre la garantía efectiva de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales mediante las directrices y objetivos que plantean ambos Programas Nacionales.

Las técnicas de investigación empleadas en este estudio son pertinentes ante otras como los estudios de caso o rastreo de procesos en virtud de que el objetivo no solo es explicar que una variable explique la presencia o ausencia de otra ($A \rightarrow B$), o la intermediación de los mecanismos entre una u otra variable ($A \leftrightarrow B$), sino que pone atención en el desciframiento, codificación y comprensión de procesos, narrativas, experiencias y percepciones que son fundamentales para entender el cumplimiento de los programas en mención bajo la mirada misma de los actores que se encargan en el día a día de dar atención a ambos derechos humanos. Por tal motivo, se requiere de una perspectiva que ponga atención en describir de forma minuciosa los procesos que se gestan para cumplir estos programas, además de encontrar variación en los hallazgos al acercarnos al objeto de estudio. Por tal motivo, la descripción densa, acompañada de comparación, son instrumentos preferibles a otras técnicas de análisis.

Para fortalecer el abordaje al objeto de estudio (cumplimiento del PROTAI y del PRONADATOS) se empleará como técnica de investigación cualitativa la realización de grupos de enfoque. Estos son instrumentos flexibles y abiertos para registrar respuestas grupales, discursos y experiencias que nos permitan acercarnos al conocimiento de un grupo como objeto de estudio, lo que permite conocer relaciones intelectuales e históricas sobre procesos y acciones coincidentes, o de interés, para el grupo en cuestión (Gutiérrez, 2011).

La pertinencia de usar un grupo de enfoque para el presente estudio se basa en lo que sostienen Morgan y Krueger (1993) bajo cinco principales directrices: 1) son de fácil y rápida implementación, además de conllevar bajos costos; 2) permiten conformar conocimientos grupales sobre un mismo aspecto de interés; 3) coadyuvan a conformar una atmósfera de seguridad y confianza que favorezca compartir vivencias y percepciones por parte de los participantes; 4) favorecen alcanzar la meta de averiguar tanto como sea posible acerca de

las experiencias y sentimientos de los participantes sobre un tema determinado y, por último, 5) cuando el tema de investigación implica entender el cumplimiento de un programa en particular en un entorno específico. Aquí los grupos focales pueden ser la herramienta más eficiente y efectiva para descubrir las razones detrás de este resultado, en tanto el objetivo es la especificación en lugar de la generalización.

4.1.2.1. Definición de la muestra analítica no probabilística

La tradición cualitativa implica acercarse al objeto de estudio seleccionado de manera rigurosa y sistemática, por lo que los métodos cualitativos se enfocan en pocos casos y se concentran en definir un determinado universo o población (Ragin, 2007; Rohlfing, 2012). En este sentido, uno de los primeros supuestos es que los casos tienen que ser comparables y tener ciertos rasgos en común para poder ordenarlos, sistematizar la descripción y en su caso las posibles explicaciones (Ragin, 2007). Es importante conocer el contexto donde se desarrollan los casos y recolectar información para poder describir el resultado de interés. En esta evaluación, los casos son los Organismos Garantes de las entidades federativas seleccionadas y los integrantes del nivel federal del Sistema Nacional de Transparencia. Se hace una muestra no probabilística de casos basada en dos criterios. El primero de ellos es que se selecciona a partir de los valores de la variable independiente: la tipología de la capacidad institucional de los Organismos Garantes. El segundo es que los Organismos Garantes de las entidades federativas son representativos de la tipología (con capacidades institucionales consolidadas, suficientes y limitadas).

Para analizar el PROTAI, los Organismos Garantes de las entidades federativas seleccionados son: la Ciudad de México y Sonora (capacidades consolidadas), Colima y Morelos (capacidades suficientes), y Durango y Tlaxcala (capacidades limitadas). En el caso del PRONADATOS, los Organismos Garantes de las entidades federativas seleccionados son: el Estado de México y Nuevo León (capacidades consolidadas), Baja California Sur y Chihuahua (capacidades suficientes) y, finalmente, Tabasco e Hidalgo (capacidades limitadas).

En la Evaluación Final se describirá el funcionamiento del PROTAI y del PRONADATOS con el fin de analizar y mostrar los vínculos entre capacidades institucionales y el

cumplimiento de las actividades comprometidas por parte de los Organismos Garantes que conforman la muestra analítica no probabilística. También se analizarán los integrantes del SNT del nivel federal: el AGN, el INEGI, la ASF, y el INAI. Esta selección se detalla en los siguientes cuadros.

Cuadro 4. Cumplimiento de las actividades comprometidas del PROTAI por parte de los integrantes del SNT a nivel federal

		Cumplimiento de las actividades comprometidas del PROTAI por parte de los integrantes del SNT federales (Y)	
		Alto cumplimiento	Bajo cumplimiento
Capacidad Institucional (X)	AGN		X
	INEGI	X	
	ASF	X	
	INAI	X	

Cuadro 5. Cumplimiento de las actividades comprometidas del PROTAI por parte de los Organismos Garantes de las entidades federativas

		Entidad federativa	Cumplimiento de las actividades comprometidas del PROTAI por parte de los OG de las entidades federativas (Y)	
			Alto cumplimiento	Bajo cumplimiento
Capacidad Institucional (X)	Consolidadas	CDMX	X	
		Sonora		X
	Suficientes	Colima		X
		Morelos	X	
	Limitadas	Durango	X	
		Tlaxcala	X	

Cuadro 6. Cumplimiento de las actividades comprometidas del PRONADATOS por parte de los integrantes del SNT a nivel federal (Y)

		Cumplimiento de las actividades comprometidas del PRONADATOS por parte de los integrantes del SNT a nivel federal (Y)	
		Alto cumplimiento	Bajo cumplimiento
Capacidad Institucional (X)	AGN		X
	INEGI	X	
	ASF	X	
	INAI	X	

Cuadro 7. Cumplimiento de las actividades comprometidas del PRONADATOS por parte de los Organismos Garantes de las entidades federativas

		Entidad federativa	Cumplimiento de las actividades comprometidas del PRONADATOS por parte de los OG de las entidades federativas (Y)	
			Alto cumplimiento	Bajo cumplimiento
Capacidad Institucional (X)	Consolidadas	Estado de México	X	
		Nuevo León	X	
	Suficientes	Baja California Sur		X
		Chihuahua	X	
	Limitadas	Tabasco		X
		Hidalgo		X

Estos casos nos permitirán mostrar cómo las capacidades institucionales de los Organismos Garantes pueden relacionarse con el cumplimiento de las actividades comprometidas del PROTAI y del PRONADATOS. Elegir 6 casos por cada programa y compararlos permite conocer sus rasgos en común para explorar la relación entre capacidades institucionales de los Organismos Garantes y el cumplimiento de los programas.

Objetivos de la estrategia cualitativa

- Describir cómo se han implementado el PROTAI y el PRONADATOS en entidades federativas con diferentes capacidades institucionales.

- Comparar la forma en que se han implementado el PROTAI y el PRONADATOS en entidades federativas con diferentes capacidades institucionales.
- Describir las capacidades institucionales de los casos seleccionados a nivel estatal (Organismos Garantes de las entidades federativas seleccionadas).
- Mostrar cómo se han implementado el PROTAI y el PRONADATOS en el AGN, el INEGI, la ASF y el INAI.

Unidades de observación

- 12 Organismos Garantes de las entidades federativas (6 por cada programa). Para analizar el PROTAI los casos seleccionados son los Organismos Garantes de las siguientes entidades federativas: la CDMX y Sonora (capacidades consolidadas), Colima y Morelos (capacidades suficientes) y Durango y Tlaxcala (capacidades limitadas). En el caso de PRONADATOS, los casos seleccionados son el Estado de México y Nuevo León (capacidades consolidadas), Baja California Sur y Chihuahua (capacidades suficientes), y Tabasco e Hidalgo (capacidades limitadas).
- Instituciones Federales integrantes del SNT: AGN, INEGI, ASF e INAI.

Recolección y agregación de datos

Para poder describir y analizar el cumplimiento de los programas se recolectarán los datos y se agregarán mediante las siguientes técnicas:

- Entrevistas cerradas para actores clave mediante envío de cuestionarios.
- Elaboración de dos *focus groups*: uno por cada programa.

Para analizar cada uno de los casos se realizará lo siguiente:

- Descripción de las capacidades institucionales de cada Organismo Garante según la tipología.
- Descripción de la implementación del PROTAI y del PRONADATOS.

Los cuestionarios se realizan a través de formularios en línea dirigidos a:

- Enlaces de instituciones integrantes del Sistema Nacional de Transparencia a nivel federal: AGN, INEGI, ASF e INAI.
- Enlaces de ambos Programas Nacionales en las entidades federativas seleccionadas.

5. Evaluación Final del PROTAI

5.1. Implementación de la estrategia cuantitativa

El desarrollo del componente cuantitativo de la evaluación tiene dos fases o momentos. La primera está centrada en la presentación de las variables explicativas a partir de su conocimiento, recurriendo a una estrategia descriptiva, donde se presenta la información disponible para todo el periodo 2018-2021. La segunda fase expone los resultados de la aplicación de los modelos explicativos desarrollados para conocer los factores vinculados con las capacidades institucionales y la carga de trabajo que inciden en la probabilidad de cumplimiento de las actividades comprometidas por cada OG en el marco del PROTAI, considerando que para este análisis se contemplaron datos del periodo 2018-2020.

5.1.1. Descripción de las variables explicativas

En este apartado se presentan las variables independientes del modelo en el orden en el que fueron introducidas en la definición de la estrategia cuantitativa en el apartado 4.1.1.

Respecto al número de actividades comprometidas, es importante tener presente que, para el PROTAI, 20 Organismos Garantes de las entidades federativas comprometieron menos de 100 actividades, considerando de manera agregada todas las evidencias realizadas y no realizadas presentadas entre 2018 y 2021; es decir, el 64.5% de los 31 OG considerados en el análisis. En ese periodo, 8 OG de las entidades federativas comprometieron entre 1 y 30 actividades: Baja California Sur (22), Chiapas (8), Colima (14), Hidalgo (8), Nayarit (5), Querétaro (7), Sonora (8) y Tabasco (22). El INEGI también se encuentra en este rango, ya que presentó 24 evidencias de actividades durante el periodo. Otros 6 OG comprometieron entre 30 y 59 actividades: Yucatán (55), Guerrero (54), Michoacán (51), Coahuila (49), Baja California (47) y Tlaxcala (33). En este rango se encuentra el AGN, que presentó 50 evidencias de actividades. Son 7 los OG estatales que presentaron entre 60 y 99 evidencias que demuestran actividades comprometidas: Guanajuato (99), Campeche (91), Zacatecas (81), San Luis Potosí (73), Aguascalientes (63), Quintana Roo (61) y Sinaloa (60). Los 10 OG estatales restantes comprometieron más de 100 actividades, a partir de sus evidencias. Fueron 6 los que presentaron entre 100 y 200 actividades comprometidas en todo el periodo: Jalisco (200), Chihuahua (199), Ciudad de México (175), Veracruz (155), Puebla (136) y

Durango (112). Aquí también se encuentra la ASF, que presentó 102 evidencias de actividades. Finalmente, además del INAI (679 evidencias), solo 4 OG estatales comprometieron más de 200 actividades según sus evidencias: Morelos (275), Oaxaca (227), Nuevo León (217) y Estado de México (205).

Cuadro 8. Actividades comprometidas por número de evidencias presentadas por integrante del SNT para el PROTAI por año (2018-2021)

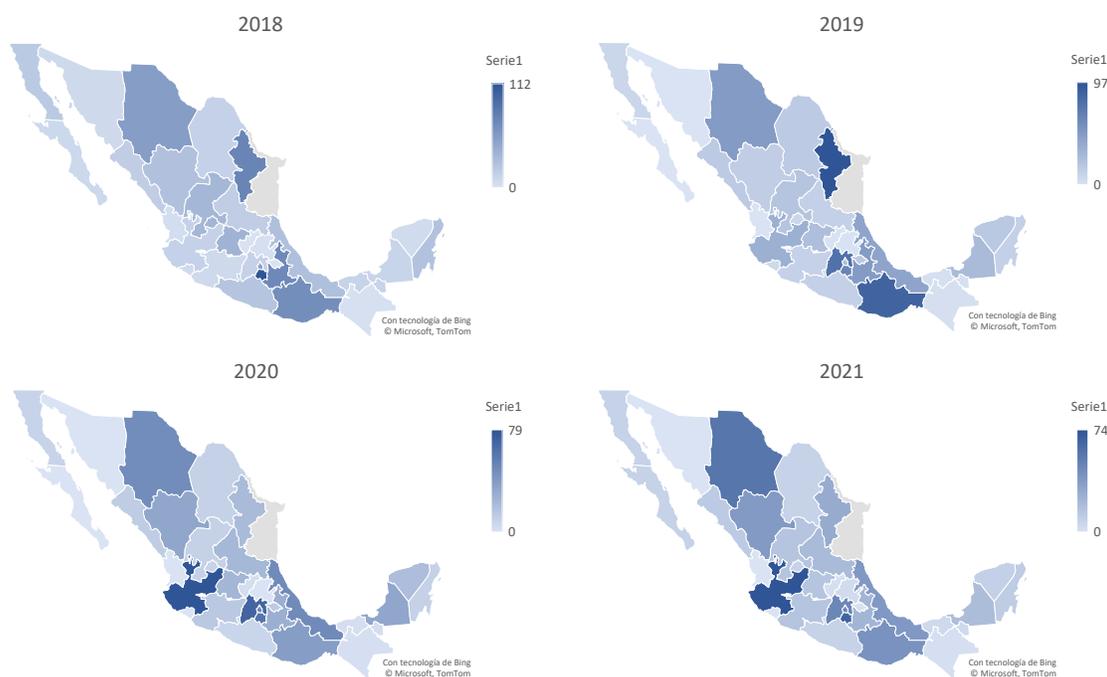
Entidad	2018	2019	2020	2021	Total
AGN	31	11	15	13	70
ASF	30	29	23	22	104
INAI	158	182	185	176	701
INEGI	4	7	8	5	24
Aguascalientes	36	9	9	9	63
Baja California	20	9	9	9	47
Baja California Sur	9	0	0	9	18
Campeche	12	27	34	20	93
Ciudad de México	51	26	50	48	175
Chihuahua	55	49	48	57	209
Chiapas	2	3	2	2	9
Coahuila	14	17	10	9	50
Colima	7	7	0	0	14
Durango	27	15	34	38	114
Guerrero	24	13	8	9	54
Guanajuato	38	25	25	16	104
Hidalgo	3	1	0	4	8
Jalisco	14	35	79	74	202
Estado de México	14	78	70	48	210
Michoacán	8	12	15	16	51
Morelos	112	64	61	66	303
Nayarit	5	0	0	0	5
Nuevo León	74	97	22	29	222
Oaxaca	67	87	39	42	235
Puebla	71	49	29	24	173
Querétaro	1	1	3	2	7
Quintana Roo	26	13	10	12	61
Sinaloa	17	17	13	13	60
San Luis Potosí	17	13	24	21	75
Sonora	8	0	0	0	8
Tabasco	13	3	3	5	24
Tlaxcala	0	18	14	1	33
Veracruz	28	43	49	39	159
Yucatán	6	18	21	10	55

Entidad	2018	2019	2020	2021	Total
Zacatecas	35	21	10	16	82

Nota: Se suman las evidencias realizadas y no realizadas. Se incluyen datos de los OG de las entidades federativas, con excepción de Tamaulipas, y de los integrantes federales del SNT.

En promedio, el número de actividades comprometidas durante los cuatro años, para el PROTAI, es de 109.2, con un mínimo de 5 (Nayarit) y un máximo de 701 (INAI). Debe entenderse que el promedio está influido por valores atípicos como los del INAI, por su capacidad operativa y administrativa, ya que solo considerando a los OG estatales, sin considerar al INAI, el número promedio de actividades comprometidas para los cuatro años agregados baja a 94.3. La distribución por OG en las distintas entidades federativas puede apreciarse en la siguiente imagen, que presenta los mapas para cada año del periodo.

Imagen 1. Actividades comprometidas por número de evidencias por OG estatal

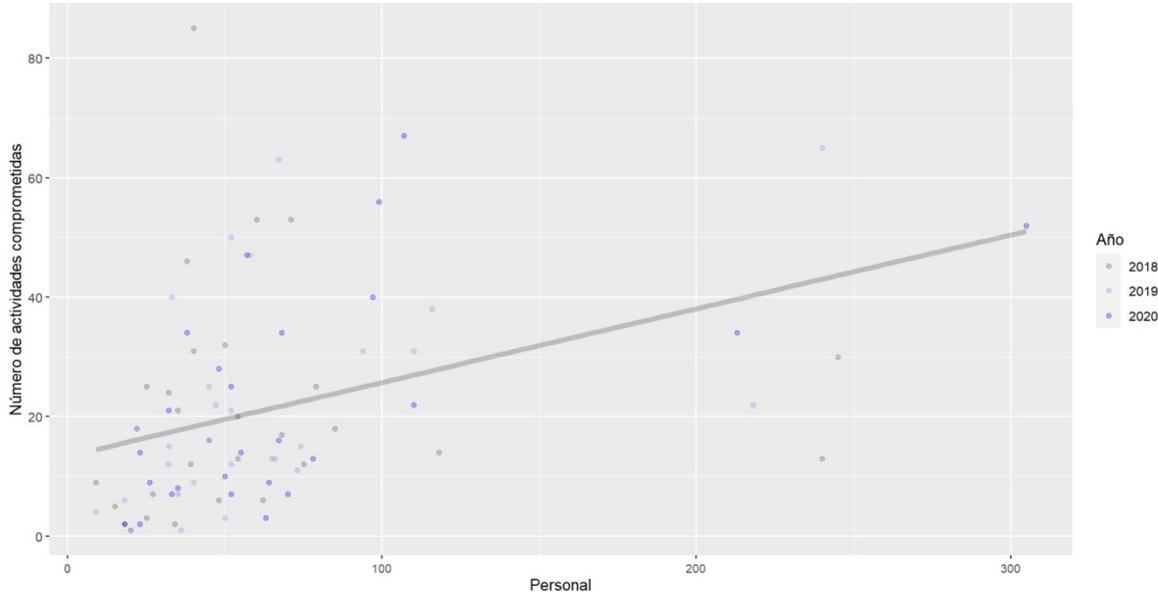


Nota: Se suman las evidencias realizadas y no realizadas. Se incluyen datos de los OG de las entidades federativas, con excepción de Tamaulipas.

Al analizar el comportamiento de los Organismos Garantes respecto al número de actividades comprometidas, se aprecia que guarda cierta relación con factores como el personal que labora en la institución, el presupuesto con que cuenta y el número de unidades administrativas que desarrollan funciones relativas al derecho de acceso a la información. Sin embargo, se presenta variación en las actividades comprometidas entre OG, incluso entre

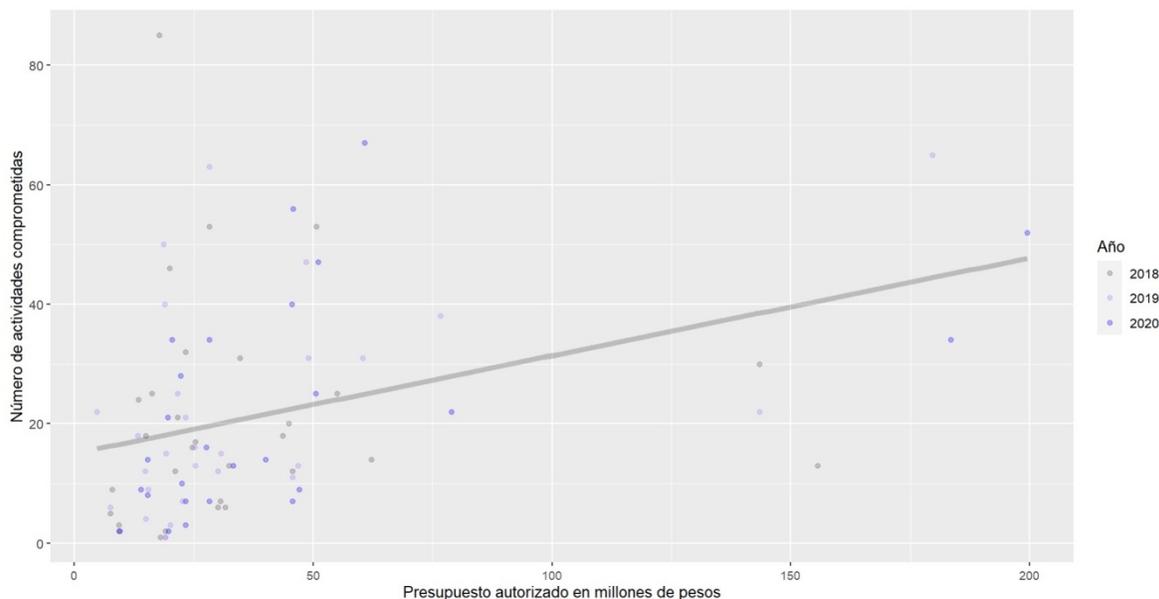
aquellos que cuentan con capacidades institucionales similares en cuanto a personal, presupuesto o unidades administrativas con funciones específicas. Esto debe entenderse en un contexto donde la mayoría de los Organismos Garantes cuentan con recursos limitados, lo que también puede limitar sus capacidades, aunque algunos proponen o intentan realizar un mayor número de actividades que otros. Habrá que determinar qué impacto tiene esto en la probabilidad de que las actividades comprometidas se cumplan, lo que se abordará en la fase explicativa.

Gráfica 1. Relación entre la cantidad de personas que trabajan en los OG y el número de actividades comprometidas (2018-2020)



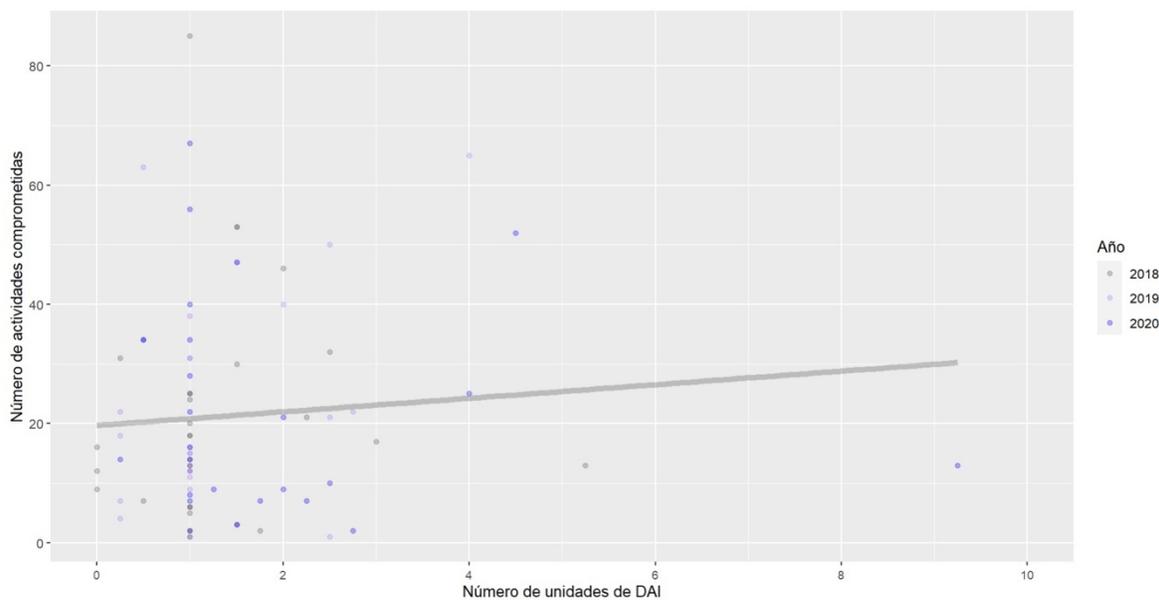
Fuente: Elaboración propia con datos de las rutas de implementación reportadas por los organismos garantes (INAI, 2018, 2019 y 2020, s/p) y de los CNTAIPPDP (INEGI 2019, 2020 y 2021).

Gráfica 2. Relación entre el presupuesto autorizado a los OG y el número de actividades comprometidas (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de las rutas de implementación reportadas por los organismos garantes (INAI, 2018, 2019 y 2020, s/p) y de los CNTAIPDP (INEGI 2019, 2020 y 2021).

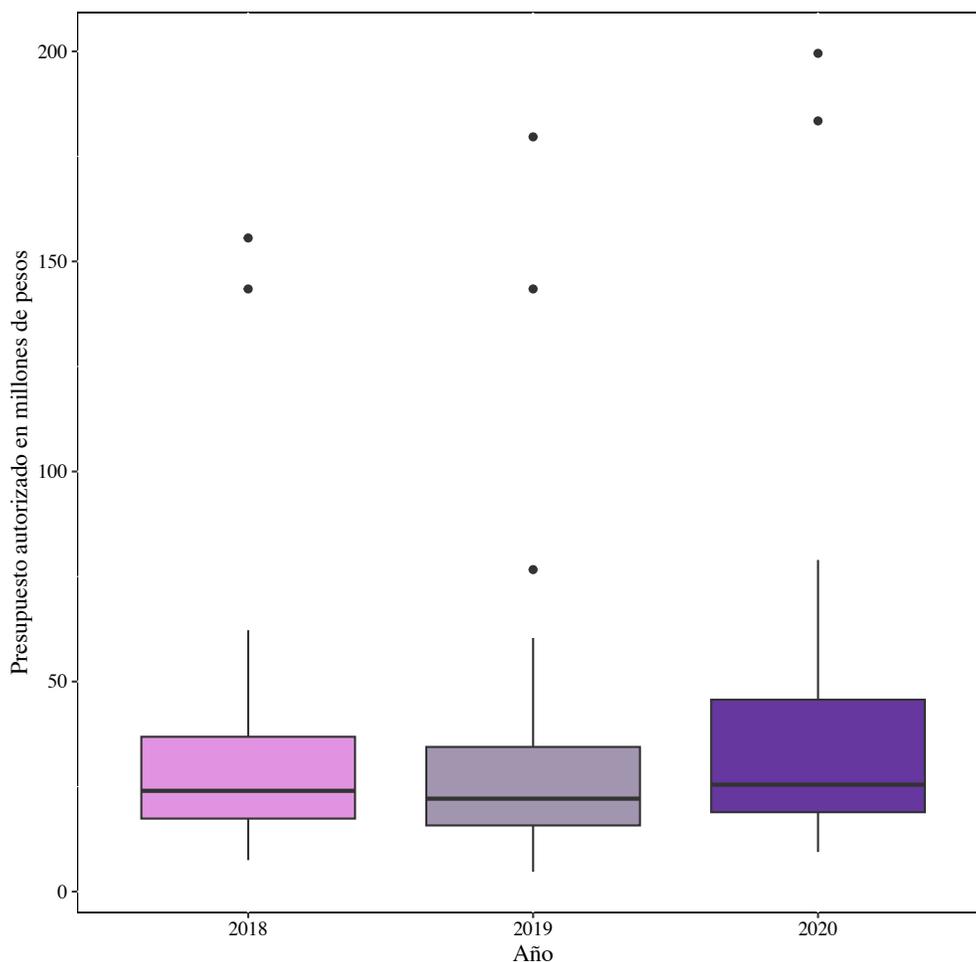
Gráfica 3. Relación entre el número de unidades administrativas con funciones de acceso a la información en los OG y el número de actividades comprometidas (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de las rutas de implementación reportadas por los organismos garantes (INAI, 2018, 2019 y 2020, s/p) y de los CNTAIPDP (INEGI 2019, 2020 y 2021).

Al describir el comportamiento de las principales variables independientes contempladas en el modelo, se puede apreciar nuevamente una gran disparidad entre el INAI y los Organismos Garantes de las entidades federativas, esperable por las características y atribuciones de cada uno. Como se puede ver en la siguiente gráfica, la gran mayoría de los OG presentan presupuestos autorizados menores a los 50 millones de pesos anuales, y la mitad de ellos cuentan con recursos anuales por debajo de los 25 millones de pesos, mientras el INAI cuenta con presupuestos en torno a los 900 millones de pesos anuales, lo que repercute en sus capacidades institucionales para atender sus funciones y los requerimientos administrativos, entre los que se encuentran los compromisos adquiridos en el marco del PROTAL.

Gráfica 4. Distribución de los presupuestos de los OG (2018-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019-2021.

Nota: Solo se presentan los presupuestos de los OG estatales.

Entre los OG de las entidades federativas, solo los presupuestos de los Organismos de la Ciudad de México y el Estado de México superan los 140 millones de pesos anuales, mientras que los OG de Baja California Sur, Chiapas, Colima y Nayarit presentan presupuestos que incluso están por debajo de los 10 millones de pesos anuales, mientras que en Baja California no suele superar los 15 millones de pesos al año. En una buena cantidad de las entidades federativas los presupuestos autorizados anualmente giran en torno a los 20 millones de pesos. Los presupuestos de los OG, por lo general, se mantienen estables en términos absolutos de un año al otro, con algunas excepciones como Baja California Sur, Colima, Guanajuato y Morelos, donde se registran caídas o aumentos pronunciados.

Gráfica 5. Presupuesto autorizado por Organismo Garante (2018-2020)



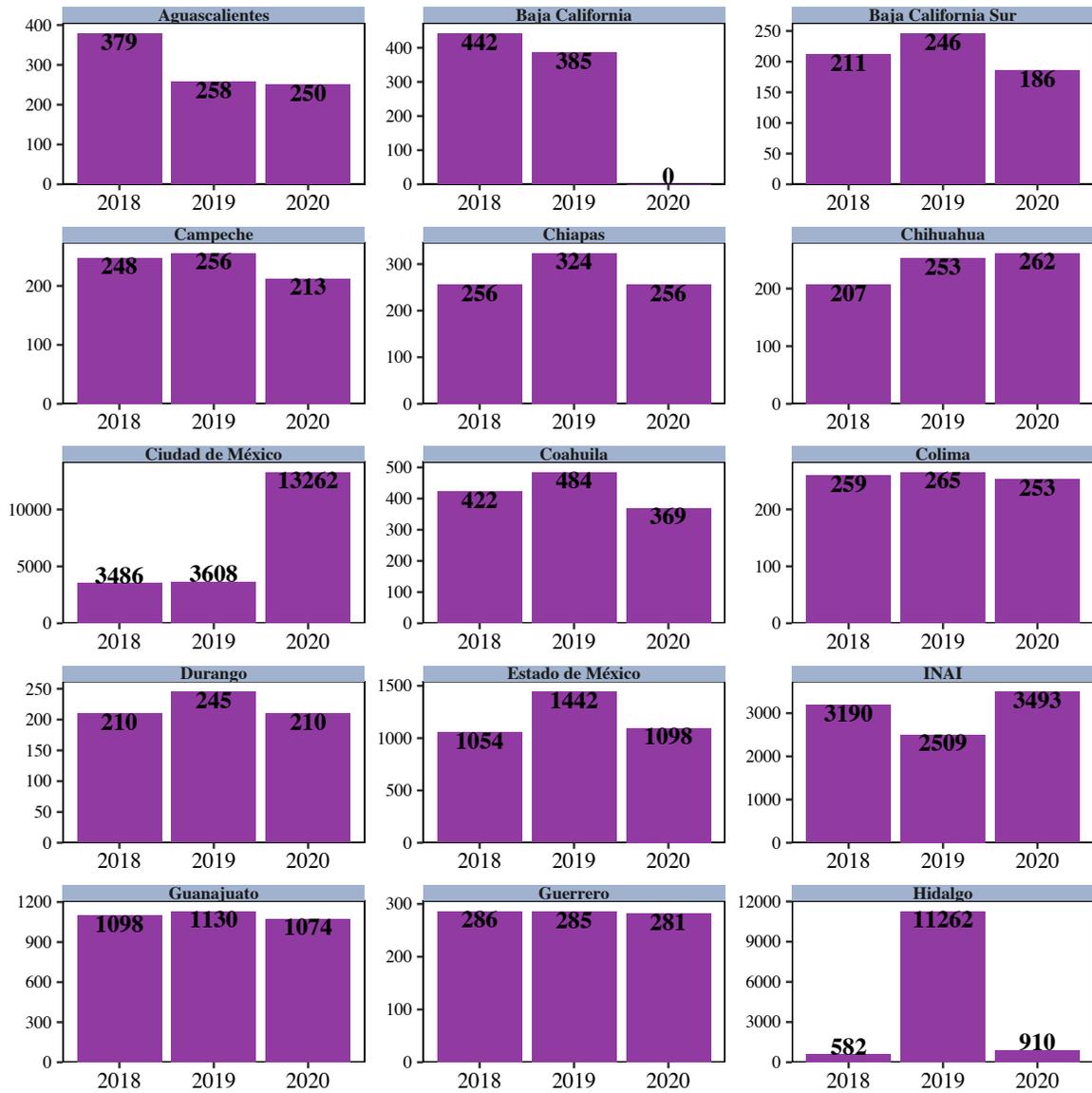


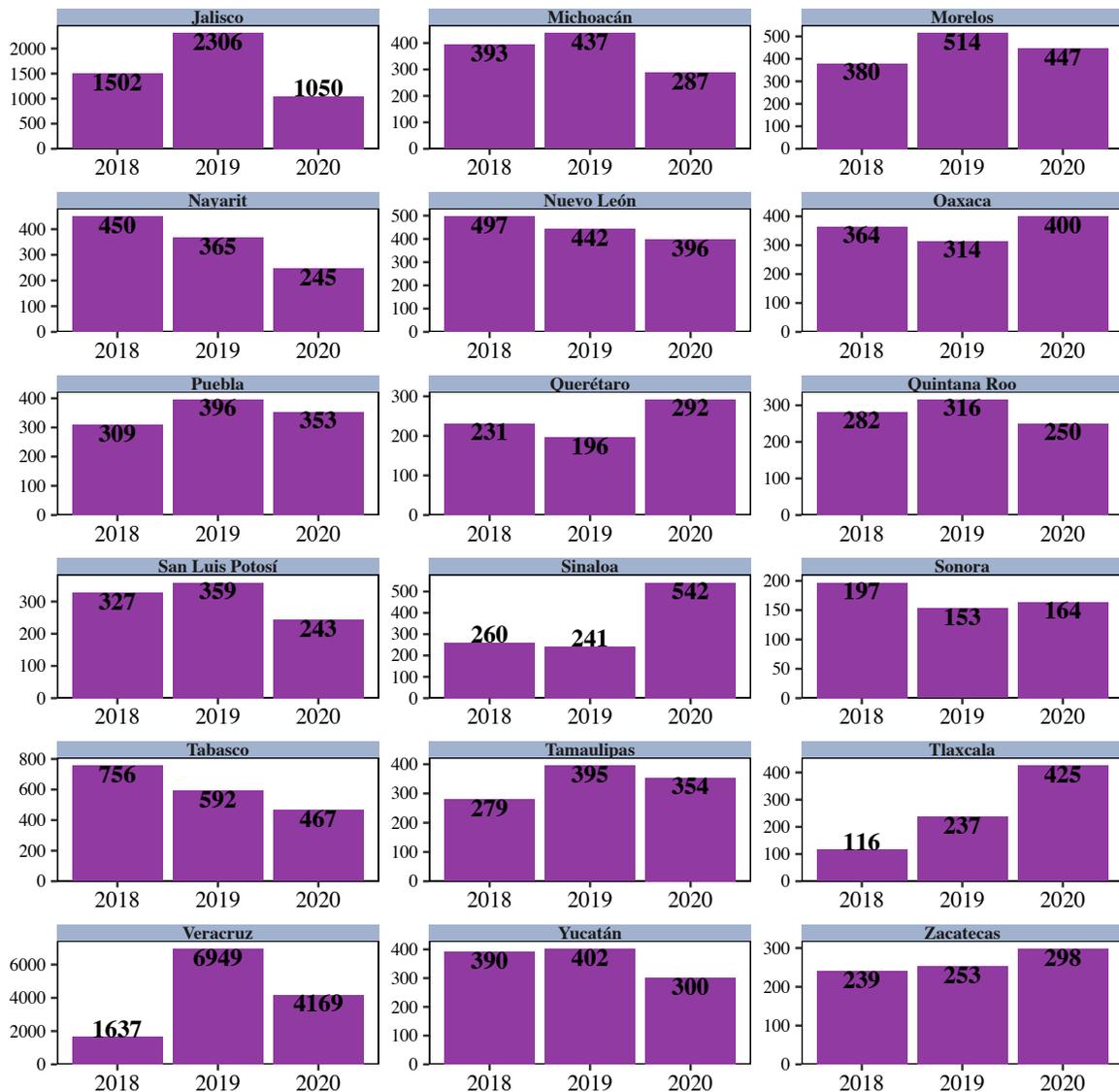
Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Nota: No se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

También es importante conocer el número de solicitudes de acceso a la información recibidas por los distintos Organismos Garantes, ya que atenderlas constituye una de sus funciones principales, particularmente de cara a la ciudadanía. Además, estos datos son utilizados para construir las variables del modelo, por lo que resulta relevante identificar cuáles son las entidades en las que se presenta un mayor número de solicitudes de acceso a la información ante los OG.

Gráfica 6. Número de solicitudes de acceso a la información recibidas por OG (2018-2020)





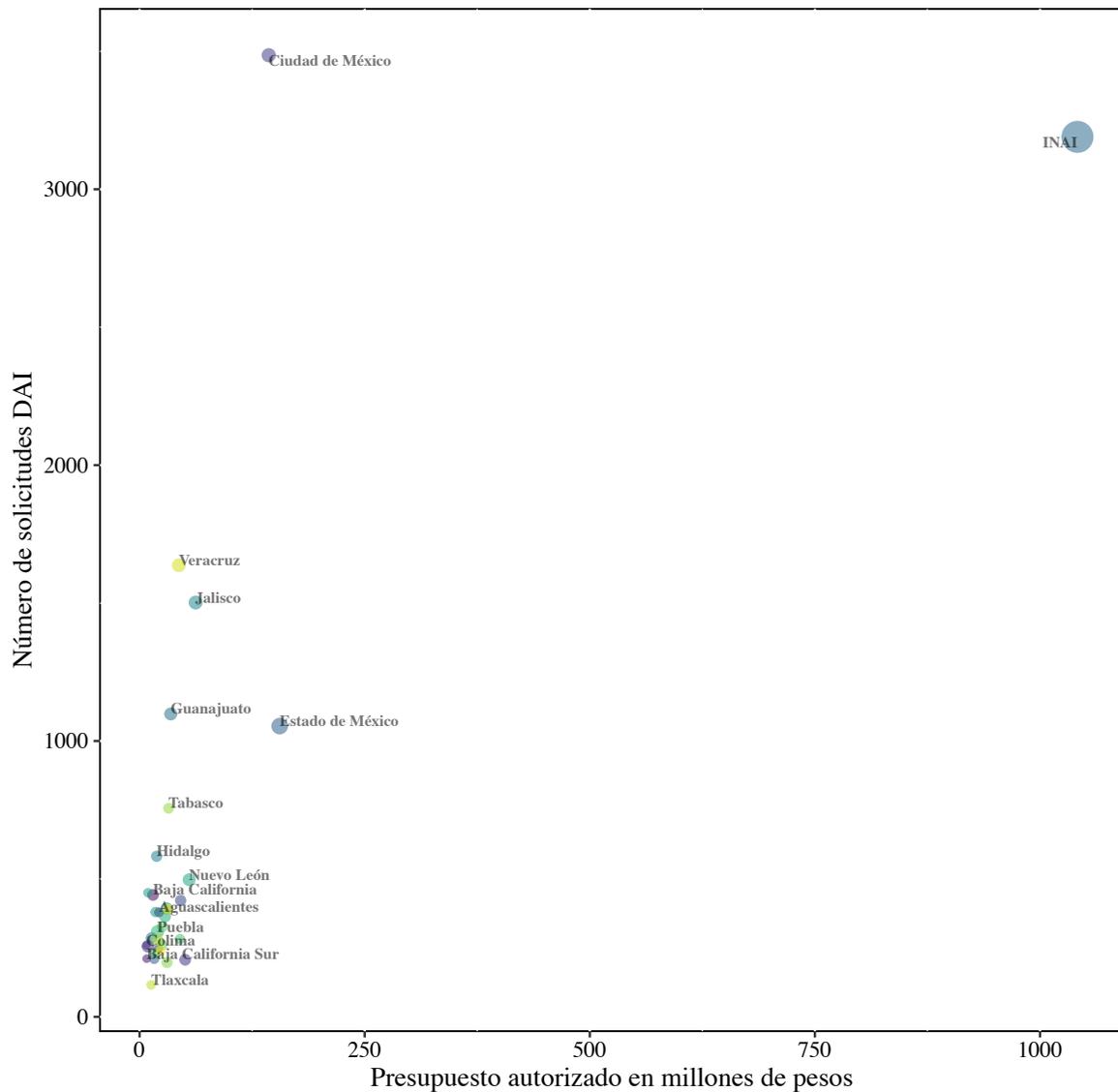
Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019-2021.

Nota: No se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

En la mayoría de las entidades federativas, los OG reciben menos de 500 solicitudes por año, salvo en las entidades más pobladas como el Estado de México, la Ciudad de México y Veracruz, donde los números superan las 1,000 solicitudes anuales en todos los casos. El INAI vuelve a destacar, como ya ha sido mencionado, por ser un Organismo nacional que recibe solicitudes de distintos lugares de la República. Hay algunas entidades donde se aprecia una tendencia al alza en el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante su OG entre 2018 y 2020, como son los casos Chihuahua, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas. En otras entidades se aprecia la tendencia contraria,

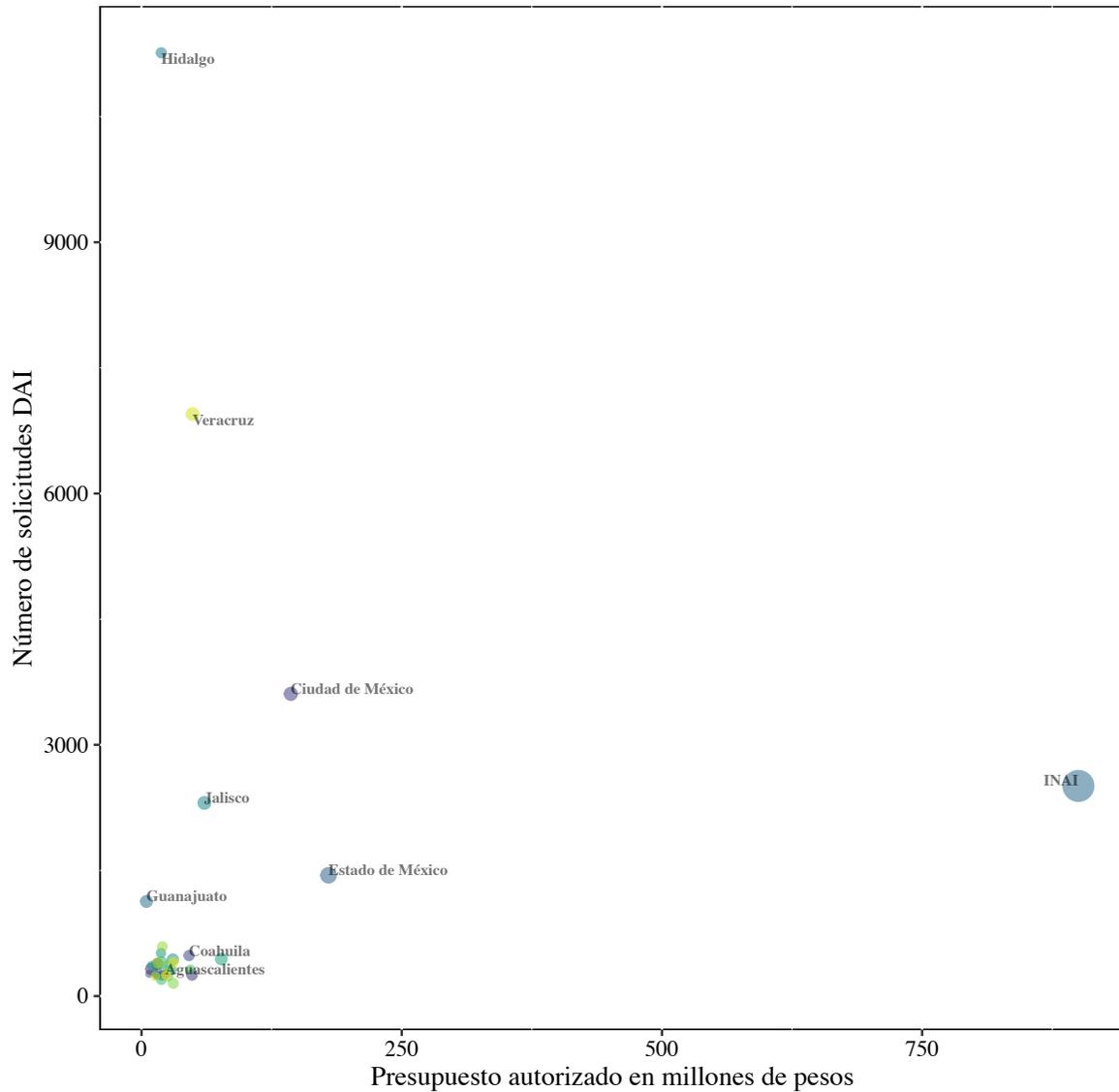
como en Aguascalientes, Nayarit, Nuevo León y Tabasco. Un caso particular puede ser el del estado de Tamaulipas, que no ha participado en el PROTAI, pero donde el número de solicitudes de acceso a la información que recibe su OG va en aumento.

Gráfica 7. Relación entre presupuesto autorizado y número de solicitudes de acceso a la información recibidas por OG, medido en millones de pesos (2018)



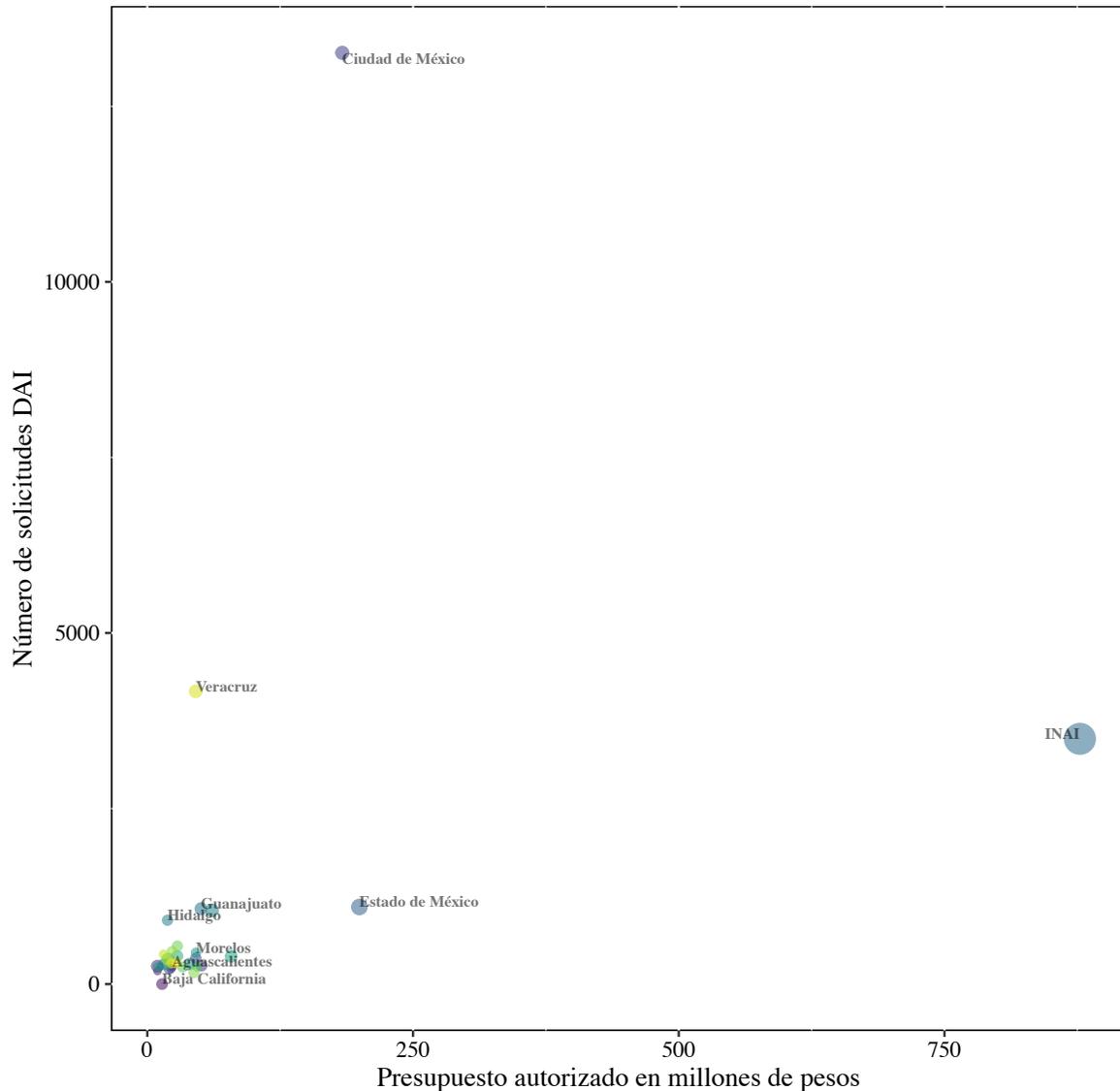
Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Gráfica 8. Relación entre presupuesto autorizado y número de solicitudes de acceso a la información recibidas por OG, medido en millones de pesos (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Gráfica 9. Relación entre presupuesto autorizado y número de solicitudes de acceso a la información recibidas por OG, medido en millones de pesos (2020)



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

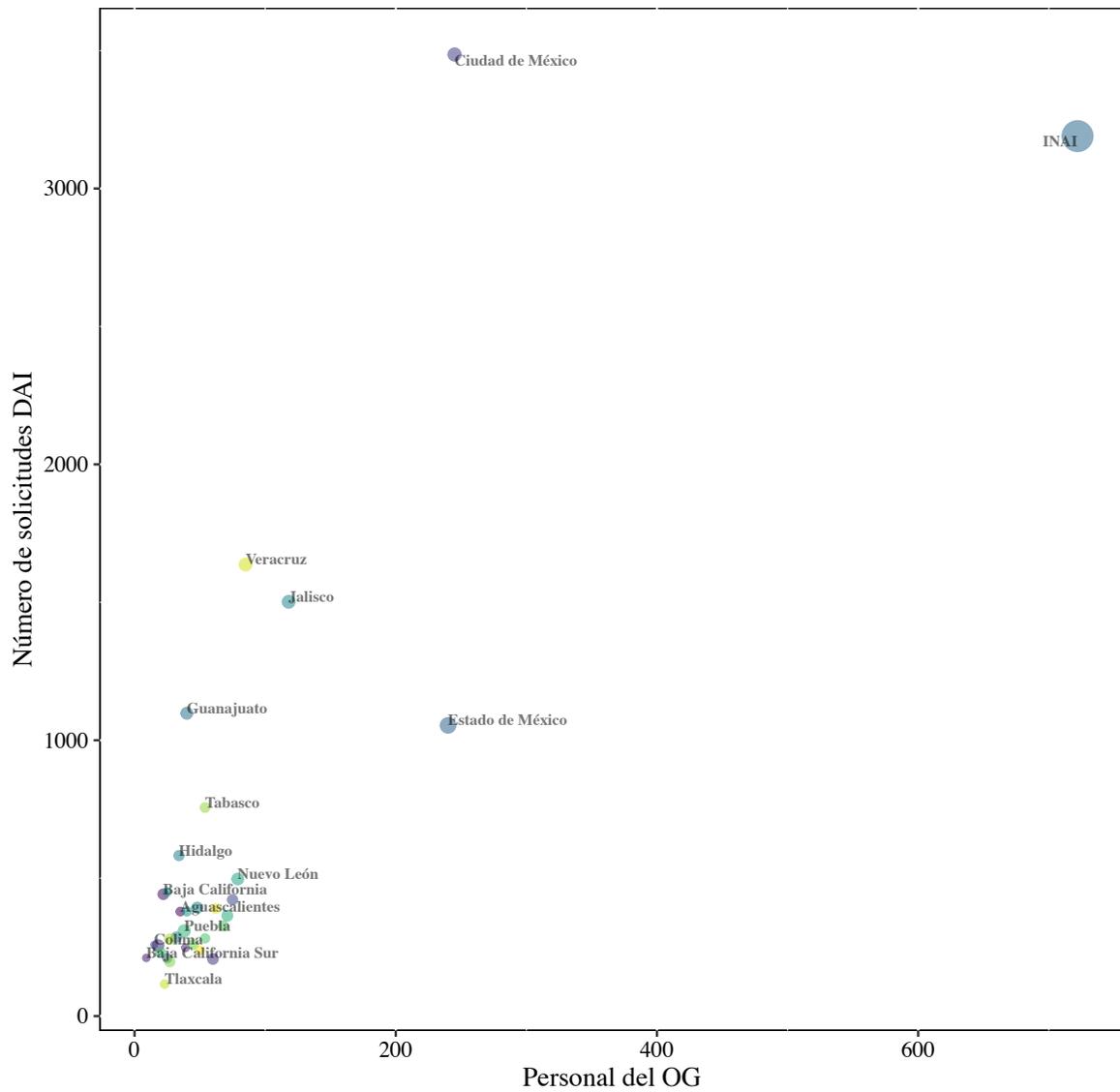
Nota: No se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

Esto repercute en la construcción de la variable explicativa “presupuesto autorizado/número de solicitudes de acceso a la información recibidas por OG” que busca expresar con qué recursos cuenta cada OG para atender las solicitudes que recibe, lo que permite comparar de mejor manera las capacidades presupuestales de los distintos Organismos que integran el SNT. Se puede ver que existen organismos con presupuestos similares que reciben distinto número de solicitudes, como puede verse para 2018 con los casos de Tlaxcala y Veracruz,

los casos de Hidalgo y Guanajuato en 2019 o la Ciudad de México y el Estado de México en 2020. Esta situación lleva a que los OG con iguales recursos puedan contar con distintas capacidades debido a la cantidad de solicitudes que reciben. Como se ha visto en otras variables, también se aprecia una disparidad importante entre el INAI y los OG estatales. El OG federal tiene mayor capacidad para atender sus funciones y cumplir con las actividades comprometidas.

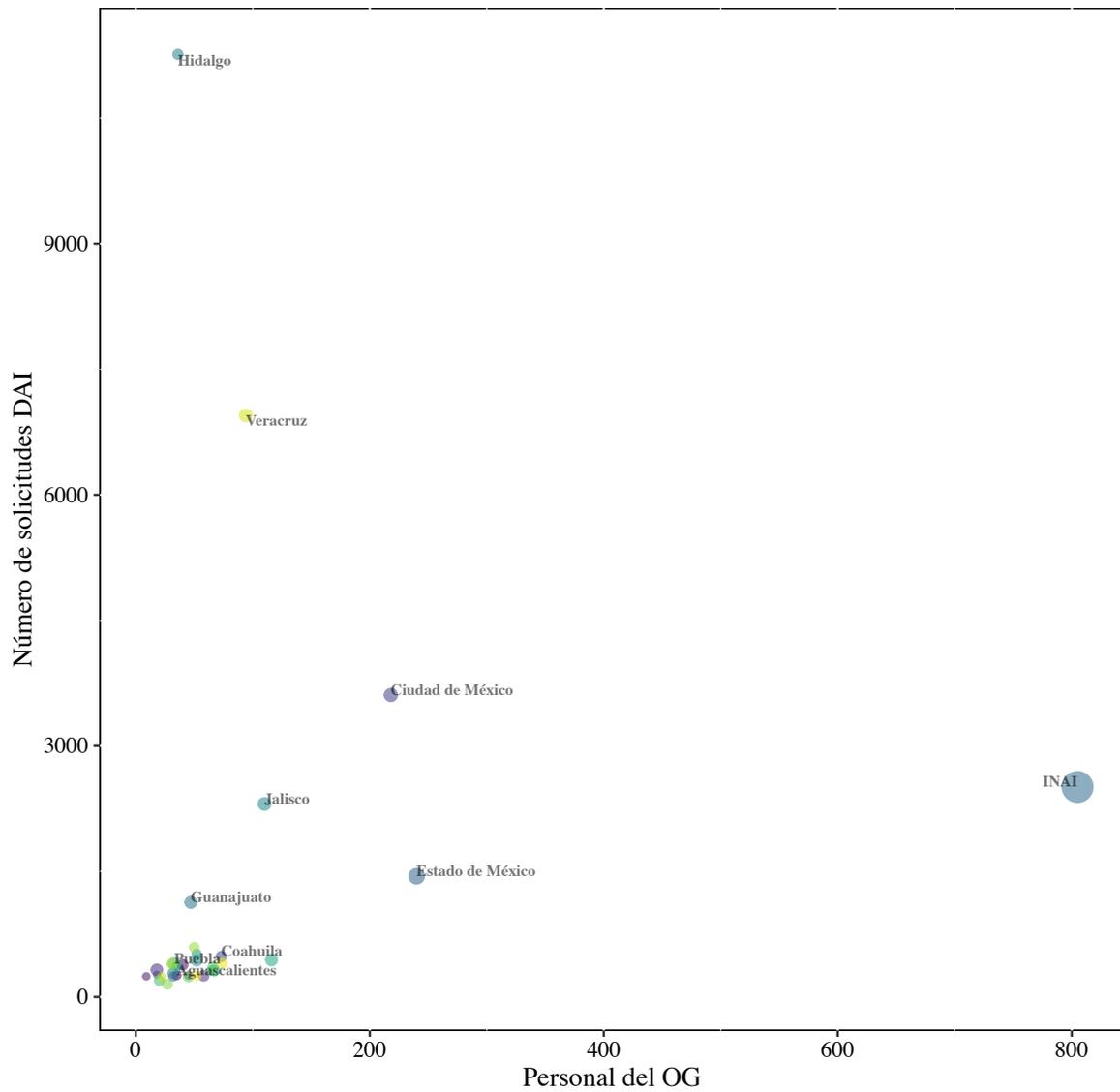
La variable “solicitudes de acceso a la información recibidas/personal” se construyó para comparar de mejor manera la capacidad que tiene cada Organismo Garante para atender sus funciones a partir del personal con que cuenta, con el objetivo de evitar comparar solo el número de personas trabajadoras en términos absolutos. De esta manera, se aprecia cuáles son los OG en los que cada funcionaria o funcionario debería atender un mayor número de solicitudes y en cuáles las cargas de trabajo resultan menores, lo que nuevamente mostraría que los OG que cuentan con los mismos recursos (similar número de funcionarios o funcionarias) no cuentan con similares capacidades porque no deben atender el mismo número de solicitudes. Según la relación esperada, a mayor número de solicitudes recibidas por funcionaria o funcionario, menor será la probabilidad de que las actividades comprometidas en el marco del PROTAI se realicen por completo. Al igual que ocurrió con el presupuesto, los OG con estructuras similares de personal reciben un número de solicitudes muy distinta, y deben dar respuesta con recursos humanos similares. Esto se aprecia en los casos de Puebla y Guanajuato en 2018, Hidalgo y Guanajuato en 2019 o Morelos y Veracruz para 2020.

Gráfica 10. Relación entre solicitudes de acceso a la información recibidas por OG y personal (2018)



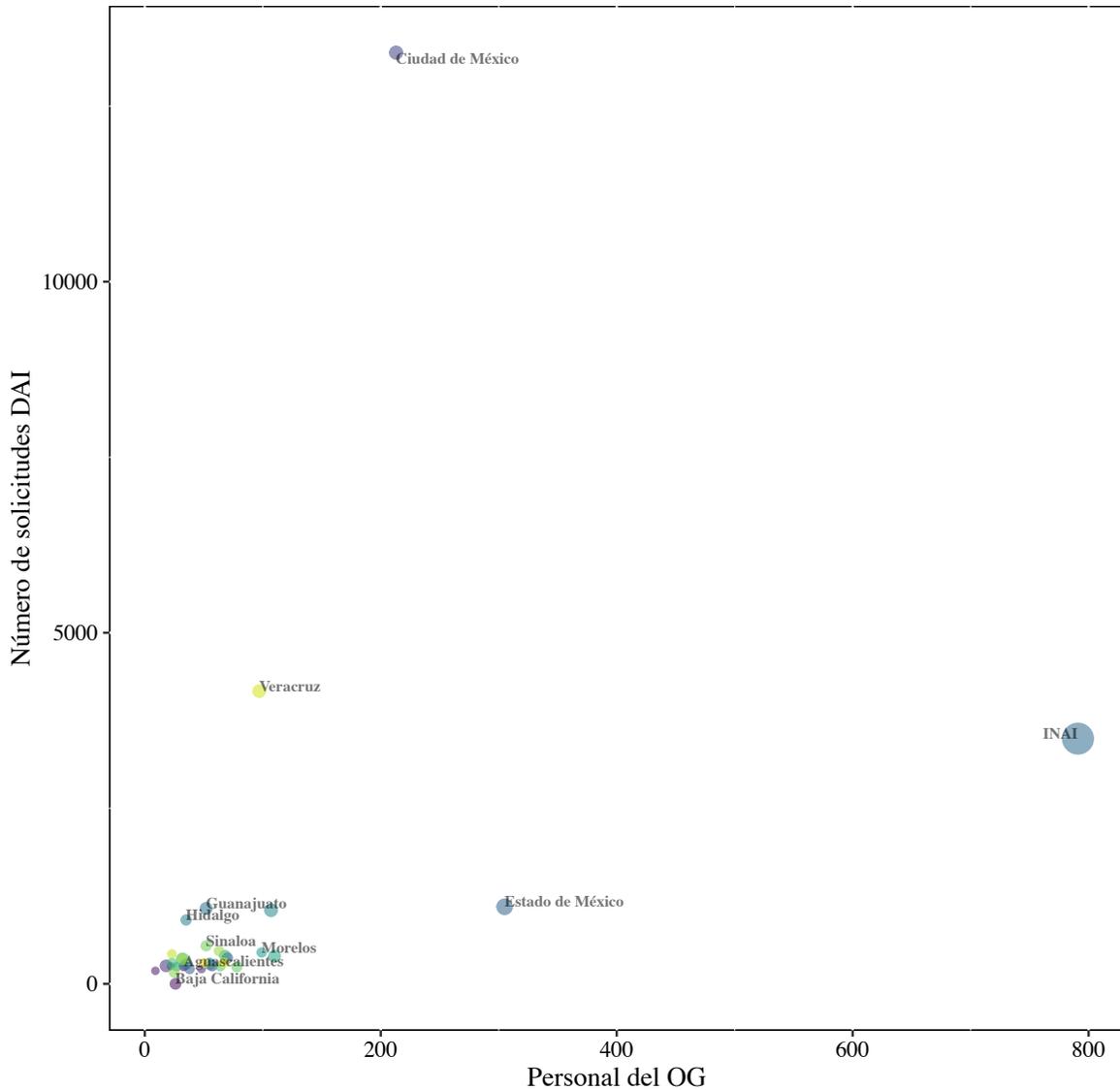
Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Gráfica 11. Relación entre solicitudes de acceso a la información recibidas por OG y personal (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Gráfica 12. Relación entre solicitudes de acceso a la información recibidas por OG y personal (2020)



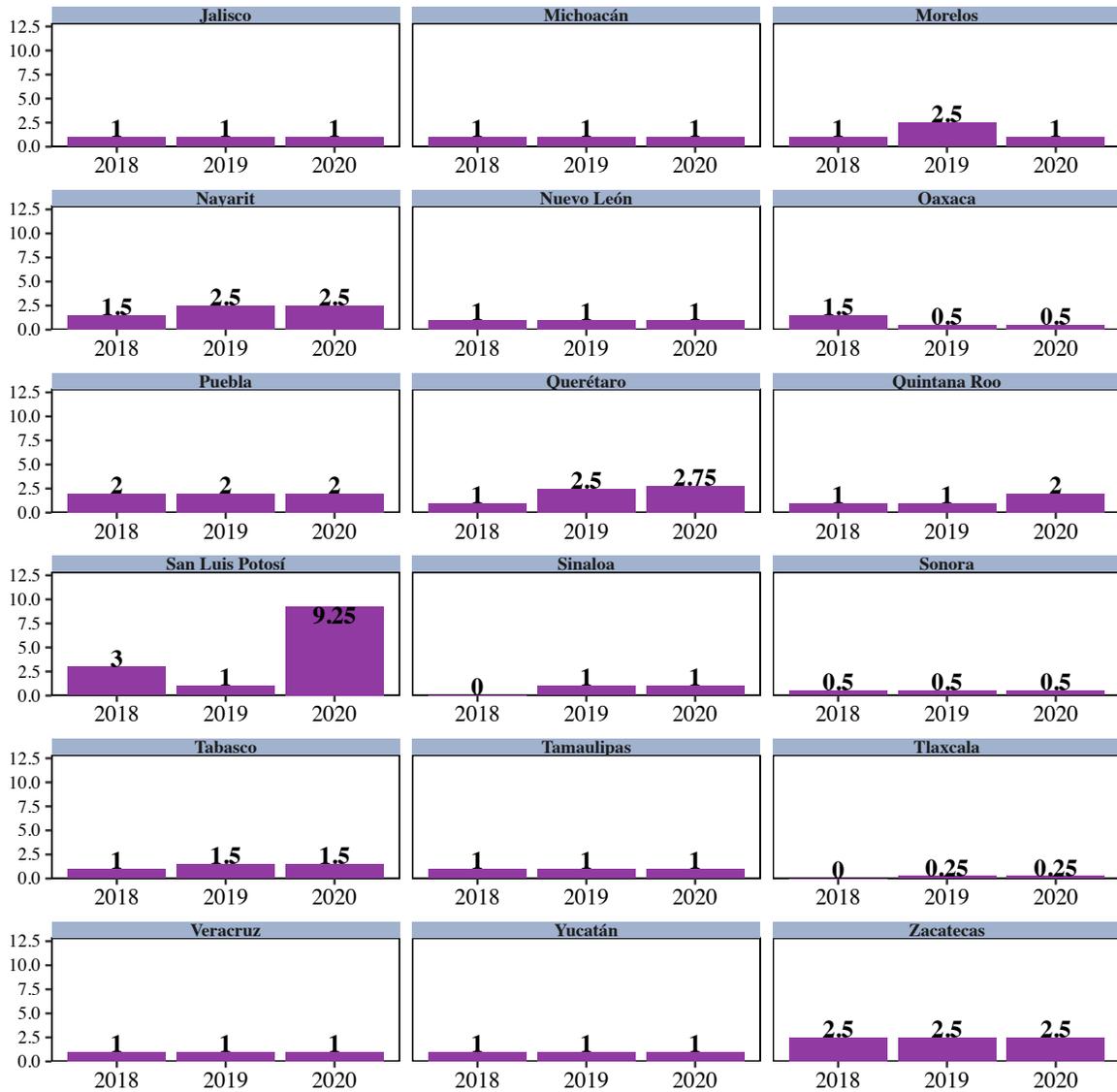
Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Al analizar el comportamiento de la variable referida al número de unidades administrativas con funciones de acceso a la información, se aprecia una situación similar a la registrada con los datos presupuestales. La mayoría de los Organismos Garantes presentan 1 unidad administrativa con funciones de acceso a la información o menos, por año. Esto debe entenderse en el marco del tamaño de la estructura orgánica de muchos OG, donde pocas unidades administrativas desarrollan funciones diversas y no se logra una especialización de funciones como la que se presenta en el INAI o en algunos de los OG que atienden a

poblaciones de mayor tamaño y, por consiguiente, cuentan con mayores capacidades institucionales para responder a una mayor demanda por parte de la ciudadanía (más solicitudes y recursos de revisión).

Gráfica 13. Número de unidades administrativas con funciones de Acceso a la Información por Organismo Garante (2018-2020)





Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Nota: No se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

Es importante recordar que, para construir esta variable, se realizó una medición en tres etapas. Primero se contó cuántas unidades había por orden de función ejercida. Después se obtuvo el producto de multiplicar el número de unidades administrativas por 1 en caso de que fuera su función principal, por 0.5 si era secundaria y por 0.25 si era de menor importancia (terciaria o de menor importancia). Finalmente, se hizo la suma de esos productos para obtener el número de unidades de acceso a la información para cada OG.

Atendiendo a la situación general que fue expuesta, claramente destaca el INAI con más de 10 unidades administrativas con funciones específicas de acceso a la información. Además de este Organismo nacional, el OG del Estado de México tiene entre 4 y 5.25 unidades con funciones de acceso a la información. Los OG de Guanajuato y Querétaro muestran una tendencia creciente en sus unidades administrativas con funciones de este tipo, el OG de Zacatecas también se encuentra por encima de la media durante los tres años, y el OG de San Luis Potosí muestra un crecimiento exponencial de las unidades administrativas con funciones de acceso a la información entre 2019 y 2020, alcanzando este último año las 9.25 unidades. Debe mencionarse que en estados como Baja California Sur, Coahuila, Sinaloa y Tlaxcala los OG no registraban ninguna unidad con funciones de acceso a la información en 2018, y de a poco comienzan a desarrollarlas. Esto resulta muy importante, ya que permite conocer cuál es la estructura especializada con la que los distintos OG pueden atender las problemáticas en torno al ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, función sustantiva de los Organismos Garantes en la materia.

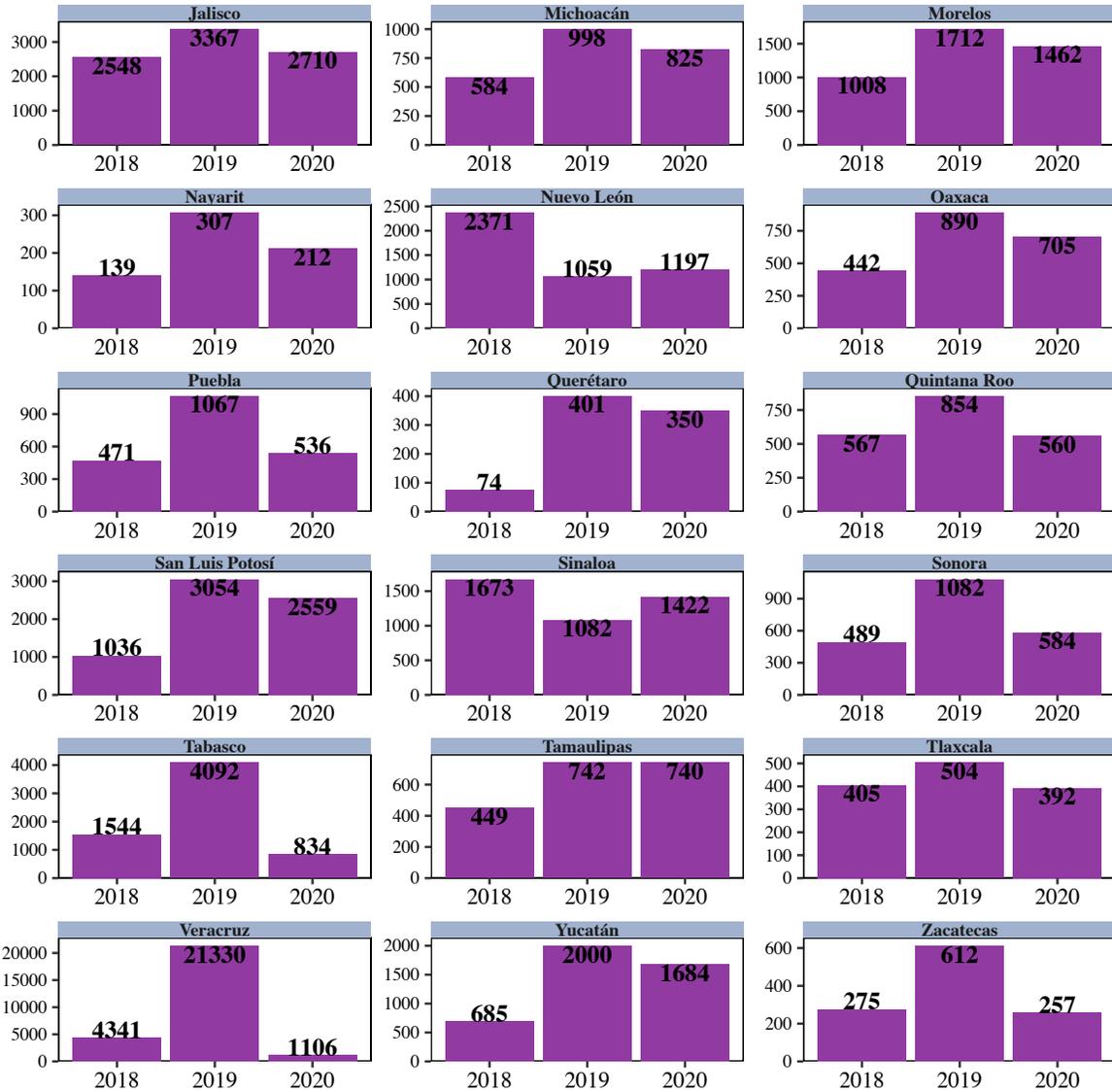
La variable “Número de recursos de revisión recibidos en materia de acceso a la información/número de sujetos obligados” permite aproximarse al número de solicitudes respondidas de manera insuficiente o deficiente por parte de los sujetos obligados según la consideración de los solicitantes. Se obtiene un valor que permite tener una aproximación para conocer cuántos recursos de revisión se generan en cada entidad federativa por sujeto obligado, lo que configura la carga de trabajo que los Organismos Garantes deben atender a partir de sus capacidades institucionales. Como fue expuesto anteriormente, se espera que a mayor número de recursos de revisión por sujeto obligado, menor sea la probabilidad de que las actividades comprometidas por los OG puedan realizarse por completo, ya que aumentaría la carga de trabajo que debe atenderse con los recursos y las capacidades con las que se cuenta.

Además de lo que sucede a nivel nacional, reflejado en los datos del INAI, los OG de la Ciudad de México, el Estado de México, Guanajuato y San Luis Potosí presentan los valores más altos para el periodo analizado. Además, se registran situaciones puntuales de un muy elevado número de recursos de revisión recibidos por sujeto obligado en el año 2019 para la gran mayoría de los OG lo que, por la dimensión del cambio respecto al año previo y al

posterior, puede deberse a situaciones particulares que debieran analizarse con mayor profundidad para conocer sus causas.

Gráfica 14. Número de recursos de revisión recibidos por OG en materia de acceso a la información (2018-2020)





Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Nota: No se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

Al analizar el número de sujetos obligados presente en cada Organismo Garante, y cuya supervisión y control en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales es responsabilidad de los OG, se observa que la gran mayoría de los Organismos presentan menos de 200 sujetos obligados. Esta variable presenta un mínimo de 72 (en el estado de Guanajuato en 2018 y 2019) y un máximo de 935 (en el estado de Chihuahua en 2020). Además del INAI, lo que es esperado como ya fue mencionado en reiteradas oportunidades, estados como Chihuahua, Oaxaca, Jalisco, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz superan la mediana en cantidad de sujetos

obligados, en un escenario que presenta importantes variaciones entre entidades federativas. Debe considerarse que, para muchas entidades federativas, el número de sujetos obligados se eleva debido al número de municipios con que se cuenta, ya que cada municipio es un sujeto obligado en materia de acceso a la información. Esta variable resulta importante ya que, siguiendo la lógica expuesta en la hipótesis al inicio de este estudio, se espera que a mayor cantidad de sujetos obligados debe atender un OG, menor será la probabilidad de que cumpla con las actividades comprometidas.

Gráfica 15. Número de sujetos obligados por entidad federativa (2018-2020)





Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

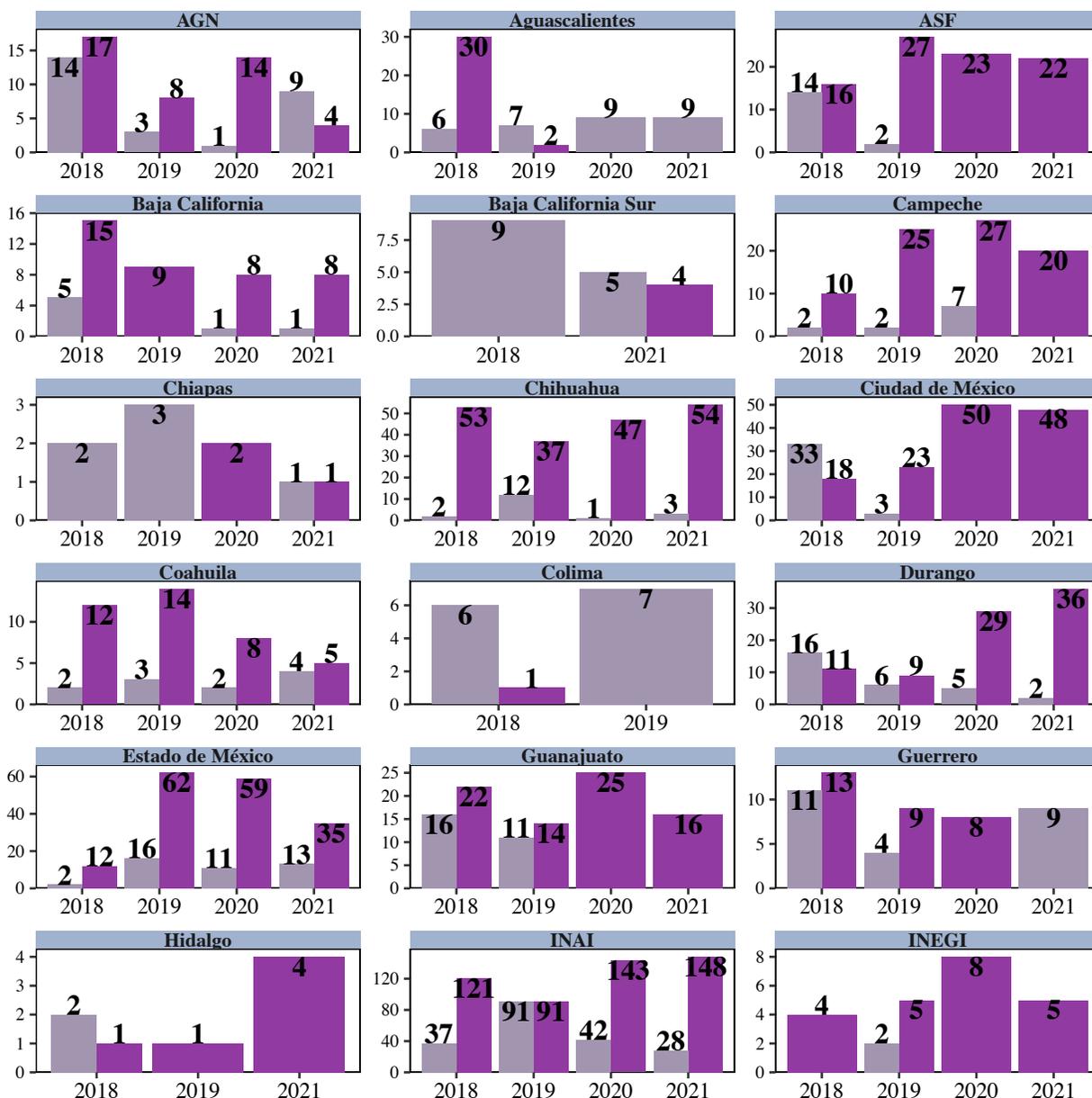
Nota: No se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

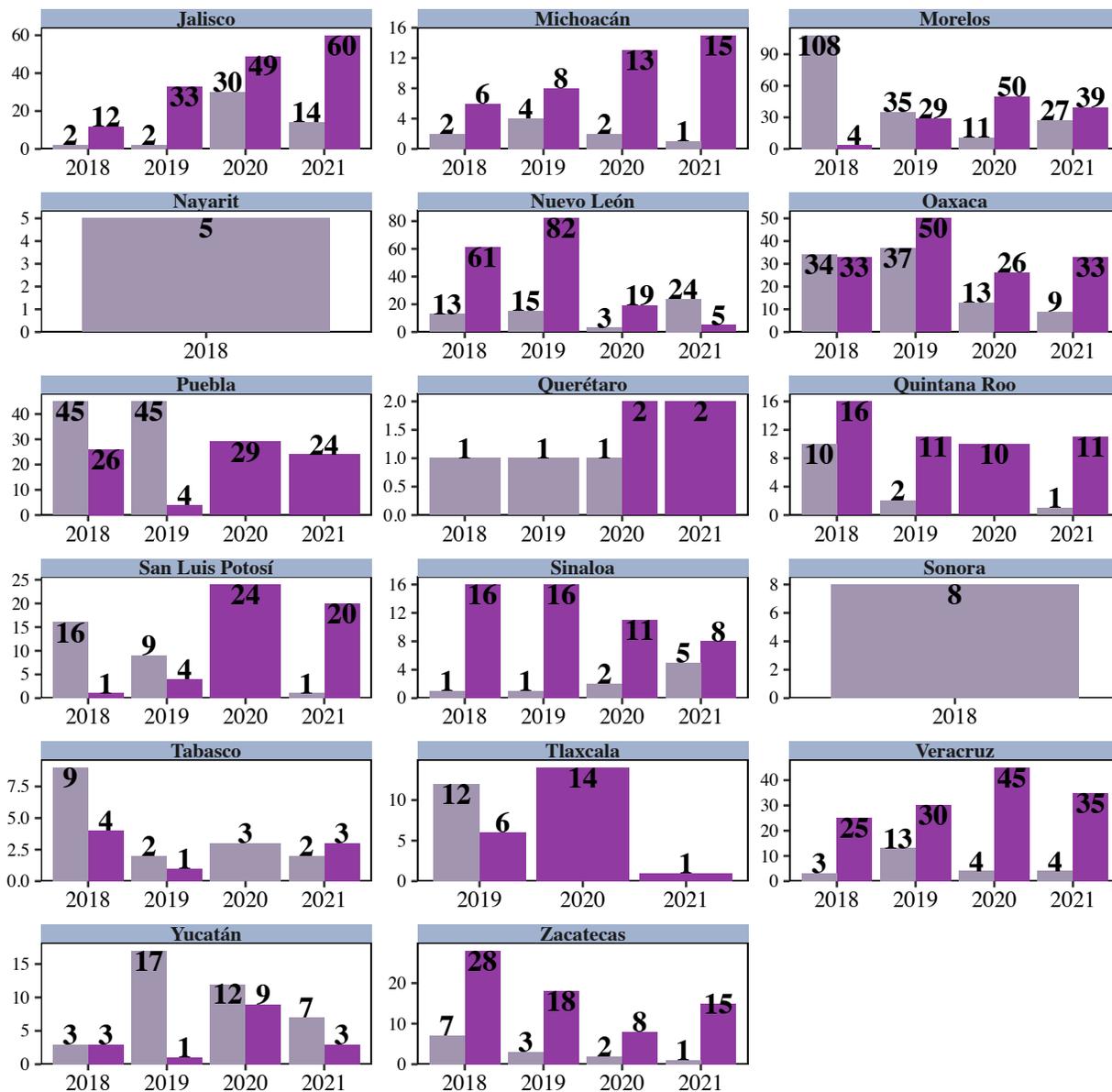
La presentación de las variables explicativas y los datos con los que fueron construidas permite conocer la variación existente entre las capacidades institucionales y la carga de trabajo de los OG de las distintas entidades federativas. De esta manera y, reconociendo la diversidad de situaciones internas y contextos institucionales, se espera identificar en la fase explicativa cómo cada una de las variables ayuda a entender la probabilidad de cumplimiento de las actividades comprometidas en el marco del PROTAI.

5.1.1.1. Descripción de la variable dependiente

La variable dependiente se definió como el cumplimiento de actividades comprometidas por cada Organismo Garante, y se midió a partir de las evidencias reportadas por cada OG para comprobar su cumplimiento.

Gráfica 16. Número de evidencias sobre actividades realizadas y no realizadas por OG para el PROTAI (2018-2021)





Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

Nota: Se incluyen datos de los OG de las entidades federativas, con excepción de Tamaulipas. Tampoco se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

Como se explicó previamente, la variable fue codificada como dicotómica, por lo que solo presenta dos valores posibles: realizadas, a las que se les dio un valor de 1 (uno) o no realizadas, con valor de 0 (cero). Solo se asignó el valor de 1 (uno) a las evidencias que muestran que las actividades fueron cumplidas completamente y validadas por la revisión del SNT, mientras que en las actividades calificadas con 0 (cero) existe variación; por ejemplo, respecto al grado de avance que cada OG consideró que presentaba su cumplimiento.

Si vemos el panorama agregado para cada uno de los años en que se implementó el PROTAI, considerando todos los OG estatales y el INAI, se aprecia que el 2018 fue el año que se reportó una mayor cantidad de evidencias, lo que muestra que, en el primer año, los OG asumieron un mayor número de compromisos en el programa. Sin embargo, el porcentaje de evidencias realizadas fue el menor para todo el periodo, lo que puede hablar de un desconocimiento a la hora de llevar a cabo las actividades o a la hora de reportarlas. En los años siguientes, el número de evidencias totales fue a la baja, pero el porcentaje de evidencias realizadas fue al alza, lo que también puede reflejar un efecto del aprendizaje respecto a qué compromisos asumir y cómo reportarlos.

Cuadro 9. Resumen sobre evidencias totales y evidencias realizadas relativas al cumplimiento de actividades comprometidas por los OG estatales y el INAI para el PROTAI (2018-2021)

Año	Evidencias totales	Evidencias realizadas	% evidencias realizadas	Evidencias no realizadas	% evidencias no realizadas
2018	978	556	56.85	422	43.15
2019	957	589	61.55	368	38.45
2020	876	715	89.62	161	18.38
2021	824	653	79.25	171	20.75
Total	3,635	2,513	69.13	1,122	30.87

Fuente: Rutas de implementación reportadas por los organismos garantes. INAI, 2018, 2019, 2020 y 2021, s/p. Se incluyen datos del INAI y de los OG de las entidades federativas, con excepción de Tamaulipas. Datos de Nayarit y Sonora solo para el año 2018. Tampoco se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

Sin embargo, la situación presenta particularidades para cada OG. Algunos OG presentaron un mayor número de evidencias los primeros años de la implementación del programa y luego el número se redujo para los años posteriores, como los casos de Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas. En otros casos, la tendencia fue la inversa, como sucede en Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco y San Luis Potosí. Por lo general, el mayor cumplimiento de las actividades se presenta en los años 2020 y 2021.

Como se mencionó previamente, la variable dependiente definida es el número de actividades realizadas, ya que el objetivo es explicar el cumplimiento de las actividades comprometidas por parte de los integrantes del SNT. Considerando que se definió un amplio listado de líneas

de acción posibles, entre las cuales cada Organismo Garante tenía la posibilidad de elegir aquellas en las que se comprometería anualmente a realizar actividades, es importante conocer qué tanto los organismos se comprometieron y qué tanto pudieron cumplir con las actividades que *a priori* debían realizar, a partir de la información que cada uno de ellos reportó semestralmente al SNT a través de las rutas de implementación.

Por parte de los Organismos Garantes de las entidades federativas existe una tendencia a cumplir con las actividades comprometidas. En esta descripción no puede omitirse la importante variación que se presenta en el número de actividades que cada Organismo Garante compromete por año, lo que puede estar asociado a sus capacidades para afrontar acciones específicas adicionales a las tareas que de por sí realizan según las atribuciones que el marco normativo les confiere. Por ejemplo, en Hidalgo se comprometieron entre tres y cuatro actividades por año, y una situación similar se observa en Chiapas, Querétaro y Tabasco; mientras que la situación es distinta en las demás entidades federativas, donde se comprometen 10 o más actividades anualmente, y en casos como los de la Ciudad de México, el Estado de México, Morelos y Nuevo León se han llegado a comprometer cerca de 100 actividades en algunos años. El caso del INAI resulta atípico, ya que al ser un organismo federal su capacidad es mayor para comprometer y realizar diversas tareas.

Cuadro 10. Actividades realizadas medidas como porcentaje de evidencias correctas por cada OG (2018-2020)

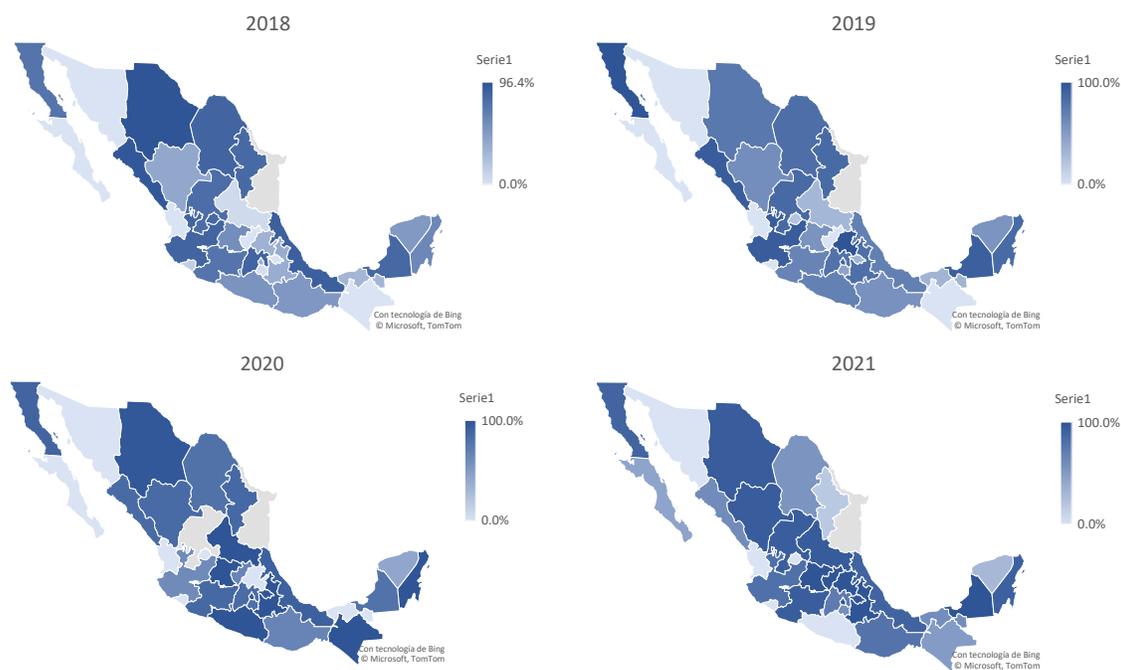
Entidad	2018	2019	2020	2021
Aguascalientes	83.3%	22.2%	0.0%	0.0%
Baja California	75.0%	100.0%	88.9%	88.9%
Baja California Sur	0.0%	0.0%	0.0%	44.4%
Campeche	83.3%	92.6%	79.4%	100.0%
Ciudad de México	35.3%	88.5%	100.0%	100.0%
Chihuahua	96.4%	75.5%	97.9%	94.7%
Chiapas	0.0%	0.0%	100.0%	50.0%
Coahuila	85.7%	82.4%	80.0%	55.6%
Colima	14.3%	0.0%	0.0%	0.0%
Durango	40.7%	60.0%	85.3%	94.7%
Guerrero	54.2%	69.2%	100.0%	0.0%
Guanajuato	57.9%	56.0%	100.0%	100.0%
Hidalgo	33.3%	100.0%	0.0%	100.0%
Jalisco	85.7%	94.3%	62.0%	81.1%
Estado de México	85.7%	79.5%	84.3%	72.9%

Entidad	2018	2019	2020	2021
Michoacán	75.0%	66.7%	86.7%	93.8%
Morelos	3.6%	45.3%	82.0%	59.1%
Nayarit	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Nuevo León	82.4%	84.5%	86.4%	18.5%
Oaxaca	51.6%	57.5%	66.7%	78.6%
Puebla	36.6%	81.6%	100.0%	100.0%
Querétaro	0.0%	0.0%	66.7%	0.0%
Quintana Roo	61.5%	84.6%	100.0%	91.7%
Sinaloa	94.1%	94.1%	84.6%	61.5%
San Luis Potosí	5.9%	30.8%	100.0%	95.2%
Sonora	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Tabasco	30.8%	33.3%	0.0%	60.0%
Tlaxcala	0.0%	33.3%	100.0%	100.0%
Veracruz	89.3%	69.8%	91.8%	89.7%
Yucatán	50.0%	55.6%	42.9%	30.0%
Zacatecas	80.0%	85.7%	80.0%	93.8%

Fuente: Rutas de implementación reportadas por los OG (INAI 2019, 2020 y 2021).

Los OG de las entidades federativas presentan importantes porcentajes de cumplimiento de las actividades comprometidas, medidas a partir de las evidencias presentadas para comprobar su realización. Por lo general, el porcentaje de evidencias correctas que comprueban la realización de las actividades comprometidas es medio o alto. En promedio, en 2018 los OG realizaron completamente el 48.1% de las actividades; en 2019 subió al 52.2% y en 2020 los OG lograron, en promedio, realizar el 66.6% de las actividades según las evidencias reportadas y verificadas, manteniéndose el promedio para 2021 (66.3%). Incluso hay ciertas entidades donde consistentemente a lo largo del periodo se cumple la mayoría de las actividades comprometidas, como son los casos de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas.

Imagen 2. Porcentaje de actividades realizadas a partir de las evidencias correctas por OG (2018-2021)

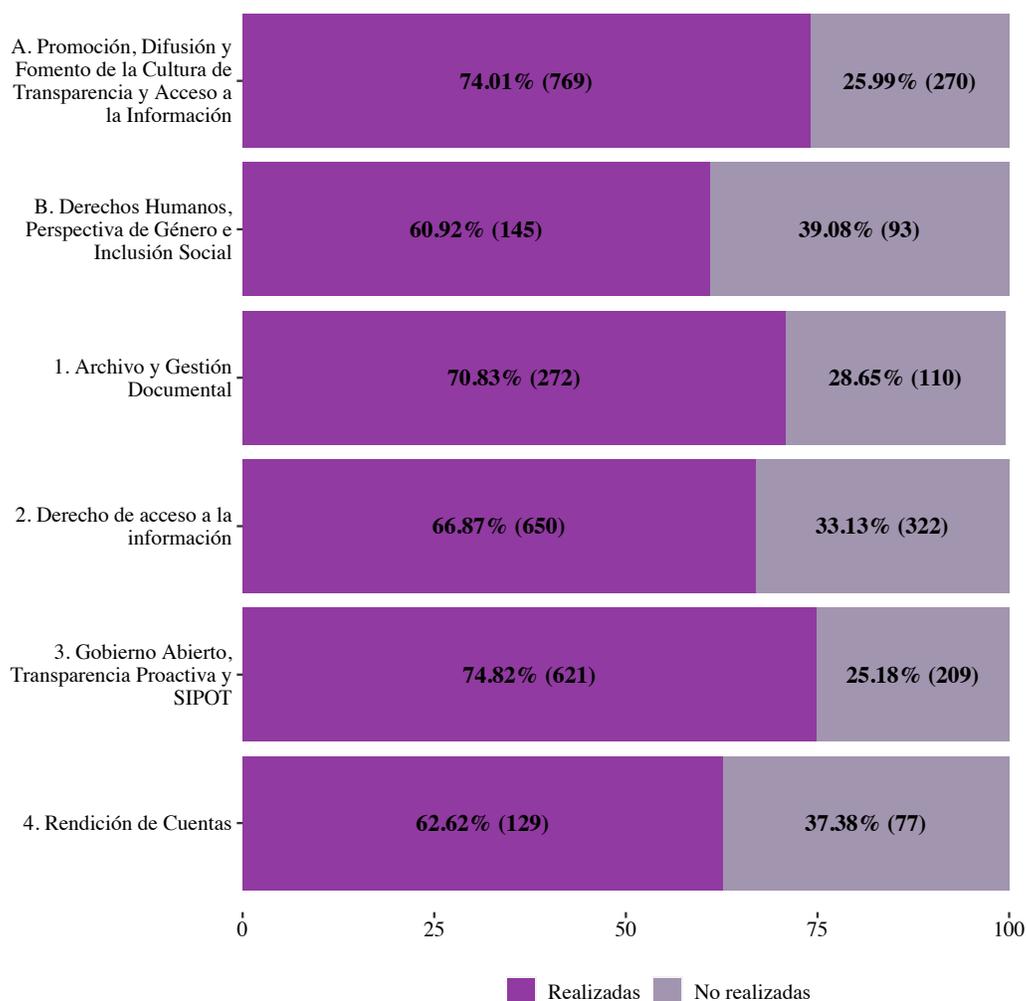


En ocasiones, se cumplen la totalidad de las actividades comprometidas: Baja California en 2019, Ciudad de México, San Luis Potosí y Guerrero en 2020; Chiapas, Tlaxcala y Guanajuato en 2020 y 2021; Puebla e Hidalgo en 2019 y 2021 (aunque Hidalgo compromete muy pocas actividades), por mencionar algunos casos. Sin embargo, en diversas entidades se registran situaciones de incumplimiento importantes, donde las actividades incumplidas son más que las cumplidas, como sucede en 2019 en los estados de Aguascalientes, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán, y de manera mucho más clara en Baja California Sur, Chiapas, Colima y Querétaro, que no pudieron cumplir ninguna de las actividades comprometidas para ese año, lo que también sucedió en Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo y Tabasco en el año 2020. Los estados de Nayarit y Sonora solo comprometieron actividades para 2018, aunque no reportaron evidencias sobre su cumplimiento. Esta tendencia entre las entidades federativas puede apreciarse en la imagen 2.

5.1.2. Análisis por ejes de los Programas Nacionales

Al realizar una revisión del comportamiento de las actividades comprometidas y su grado de realización a partir de los ejes planteados por el PROTAI, tanto los temáticos como los transversales, se pueden identificar claramente aquellos que aglutinan un mayor número de actividades comprometidas y, por consiguiente, donde se concentra el compromiso de los Organismos Garantes. Además, es importante conocer el grado de cumplimiento alcanzado por eje, lo que permite identificar aquellos grandes temas donde se lograron mayores avances respecto de los compromisos asumidos.

Gráfica 17. Porcentaje de actividades realizadas y no realizadas del PROTAI, por eje temático para el periodo 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

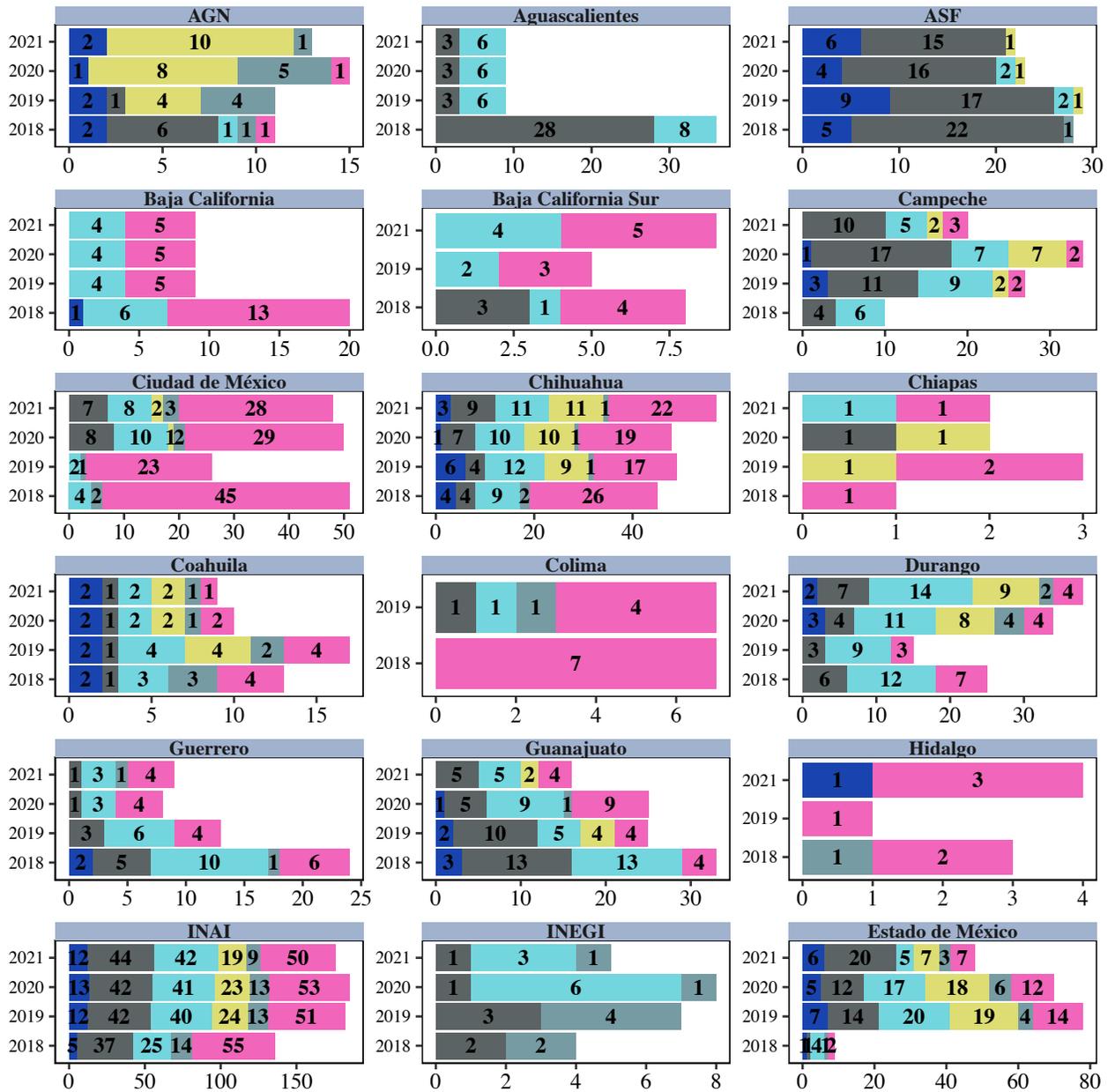
Nota: Se consideran las actividades comprometidas por los OG, el INAI y 31 entidades federativas, quedando fuera solo Tamaulipas (Nayarit y Sonora solo 2018). Tampoco son considerados el AGN, la ASF y el INEGI.

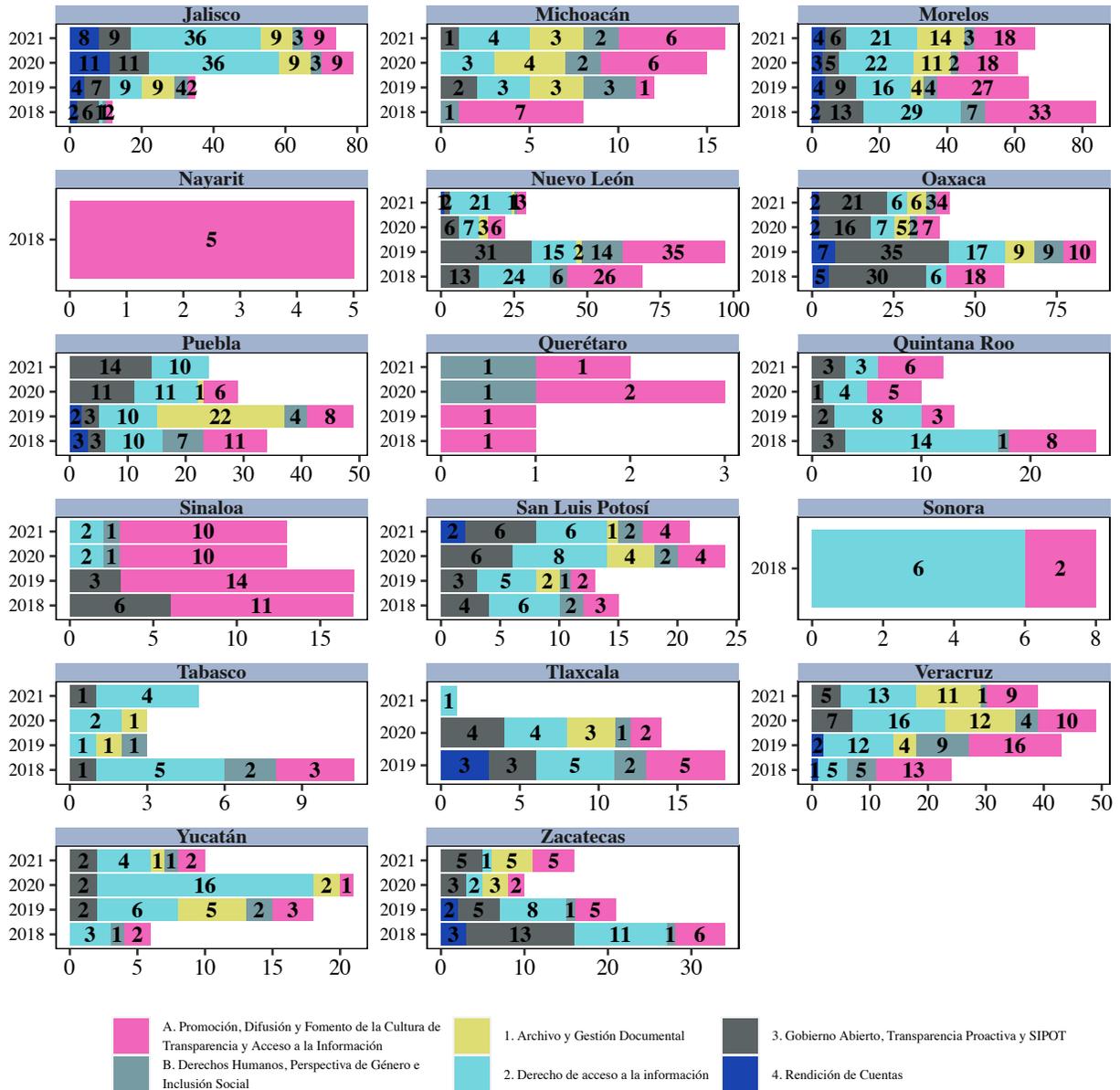
Al analizar por eje el porcentaje de cumplimiento o realización de las actividades comprometidas por los OG de las entidades federativas y el INAI, considerando el periodo 2018-2021 de manera agregada, se puede ver que la variación va desde el 62.6% (eje 4) al 74.82% (eje 3) de cumplimiento. Esto permite apreciar que, en todos los ejes, el piso mínimo de cumplimiento ronda los dos tercios y que en ninguno de los ejes se ha logrado realizar el 100% de las actividades comprometidas.

El eje que concentra un mayor número de actividades comprometidas por parte de todos los OG integrantes del SNT durante el periodo 2018-2021 es el eje transversal A. “Promoción, Difusión y Fomento de la Cultura de la Transparencia y el Acceso a la Información” (1,039 actividades, de las cuales 769 fueron realizadas), que supera el 74% de cumplimiento, seguido por el eje 2. “Derecho de Acceso a la Información” (972 actividades comprometidas, de las cuales 650 fueron realizadas), que alcanza el 66.9% de cumplimiento, y el eje temático 3. “Gobierno Abierto, Transparencia Proactiva y SIPOT” (830 actividades, de las cuales 621 fueron realizadas), que alcanza el más alto porcentaje de cumplimiento de actividades acercándose al 74.8%. El eje temático 4. “Rendición de cuentas”, por otro lado, es el que presenta el menor número de actividades comprometidas (206, de las cuales se realizaron completamente 129) y un porcentaje de actividades realizadas completamente de 62.6%, seguido de cerca por el eje transversal B. “Derechos humanos, perspectiva de género e inclusión social” que alcanzó un 60.92% de actividades realizadas.

Al analizar la situación por entidad federativa se aprecia una situación que respalda los números agregados. De los 31 OG considerados, 30 comprometieron actividades del Eje A por lo menos durante alguno de los años del periodo considerado. Fueron 28 los OG que comprometieron actividades en líneas de acción del Eje 2 y 26 los que optaron por actividades para el Eje 3. Por otro lado, son menos los OG que comprometieron acciones en los ejes restantes. Mientras que para el Eje 1 fueron 20 los OG, para el Eje B fueron 24 y para el Eje 4 fueron 18 OG. En la siguiente gráfica se presenta el número de evidencias presentadas en cada uno de los ejes del PROTAI por parte de los OG y del AGN, la ASF y el INEGI.

Gráfica 18. Actividades comprometidas para cada eje por OG (reportado por número de evidencias presentadas) (2018-2021)





5.1.3. Fase explicativa: presentación de los resultados de los modelos desarrollados

En el presente apartado se presentan los resultados derivados de la aplicación de los modelos presentados en el apartado 4.1.1. Solo se contemplaron 3 años para el análisis: 2018, 2019 y 2020, debido a que no se contaba con información de las variables explicativas para el año 2021. Aquí se presentan los efectos marginales de las variables explicativas sobre la variable dependiente, ya que solo de esta manera se pueden interpretar los resultados de los modelos

logísticos en términos de probabilidad. El cálculo de los efectos marginales permite conocer el grado en el que las variables independientes afectan a la variable dependiente.

La tabla con los coeficientes de los modelos en su versión logarítmica se puede consultar en el Anexo 1.

**Cuadro 11. Resultados de los modelos aplicados para el PROTAL.
Efectos marginales de las variables explicativas sobre la variable dependiente**

Variable		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Número de actividades comprometidas	Mínimo	0.89***	0.89***	0.66***	0.63**
	Mediana	0.72***	0.71***	0.58***	0.56**
	Máximo	0.44***	0.42***	0.48***	0.47**
Recursos de revisión recibidos DAI/Número de sujetos obligados	Mínimo	0.68	0.68	0.55	0.55
	Mediana	0.68	0.68	0.56	0.55
	Máximo	0.70	0.64	0.66	0.56
Número de unidades de DAI	Mínimo	0.48***	0.47***	0.46***	0.42***
	Mediana	0.54***	0.53***	0.53***	0.51***
	Máximo	1.15***	1.16***	1.10***	1.17***
Número de solicitudes totales recibidas por todos los SO sobre PDP/Población	Mínimo	0.87***	0.84***	0.77***	0.78***
	Mediana	0.75***	0.74***	0.62***	0.61***
	Máximo	0.12***	0.19***	0.07***	0.00***
Presupuesto autorizado/ Número de solicitudes recibidas por OG DAI	Mínimo	0.75		0.45***	
	Mediana	0.70		0.56***	
	Máximo	0.56		0.77***	
Número de solicitudes recibidas por OG DAI/Personal	Mínimo		0.64***		0.51***
	Mediana		0.66***		0.53***
	Máximo		1.78***		1.51***
Institucionalidad	Mínimo	0.58***	0.58***	0.43***	0.41***
	Mediana	0.69***	0.68***	0.56***	0.54***
	Máximo	0.85***	0.85***	0.82***	0.80***
Gobierno abierto	Mínimo	0.18***	0.21***	0.09***	0.04***
	Mediana	0.66***	0.60***	0.51***	0.48***
	Máximo	1.22***	1.17***	0.99***	1.01***
Derechos fundamentales	Mínimo	1.05***	1.08***	0.89***	0.89***
	Mediana	0.70***	0.69***	0.57***	0.55***
	Máximo	0.52***	0.50***	0.41***	0.38***

* p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01

Los modelos 1 y 2 incluyen las observaciones de los 31 Organismos Garantes estatales y el INAI; los modelos 3 y 4 utilizan exclusivamente las observaciones de los 31 Organismos Garantes de las entidades federativas y se excluyen los datos del INAI.

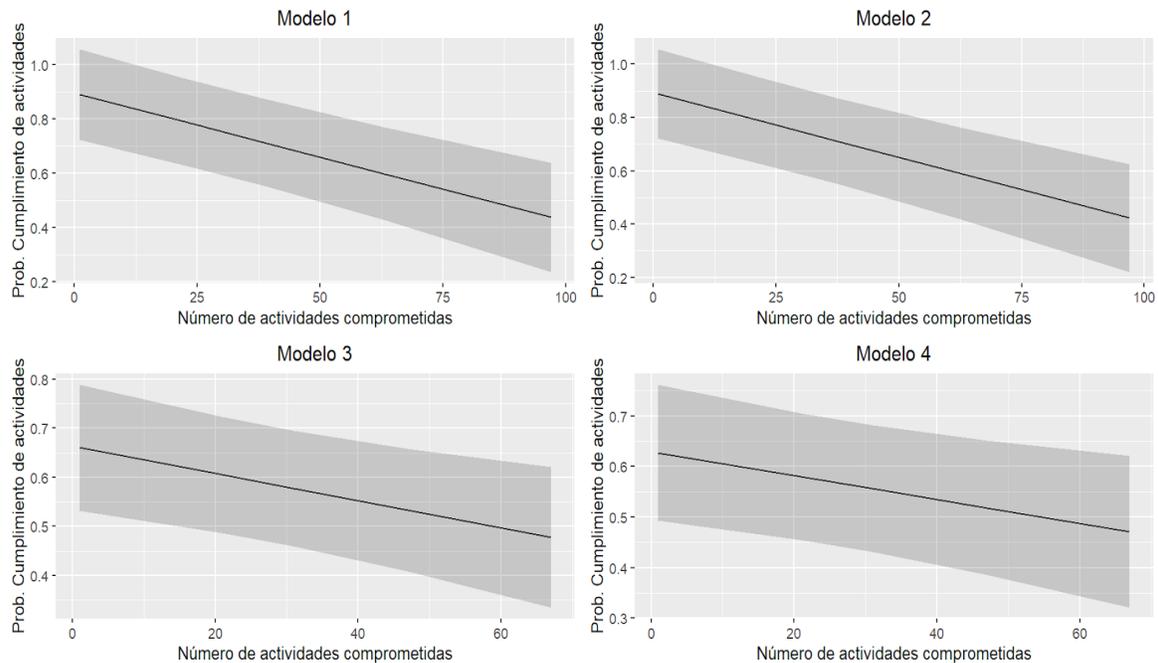
Los modelos 1 y 2, en conjunto, estiman que la probabilidad de que una actividad se cumpla cuando se mantienen los valores medios de cada variable independiente por su coeficiente son de 0.68 y 0.68, respectivamente. Estos resultados son contrastantes con las

probabilidades arrojadas por los modelos 3 y 4, los cuales excluyen al INAI dentro de las observaciones, con valores de 0.57 y 0.55. Esta disminución de las probabilidades del último par de modelos, en comparación al primer par, no solo puede ser explicado por el menor número de observaciones que hay entre los modelos, sino que principalmente puede ser atribuido a la diferencia en la amplitud del rango de valores. De este modo, no considerar al INAI implica dejar de lado valores atípicos, pero también reducir el rango de valores que mueven las medias de las variables independientes.

A pesar de haber una caída de poco más de 0.10 en las probabilidades entre los modelos que incluyen y los que no al INAI, entre los modelos 1 y 2 no hay cambios, mientras que para los modelos 3 y 4 la variación es apenas de 0.02. Esto revela que no existen grandes cambios al optar por utilizar en los modelos la variable de presupuesto entre solicitudes o solicitudes entre el personal, aunque haya cambios al examinar los efectos marginales de cada variable por separado.

Al pasar a los efectos marginales de cada variable se aprecia que en la medida que los OG comprometen menos acciones, hay más seguridad de que todas las actividades sean cumplidas, como se puede ver en la siguiente gráfica. En cambio, cuando hay más actividades comprometidas disminuye la probabilidad de cumplimiento, aunque los resultados reflejan errores mayores con los modelos que excluyen las observaciones del INAI. Cabe recordar que los coeficientes en los cuatro modelos son significativos con un valor p menor a 0.01, lo cual le brinda robustez a la variable que mantiene su efecto independientemente de la combinación de variables independientes o el cambio en el número de observaciones.

Gráfica 19. Relación causal entre el número de actividades comprometidas y la probabilidad de cumplimiento de estas actividades



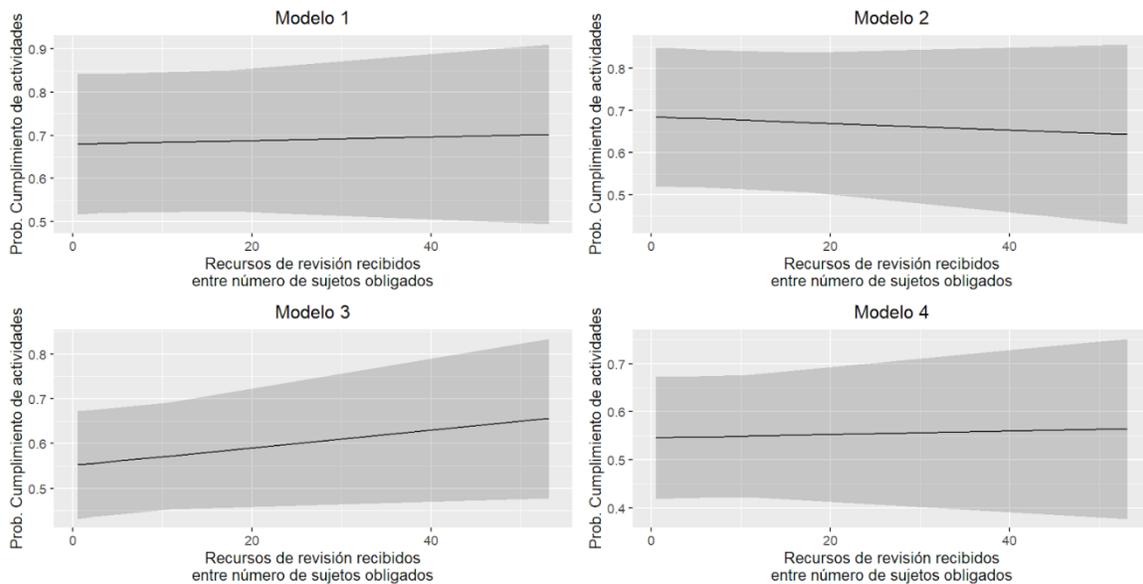
Para el caso de los ejes, se muestra que cuando las actividades corresponden al eje 3 y al transversal A, es más probable que estos sean cumplidos, aunque esta relación no alcanza la significancia estadística, por lo que no podría asegurarse a partir de los datos analizados. Por su parte, la pertenencia de una evidencia al eje 4 y al eje transversal B son las únicas que muestran una relación significativa con el cumplimiento y, al mismo tiempo, es la que más reduce las probabilidades de cumplimiento, aunque la diferencia entre el eje transversal B y el 2 es de 0.01 de la probabilidad en los modelos 3 y 4. Por consiguiente, si una actividad se realiza en el marco de una línea de acción incluida en el eje 4, su probabilidad de ser cumplida (evidencia correcta) es de aproximadamente un 55-56% en los modelos que contemplan las observaciones del INAI (1 y 2) y cae por debajo del 50% en los modelos que no consideran al INAI (3 y 4).

Cuadro 12. Probabilidad de cumplimiento de actividades PROTAI respecto al eje al que pertenecen

Eje	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
1. Archivo y Gestión Documental	0.68	0.68	0.57	0.55
2. Derecho de Acceso a la Información	0.66	0.65	0.56	0.54
3. Gobierno Abierto, Transparencia Proactiva y SIPOT	0.70	0.70	0.60	0.58
4. Rendición de Cuentas	0.56***	0.55***	0.47*	0.46*
A. Promoción, Difusión y Fomento de la Cultura de Transparencia y Acceso a la Información	0.72	0.72	0.62	0.61
B. Derechos Humanos, Perspectiva de Género e Inclusión Social	0.60*	0.60*	0.55	0.53

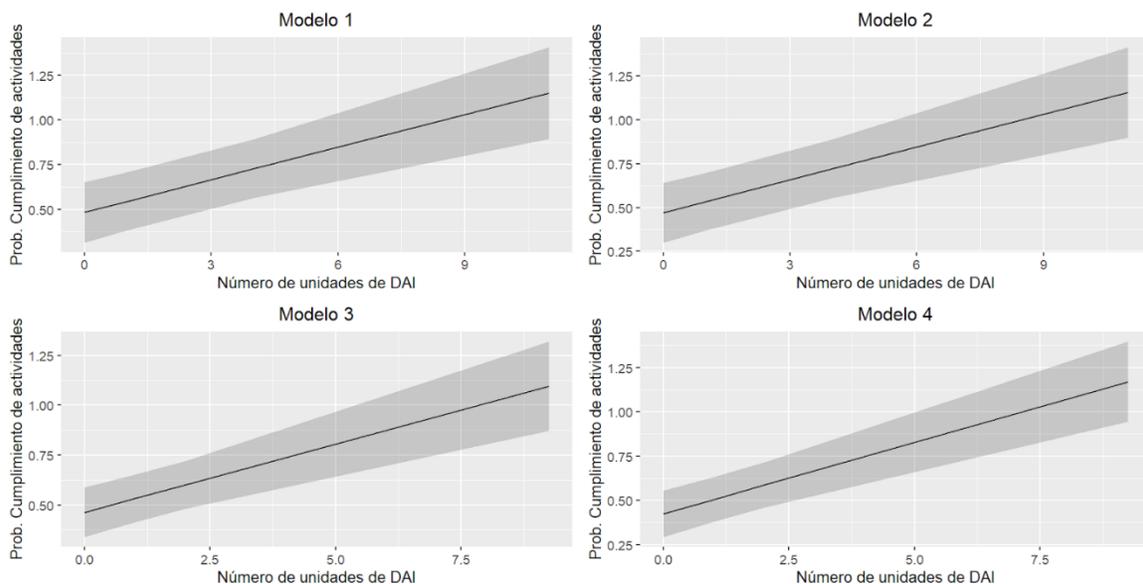
Al pasar a las gráficas de los recursos de revisión de Derecho de Acceso a la Información Pública (DAI) entre el número de sujetos obligados, la tendencia es a un aumento de las probabilidades de cumplimiento conforme esta variable crece, pero con una pendiente muy leve, principalmente en los modelos 1 y 4 con cambios de 0.02 y 0.01 en las probabilidades del valor mínimo al máximo, respectivamente. La dirección del efecto cambia para el modelo 2, aunque otra vez con poca inclinación en la recta. Así, hay que resaltar que los intervalos de confianza representados en gráficas son demasiado amplios y no significativos en coeficientes de la regresión de todos los modelos.

Gráfica 20. Relación causal entre el número de recursos de revisión por sujeto obligado y el cumplimiento de actividades



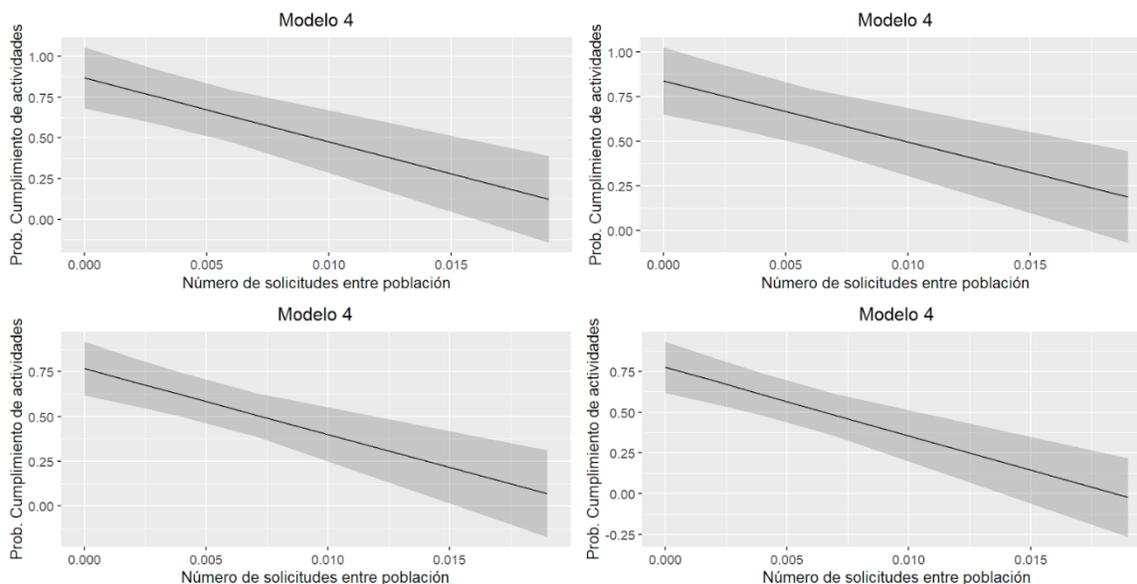
A medida que los OG cuentan con más unidades administrativas pueden cumplir con mayor seguridad sus actividades. En los cuatro modelos se ilustra que tener más unidades favorece las probabilidades de cumplimiento con una notoria variación a lo largo de la recta de los efectos marginales, además de contar con coeficientes significativos con un valor p menor a 0.01. Los errores son menores cuando hay pocas unidades administrativas, pues hay más observaciones en valores pequeños que hacen más robustas las estimaciones.

Gráfica 21. Relación causal entre número de unidades administrativas con funciones de acceso a la información y el cumplimiento de actividades



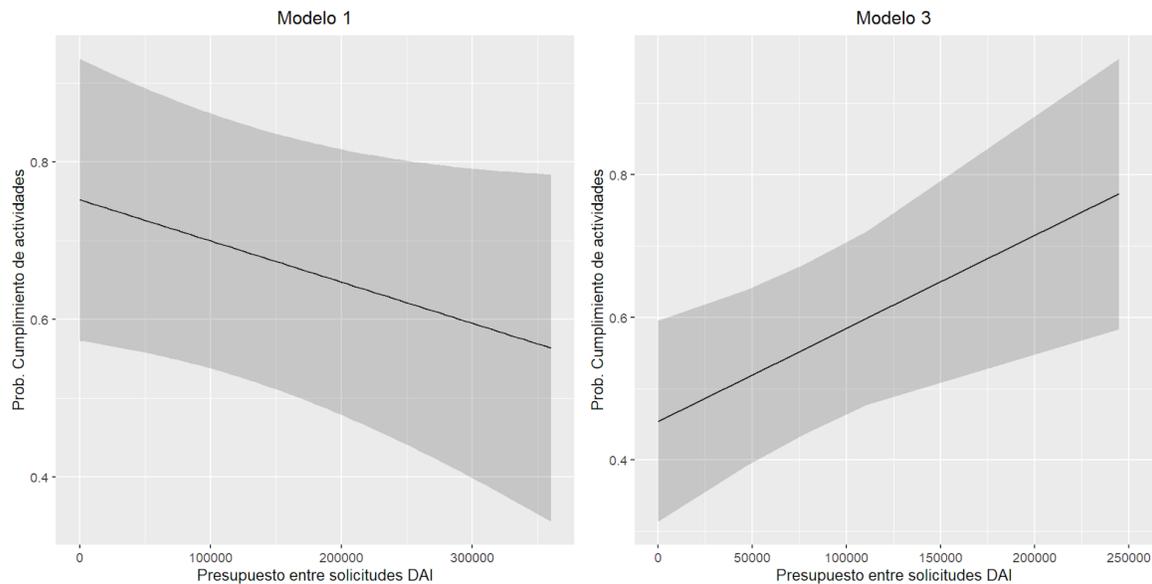
El número de solicitudes totales de acceso a la información recibidas por todos los sujetos obligados en cada entidad dividido entre la población es otra variable significativa con un valor p menor a 0.01, esto se hace visible a través de la siguiente gráfica con errores bajos. Además de la precisión de la estimación de esta variable, hay cambios importantes en las probabilidades de cumplimiento de las actividades por parte de los OG, las cuales disminuyen conforme incrementa la razón entre las solicitudes recibidas y el número de habitantes de las entidades.

Gráfica 22. Relación entre el número de solicitudes totales recibidas por todos los sujetos obligados en cada entidad/población y cumplimiento de las actividades



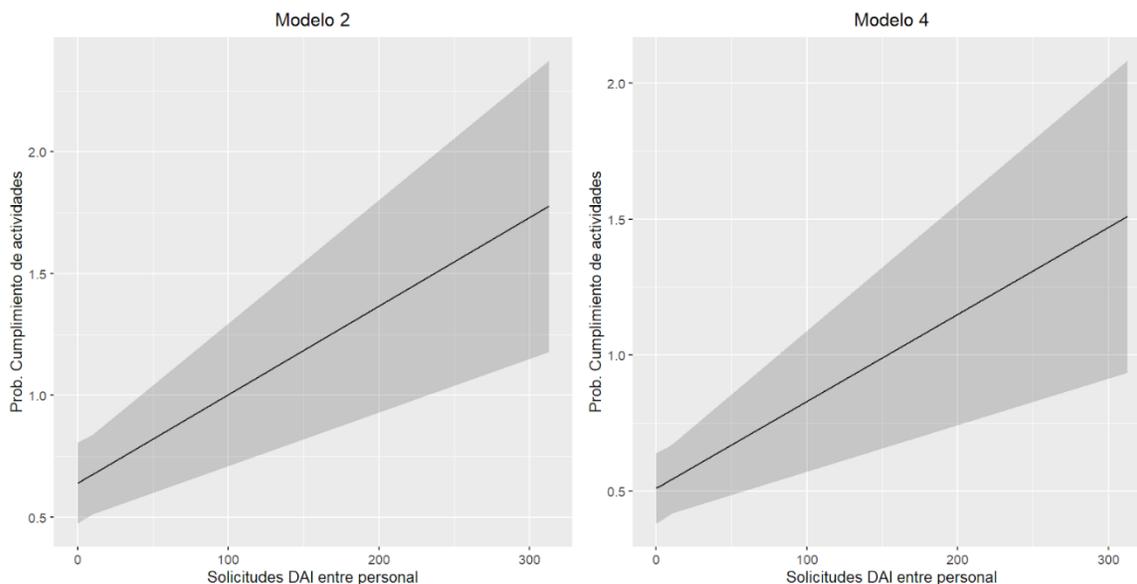
Cuando se usa la variable de presupuesto entre solicitudes recibidas por el OG sobre DAI en el modelo 1, la dirección del efecto es negativa, lo cual cambia en el modelo 3 cuando se excluyen los datos del INAI. Esto puede ser una señal para considerar los sesgos y el ruido producido por valores atípicos que produce la inclusión del INAI dados sus valores más altos de presupuesto y carga de trabajo que recibe. No obstante, solo en el modelo 3 hay significancia. Esto se puede notar en la siguiente gráfica al observar que los errores son menos amplios.

Gráfica 23. Relación causal entre presupuesto autorizado/solicitudes recibidas por OG y el cumplimiento de las actividades



Por último, para los modelos 2 y 4 la variable anterior se sustituyó por la de solicitudes recibidas por el OG sobre DAI entre el personal para evitar contar dos veces la variable de solicitudes dentro de un mismo modelo. Aquí los resultados son consistentes en ambos casos que conducen a aumentar las probabilidades de cumplimiento. En el modelo 2 el efecto es mayor por 0.14 que en el 4 en las diferencias de las probabilidades entre sus respectivos valores mínimos y máximos. Hay que resaltar que la precisión de los intervalos de confianza es mayor a valores pequeños, lo cual no es casualidad. Debido a que había OG con 0 solicitudes recibidas sobre DAI, este número no puede ser divisible y se tuvo que asignar el valor de 0 para representar la ausencia de esta variable. Esto llevó a tener varias observaciones con valor de 0 y generar estimaciones más robustas en esa zona de los efectos marginales que en los valores más grandes. Estos resultados resultan contraintuitivos, ya que expresan que a mayor número de solicitudes por empleado, es decir, a mayor carga de trabajo, aumenta la probabilidad de cumplir las actividades comprometidas.

Gráfica 24. Relación causal entre solicitudes recibidas por OG/personal y el cumplimiento de actividades



Finalmente, en lo que respecta a las variables de control se confirma la relación esperada entre gobierno abierto y cumplimiento de actividades, en el entendido de que a mayor apertura aumentan las probabilidades de desarrollar las actividades de acceso a la información comprometidas en el marco del PROTAI. Esta relación se presenta positiva y significativa para los cuatro modelos. Lo mismo sucede con la relación de la institucionalidad democrática, ya que a mayor institucionalidad aumenta la probabilidad de cumplimiento de las actividades comprometidas.

En cuanto a la relación entre el respeto a los derechos fundamentales y el cumplimiento de las actividades comprometidas en el PROTAI, resulta ser negativa, lo que implica que un menor respeto por los derechos fundamentales parece estar asociado con un aumento en la probabilidad de que las actividades se cumplan. Este efecto es particularmente significativo para la variable de derechos fundamentales y se confirma en los cuatro modelos desarrollados.

5.1.4. Análisis de los indicadores del PROTAI

Al analizar la información sobre el seguimiento de los indicadores proporcionados por el SNT se aprecian diversos problemas, ya que la información para el cálculo de los indicadores definidos no se encuentra disponible o presenta inconsistencias. A continuación, se muestra un cuadro que analiza la situación de cada indicador, presentando los resultados de aquellos que sí fue posible calcular y señalando los problemas identificados.

Cuadro 13. Revisión de los indicadores y la información disponible para su cálculo

Eje transversal A: Promoción, Difusión y Fomento de la Cultura de Transparencia y Acceso a la Información			
Objetivo	Indicador	Meta	Resultado
A.1 Fortalecer institucionalmente los organismos garantes para mejorar sus capacidades en el desarrollo de una cultura de la transparencia y el acceso a la información (OGL, INAI)	Porcentaje de tipos de acciones reportadas en el CNTAID por los organismos garantes como realizadas en materia de promoción y difusión	2016: 47.56% (línea base) 2018: Entre 47.57% a 49.94% 2019: Entre 49.95% a 52.44% 2020: Entre 52.45% a 55.06% 2021: Entre 55.07% a 57.81%	Las bases no contienen información sobre las acciones que especifica el indicador.
A.2 Articular desde los organismos garantes la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información (OGL, INAI)	Porcentaje de organismos garantes que cuentan con estadísticas sobre actividades relacionadas a la promoción y difusión	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	2018: 81.81% 2019: 90.90% 2020: 90.90% No se cuenta con información para Baja California Sur (2018), ASF, INEGI y AGN.
A.3 Fortalecer la coordinación y comunicación	Número de acuerdos y convenios firmados entre cada integrante del SNT con los sujetos obligados	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t)	2018: 250 2019: 242 2020: 165

entre los organismos garantes, sujetos obligados, actores institucionales y sociedad civil organizada como vías para la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información (OGL, IF, INAI)	y/o la sociedad civil organizada para la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información	2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	
Eje transversal B: Derechos Humanos, Perspectiva de Género e Inclusión Social			
Eje temático 1: Archivo y Gestión Documental			
Objetivo	Indicador	Meta	Resultado
Impulsar un enfoque de derechos humanos, no discriminación e inclusión social en las perspectivas establecidas en el PROTAI (OGL, IF, INAI)	Porcentaje de integrantes del SNT que reportan acciones realizadas del PROTAI con perspectiva de derechos humanos, no discriminación e inclusión social	Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	No se puede calcular con la información de las bases Levantamiento de variables/indicadores.
Objetivo	Indicador	Meta	Resultado
1.1 Promover entre los sujetos obligados, la adopción de un marco normativo y reglamentario adecuado para fortalecer y mejorar la gestión documental y la administración de archivos como condición indispensable para la tutela de los derechos de acceso a la información pública. (OGL, AGN, INAI)	Porcentaje de entidades federativas que han armonizado adecuadamente su normatividad local con las disposiciones nacionales	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	No se puede calcular con la información de las bases Levantamiento de variables/indicadores.

<p>1.2 Impulsar la colaboración entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional de Archivos, para fortalecer la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas mediante una adecuada gestión documental y administración de archivos por medio de los responsables de los archivos en los sujetos obligados. (OGL, IF, INAI)</p>	<p>Número de acciones de colaboración entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional de Archivos dirigidas a los responsables de los archivos en los sujetos obligados</p>	<p>Indicador 1. 2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Comportamiento ascendente 2020: Comportamiento ascendente 2021: Comportamiento ascendente</p>	<p>No se puede calcular con la información de las bases Levantamiento de variables/indicadores.</p>
<p>1.3 Fortalecer la profesionalización de los responsables de las áreas de archivo para mejorar los procesos y el cumplimiento normativo en la materia (OGL, IF, INAI)</p>	<p>Porcentaje de sujetos obligados de cada organismo garante capacitados al 100% en materia de archivo y gestión documental</p>	<p>2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)</p>	<p>Los datos presentan problemas, ya que el dato de sujetos obligados capacitados en ocasiones no tiene sentido frente al dato de sujetos obligados existentes en la entidad.</p>
<p>1.4 Favorecer el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los sujetos obligados por medio de la adopción de políticas públicas para mejorar la gestión documental y la administración de archivos. (OGL, AGN, INAI)</p>	<p>Porcentaje de integrantes del SNT que desarrollan acciones que han derivado en la adopción de políticas públicas para mejorar la gestión documental y la administración de archivos en los sujetos obligados</p>	<p>2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021:</p>	<p>2018: 50% 2019: 63.88% 2020: 58.33%</p>

		Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	
Eje temático 2: Derecho de acceso a la información			
2.1. Lograr el conocimiento del derecho de acceso a la información a distintos sectores de la población como medio para mejorar el acceso a la salud, educación, empleo, servicios, seguridad y justicia (OGL, IF, INAI)	Porcentaje estimado de población mayor a 18 años que conoce o ha escuchado sobre la existencia de una Ley en materia de transparencia	población mayor a 18 años que conoce o ha escuchado sobre la existencia de una Ley en materia de transparencia Indicador 1. 2016: Línea Base 50.6% 2019: Entre 50.6% y 53.13% 2022: Entre 53.14% y 55.78%	La información no existe en la ENAID.
2.2. Promoverla eficiencia de los recursos económicos, materiales y humanos para robustecer el ejercicio de los derechos de acceso a la información (OGL, INAI)	Promedio del presupuesto ejercido por los organismos garantes como porcentaje de su presupuesto autorizado	Indicador 1. 2016: 97.13% 2018: Entre 97.14 y 97.48% 2019: Entre 97.49% y 97.83% 2020: Entre 97.84% y 98.18% 2021: Entre 98.19% y 98.5%	2018: 98.7% 2019: 130% 2020: 94.6%
2.3. Optimizar los procesos de gestión de solicitudes y medios de impugnación desde una perspectiva de mejora continua en los organismos garantes y los sujetos obligados (OGL, INAI)	Indicador de Acceso a la Información del Gobierno de la Métrica de Gobierno Abierto	2016: 0.6687 Línea Base 2018: Entre 0.6688 y .7021 2020: Entre .7022 y .7372 2022: Entre .7373 y .7741	No especifica la perspectiva de la métrica desde la cual medir el acceso a la información.
2.4 Homologar los criterios para la interpretación y tratamiento de las solicitudes de información	Porcentaje de organismos garantes que cuentan con información sistematizada	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019:	2018: 42.42% 2019: 51.51%

entre los organismos garantes para mejorar el ejercicio y garantía del derecho de acceso a la información, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género (OGL, INAI)	para el desarrollo de una plataforma de criterios y precedentes sobre el derecho de acceso a la información en el país	Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	2020: 36.36%
2.5 Fortalecer los procesos del INAI como integrante y cabeza del SNT (INAI)	Porcentaje de avance del Subíndice de Transparencia del Gobierno de la Métrica de Gobierno Abierto	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2022: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	2021: -5.55%
2.6 Impulsar la mejora continua en la operación de la Plataforma Nacional de Transparencia desde la competencia de los organismos garantes (OGL, INAI)	Número de tickets levantados por incidencias en el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Descendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Descendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Descendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	No se puede calcular con la información de las bases Levantamiento de variables/indicadores.
Eje temático 3: Gobierno Abierto, Transparencia Proactiva y SIPOT			
Objetivo			
3.1 Consolidar el enfoque de gobierno abierto como vía para la solución de problemas sociales, fomentando la innovación gubernamental y la	Porcentaje de avance del Índice de Gobierno de la Métrica de Gobierno Abierto	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de	2022: -8.33%

participación ciudadana (OGL, IF, INAI)		crecimiento (sobre año t + 1) 2022: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	
3.2 Fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para fortalecer el enfoque de gobierno abierto con perspectiva de derechos humanos y de género (OGL, IF, INAI)	Porcentaje de avance del Subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana de la Métrica de Gobierno Abierto	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2022: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	2022: -23.4%
3.3 Consolidar la capacitación de las y los servidores públicos en materia de gobierno abierto (OGL, IF, INAI)	Porcentaje de redes por una Cultura de la Transparencia que impulsan en sus contenidos la perspectiva de gobierno abierto	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	No se puede calcular con la información de las bases Levantamiento de variables/indicadores (la variable es dicotómica).
Transparencia Proactiva			
3.4 Desarrollar los mecanismos para la identificación de perfiles de personas usuarias e información pública que coadyuve toma de decisiones, reduzca las barreras de acceso y resuelva problemáticas específicas con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. (OGL, INEGI, INAI)	Porcentaje de avance del Indicador de Transparencia Proactiva de la Métrica de Gobierno Abierto	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2022: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	2022: -28.47%

3.5 Impulsar el desarrollo de políticas homologadas de datos abiertos conforme a las facultades de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia (OGL, INEGI, INAI)	Porcentaje de avance del Indicador de Datos Abiertos de la Métrica de Gobierno Abierto	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2022: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	2022: 60%
3.6 Consolidar la capacitación de las y los servidores públicos en materia de transparencia proactiva (OGL, IF, INAI)	Porcentaje de redes por una Cultura de la Transparencia que impulsan en sus contenidos la perspectiva de transparencia proactiva	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2022: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	No se puede calcular con la información de las bases Levantamiento de variables/indicadores.
SIPOT			
3.7 Desarrollar una estrategia de simplificación y priorización de la carga de información en el SIPOT que optimice sus recursos para promover entre los sujetos obligados la apertura de datos y alimentar de información pública a las políticas de transparencia proactiva y rendición de cuentas (OGL, IF, INAI)	Índice de calificaciones del cumplimiento de los sujetos obligados en las obligaciones de transparencia establecidas en el catálogo de información intuitivo y las relacionadas con la detección de áreas de riesgo y de vulnerabilidad en la gestión gubernamental	2018: Elaboración del catálogo 2019: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1)	No se puede calcular con la información de las bases Levantamiento de variables/indicadores.
Eje temático 4: Rendición de Cuentas			
4.1 Generar un ambiente de legalidad, control y rendición de cuentas en los organismos garantes y los sujetos obligados (OGL, ASF, INAI)	Porcentaje de integrantes del SNT que implementan acciones en el marco de un modelo de rendición de cuentas del SNT	2018: Elaboración del modelo 2019: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2020:	No se puede calcular con la información de las bases Levantamiento de variables/indicadores

		Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2022: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	
4.2 Procurar que la información generada y divulgada facilite ejercicios de rendición de cuentas por parte de los usuarios de la información (OGL, IF, INAI)	Porcentaje de organismos garantes con acciones realizadas en conjunto con sociedad civil organizada para la publicación de información orientada a facilitar los ejercicios de rendición de cuentas	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	2018: 54.54% 2019: 54.54% 2020: 72.72%
4.3 Promover el acceso a información enfocado a la fiscalización, rendición de cuentas y denuncia de actos de corrupción en la sociedad (OGL, IF, INAI)	Porcentaje de consultas del SIPOT en las fracciones establecidas en el catálogo de información definido con un enfoque de rendición de cuentas	2018: Elaboración del catálogo 2019: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2022: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	No se puede calcular con la información de las bases Levantamiento de variables/indicadores.

4.4 Impulsar los mecanismos de coordinación y vinculación de los Sistemas Anticorrupción y de los Sistemas de Fiscalización a partir de las atribuciones de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia (OGL, IF, INAI)	Porcentaje de acciones y compromisos documentados entre los integrantes del SNT y los Sistemas Anticorrupción y de Fiscalización	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)	2018: 61.11% 2019: 63.88% 2020: 75%
---	--	---	---

Se detectan algunos problemas importantes. En primer lugar, no existe una matriz de indicadores para el PROTAI que permita dar un seguimiento más apropiado a los datos. Por otro lado, en el propio documento del PROTAI (SNT, 2017a, p. 43) se especifica que el documento señalará “en su caso” la fuente del indicador. Esto se encuentra en el diagrama 3.2, correspondiente a la estructura del PROTAI. No obstante, para poder hacer uso de ellos, todos los indicadores deberían ser transparentes y contener su fuente de información, lo que justamente debería reflejarse en la matriz.

Con los datos disponibles en las bases de seguimiento, de los 25 indicadores definidos se pudieron calcular 12 de ellos, pero no se pudieron calcular los 13 restantes. Las bases de datos “Levantamiento de variables” no contienen información para todos los Organismos Garantes ni para los miembros del SNT del nivel federal (con excepción del INAI), por lo que en los indicadores que hacen referencia al porcentaje de cumplimiento de alguna actividad no hay forma de saber si el AGN, la ASF y el INEGI cumplieron o no. Además, estas bases de datos no especifican de manera explícita a qué indicador alimenta cada columna, lo que refleja una falta de sistematización y orden de los datos que dificulta el seguimiento. Por otra parte, dado que no todos los indicadores tienen fuente, no hay forma de saber con qué información calcularlos.

Es necesario realizar algunos comentarios sobre indicadores específicos. Respecto al indicador 2.1 del PROTAI, que hace referencia al “porcentaje estimado de población mayor

a 18 años que conoce o ha escuchado sobre la existencia de una Ley en materia de transparencia”, existe un problema de disponibilidad de la información. Suponiendo que su fuente fuera la ENAID, no existe una pregunta en la encuesta que haga referencia a ese porcentaje. Finalmente, el indicador 1.3 del PROTAI “Porcentaje de sujetos obligados de cada organismo garante capacitados al 100% en materia de archivo y gestión documental” contiene información de mala calidad. EN 2018 el Organismo Garante de San Luis Potosí, de acuerdo con la base “Levantamiento de variables”, reportó más de 2 mil sujetos obligados capacitados, cuando para ese año solo tuvo 222 sujetos obligados en total. Asimismo, en 2019 el INAI reportó tener 850 sujetos obligados capacitados, número que bajó a 3 en 2020.

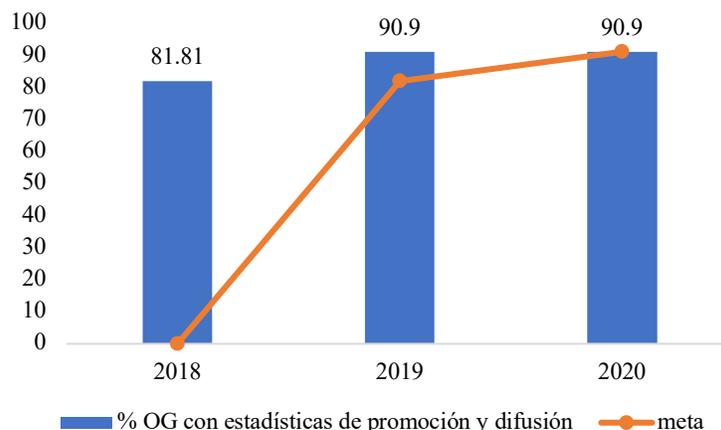
Ahora se procederá a realizar un análisis preliminar de los indicadores para los que se pudieron realizar cálculos para más de un año:

Eje transversal A: Promoción, Difusión y Fomento de la Cultura de Transparencia y Acceso a la Información

Objetivo	Indicador	Meta
A.2 Articular desde los organismos garantes la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información (OGL, INAI)	Porcentaje de organismos garantes que cuentan con estadísticas sobre actividades relacionadas a la promoción y difusión	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)

No se cuenta con información para Baja California Sur (2018), ASF, INEGI, y AGN.

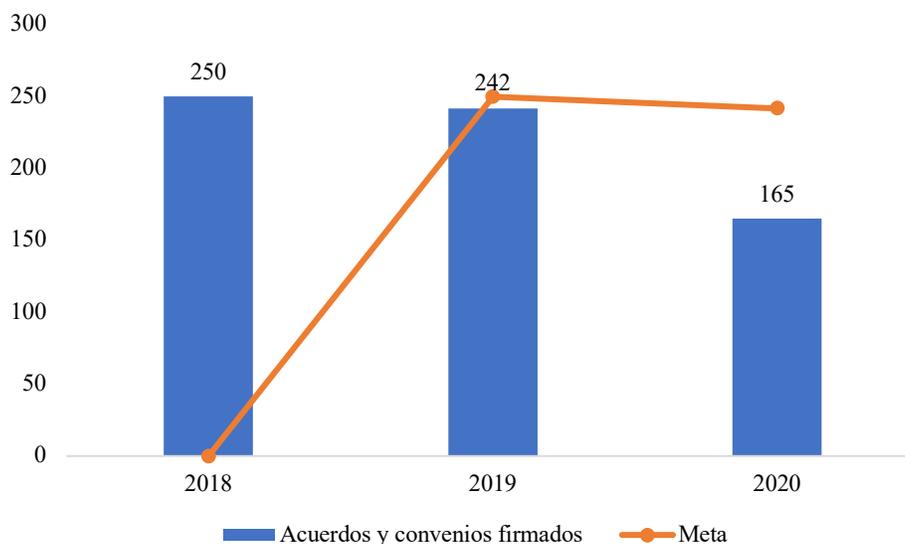
Gráfica 25. Resultado del indicador del objetivo A.2: Porcentaje de OG que cuentan con estadísticas sobre actividades relacionadas a la promoción y difusión



Se puede apreciar que durante 2019 se cumplió la meta del objetivo A.2 ya que se pasó del 81.1% al 90.9% de los OG que contaban con estadísticas de promoción y difusión. En 2020, por otro lado, se mantuvo el mismo porcentaje que el año anterior, por lo que no se logró avanzar ni siquiera el mínimo que se proponía en la meta como base.

Objetivo	Indicador	Meta
A.3 Fortalecer la coordinación y comunicación entre los organismos garantes, sujetos obligados, actores institucionales y sociedad civil organizada como vías para la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información (OGL, IF, INAI)	Número de acuerdos y convenios firmados entre cada integrante del SNT y los sujetos obligados y/o la sociedad civil organizada para la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)

Gráfica 26. Resultado del indicador del objetivo A.3: Número de acuerdos y convenios firmados entre cada integrante del SNT y los sujetos obligados y/o la sociedad civil organizada para la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información

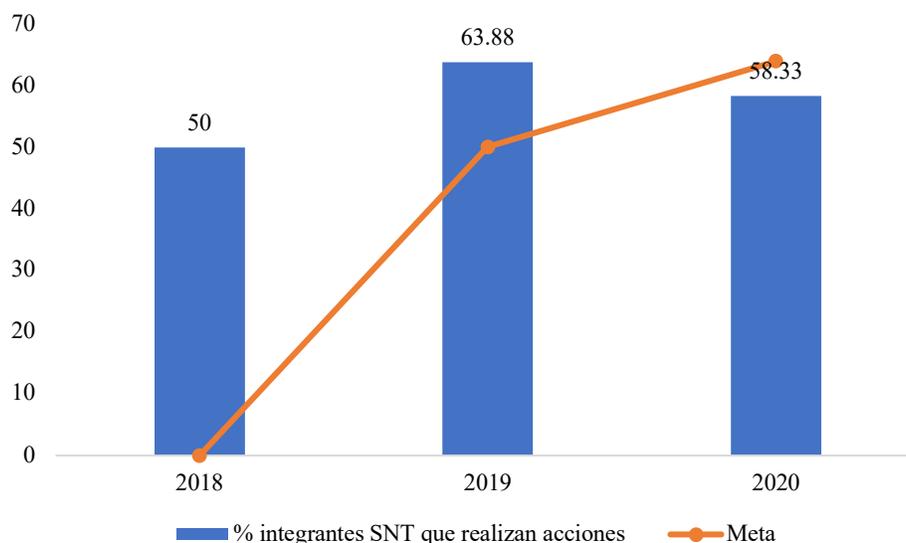


En lo que respecta al objetivo A.3 no se lograron las metas propuestas para 2019 ni para 2020, ya que cada año el número de acuerdos o convenios firmados se redujo respecto al anterior. De cualquier manera, cabe analizar la pertinencia de este indicador, ya que dependiendo de la duración de los convenios firmados y de la cantidad de actores en cada entidad federativa puede resultar difícil continuar aumentando la cantidad de convenios que se firma.

Eje temático 1: Archivo y Gestión Documental

Objetivo	Indicador	Meta
1.4 Favorecer el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los sujetos obligados por medio de la adopción de políticas públicas para mejorar la gestión documental y la administración de archivos. (OGL, AGN, INAI)	Porcentaje de integrantes del SNT que desarrollan acciones que han derivado en la adopción de políticas públicas para mejorar la gestión documental y la administración de archivos en los sujetos obligados	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)

Gráfica 27. Resultado del indicador del objetivo 1.4: Porcentaje de integrantes del SNT que desarrollan acciones que han derivado en la adopción de políticas para mejorar la gestión documental y la administración de archivos en los sujetos obligados

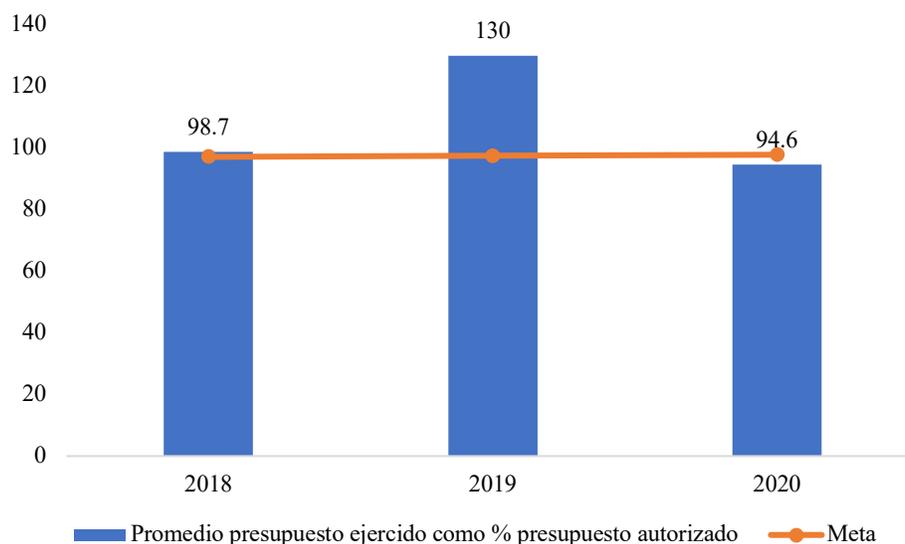


En lo que respecta al indicador correspondiente al objetivo 4 del eje temático 1, se puede apreciar que durante el 2019 se superó ampliamente la meta mínima establecida en el PROTAI, ya que un 63.9% de los integrantes del SNT desarrollaron acciones que derivaron en políticas públicas para mejorar la gestión documental y la administración de archivos en los sujetos obligados. Sin embargo, para 2020 este porcentaje se redujo y no se logró cumplir con la meta que plantea un crecimiento que, aunque sea modesto, sea sostenido.

Eje temático 2: Derecho de acceso a la información

Objetivo	Indicador	Meta
2.2. Promover la eficiencia de los recursos económicos, materiales y humanos para robustecer el ejercicio de los derechos de acceso a la información (OGL, INAI)	Promedio del presupuesto ejercido por los organismos garantes como porcentaje de su presupuesto autorizado	Indicador 1. 2016: 97.13% 2018: Entre 97.14 y 97.48% 2019: Entre 97.49% y 97.83% 2020: Entre 97.84% y 98.18% 2021: Entre 98.19% y 98.5%

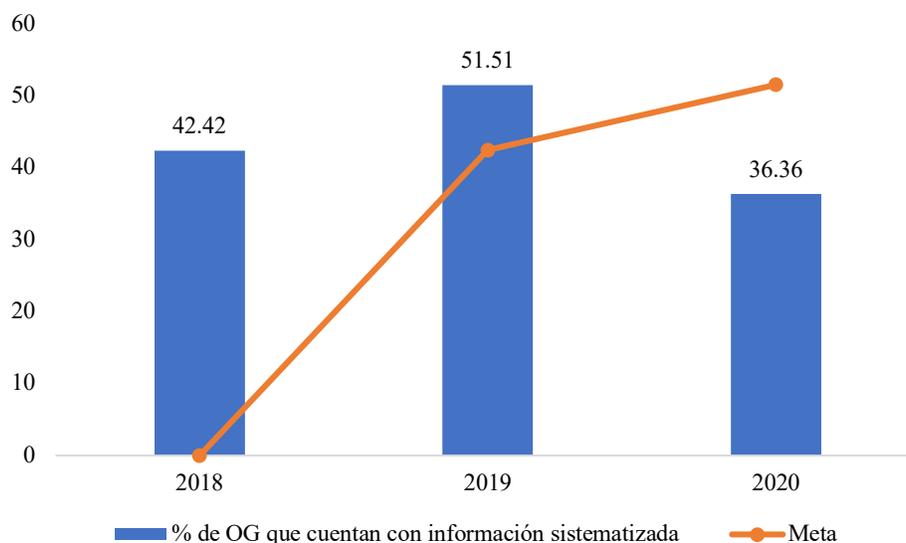
Gráfica 28. Resultado del indicador del objetivo 2.2: Promedio del presupuesto ejercido por los OG como porcentaje de su presupuesto autorizado



El resultado registrado en el indicador del objetivo 2 del eje temático 2 muestra que en el 2019 se superó ampliamente la meta planteada, ya que, en promedio, los OG lograron ejercer más del 100% del presupuesto autorizado, lo que implica que obtuvieron recursos adicionales. Sin embargo, para 2020 esta situación cambió y, siempre en promedio, como propone el indicador, los OG no alcanzaron la meta establecida que plantea que se ejerciera entre el 97.84% y el 98.18% del presupuesto autorizado.

Objetivo	Indicador	Meta
2.4 Homologar los criterios para la interpretación y tratamiento de las solicitudes de información entre los organismos garantes para mejorar el ejercicio y garantía del derecho de acceso a la información, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género (OGL, INAI)	Porcentaje de organismos garantes que cuentan con información sistematizada para el desarrollo de una plataforma de criterios y precedentes sobre el derecho de acceso a la información en el país	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)

Gráfica 29. Resultado del indicador del objetivo 2.4: Porcentaje de OG que cuentan con información sistematizada para el desarrollo de una plataforma de criterios y precedentes sobre el derecho de acceso a la información en el país

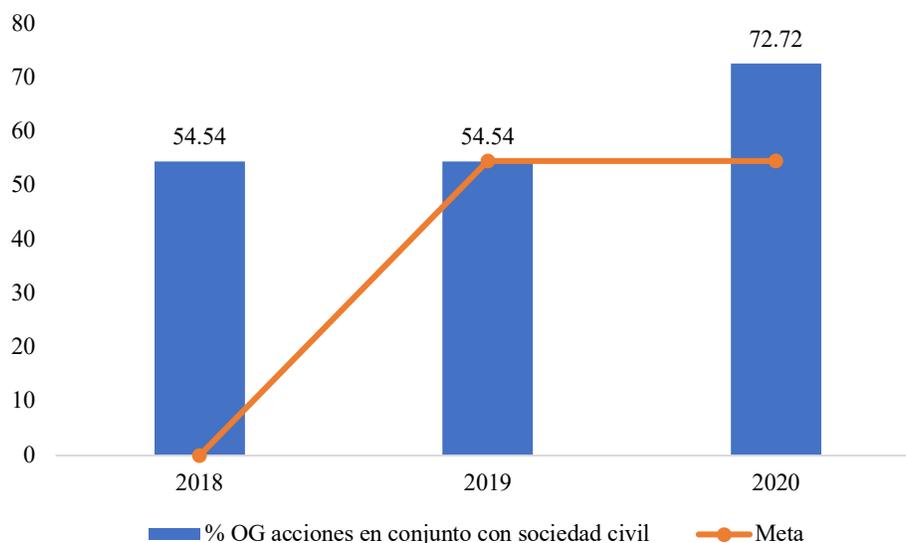


Como sucedió al analizar algunos indicadores previos, en lo que respecta al establecido para medir el objetivo 4 del eje temático 2 se aprecia que durante 2019 se superó ampliamente la meta mínima establecida en el programa, que proponía entre un 0.1 y un 5% más que en 2018. Sin embargo, nuevamente la situación cambia durante 2020, donde el porcentaje de OG desciende de manera drástica y no permite cumplir con la meta que establece una tendencia alcista. Estas disminuciones durante 2020 deben ser entendidas en el contexto de la pandemia de COVID-19, ya que fue justamente el primer año el de mayores incertidumbres y el que más afectó el normal funcionamiento de las instituciones y de la vida de las personas que allí trabajan.

Eje temático 4: Rendición de Cuentas

Objetivo	Indicador	Meta
4.2 Procurar que la información generada y divulgada facilite ejercicios de rendición de cuentas por parte de los usuarios de la información (OGL, IF, INAI)	Porcentaje de organismos garantes con acciones realizadas en conjunto con sociedad civil organizada para la publicación de información orientada a facilitar los ejercicios de rendición de cuentas	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)

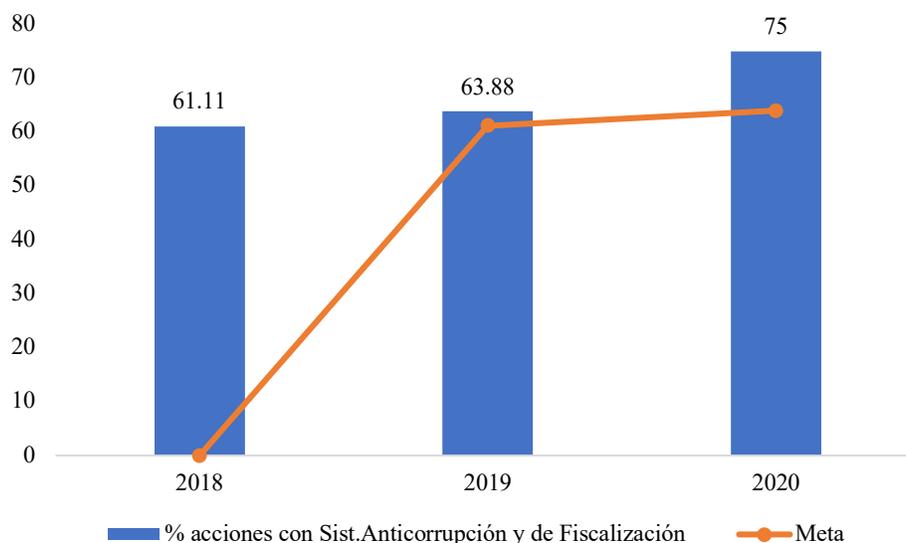
Gráfica 30. Resultado del indicador del objetivo 4.2: Porcentaje de OG con acciones realizadas en conjunto con sociedad civil organizada para la publicación de información orientada a facilitar los ejercicios de rendición de cuentas



El objetivo 2 del eje temático 4 plantea como indicador medir el porcentaje de OG con acciones realizadas en conjunto con la sociedad civil organizada para la publicación de información orientada a facilitar los ejercicios de rendición de cuentas. En este caso, no se cumple la meta en 2019, donde se aprecia que se mantuvo el mismo porcentaje de OG que en 2018 (año base), por lo que no se aumentó ni siquiera el 0.1% que se establece como mínimo en las metas. En 2020, por el contrario, y a diferencia de lo sucedido con indicadores analizados previamente, el porcentaje de OG que trabajó de la mano con la sociedad civil para publicar información que facilitara la rendición de cuentas fue de 72.72%, superando por mucho la meta establecida en el programa.

Objetivo	Indicador	Meta
4.4 Impulsar los mecanismos de coordinación y vinculación de los Sistemas Anticorrupción y de los Sistemas de Fiscalización a partir de las atribuciones de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia (OGL, IF, INAI)	Porcentaje de acciones y compromisos documentados entre los integrantes del SNT y los Sistemas Anticorrupción y de Fiscalización	2018: Definición de Línea Base del Indicador (año t) 2019: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t) 2020: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 1) 2021: Ascendente, 0.1 a 5% de crecimiento (sobre año t + 2)

Gráfica 31. Resultado del indicador del objetivo 4.4: Porcentaje de acciones y compromisos documentados entre los integrantes del SNT y los Sistemas Anticorrupción y de Fiscalización



En lo que respecta al indicador del objetivo 4, correspondiente al eje temático 4, se aprecia que se logra superar la meta mínima establecida en el PROTAI para 2019 y 2020. Esto significa que en ambos años el porcentaje de acciones y compromisos documentados entre los integrantes del SNT y los Sistemas Anticorrupción y de Fiscalización aumentó, y que lo hizo por encima del 0.1% que definió como mínimo. Nuevamente se da un indicador con resultado positivo, que logra mejorar la situación del año previo incluso en el contexto de la pandemia que se vivía durante 2020 y con todas las dificultades que presentó para el desarrollo de las tareas por parte de los OG.

Finalmente, debe mencionarse que los indicadores de los objetivos 2.5, 3.1, 3.2, 3.4 y 3.5, que se miden con datos de la Métrica de Gobierno Abierto, sólo pudieron calcularse para un año, por lo que no puede verse una tendencia sino una única observación. En estos casos se registraron descensos en los porcentajes respecto al año base, por lo que no se cumplen las metas definidas, con la única excepción del indicador correspondiente al objetivo 3.5 en el cual se registra un resultado positivo, aunque no se puede establecer con claridad el cumplimiento de la meta por no estar definido claramente el año base.

5.2. Implementación de la estrategia cualitativa: análisis riguroso de los estudios de caso

Dada su misión, el SNT ha instrumentado el PROTAI 2017-2021 y el PRONADATOS 2018-2022. Dichos programas han permitido coordinar esfuerzos para superar la situación social del poco conocimiento y ejercicio de estos derechos humanos en la población mexicana, lo que ha permitido sensibilizar, dentro del SNT, sobre la relevancia de garantizar efectivamente los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Este análisis no omite señalar la necesidad de amplificar el conocimiento, ejercicio y apropiación del derecho de acceso a la información pública. Para 2016, la ENAID sostiene que tan solo el 5.6% de las personas entrevistadas en el país han realizado en algún momento una solicitud de información pública. Para 2019 este dato se reduce al reportar que solo 3.6% de la población mexicana había realizado una solicitud formal de acceso a la información pública. En este sentido, la finalidad de este apartado es describir y analizar la implementación del PROTAI y del PRONADATOS en las instituciones que forman parte del SNT.

El apartado se divide en dos grandes secciones: primero se presentan los resultados de la implementación de la estrategia cualitativa respecto a las Instituciones Federales integrantes del SNT y después se presentan los resultados que corresponden a los Organismos Garantes de las entidades federativas. Cada una de estas secciones incluye, en primer lugar, una descripción densa sobre los antecedentes, características y cumplimiento de las actividades comprometidas del PROTAI por parte de cada institución u Organismo Garante. Posteriormente, se analizan las respuestas del cuestionario en línea relacionado con la implementación del PROTAI, así como la información derivada de la realización de los grupos de enfoque. Todo ello con la finalidad de analizar y comparar los procesos internos que existen en las instituciones implementadoras del programa y conocer la percepción y experiencias de las y los servidores públicos entrevistados.

5.2.1. El PROTAI en las Instituciones Federales integrantes del SNT

5.2.1.1. Auditoría Superior de la Federación (ASF)

La ASF es un órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión. Sus fundamentos normativos se encuentran en los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Las principales funciones de la ASF son verificar el ejercicio de los recursos públicos de acuerdo con proyectos programados, evaluar los programas de gobierno y el cumplimiento de estos.

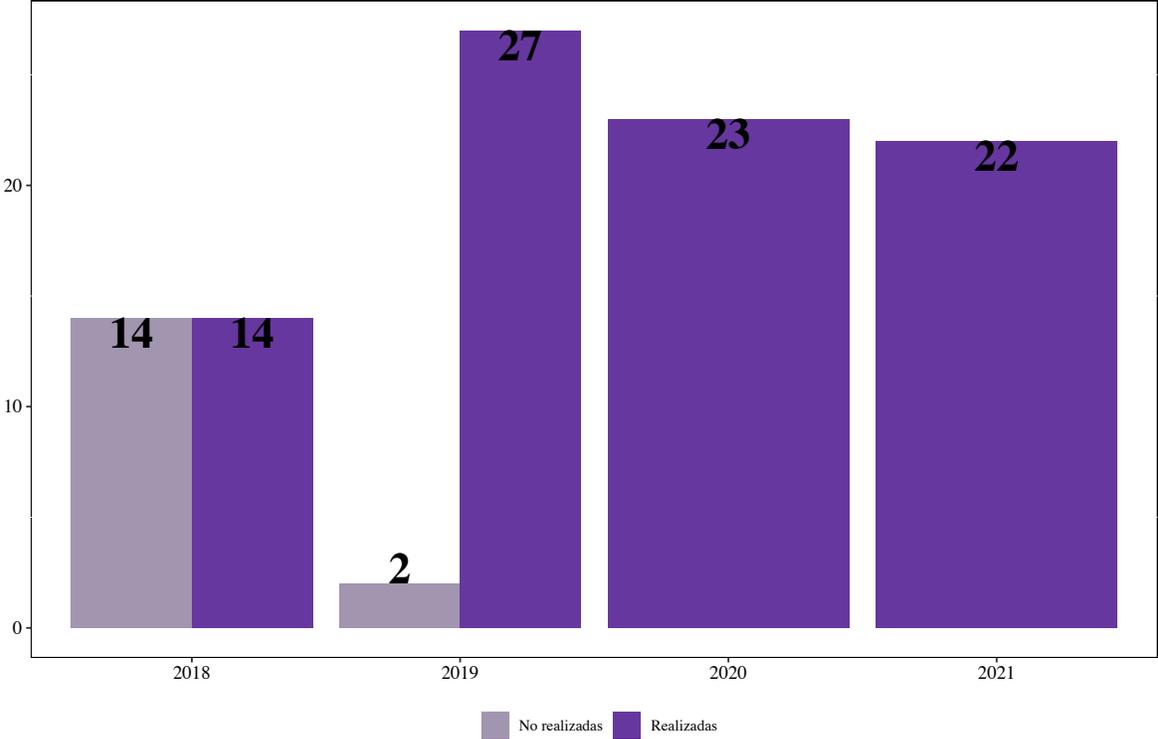
La Auditoría Superior de la Federación, como representante del Poder Legislativo, tiene un rol fundamental en la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia. Como establecen Peschard (2016) y López Ayllón (2016), el SNT se constituye como un instrumento de coordinación que reconoce la vinculación de la política de transparencia con un esquema aún más comprehensivo y amplio como es el sistema de rendición de cuentas. En este sentido, la ASF representa al órgano de fiscalización superior que vincula la política de transparencia con las políticas de control y combate a la corrupción en el país.

El elemento que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, como define Merino (2018), implica que el INAI y la ASF se encuentren en constante vinculación, comunicación y coordinación con el fin de que las políticas nacionales de transparencia y combate a la corrupción sean complementarias entre sí, de forma que las acciones integrales de ambos contemplen medidas que permitan responder a las dinámicas complejas que caracterizan el fenómeno de la corrupción en México.

La inclusión de la ASF en el esquema institucional del SNT también reconoce el rol fundamental que juega en la generación de información vinculada al control, monitoreo y evaluación del desempeño de las organizaciones públicas y sus respectivas políticas públicas. Como órgano de fiscalización superior a nivel federal, la ASF es la principal fuente de información en la materia y su inclusión en el SNT busca que la generación de esta documentación obedezca a los principios de accesibilidad, gratuidad, permanencia y oportunidad, entre otros, que contempla la normatividad en la materia.

Respecto al cumplimiento de las actividades comprometidas en el PROTAI, la ASF reporta que, para 2018, de las 28 actividades acordadas, se realizaron 14, y 14 más quedaron pendientes. En 2019 se tienen 27 actividades realizadas y solo 2 no realizadas. Mientras tanto, para los años 2020 y 2021 se tiene el 100% de las actividades realizadas a las que se comprometió.

Gráfica 32. Actividades comprometidas del PROTAI realizadas y no realizadas por la ASF, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

5.2.1.2. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

Los antecedentes de esta institución se encuentran en las encuestas y algunos censos de fecundidad que se llevaban a cabo en México antes de la década de los ochenta. En el año de 1980 se promulgó la Ley de Información Estadística y Geográfica (LIEG), cuyo propósito fue el de centralizar las acciones de coordinación y normativas de la información estadística y geográfica en México para favorecer el establecimiento de políticas de planeación.

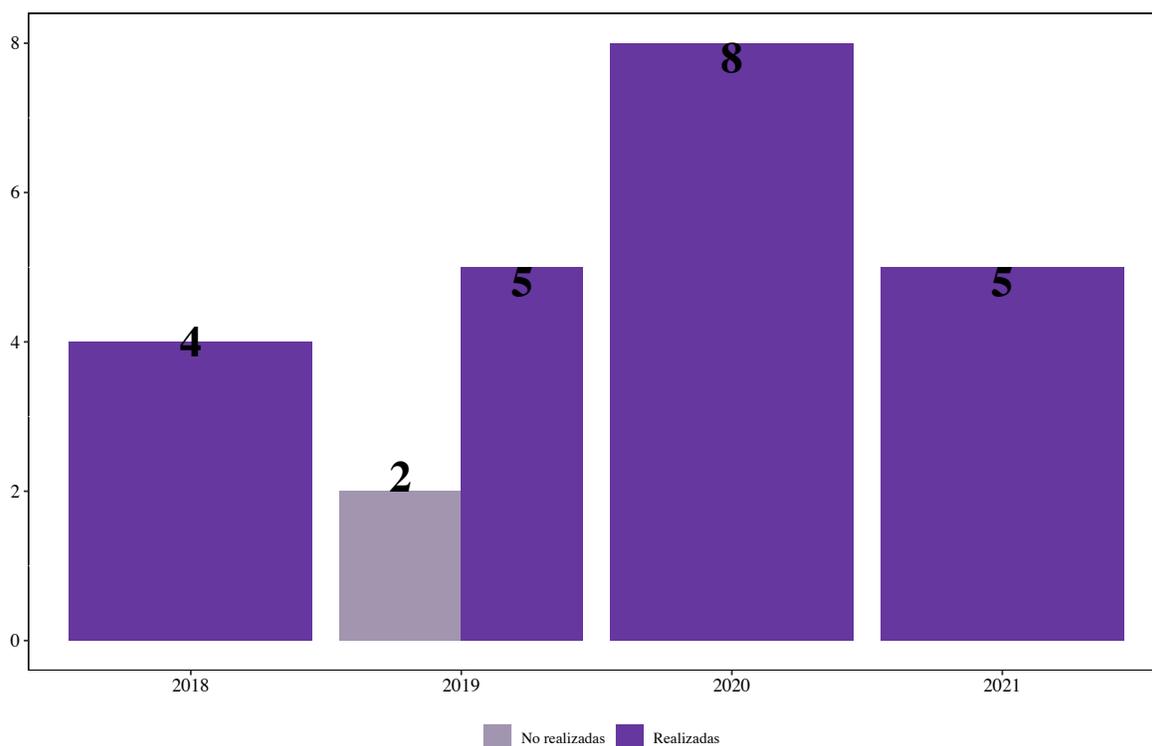
En 1983 se creó el INEGI asumiendo la función coordinadora de los Sistemas Nacionales de Estadística e Información Geográfica. Actualmente es reconocido en el artículo 26 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia (Cámara de Diputados, 2021).

El INEGI funciona a partir de la planeación de tres programas: Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Programa Nacional de Estadística y Geografía, y Programa Anual de Estadística y Geografía con proyecciones temporales distintas y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo. Dichos programas deben recabar datos de interés nacional con confidencialidad en su divulgación. Asimismo, dentro del INEGI existen cuatro Subsistemas Nacionales de Información: Demográfica y Social; Económica; Geográfica y del Medio Ambiente, y Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Es tarea del INEGI llevar a cabo actividades estadísticas y geográficas relativas al diseño, captación, producción, actualización, organización, procesamiento, integración, compilación, publicación, divulgación y conservación de la información de interés nacional. Por información estadística se entienden todos los resultados cuantitativos que resulten de la información de los fenómenos económicos, de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia, así como sociales y demográficos. Mientras que a la información geográfica corresponde la organización de datos relativos a las condiciones físicas y ambientales del territorio nacional.

En lo que se refiere al cumplimiento del PROTAL, el INEGI señala que en 2018 se tuvo el cumplimiento de todas las actividades comprometidas, en 2019 fueron realizadas 5 y solo 2 no fueron realizadas. Finalmente, para los años 2020 y 2021 se tuvo el cumplimiento del 100% de las actividades acordadas.

Gráfica 33. Actividades comprometidas del PROTAI realizadas y no realizadas por el INEGI, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

5.2.1.3. Archivo General de la Nación (AGN)

El funcionamiento del AGN se justifica en la Ley General de Archivos y Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación. Sus actividades recaen en un Órgano de Gobierno y en una Dirección General dividida en cinco subdirecciones: Preservación del Patrimonio Documental; Desarrollo Archivístico Nacional; Gestión, Acceso y Difusión del Patrimonio Documental; Administración; Asuntos Jurídicos y Archivísticos; y Tecnología de la Información y Comunicaciones.

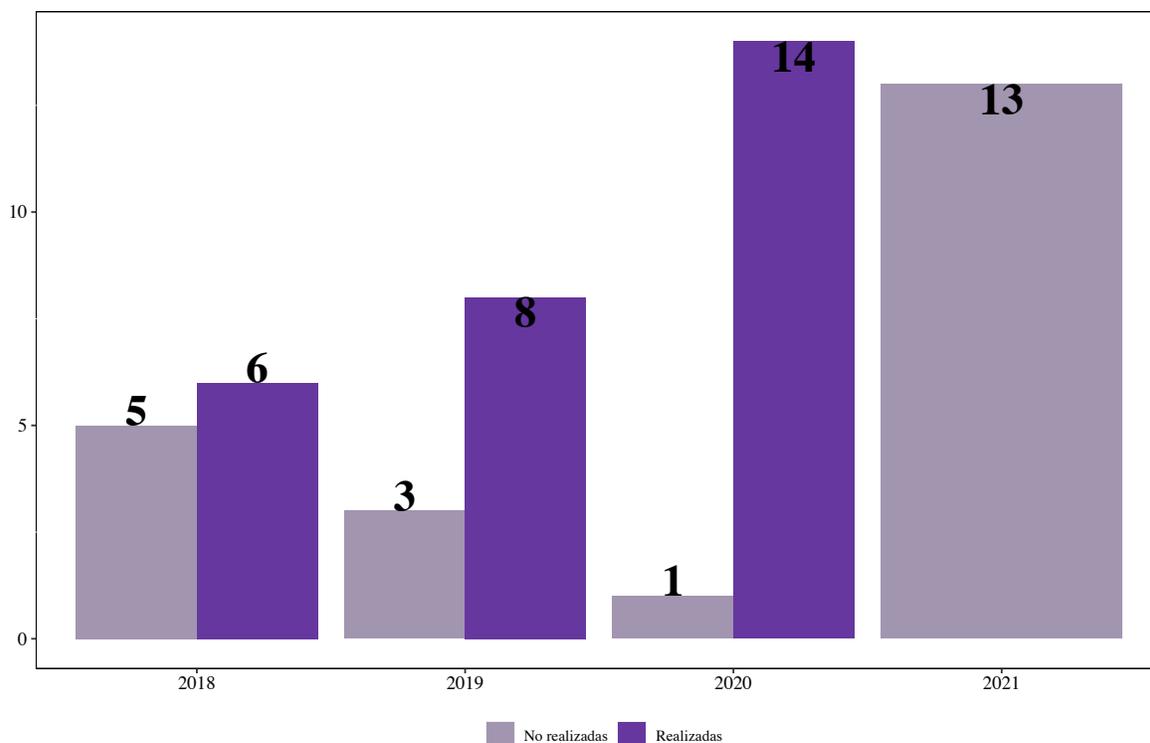
Desde las áreas coordinadoras del AGN, la máxima autoridad de cada sujeto obligado canaliza los documentos que deben ser archivados por el órgano autónomo, preservándolos tanto físicamente como en su contenido. El Órgano de Gobierno está integrado por un miembro de las instancias de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Cultura, de la Secretaría de la Función Pública y del Consejo

Nacional de Ciencia y Tecnología y celebra sesiones en las que se analizan y acuerdan asuntos relativos al cumplimiento del AGN.

De acuerdo con la Ley General de Archivos, le corresponde al órgano autónomo promover el uso de métodos y técnicas archivísticas encaminadas al desarrollo de sistemas de archivos que garanticen la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita de los documentos de archivo que poseen los sujetos obligados. Estos últimos entendidos como cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público.

En lo que se refiere al cumplimiento del PROTAI, el AGN señala que en 2018 fueron realizadas 6 actividades y 5 quedaron pendientes. En 2019 se efectuaron 8 y no se realizaron 3. en 2020 se realizaron 14 y solo 1 no fue realizada. Finalmente, en 2021 ninguna actividad comprometida pudo realizarse.

Gráfica 34. Actividades comprometidas del PROTAI realizadas y no realizadas por el AGN, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

5.2.1.4. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI)

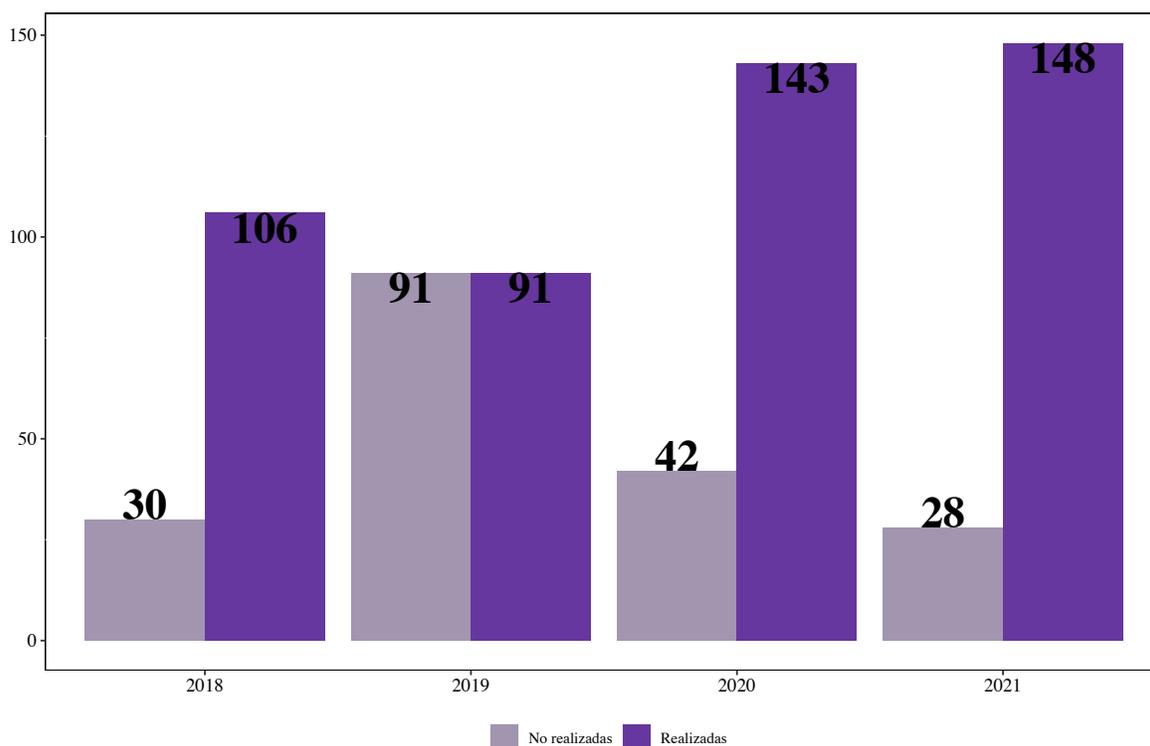
El desarrollo de la política nacional de transparencia en México tiene antecedentes en la Reforma Política de 1977 al adicionarse en el texto constitucional del artículo sexto la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, no fue hasta el año 2002 cuando, derivado de la transición política, se aprobó el primer instrumento normativo en la materia, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que dio pie a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), al cual se le otorgó autonomía administrativa y se le atribuyó la responsabilidad de la garantía del derecho de acceso a la información pública dentro del ámbito de la Administración Pública Federal (López Ayllón, 2016).

Posterior a la promulgación de la LFTAIPG se dieron dos procesos de reforma en los años 2007 y 2014. Esta última fue trascendental porque, además de sentar las bases mínimas para el ejercicio del derecho de acceso a la información y su garantía a nivel nacional, se otorgó autonomía constitucional al Organismo Garante a nivel federal, dando pie al INAI, como se le reconoce hoy en día.

De acuerdo con el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado A, fracción octava, el INAI tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En materia del cumplimiento del PROTAI, el INAI reporta que, para 2018, de las 136 actividades comprometidas, se realizaron 106 y quedaron pendientes 30. En 2019, de las 182 actividades comprometidas se realizaron 91 y faltaron por efectuarse también 91. Para el año 2020 se realizaron 143 actividades y no pudieron ejecutarse 42. Finalmente, para el año 2021 se reportaron 148 cumplidas y 28 quedaron pendientes.

Gráfica 35. Actividades comprometidas del PROTAI realizadas y no realizadas por el INAI, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

5.2.1.5. Descripción de las intervenciones analizadas según los estudios de caso definidos: análisis de los cuestionarios y grupos de enfoque

Como parte de la estrategia metodológica cualitativa se llevó a cabo un cuestionario. Este ejercicio complementa la parte panorámica de la evaluación cuantitativa y busca analizar y comparar los procesos internos que existen en las instituciones que forman parte del SNT para conocer la percepción y experiencias de servidoras y servidores públicos en torno a la implementación del PROTAI.

En general, los miembros del AGN, del INEGI, de la ASF y del INAI reportan un amplio cumplimiento de los objetivos del programa respecto a la generación, resguardo y protección de los archivos que se gestan en sus respectivas instituciones. De manera puntual, los integrantes del Consejo Nacional del SNT reportan diferentes acciones en torno a este rubro. Por ejemplo, en el INAI se aprobaron y publicaron los lineamientos para la administración de mensajes de correo electrónico institucional, se participa en la elaboración de la

metodología de gestión documental para los partidos políticos en coordinación con el AGN y se realizan revisiones de las leyes locales de archivos. Asimismo, en los últimos dos años se han implementado controles de archivo para la digitalización y reordenamiento de los archivos que tiene cada una de las direcciones generales:

“El INAI se encarga de la coordinación general del Sistema Nacional de Archivos. Por ende, manejamos mucha información que se reparte a los institutos nacionales. En el caso específico del INAI, se aprobaron y publicaron los lineamientos para la administración de mensajes de correo electrónico institucional y se participa en la elaboración de la metodología de gestión documental para los partidos políticos en coordinación con el AGN”.

“También se realizan revisiones de las leyes locales de archivos, se da formación constante y, al interior del Instituto, se tiene un control general de los correos que recientemente se está implementando; pero al mismo tiempo se está tratando de generar un sistema de archivos que busque digitalizar los expedientes que se tienen. Recientemente, en este año y en el pasado, se están implementando controles de archivo para la digitalización y reordenamiento de los archivos que tiene cada una de las direcciones generales”²⁴.

En ese tenor, el AGN ha estado trabajando en un sistema institucional de archivos automatizado; la ASF considera que tiene un manejo adecuado del uso, acceso y control de la documentación, y el INEGI reporta que cuenta con una dirección especializada en temas de archivo que gestiona bases de datos robustas y con un sistema integral de archivo a través del cual se gestionan básicamente todos los trámites del instituto. Sobre ello, sostienen:

“Contamos con fuertes bases en cuestión de materia de archivos. Nos concentramos mucho en el cumplimiento a cabalidad de la normatividad. Asimismo, nos enfocamos mucho en la parte de la sensibilización de nuestro personal. Tenemos una dirección encargada del archivo y diferentes enlaces en las diferentes áreas que tenemos dentro del Instituto, tanto digital como en físico. Asimismo, para la cuestión del PROTAI se han estado implementando las líneas de acción para darle más auge dentro de la institución. Contamos con un sistema integral de archivo en el cual básicamente todos los trámites y lo relacionado con la gestión del Instituto se maneja a través de este sistema”²⁵.

²⁴ Participación del INAI en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

²⁵ Participación del INEGI en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

Lo anterior se coloca como un caso de éxito para la totalidad del SNT en tanto muestra que, si bien aún falta por consolidar un amplio sistema de gestión, resguardo y protección de archivos, dichas instituciones han incorporado las directrices que presenta la Ley General de Archivos aprobada por el Congreso de la Unión en 2018.

En sintonía con lo anterior, las y los funcionarios del AGN, INEGI, INAI y ASF señalan que los recursos presupuestarios y humanos con los que cuenta su institución le permiten una adecuada gestión de archivos y cumplimiento de la normatividad vigente. De manera puntual, las personas de la ASF consideran que sus recursos son muy adecuados dada la naturaleza jurídica de la institución, la cual requiere una gestión documental puntual y muy organizada puesto que dentro de la evidencia documental se encuentran los resultados de actividades sustantivas en torno a la revisión de la cuenta pública. Sobre la suficiencia de recursos, refieren:

“Son muy adecuados. La naturaleza de las funciones de la ASF requiere una gestión documental puntual y muy organizada dado que es dentro de la evidencia documental donde se encuentran los resultados de nuestras actividades sustantivas y también es como podemos activar las diversas consecuencias que se derivan de ellas”²⁶.

Por parte del INEGI se considera que hace falta trabajar más en este aspecto y que han apostado más a la capacitación y sensibilización de servidores públicos en torno al tema de archivos:

“Vamos por buen camino, nos hace falta trabajarlo más; sin embargo, gracias a las capacitaciones hemos avanzado bastante en esta temática. Conuerdo en que falta más impulso y apoyo por parte de las instituciones. Estamos pegándole más al punto de la sensibilización mediante las capacitaciones a los servidores públicos”²⁷.

E INAI también reporta la promoción de capacitaciones y acompañamiento a otras instituciones para procurar este tema. Por último, el AGN reporta que se ha allegado de recursos humanos competentes para la adecuada gestión de documentos, pero que en materia de presupuesto sí hay restricciones, lo cual limita nuevas funciones como el seguimiento al Sistema Nacional de Archivos. Sobre ello nos refieren:

²⁶ Participación de la ASF en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

²⁷ Participación del INEGI en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

“El AGN se ha allegado de recursos humanos competentes para la adecuada gestión documental, y en materia de presupuesto sí hay limitaciones. Es un tanto complicado y limitado sobre todo debido a que se asignan nuevas funciones como el seguimiento del Sistema Nacional de Archivos”²⁸.

Al respecto, una posible conjetura que nos muestran estos datos es que una adecuada asignación presupuestaria, en paralelo con los recursos humanos suficientes y con formación de capacidades, son sólidos elementos que coadyuvan al debido cumplimiento de sus encomiendas legales. Por tal motivo, un presupuesto adecuado y contar con los recursos humanos necesarios se convierten en dos variables relevantes a considerar en el cumplimiento de la gestión de archivos.

Los integrantes del SNT a nivel federal tienen la obligación normativa e institucional de apearse a derecho y cumplir de forma adecuada sus encomiendas constitucionales. Para ello, es fundamental que su actuar y toma de decisiones estén orientadas por el principal instrumento legislativo en materia de transparencia y el derecho a saber, como es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De acuerdo con la percepción de las y los participantes de los grupos de enfoque, El INEGI, la ASF y el AGN son instituciones que muy frecuentemente consultan este instrumento legislativo, incluso por encima del propio INAI. Cuando se les cuestionó sobre la frecuencia con la que consultan la Ley, los miembros del SNT del nivel federal sostienen que:

- **AGN:** “Cada vez que recibimos una solicitud de acceso a la información y cualquier duda relacionada con el sistema institucional. Se puede decir que diario”.
- **INEGI:** “A diario la tenemos que consultar. Tanto para la atención de solicitudes como para las obligaciones de transparencia. Tenemos la obligación de tenerla a la mano en conjunto de nuestros lineamientos internos. Diario utilizamos la ley y diario la utilizamos en las diversas áreas del Instituto”.
- **ASF:** “Por principio y apegado a la normatividad, la ley tiene que ser el principio referente para la satisfacción del DAI. Sería imposible darle satisfacción si no está fundado en la ley y

²⁸ Participación del AGN en el Grupo Focal del PROTAI y PRONADATOS llevado a cabo el 14 de noviembre de 2022.

demás normatividad aplicable. La respuesta muy difícilmente sería distinta a muy frecuentemente, cualquier acto debe estar fundado y motivado en este marco normativo”²⁹.

Las personas de las instituciones pertenecientes al SNT en el nivel federal que participaron en los *focus groups* sostuvieron que sus recursos humanos y presupuestales son suficientes para cumplir de forma óptima sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Respecto al cumplimiento de las obligaciones de transparencia estipuladas tanto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la ASF, el INEGI, el INAI y el AGN cumplieron al 100% con sus obligaciones en materia de transparencia para el año 2021, de acuerdo con la verificación realizada por el INAI en ese periodo.

Las instituciones del nivel federal pertenecientes al SNT coinciden en que, para cumplir de forma efectiva el derecho a saber, los aspectos más importantes son el conocimiento del marco normativo y tener la suficiencia presupuestal para implementarlo. Asimismo, consideraron que contratar personal especializado y el diseño de sistemas de acción cobran importancia para garantizar el derecho a saber.

Lo anterior pone el acento en la importancia de que exista una sinergia entre las encomiendas normativas que diseñan los legisladores y las legisladoras con el presupuesto necesario para ejecutarlo de manera óptima. Más aún si se trata de la garantía, protección y fomento de un derecho humano fundamental como es el derecho de acceso a la información pública. En este sentido, el fortalecimiento de capacidades institucionales se vuelve crucial para un amplio y eficaz desempeño de los organismos mencionados.

Una de las perspectivas más relevantes para contar con una robusta implementación de políticas de transparencia y garantía efectiva del derecho a saber es la instauración de un gobierno abierto, donde la transparencia, participación y colaboración sean los ejes para mejorar el desempeño de los gobiernos en el marco democrático. Por tal motivo, la relevancia

²⁹ Participaciones del AGN, el INEGI y la ASF en el Grupo Focal del PROTAI y en el Grupo Focal PRONADATOS llevados a cabo el 3 y 14 de noviembre de 2022.

de construir esquema de co-creación entre sociedad y gobierno constituye un anclaje fundamental para fortalecer políticas públicas de alto impacto.

Con base en este panorama, en las instituciones del nivel federal pertenecientes al SNT se sostiene que lo más importante para configurar un esquema de gobierno abierto es contar con robustas capacidades institucionales sustentadas en solvencia presupuestaria para dar atención a las necesidades sociales en materia de transparencia.

Existe además la necesidad de construir instrumentos de transparencia proactiva; es decir, publicar información adicional a la que establecen como mínima los artículos 70 al 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Al respecto, las instituciones pertenecientes al SNT del nivel federal señalan que, frente a la construcción de mecanismos de transparencia proactiva, lo más relevante es la difusión y conocimiento del marco normativo de la transparencia. Esto fue enunciado por funcionarios del AGN y del INAI. No obstante, en la ASF se sostiene que la generación de diagnósticos sobre posible información de interés público es crucial para detectar esas demandas de información adicionales a la ley. Por su parte, en el INEGI se considera la necesidad de construir áreas específicas para instrumentar acciones de transparencia proactiva.

Las instituciones pertenecientes al SNT en el nivel federal sostienen que la implementación de procesos de digitalización y desarrollo tecnológico son muy necesarios para un mejor y efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Asimismo, algo en lo que coincidieron es que, previo a un sistema de digitalización, es necesario contar con un adecuado sistema de gestión documental para sustentar de manera física y bien ordenada los archivos que se publicitan; además argumentaron que aun sin las facilidades digitales para promover el DAI, esto no debe ser un obstáculo o pretexto para garantizar este derecho, puesto que hay muchas instituciones que no tienen una infraestructura tecnológica tan desarrollada y, sin embargo, tienen la obligación y lo hacen de manera cotidiana. Sobre esto, miembros del SNT señalan que:

“Yo creo que necesario para el cumplimiento efectivo del DAI en este momento no lo es, es decir, sí podemos dar cumplimiento efectivo sin la necesidad del desarrollo tecnológico. Prueba de ello es que hay muchas instituciones que no tienen una infraestructura tecnológica tan desarrollada y, sin embargo, tienen la obligación y lo hacen, el garantizar el DAI en el

cotidiano. Habría que ver en qué sentido se hace este planteamiento, que es lo que hay que entender para estos procesos de digitalización”³⁰.

En los cuatro organismos se coincidió en que las capacidades institucionales son cruciales para favorecer dos rubros: (1) cumplir con las obligaciones de transparencia comunes y específicas; y (2) garantizar el derecho de acceso a la información pública. En este aspecto, es necesario enfatizar que la categoría de capacidad institucional nos refiere a dimensiones como un adecuado marco normativo, suficiencia presupuestal y recursos humanos capacitados, así como el diseño de diagnósticos de atención para mejorar la efectividad de las instituciones encargadas de garantizar el derecho a saber.

La coordinación interinstitucional también es crucial para la implementación del PROTAI. Al respecto, las instituciones del nivel federal pertenecientes al SNT señalan de forma unánime que el diseño de programas y políticas nacionales en paralelo al suministro adecuado de fondos presupuestales, son elementos angulares imprescindibles para la colaboración interinstitucional. En adición, la capacitación de personal con el perfil técnico idóneo, la firma de convenios y la difusión de actividades institucionales también son aspectos importantes para coadyuvar a una sólida coordinación interinstitucional.

Las personas entrevistadas de la ASF y el INAI consideraron que la creación de espacios de diálogo y de instancias de coordinación como el SNT son de suma importancia, pues permiten ampliar los alcances de las políticas en los tres órdenes de gobierno y consolidar políticas de corte nacional, así como homologar instrumentos normativos para integrar las acciones de los Organismos Garantes hacia un mismo objetivo. En este rubro, servidores públicos del INAI refieren que:

“En términos generales y, desde nuestra perspectiva, la integración de las diversas instituciones públicas en materia de transparencia se encuentra todo el tiempo en crecimiento. Desde el INAI realizamos foros, conferencias y espacios de diálogo con otras instituciones públicas en la materia, aunque sin duda pensamos que la mayor integración se da y debe ocurrir al interior del SNT”.

“Un sistema de tal carácter es importante porque permite homologar las distintas prácticas de los diversos institutos, y un ejemplo de esta clase de integración es la semana nacional de

³⁰ Participación de la ASF en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

transparencia, que justamente representó un espacio de diálogo constructivo para la mayor satisfacción de la transparencia y el acceso a la información. Entre otras cosas, el SNT busca la homologación normativa, la homologación en términos de archivos, pero sin duda creemos que, si hay una integración, lo ideal es que se dé al interior de un sistema mucho más homogéneo como lo es el SNT”³¹.

Asimismo, desde el punto de vista del INAI y del INEGI, la difusión y promoción de actividades institucionales y de suscripción de convenios también son espacios informales que permiten entablar conversaciones entre servidores públicos y ciudadanía, lo cual posteriormente se convierte en puentes de interacción y sinergia para retroalimentar el trabajo que se realiza en materia de transparencia y derecho de acceso a la información. En esta tesitura, miembros del INEGI sostienen que:

“Son un conjunto de acciones que van de la mano. Primeramente, tener un suministro adecuado de fondos presupuestales, el cual nos va a permitir tener una capacitación del personal encargado; contar con convenios de colaboración entre sujetos obligados, y con todo esto poder diseñar políticas nacionales para poder incentivar la transparencia y el acceso a la información; y una difusión y promoción de estas actividades institucionales que tenemos, tanto dentro de la institución como con la sociedad en general”³².

5.2.2. El PROTAI en los Organismos Garantes de las entidades federativas: los casos de Ciudad de México, Sonora, Colima, Morelos, Durango y Tlaxcala

El derecho de acceso a la información como derecho fundamental y las políticas públicas de transparencia como principales instrumentos para su materialización han cobrado suma relevancia como elementos indisolubles de la democracia mexicana. Desde 1977, a través del proceso de la reforma política, se adicionó al artículo sexto constitucional la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. A partir de ese momento, la transparencia y el acceso a la información pública han transitado por un amplio proceso de cambio y reforma.

³¹ Participación del INAI en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

³² Participación del INEGI en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

El año 2014 fue el más reciente gran marco de cambios y propuestas que derivó en la generación de una amplia gama de instrumentos de la política de transparencia para favorecer la garantía oportuna del derecho de acceso a la información pública. Dentro de esta gran variedad de acciones destaca la promulgación de LGTAIP, la instauración del SNT y la elaboración y puesta en marcha del PROTAI.

La finalidad de este apartado es describir y analizar la implementación del PROTAI en los Organismos Garantes de la Ciudad de México, Sonora, Colima, Morelos, Durango y Tlaxcala. Para ello, primero se presenta una descripción densa de cada Organismo Garante, haciendo énfasis en su figura jurídica, ley reglamentaria, resultados de evaluaciones previas en la materia y sus actividades cumplidas en el marco del PROTAI. En segundo lugar, se analizan, en perspectiva comparada, las respuestas del cuestionario en línea dirigido a los enlaces institucionales del PROTAI en los OG de las entidades federativas seleccionadas con la finalidad de conocer su percepción y experiencias.

5.2.2.1. Ciudad de México

El principal instrumento normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública en la Ciudad de México es la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX) es el Organismo Garante de la Ciudad de México en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales. La Constitución Política de la Ciudad de México no reconoce de manera explícita la Autonomía Constitucional del Instituto, por lo cual, su naturaleza jurídica se sustenta en el reconocimiento establecido por la Ley General.

De acuerdo con el artículo 38 de la ley vigente en la entidad, el INFOCDMX se conforma por el Pleno, un Comisionado Presidente, las unidades administrativas que el Pleno determine en su Reglamento Interior o por Acuerdo y un Órgano Interno de Control. Asimismo, siguiendo los artículos 39, 40, 43 y 44 de la Ley de Transparencia de la Ciudad de México, el Pleno del INFOCDMX está integrado por siete Comisionados Ciudadanos que serán representantes de la sociedad civil y durarán en su encargo un periodo de siete años sin posibilidad de reelección. El Pleno está presidido por una Comisionada o Comisionado

Ciudadano que durará en su encargo tres años, sin posibilidad de reelección, y será designada o designado por mayoría de votos de las y los comisionados (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2016, pp. 15-18).

Los antecedentes en materia de política de transparencia y acceso a la información se remontan al entonces Distrito Federal, que fue uno de los primeros estados en contar con una ley de transparencia, la cual se publicó en 2003 (Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, s/f). Asimismo, el primer Organismo Garante en materia de transparencia en la entidad se estableció a través del Decreto de creación del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de octubre de 2005.

Esta distinción por progresar en materia de transparencia y acceso a la información da cuenta de por qué esta entidad ha destacado durante años; por ejemplo, “a finales de 2006 solo cinco estados del país cumplían con estándares internacionales en materia de leyes de transparencia y acceso a la información pública: el Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua, Jalisco y Campeche” (González, 2006 en Guerrero, 2010, p. 284).

En consonancia con el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental el 20 de julio de 2007, se buscó armonizar a nivel nacional las diferentes leyes estatales de transparencia y corregir la disparidad en el ejercicio de este derecho, por lo que el 28 de marzo de 2008 se emitió una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la cual estuvo vigente durante ocho años hasta la publicación de la más reciente Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (LTAIPRCCDMX) el 6 de mayo de 2016.

Un elemento distintivo de este instituto y su respectiva ley es que vinculan la transparencia y el acceso a la información pública como insumos para promover la rendición de cuentas promoviendo así un proceso de atención integral al uso de la información como mecanismo para exigir a las y los servidores públicos explicaciones sobre sus acciones y decisiones, así como la capacidad de sancionarles cuando sus conductas infringen las leyes.

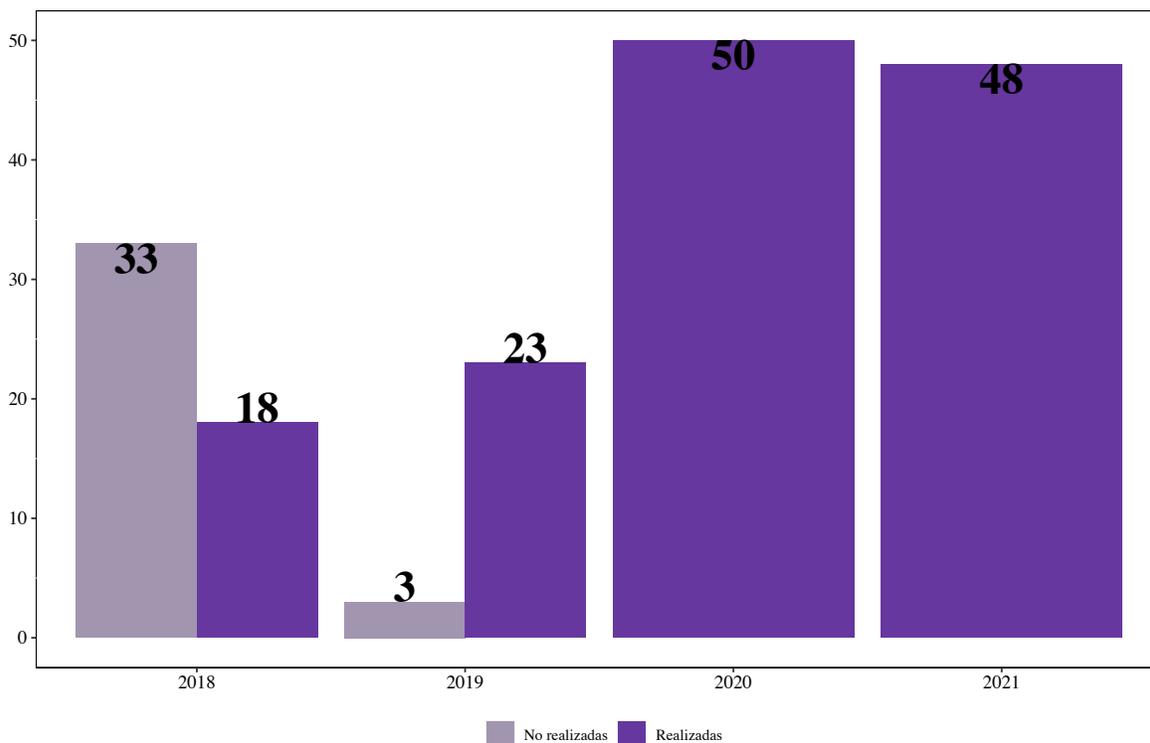
Existen estudios y evaluaciones sobre las capacidades y el papel del INFOCDMX en el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información. Al respecto, estudios como

el de García (2021) realiza un análisis basado en respuestas de solicitudes de información dirigidas a sujetos obligados y Organismos Garantes de todas las entidades federativas del país. En este caso, la investigación dio cuenta que la política de transparencia y acceso a la información en el caso de la Ciudad de México, aun con su posición como capital del país, no presenta un desempeño pleno en términos de acceso a la información (García 2021, p. 158).

Esto coincide con la Evaluación Nacional de los Organismos Garantes del Derecho a la Información (ENOGDAI) 2020 realizada por Artículo 19, la cual indica que el INFOCDMX no impuso sanciones ni medidas de apremio durante 2019. Respecto a 2017, el entonces INFODF no proporcionó información accesible y se ubicó en el 4º lugar de recursos de revisión interpuestos a nivel nacional; sin embargo, el Organismo Garante solamente resolvió el 67.69% (3,683 de 5,441) de ellos, lo cual permite inferir una fuerte desconexión entre las capacidades del Organismo Garante y la implementación de la política de transparencia y acceso a la información.

En materia del cumplimiento del PROTAI, el INFOCDMX señala que, para 2018, de las 51 actividades acordadas se ejecutaron 18 y quedaron pendientes 33. En 2019 se realizaron 23 actividades y solo faltaron 3 de concretarse. Por su parte, en 2020 y 2021 se cumplió el 100% de los objetivos seleccionados en este programa.

Gráfica 36. Actividades comprometidas del PROTAI realizadas y no realizadas por el Organismo Garante de la Ciudad de México, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

5.2.2.2. Sonora

El principal instrumento normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública en Sonora es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado. El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI) es un organismo público autónomo integrado por un Pleno con tres Comisionados o Comisionadas Propietarios, quienes durarán en su encargo siete años y no podrán ser reelectos.

El ISTAI tiene como misión “consolidarse como el Órgano autónomo y garante en el Estado de Sonora, del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, fomentando la cultura de la transparencia, en un marco de participación ciudadana y en la promoción de un gobierno abierto a la comunidad.” (Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2022).

De acuerdo con la ENOGDAI 2020, durante 2019 se presentaron 1,100 recursos de revisión ante el ISTAI, que resolvió 1,098 de ellos. El porcentaje de resoluciones emitidas respecto a recursos interpuestos alcanzó el 99.82%. Asimismo, de los 199 sujetos obligados de la entidad, 47 habían cumplido con el 100% de sus obligaciones de transparencia, 105 presentaban incumplimientos parciales y 47 presentaron un incumplimiento total de sus obligaciones, siendo los ayuntamientos y sindicatos los que más incumplieron (Artículo 19, 2020).

Esto coincide con los resultados de García (2021), quien detalla que los sujetos obligados de Sonora emprenden acciones de transparencia no focalizadas, sino genéricas, que dan cuenta de la responsabilidad que tiene el Organismo Garante en materia de transparencia y de difusión del derecho de acceso a la información a través de internet. Finalmente, sobre las actividades comprometidas del PROTAI, este Organismo Garante no reporta cumplimiento de ninguno de los compromisos de este programa.

5.2.2.3. Colima

El principal instrumento normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública en Colima es La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima (INFOCOL) es el Organismo Garante a nivel local en la materia. La Constitución estatal reconoce en su artículo treceavo, apartado B, que *el Instituto se constituirá como un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio [...]*.

De acuerdo con los artículos 75 y 82 de la Ley de Transparencia de Colima, el Organismo Garante está integrado por tres Comisionados o Comisionadas que durarán en su encargo seis años. El Comisionado Presidente o Comisionada Presidenta será electa por el voto de las y los Comisionados y permanecerá en su encargo un periodo de tres años (Honorable Congreso del Estado de Colima, 2016, pp. 48-55). Un rasgo particular de esta ley de transparencia es que resalta la facultad que tiene el organismo para allegarse de recursos para procurar la

difusión de los derechos de acceso a la información públicas y protección de datos personales con la intención de coadyuvar a un idóneo cumplimiento de sus objetivos y programas (Congreso del Estado de Colima, 2022).

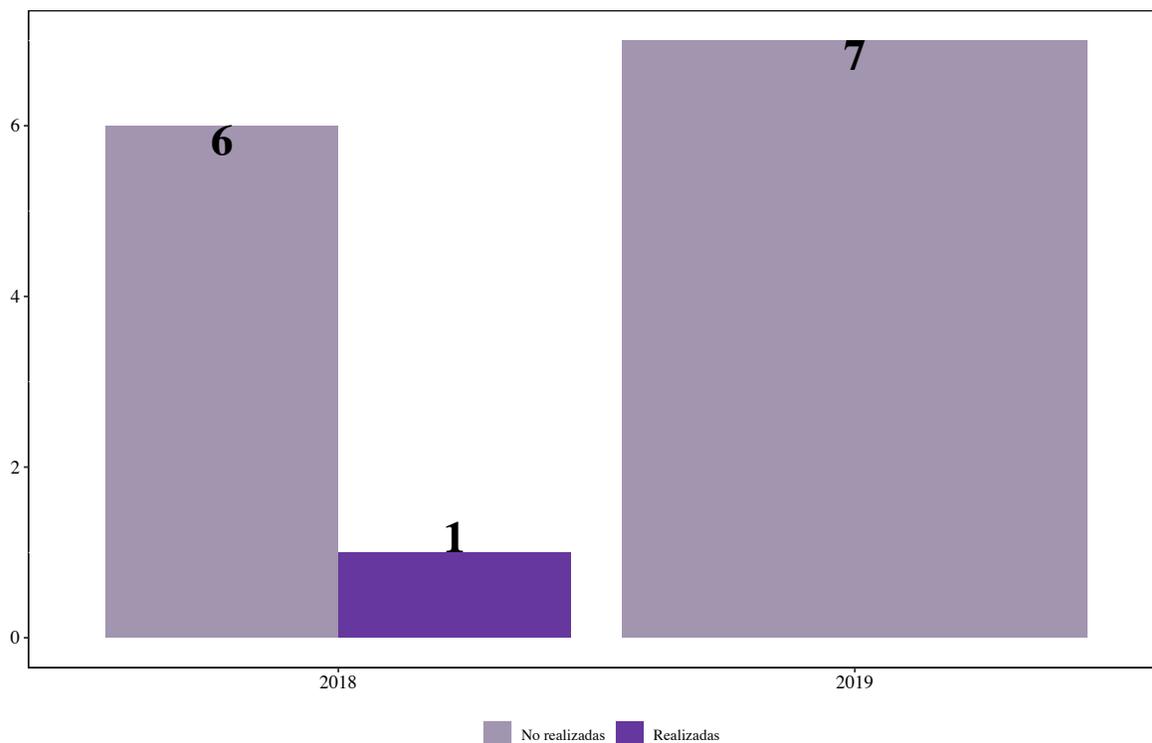
La primera ley de transparencia en el estado de Colima se expidió en el año 2003 y su primer Organismo Garante se denominó Comisión Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En términos normativos, la entidad es un caso particular, pues fue uno de los estados que, en el marco de la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicó de manera ex temporánea su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública con un retraso de 25 días.

Un rubro distintivo de la ley estatal de transparencia es que contiene un capítulo particular sobre el gobierno abierto en el que establece que el Organismo Garante coadyuvará con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas de apertura gubernamental; además, define atribuciones específicas en la materia (Congreso del Estado de Colima, 2022).

La ENOGDAI 2020 reportó que en Colima se presentaron 497 recursos de revisión durante 2019, de los cuales el INFOCOL resolvió 433, lo que equivale al 87.12% del total. El Organismo Garante también indicó que verificó a 129 de sus 208 sujetos obligados, de los cuales solo el 17% cumplió con la totalidad de sus obligaciones en materia de transparencia, sobre todo en lo que refiere a la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia y a los portales de transparencia de los sujetos obligados (Artículo 19, 2020). La ENOGDAI destaca que lo que podría fortalecer las acciones del Organismo Garante es que los poderes Legislativo y Ejecutivo destinen más recursos para la promoción y defensa de los derechos de acceso a la información, dado el incipiente nivel de recursos financieros con los que cuenta el INFOCOL.

En lo que se refiere al cumplimiento del PROTAI, el INFOCOL sostiene que, en el año 2018 de las 7 actividades comprometidas, cumplió una y dejó pendientes 6, mientras que en 2019 no realizó ninguna de las 7 actividades consideradas.

Gráfica 37. Actividades comprometidas del PROTAI realizadas y no realizadas por el Organismo Garante de Colima, 2018-2019



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

5.2.2.4. Morelos

El principal instrumento normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública en Morelos es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. El Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE) es el Organismo Garante a nivel local en la materia. La Constitución estatal reconoce al IMIPE como un organismo público autónomo y la Ley de Transparencia de Morelos, en su artículo 14, se establece que el Instituto se integrará por tres comisionados, los cuales durarán en su encargo siete años; por su parte, la elección del Comisionado Presidente o Comisionada Presidenta se dará a través del voto de los mismos, y durará en su encargo dos años con posibilidad de ampliar su duración un año más en caso de reelección (Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, 2016, p.21).

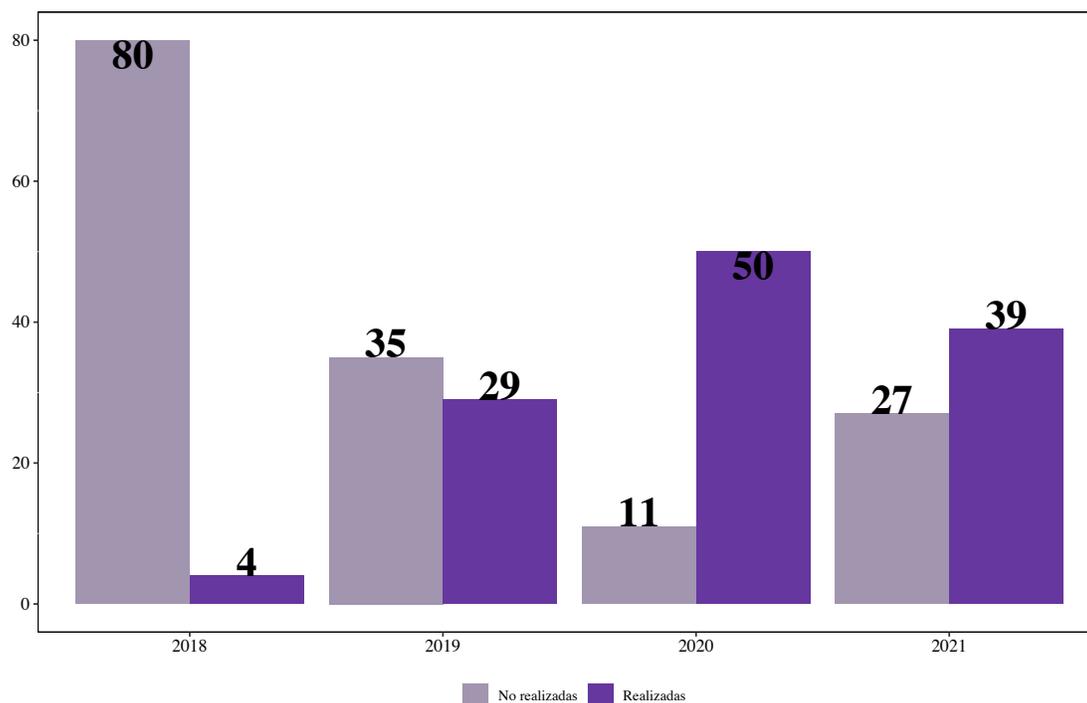
Como Organismo Garante, el IMIPE se distingue del resto de institutos del país por sus atribuciones explícitas en materia estadística, pues cuenta con una Coordinación de Encuestas y Análisis Estadístico, que es la encargada de planear, desarrollar, controlar y

evaluar el Programa de Sondeos y Encuestas para Entidades Públicas, Partidos Políticos y Sociedad Civil en materia de percepción social; asimismo, publicar los resultados de las herramientas de evaluación.

La ENOGDAI 2020 indicó que el IMIPE, a pesar de haber registrado 703 recursos de revisión en los cuales se indicaba una irregularidad que amerita la imposición de una sanción, no impuso sanciones. Asimismo, el Organismo Garante indicó haber resuelto el 40% de las 439 denuncias por incumplimiento de las obligaciones de transparencia que fueron interpuestas por particulares durante 2019, pero no indicó si estas fueron resueltas a favor o en contra de la persona solicitante (Artículo 19, 2020). Al respecto, destaca que el 60% de esas denuncias no recibieron atención por parte del Organismo Garante.

En materia de cumplimiento del PROTAI, en 2018 el IMIPE dejó más actividades pendientes de realizarse que actividades efectuadas, 80 y 4 respectivamente. En 2019 se continuó con esa tendencia, pero ahora no realizando 35 y solo cumpliendo 29. Para 2020 se tiene el mejor año de realización de las actividades comprometidas con 50 llevadas a cabo y 11 pendientes. Para el 2021 se realizaron 39, quedando en espera de implementarse 27.

Gráfica 38. Actividades comprometidas del PROTAI realizadas y no realizadas por el Organismo Garante de Morelos, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

5.2.2.5. Durango

El principal instrumento normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública en Durango es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. El Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IDAIP) es el Organismo Garante a nivel local en la materia, con autonomía constitucional. De acuerdo con la Ley de Transparencia de Durango, en su artículo 31, el Instituto contará con un Consejo General, el cual estará integrado por tres comisionados o comisionadas, quienes designarán entre sí al Comisionado Presidente o a la Comisionada Presidenta. La duración de las y los comisionados no excederá los siete años y no habrá posibilidad de reelección (Congreso del Estado de Durango, 2016, p.13).

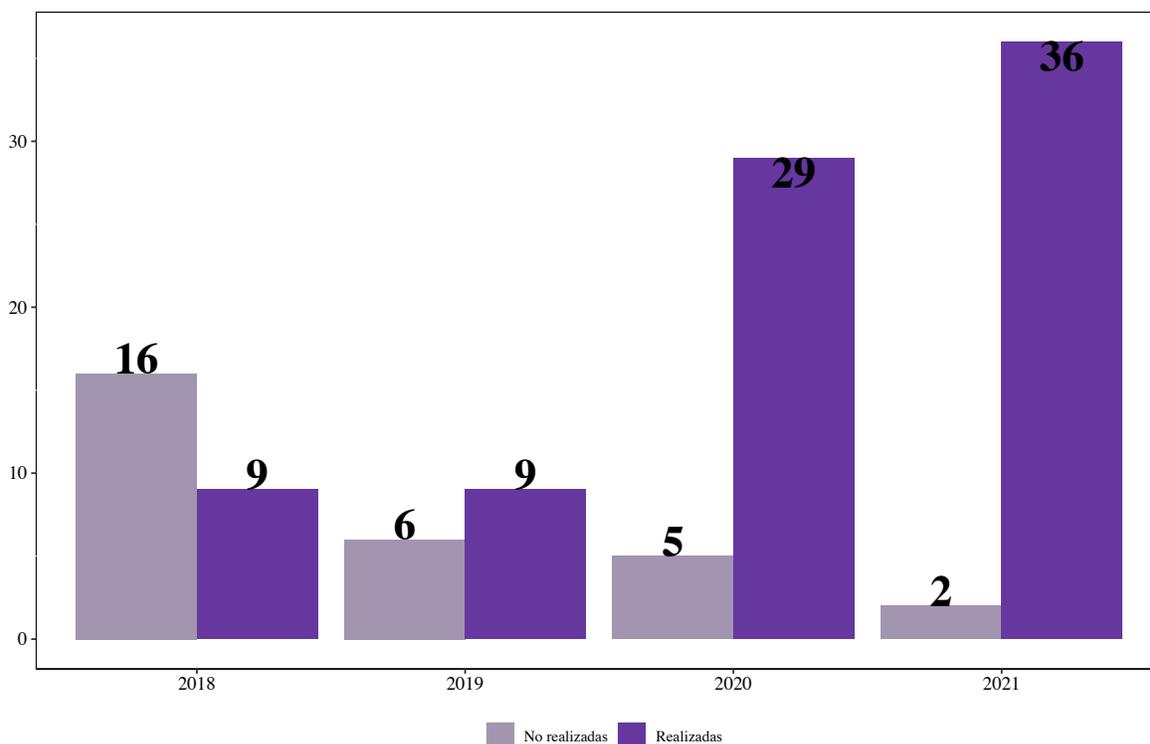
La primera ley en materia de transparencia en la entidad fue publicada en 2003. Algo característico de esta primera ley en la materia es que no había establecido la obligación de hacer pública la información relativa al manejo de los recursos públicos ni del presupuesto (Guerrero, 2010, p. 284). Actualmente, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango no menciona de manera expresa la autonomía constitucional de su Organismo Garante, sin embargo, sí es reconocido en el artículo 130 de la Constitución Política del Estado (H. Congreso del Estado de Durango, 2020).

De acuerdo con la ENOGDAI 2020, durante 2019 se interpusieron 597 recursos de revisión, de los cuales el IDAIP resolvió 569, lo que equivale al 95.31% del total. Este es un porcentaje considerablemente elevado; sin embargo, el 71% de las resoluciones desecharon o sobreseyeron el recurso de revisión, es decir, solamente 21 (3.69%) confirmaron la respuesta del sujeto obligado, 53 (9.31%) la revocaron y 91 (15.99%) la modificaron. En contraste, 198 (34.80%) resoluciones sobreseyeron el recurso de revisión y 206 (36.20%) lo desecharon. Durante ese mismo año se interpusieron 126 denuncias por incumplimiento de las obligaciones de transparencia, de las cuales 110 (87.3%) fueron resueltas por el IDAIP durante ese mismo año (Artículo 19, 2020).

De acuerdo con el análisis de García (2021), en la entidad comenzaron a registrarse algunos intentos adicionales de focalizar las acciones en materia de promoción de la transparencia por parte de sus sujetos obligados, como es el caso de lo que reportan la Secretaría de Finanzas y Administración y el Poder Judicial sobre cursos de capacitación y difusión de un

nuevo portal web que contabiliza las visitas recibidas. Por otra parte, el IDAIP refiere que, en materia de cumplimiento del PROTAI, para el año 2018 no se realizaron 16 de las actividades acordadas y se efectuaron solo 9. Para el año 2019 se realizaron 9 y quedaron pendientes 6. Para los años 2020 y 2021 la tendencia tuvo un cambio drástico, esto al realizar la mayoría de los objetivos comprometidos.

Gráfica 39. Actividades comprometidas del PROTAI realizadas y no realizadas por el Organismo Garante de Durango, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

5.2.2.6. Tlaxcala

Con base en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (IAIPTLAX) es un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. De acuerdo con la Ley de Transparencia de Tlaxcala, en sus artículos 30 y 32, el Consejo General del Instituto estará conformado por tres comisionados/as; la selección del Comisionado Presidente o Comisionada Presidenta se dará a través de los/as mismos/as

comisionados/as y será rotativa cada año (Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 2021).

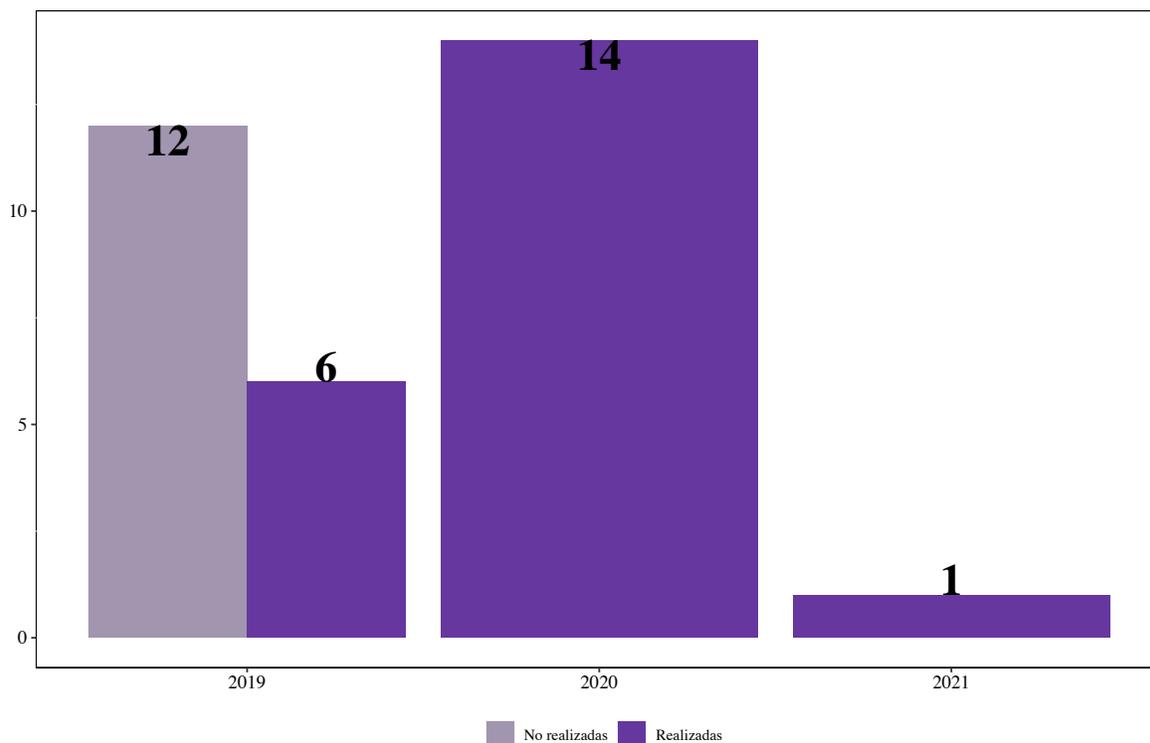
Un rasgo particular del IAIPTLAX es que la ley local que lo regula concibe la figura de los Comisionados suplentes, aspecto que no se replica en los casos hasta ahora descritos. Asimismo, se establece en los artículos 37 y 38 de la ley de transparencia local que el IAIPTLAX contará con la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus atribuciones y que el Congreso del Estado le deberá otorgar un presupuesto adecuado y suficiente para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley (Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 2021).

De acuerdo con la ENOGDAI 2020, durante 2019 se presentaron 552 recursos de revisión ante el IAIPTLAX. De estos, el Organismo Garante resolvió solamente 43, lo que equivale a 7.79% del total. Esta es la proporción más baja de recursos de revisión resueltos registrada a nivel nacional en la presente edición de la ENOGDAI.

Por otra parte, el IAIP Tlaxcala solicitó un presupuesto de 26.14 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2019, pero le fueron asignados un total de 13.06 millones (lo que equivalía a 14.05 millones a precios de 2020). Lo anterior significa que solamente le fue asignado 52.04% del presupuesto que solicitó.

Finalmente, el IAIP señala que, en materia de cumplimiento del PROTAI, en 2019 no fueron realizadas 12 de las 18 actividades comprometidas. Mientras tanto, para los años 2020 y 2021 su nivel de cumplimiento de las actividades comprometidas fue de 100%.

Gráfica 40. Actividades comprometidas del PROTAI realizadas y no realizadas por el Organismo Garante de Tlaxcala, 2019-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2019, 2020 y 2021.

5.2.2.7. Descripción de las intervenciones analizadas según los estudios de caso definidos: análisis de los cuestionarios y grupos de enfoque

Como parte de la estrategia metodológica cualitativa se llevó a cabo un cuestionario. Este ejercicio complementa la parte panorámica de la evaluación cuantitativa y busca analizar y comparar los procesos internos que existen en los Organismos Garantes de las entidades federativas seleccionadas para conocer la percepción y experiencias de servidoras y servidores públicos en torno a la implementación del PROTAI.

Las personas del INFOCDMX, IMIPE e IDAIP que resolvieron el cuestionario coincidieron en que existe una adecuada gestión de archivos en su institución. Por su parte, el personal del IAIPTLAX, del INFOCOL y del ISTAI comentaron que existe una gestión de archivos poco adecuada para el cumplimiento del PROTAI. Sobre este aspecto, las personas servidoras públicas del IAIPTLAX que participaron en el grupo de enfoque expresaron que:

“Tlaxcala tiene una implementación insuficiente en materia de archivos. Aquí todavía se hacen esfuerzos grandes, nos cuesta mucho dar de alta los inventarios electrónicos. No lo estamos privilegiando al cien por ciento”³³.

Es importante mencionar que para garantizar de mejor forma la transparencia y el acceso a la información se requiere una adecuada gestión de archivos, en tanto que muchos de los esfuerzos institucionales se suelen concentrar en las instancias de escala nacional, olvidando que los sujetos obligados en el ámbito subnacional generan y resguardan datos e información de alto valor público.

En materia presupuestaria y de recursos humanos, los organismos IDAIP, IMIPE e INFOCDMX sostienen que los recursos asignados son adecuados para cumplir con sus encomiendas legales. Por su parte en el IAIPTLAX, INFOCOL e ISTAI refieren que son poco adecuados. Al respecto, destaca la posible relación entre presupuesto adecuado y contar con los recursos humanos técnicos con el cumplimiento de las responsabilidades normativas. En tanto, todo cumplimiento efectivo de derechos requiere de un fondo presupuestal suficiente para poder garantizar el derecho a saber. En este caso, miembros de los Organismos Garantes sostienen lo siguiente:

- **IDAIP:** “En el caso de Durango, se cuenta con un área, una coordinación de gestión documental y archivo, y en conjunto con la unidad de capacitación se llevan a cabo capacitaciones a municipios foráneos. Con el resto de los sujetos obligados, el Poder Ejecutivo representa el 70%. Se ha ido avanzando en las distintas etapas, hemos pasado de las generalidades como la implementación del sistema institucional de archivos y hemos llegado a establecer un cuadro general de clasificación archivística y un catálogo de exposición documental”.
- **IAIPTLAX:** “No se cuenta con suficiente personal y recursos económicos. Hemos logrado homologar nuestra legislación a la legislación general y elevar al área de archivos a una dirección. Se ha logrado establecer nuestro sistema institucional de archivos, lo que ha permitido establecer nuestro catálogo de disposición documental y las fichas técnicas. En materia económica estamos muy cortos, es muy necesario el tema de contar con más recursos

³³ Participación del IAIPTLAX en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

económicos y humanos. No es suficiente para cumplir con las obligaciones en materia de archivos”³⁴.

Es indudable que para garantizar de manera eficiente el derecho de acceso a la información pública se necesita contar con conocimiento del andamiaje normativo de la transparencia en el país, tanto en sus leyes generales, federales y estatales. En consecuencia, las personas del IDAIP, IMIPE, INFOCDMX, INFOCOL e ISTAI sostienen que es muy recurrente la consulta de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Por su parte, solo IAPTLAX reporta que ocasionalmente suele consultar este marco normativo. En este rubro, miembros del IAIPTLAX sostienen que:

“Son específicamente algunos compañeros los que la consultan frecuentemente para llevar a cabo estas asesorías, principalmente aquellos que capacitan y asesoran a los ciudadanos. Se hace una consulta relativamente frecuente en atención a la necesidad que se tenga que atender”³⁵.

Para dar una atención adecuada al cumplimiento de las obligaciones de transparencia y a las solicitudes de información pública se requiere de un presupuesto adecuado para garantizar este derecho humano. Sobre ello, el INFOCDMX y el IDAIP sostienen que se cuenta con presupuestos adecuados. No obstante, el grueso de las personas entrevistadas del IAIPTLAX, IMIPE, INFOCOL e ISTAI reportan que son poco adecuados, lo que puede vulnerar el efectivo ejercicio del derecho a saber.

Lo anterior nos conduce a afirmar que las capacidades institucionales de los Organismos Garantes de las entidades federativas se pueden ver limitadas por no contar con presupuestos insuficientes para dar cumplimiento a los procesos de verificación de las obligaciones de transparencia, dar atención a las solicitudes de información y, de igual importancia, atender los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes en caso de inconformidad por las respuestas emitidas por los sujetos obligados.

Las personas entrevistadas de los Organismos Garantes sostienen que los factores más relevantes para garantizar de forma efectiva el derecho a saber son los siguientes: contar con

³⁴ Participación del IDAIP y el IAIPTLAX en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

³⁵ Participación del IAIPTLAX en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

conocimiento del marco normativo, suficiencia presupuestal, diseño de estrategias y planes de acción, y tener personal técnico especializado. Otro elemento relevante es fomentar la participación ciudadana como instrumento de gobernanza, tal y como lo expresaron las personas servidoras públicas del ISTAI y del IDAIP.

Sobre el tema de transparencia proactiva, las personas entrevistadas sostuvieron la importancia de la generación de diagnósticos sobre posible información de interés público que generan los sujetos obligados. Le sigue la necesidad de construir áreas específicas para instrumentar acciones de transparencia proactiva y, finalmente, la difusión y conocimiento del marco normativo de la transparencia. Sobre ello, servidores y servidoras públicas refieren lo siguiente:

- **IDAIP:** “Se platicó con nuestra coordinadora de gobierno abierto y transparencia proactiva y se concluyó que es tanto la difusión como el diagnóstico. El diagnóstico es lo que nos permite saber de dónde partir o qué puntos atacar y, en el caso de la difusión, poder dar a conocer a la mayoría de los sujetos obligados, sino es que a la totalidad, estos programas y esta cercanía para poder generar el vínculo con los sujetos obligados y el gobierno del estado”.
- **IAIPTLAX:** “En atención a una buena experiencia que tuvimos hace muchos años, donde pudimos lograr la vinculación de un sujeto obligado y un grupo de la sociedad civil, se alcanzaron algunos resultados, pero no se logró alcanzar ese gran objetivo de la transparencia proactiva que es alcanzar una política pública. Que no quede en un ejercicio aislado, sino que se obligue al ente público a desencadenar una serie de cambios que le permitan garantizar presupuesto para garantizar la continuidad en ese tema”³⁶.

Las personas entrevistadas del INFOCDMX, IDAIP e IMIPE sostienen que es muy necesaria la implementación de desarrollos tecnológicos y una inmersión en la innovación digital para mejorar el ejercicio del derecho de acceso a la información en un contexto de sociedades inmersas en redes de interacción digital. En este sentido, funcionarios del IAIPTLAX,

³⁶ Participación del IDAIP y el IAIPTLAX en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

INFOCOL e ISTAI se refirieron a la necesidad de instrumentar políticas y programas orientados a ello. Algunos miembros de los Organismos Garantes sostienen:

- **IMIPE:** “Innecesario, toda vez que se tiene una mala concepción de la digitalización. La Ley General de Archivos no obliga a digitalizar, obliga a implementar políticas de digitalización. Y si no hay una política de digitalización, no hay una correcta digitalización, hay un escaneo de información para publicarla en la PNT, para atender las solicitudes, para las evidencias de los Programas Nacionales. Es un escaneo de información y muchas veces se hace un mal escaneo. Es innecesario e inadecuado el proceso. Será necesaria cuando se entienda el porqué aplicarlos”.
- **IAIPTLAX:** “Consideramos que no es algo primordial o urgente. Se han llevado a cabo acciones específicas; sin embargo, consideramos que no es algo urgente o necesario ahorita. Necesitamos un marco general más robusto antes de empezar a desarrollar protocolos de digitalización. Es algo importante que no se debe dejar de lado, pero para el ejercicio del DAI aún no es tan urgente. Amerita que tengamos personal capacitado más técnico”³⁷.

Cuando se les preguntó a las y los funcionarios qué tan necesario consideran que es el desarrollo tecnológico y la implementación de procesos de digitalización para el cumplimiento efectivo del derecho de acceso a la información, expresaron que es importante impulsar los desarrollos tecnológicos, pues estos han probado que aumentan de forma profunda las capacidades institucionales para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información y dar una atención más expedita de las demandas de información que lleguen a requerir los peticionarios. Por tal motivo, no es posible desdeñar ni minimizar la interrelación existente entre potenciar el desarrollo tecnológico y el aumento de las capacidades institucionales.

Finalmente, de los ejercicios de recolección de información se rescata que, para favorecer una adecuada coordinación y colaboración institucional es necesaria la capacitación del personal encargado de recibir y atender las solicitudes de información. Para ello, es importante el suministro adecuado de fondos presupuestales; sin estos, la coordinación institucional no podría consolidarse.

³⁷ Participación del IMIPE y el IAIPTLAX en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

“Es importante la colaboración, en primera cuenta la propia colaboración que congrega a los Organismos Garantes dentro del SNT, creo que es fundamental y es un ejemplo de cómo se puede colaborar entre instituciones para garantizar el derecho de acceso a la información y el tema de transparencia. De manera local pudiera decir que en el estado de Morelos la colaboración con los poderes del estado también es fundamental, ya sea con el Congreso para el fortalecimiento de nuestras atribuciones y con los poderes Ejecutivo y Judicial estrechar esos lazos interinstitucionales para fortalecer al Organismo Garante y sus funciones. Otro es que nosotros formamos parte del Sistema Estatal Anticorrupción y también formaremos parte en un futuro del Sistema Local de Archivos donde convergen todas estas instituciones y de las cuales el IMIPE tiene mucho que aportar para la garantía del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales”³⁸.

5.3. Resultados y conclusiones

En este apartado se presentan los resultados y conclusiones derivados de la implementación de las metodologías cuantitativa y cualitativa en la Evaluación Final del PROTAI.

- Dentro de los principales hallazgos identificados se observan dos perspectivas distintas, aunque complementarias. La primera responde a los integrantes federales del SNT, quienes sostienen que su figura jurídica, distinta a la de los Organismos Garantes de las entidades federativas, les permite contar con un amplio cumplimiento del programa. La segunda perspectiva es aquella que integra a los Organismos Garantes de las entidades federativas, donde se observan situaciones particulares en cada caso y dificultades afines relacionadas a su insuficiencia presupuestaria y de personal, lo cual dificulta su cumplimiento.

Aunque los integrantes federales del SNT mencionaron contar con recursos humanos y presupuestarios adecuados, identificaron la capacitación del personal con perfil técnico especializado y el aprovechamiento de los espacios integrados en el marco del SNT como elementos cruciales que deben ser tomados en consideración para mejorar su desempeño en el PROTAI.

³⁸ Participación del IMIPE y el IAIPTLAX en el Grupo Focal del PROTAI llevado a cabo el 3 de noviembre de 2022.

Por su parte, los Organismos Garantes de las entidades federativas expresaron que la insuficiencia presupuestal, la alta rotación de su personal y la constante necesidad de capacitación, así como la carga de trabajo derivada de su naturaleza institucional, son obstáculos que les dificultan el compromiso y cumplimiento del contenido del Programa Nacional, toda vez que estos impedimentos reflejan vulnerabilidades asociadas a su capacidad institucional. En ese sentido, el aprovechamiento de los espacios de diálogo e interacción en el marco de la colaboración interinstitucional son cruciales para facilitar su cumplimiento y desempeño.

Aunque se identificaron dos panoramas de cumplimiento distintos, cuyo factor distintivo es la naturaleza institucional de cada integrante, en ambas perspectivas se reconoce que el fortalecimiento de las capacidades institucionales y el aprovechamiento de los espacios de coordinación y colaboración al interior del SNT son instrumentos esenciales para fortalecer el cumplimiento y utilidad del programa.

- Mediante la estrategia metodológica cualitativa se observó que los integrantes federales del SNT cumplen los objetivos del Programa debido a que, entre otras razones, cuentan con los recursos humanos y presupuestarios adecuados. Se identificó que la capacitación del personal con perfil técnico y el aprovechamiento de los espacios integrados en el marco del SNT son fundamentales para mejorar su desempeño en el programa.
- Algunos de los hallazgos que pueden generalizarse son que los Organismos Garantes con pocas capacidades institucionales (como Durango y Tlaxcala) mostraron problemas vinculados con la insuficiencia de personal para poder cumplir con las actividades comprometidas en el programa. Aquellos OG con pocas capacidades institucionales expresaron que no contaban con personal capacitado y actualizado sobre el programa y mostraron problemas para poder cumplir con las actividades comprometidas.
- Mediante los instrumentos cualitativos se observó que las personas servidoras públicas que están encargadas de implementar el programa lo perciben como una carga extra dentro de las acciones que se llevan a cabo por las direcciones generales de las cuales forman parte. Un factor que incide en esta situación es la carga de trabajo que tienen en sus respectivos cargos.

- El PROTAI tiene sus bases en una legislación nacional y lineamientos que son homogéneos tanto para la federación como para las entidades federativas. Por tanto, no considera que existen realidades institucionales y contextuales que son distintas en cada una de estas. Sin embargo, como se demostró en esta Evaluación Final, esas realidades reflejadas en las capacidades institucionales de las entidades federativas inciden en el pleno cumplimiento del programa.
- Para dar seguimiento al programa y, en el marco de sus lineamientos, los integrantes del SNT nombraron a sus enlaces institucionales con el fin de comunicarse e intercambiar información. Además, la Secretaría Ejecutiva desarrolló tres instrumentos: la Ruta de Implementación, el Formato de Seguimiento y el Formato ABC. Cada uno cuenta con una guía para su elaboración. Los tres instrumentos se materializan en archivos en formato Excel que incluyen, cada uno, una pestaña con un ejemplo sobre la forma en que deben llenarse. El proceso interno que se ha seguido en este sentido se detalló en la evaluación de procesos de los Programas Nacionales. Aunque los tres formatos tienen una estructura clara y se pueden considerar como esfuerzos útiles para dar seguimiento a las actividades que los integrantes del SNT desarrollan, se trata de herramientas que pueden mejorar en su diseño, seguridad, confiabilidad y homogeneidad. A esto se hace referencia en el apartado de recomendaciones del informe³⁹.
- Una buena práctica que se identificó es que el rol e importancia del Sistema Nacional de Transparencia es imperativo y reconocido por todos sus integrantes. Además, tanto los integrantes federales como los organismos garantes de las entidades federativas reconocen e identifican el papel del Programa y su rol en la ejecución del mismo para favorecer el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía en su conjunto.
- La mayor cantidad de actividades comprometidas por los OG (77.5% de las evidencias) se concentró en el Eje A. “Promoción, difusión y fomento de la cultura de la transparencia y acceso a la información”, en el Eje 2. “Derecho de acceso a la información” y en el Eje 3. “Gobierno abierto, transparencia proactiva y SIPOT”. En contraste, los ejes 1. “Archivo y gestión documental”, Eje B. “Derechos humanos,

³⁹ Este punto también es aplicable al PRONADATOS.

perspectiva de género e inclusión social” y Eje 4. “Rendición de cuentas”, concentraron solo el 22.5% de las evidencias correspondientes a las actividades comprometidas.

- Las planillas de seguimiento de los indicadores establecidos en el programa no presentan información adecuada para conocer su evolución. En este caso, con la información disponible en las planillas solo se pudieron calcular 7 de los 25 indicadores definidos. Los indicadores que pudieron calcularse fueron los siguientes: A.2, A.3, 1.3, 1.4, 2.2, 4.2 y 4.4. (aunque con problemas para determinar cuál debía ser el divisor en cada uno de ellos)⁴⁰.

5.3.1. Principales hallazgos en torno a buenas prácticas

La detección y divulgación de buenas prácticas es un insumo fundamental para el desarrollo de políticas integrales de transparencia y acceso a la información pública. El aprovechamiento del conocimiento y la experiencia adquirida por los integrantes del SNT se materializa al observar casos de éxito que favorecen el cumplimiento de los objetivos planteados en el PROTAI.

Buenas prácticas en general

A lo largo del proceso de evaluación del PROTAI se detectaron diversas áreas de oportunidad que atañen a la generalidad de los integrantes del SNT. Estos campos de mejora responden a los siguientes rubros: mejor entendimiento y mayor desarrollo de mecanismos de digitalización en materia de archivo; promoción y desarrollo de capacitaciones que fomenten la permanencia del personal encargado del seguimiento del programa; mayor precisión en materia de lineamientos y directrices generales; y mejor aprovechamiento de instrumentos alternativos como los mecanismos de transparencia proactiva.

En materia de desarrollo y comprensión de los mecanismos y herramientas para la digitalización de archivos se observa la posibilidad de implementar buenas prácticas vinculadas a la aplicación de políticas integrales de capacitación y desarrollo de estrategias de aplicación de TIC orientadas a la gestión y resguardo de archivos. Esto contemplando las observaciones de los Organismos Garantes de las entidades federativas como el IMIPE

⁴⁰ Este problema se presenta en el PRONADATOS con mayor profundidad.

Morelos respecto al alcance y desarrollo adecuado de instrumentos digitales que contemplen la calidad y oportunidad de la información pública. Estas acciones además se vinculan con una de las funciones del SNT: establecer políticas para la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados y el uso de tecnologías de información.

En cuanto a la promoción de capacitaciones que garanticen el conocimiento y la permanencia del personal en áreas relevantes para la consecución de los objetivos del PROTAI, se identificaron buenas prácticas asociadas a las funciones de capacitación que brinda la Comisión de Capacitación, Educación y Cultura del SNT. En este sentido, se puede aprovechar la vinculación y comunicación de la Comisión para favorecer el apoyo, asesoría y orientación de los Organismos Garantes en dicha situación, lo que, a su vez, favorece los esquemas de coordinación y colaboración enmarcados en el SNT.

De manera complementaria, se identifican oportunidades para robustecer y precisar los lineamientos y las directrices en materia de archivo y transparencia proactiva. Como establecieron tanto el IMIPE Morelos como el ITAIP Tlaxcala, se deben desarrollar marcos institucionales robustos que permitan entender los qué y los cómo; es decir, directrices institucionales que favorezcan la comprensión clara de lo que implican ambos eslabones de la transparencia y acceso a la información que, a su vez, desarrollen con precisión la gama de instrumentos y medios aplicables para su consecución. Esto acompañado de una comunicación activa entre los integrantes del SNT para favorecer el acompañamiento de aquellos Organismos Garantes que encuentren dificultades en su funcionamiento cotidiano.

Por último, se identificaron oportunidades asociadas al desarrollo de mecanismos complementarios a las obligaciones de transparencia, como son las políticas de transparencia proactiva. En este campo, la participación de la ASF fue fundamental al identificar los diagnósticos como buenas prácticas para un desarrollo adecuado de estos instrumentos. La elaboración de estos diagnósticos responde a la necesidad de contar con información oportuna sobre las necesidades informativas de la población y, con ello, fortalecer la toma de decisiones en materia de transparencia proactiva.

La elaboración de diagnósticos coincide con los hallazgos detectados en la evaluación de consistencia realizada al PROTAI anteriormente, donde se identificó que las ideas sobre los efectos respecto a las actividades realizadas se alejan del impacto real; es decir, no se genera

un ejercicio de reflexión sobre los impactos directos observados en la población. En este entendido, la elaboración de diagnósticos como insumos para la planeación efectiva fortalece el conocimiento del impacto que deriva de las acciones de cada Organismo Garante, lo cual podría permitir que los integrantes del SNT identifiquen qué acciones y prácticas tienen mayor impacto en la ciudadanía.

Buenas prácticas en particular

Como buenas prácticas destacan la elaboración de los Lineamientos para la administración de mensajes de correo electrónico institucional desarrollados por el INAI; el Sistema Institucional de Archivos Automatizado del AGN; la elaboración del Cuadro general de clasificación archivística y el Catálogo de exposición documental del IDAIP; y el fortalecimiento de las atribuciones del IMIPE Morelos a través de las negociaciones con el Poder Legislativo estatal.

Dentro de estas acciones específicas se reconoce que la mayoría se vinculan con la gestión de archivo, lo que refleja la importancia de este tema como el primer eslabón de las políticas de transparencia y acceso a la información. En el caso de los Lineamientos para la administración de mensajes de correo electrónico institucional por parte del INAI y el Sistema Institucional de Archivos Automatizados del AGN, se destaca el desarrollo de mecanismos institucionales para el aprovechamiento de las TIC y la puesta en marcha de estos mecanismos para la correcta gestión de los archivos digitales; ambas prácticas contemplan, vinculan y aplican las observaciones generales mencionadas con anterioridad.

En cuanto al Cuadro general de clasificación archivística y el Catálogo de exposición documental, desarrollados por el IDAIP, se destaca la aplicación precisa de marcos institucionales que permitan entender el desarrollo de las actividades del Organismo Garante en materia de archivo. Tanto el Catálogo como los Lineamientos reflejan la vinculación entre directrices institucionales y la realidad administrativa del Organismo Garante de Durango, lo que permite transitar de aspectos rutinarios a verdaderas prácticas de innovación en la materia.

Por último, se debe mencionar el caso del IMIPE Morelos a través de la negociación para el fortalecimiento de sus atribuciones con el Congreso estatal. Este caso es una buena práctica

debido a que contempla el desarrollo de negociaciones y canales de comunicación con el Poder Legislativo para el fortalecimiento y consolidación de las acciones en materia de transparencia y acceso a la información.

5.4. Implicaciones de los hallazgos en el PROTAI

En este apartado se enlistan algunas implicaciones derivadas de los hallazgos y resultados de la Evaluación Final del PROTAI.

- Las capacidades institucionales diferenciadas entre instituciones federales integrantes del SNT y los Organismos Garantes de las entidades federativas generan un ejercicio asimétrico para garantizar el derecho de acceso a la información. En ese sentido, la Secretaría Ejecutiva del SNT tiene un papel determinante para garantizar la eficiencia de los mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo. Entre sus funciones están las acciones de coordinación con los integrantes del Consejo Nacional y demás instancias del SNT para el cumplimiento de sus acuerdos, así como supervisar y dar seguimiento a las relaciones institucionales que las Direcciones Generales a su cargo tengan con los Organismos Garantes de las entidades federativas, con las autoridades y sujetos obligados estatales y municipales, así como con otras instituciones nacionales.
- El hecho de que las personas servidoras públicas encargadas de implementar el programa en los OG lo perciban como una carga extra a sus funciones implica que puede haber desconocimiento y falta de empatía con el valor público que busca generar el PROTAI (derecho de acceso a la información).
- La elaboración de los formatos para dar seguimiento al PROTAI permite que las acciones de los implementadores, tanto internas como externas, se alineen con los efectos esperados respecto a la disposición de información de relevancia social por parte de la ciudadanía. La calidad de la información contenida en estos formatos podría generar que exista un mayor conocimiento sobre la incidencia del programa.
- Una de las implicaciones del desequilibrio en la concentración de actividades comprometidas en ciertos Ejes del PROTAI es que los OG comprometan actividades

en los temas en que más experiencia y capacitación tienen o más vinculados estén con sus actividades cotidianas. En consecuencia, hay temas que pueden dejarse de lado o incluso evitarse.

5.5. Recomendaciones de política pública

En este apartado se enlistan algunas recomendaciones de política pública planteadas con base en el análisis de los hallazgos derivados de la Evaluación Final del PROTAI. Algunos de los puntos son aplicables también en la Evaluación Final del PRONADATOS.

- En función del favorecimiento de un mejor acceso a la información pública se deben atender las cuestiones vinculadas a las capacidades institucionales de los Organismos Garantes a través de un mayor involucramiento y colaboración interinstitucional basado en la retroalimentación y apoyo de los integrantes federales. Al atenderse estos rubros, el Programa se verá mayormente posibilitado para cumplir con sus objetivos a cabalidad y, con ello, se fortalecerá su rol en el marco de la política de transparencia en México.

En este mismo sentido, es recomendable mejorar los canales de comunicación de la Secretaría Ejecutiva con los integrantes del SNT para fortalecer la coordinación y colaboración en la consecución de los objetivos de los programas. En específico, se recomienda simplificar los canales y flujo de comunicación e información. Una acción que se puede considerar es dar a conocer los resultados de las evaluaciones externas y el seguimiento interno que se hace.

También se sugiere mantener una comunicación constante y un monitoreo periódico de los avances, problemas y contribuciones de las diferentes instituciones que implementan el PROTAI a través de la Secretaría Ejecutiva del SNT (con base en la fracción VIII del artículo 27 del Estatuto del INAI), lo cual puede ayudar a detectar áreas de atención prioritaria para garantizar un cumplimiento homogéneo del programa. Lo anterior con el objetivo de contar con una visión integradora y plural que permita mantener, corregir y modificar el rumbo tomando en cuenta las visiones y recomendaciones de los implementadores en procesos de medio término y no hasta el final del periodo de implementación del programa.

Otra recomendación para mejorar la coordinación y colaboración es que se involucren los Organismos Garantes de las entidades federativas con mayores capacidades institucionales apoyando a los OG de menores capacidades. Por ejemplo, compartiendo experiencias sobre las buenas prácticas que implementan.

- Para mejorar las capacidades de los Organismos Garantes se recomienda capacitación constante y actualización dirigida a los enlaces institucionales del programa en los integrantes del SNT. Los convenios y colaboraciones con instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil pueden ser instrumentos útiles. Además, para aumentar el conocimiento de las personas servidoras públicas que implementan el programa se sugiere emprender acciones para concientizar y sensibilizarles sobre la importancia del derecho de acceso a la información.
- Para fortalecer las capacidades de los Organismos Garantes en términos de recursos se recomienda implementar mecanismos específicos de apoyo y vinculación en materia de recursos humanos y presupuestarios. Dicha acción responde a la necesidad de una mejor vinculación y retroalimentación entre Organismos Garantes en temas como la permanencia del personal y el fortalecimiento de una red de apoyo a través de programas de coordinación y colaboración orientados a fortalecer sus capacidades institucionales con base en la experiencia acumulada como resultado de las diversas implementaciones en el ámbito estatal.
- Tomando en cuenta que las realidades institucionales y contextuales de las entidades federativas son distintas, es importante que dichas diferencias se tomen en cuenta durante el diseño de este tipo de programas con el fin de no plantear las mismas exigencias y obligaciones a los integrantes del SNT que funcionan en contextos desiguales y que, por ende, cuentan con capacidades institucionales que ponen en desventaja a unos sobre otros.

Además, se recomienda, en la etapa de diseño del programa, plantear los objetivos y líneas de acción considerando la diversidad que existe en los contextos federal y estatales, así como en las capacidades institucionales de los integrantes del SNT. En otras palabras, diferenciar las exigencias que derivan del PROTAI tomando en cuenta las características de los integrantes del SNT.

- Fomentar una mayor apropiación y entendimiento de instrumentos y políticas alternativas como es el caso de la transparencia proactiva. Bajo la perspectiva de que la política de transparencia cuenta con un andamiaje institucional sólido y con instrumentos de política orientados al acceso de la información pública de oficio, se recomienda ampliar el conocimiento, entendimiento, alcance y retroalimentación entre Organismos Garantes respecto al uso y aplicación de las políticas de transparencia proactiva como mecanismos alternativos orientados a la ciudadanía en su conjunto.
- Si bien la ejecución del PROTAI le corresponde a los Organismos Garantes de las entidades federativas y a las instituciones federales integrantes del SNT, es recomendable que se impulse también el involucramiento de los Sujetos Obligados mediante prácticas que busquen dar a conocer el contenido del programa.
- Los Lineamientos del PROTAI establecen que el progreso en las actividades a las que cada integrante del SNT se comprometa se proyectan a través de una Pizarra de Avances. Al respecto, se sugiere implementar prácticas innovadoras que incluyan el uso de tecnologías para el registro de los avances. Asimismo, se recomienda mejorar la accesibilidad de este instrumento publicándolo en formatos abiertos.

Respecto a los instrumentos para dar seguimiento interno a los programas se recomienda mejorar los formatos de Excel de la siguiente forma: (1) establecer en cada columna categorías específicas y homogéneas para cada año. Esto permitiría dar un seguimiento anual y comparable; (2) para mejorar el seguimiento, utilización, reutilización y evaluación de la información, se sugiere incluir un diccionario de datos; no basta con generar guías de elaboración. Además, considerar que el llenado de los formatos no permita la inclusión de caracteres especiales, espacios ni letras mayúsculas; y (3) considerar la utilización de algún servidor distinto a *Google Drive* para compartir y guardar tanto los formatos como los archivos adjuntos a las evidencias. Esto mejoraría la seguridad y la accesibilidad de la información⁴¹.

- Se recomienda que las Comisiones de Capacitación, Educación y Cultura; Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social; Asuntos de Entidades

⁴¹ Esta recomendación también es aplicable al PRONADATOS.

Federativas y Municipios; y de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del SNT adquieran roles vinculantes en el desarrollo de sus funciones con el objetivo de fortalecer las diversas áreas de oportunidad detectadas en la implementación del programa.

- Respecto al desequilibrio que existe en la concentración de actividades comprometidas en ciertos Ejes del programa se recomienda dar un seguimiento específico a los temas menos abordados y promover la capacitación y la concientización sobre la importancia que tienen aquellos que acaparan menor interés. Además, generar algún instrumento de recolección de información que permita recabar información específica sobre procesos de decisión en torno a las actividades que se comprometen en el marco del PROTAI. Es importante priorizar temas, estableciendo actividades principales y complementarias a seguir. Las recomendaciones específicas al respecto son las siguientes: (1) definir niveles de importancia de las estrategias y/o líneas de acción en cada uno de los programas. De esta manera, se deben establecer cuáles resultan esenciales para difundir, promover, custodiar y asegurar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales y cuáles tienen una importancia secundaria o complementaria; (2) una vez establecidos los niveles de importancia, debe recomendarse a los OG un mayor compromiso y cumplimiento de actividades vinculadas con líneas de mayor relevancia, con el objetivo de que todos los OG alcancen un nivel base en el desarrollo de sus funciones de garantizar el acceso y ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Esto implica no dejar que los OG tengan plena libertad de elección de las líneas de acción y las actividades a comprometer para cumplirla, sino guiarlos más claramente en esta selección. Una vez que se alcance el nivel mínimo, entonces puede aumentar el grado de libertad para desarrollar líneas secundarias o complementarias; y (3) analizar la posibilidad de crear un índice de apertura o avance en el ejercicio de las funciones de los OG que tenga un componente de acceso a la información y otro de protección de datos personales. Ejemplo: Índice de Monitoreo y Evaluación de las entidades federativas del CONEVAL⁴².

⁴² Esta recomendación también es aplicable al PRONADATOS.

- En la Evaluación se analizaron los indicadores del Programa y se identificaron diversos problemas para darles un correcto seguimiento, como son: no se encuentra disponible la información para calcularlos o hay inconsistencias en la que sí está disponible; además, no existe una matriz de indicadores para dar seguimiento a los datos. Debido a que no se puede dar correcto seguimiento a cada uno de los indicadores establecidos, ni conocer qué tanto se han acercado a las metas definidas para cada año en el programa, se sugiere revisar las planillas de seguimiento de los indicadores; organizarlas a partir de cada uno de los indicadores del PROTAI indicando qué información debe utilizarse para calcular cada indicador, incluyendo columnas donde se presenten los valores de cada indicador (ya calculado)⁴³.
- Impulsar que las evaluaciones externas anuales estén relacionadas entre sí, en términos de su diseño, para facilitar el seguimiento de los resultados y recomendaciones que deriven de ellas. Es recomendable que estos ejercicios los lleven a cabo únicamente grupos u organizaciones académicas o de la sociedad civil especializadas en la temática del PROTAI.
- A partir de la explicación derivada de la Evaluación Final surgen algunas preguntas como ¿cuáles son los puntos de inflexión? Al respecto, se debe recordar que las capacidades institucionales de los Organismos Garantes tienden a ser el punto de inflexión para la operación efectiva de sus atribuciones y la consecución de los objetivos planteados en el PROTAI. Bajo esta lógica, el acercamiento y vinculación con los poderes legislativos estatales representa una auténtica ventana de oportunidad para la negociación en estos rubros. El acercamiento a casos como el del IMIPE Morelos puede servir de ejemplo para que otros Organismos Garantes puedan establecer diálogos productivos y, con ello, ampliar sus capacidades institucionales, lo que impactaría de manera positiva en su funcionamiento y en su capacidad para concretar los objetivos establecidos en el marco del PROTAI.
Asimismo, hay un factor de las capacidades institucionales que permite comprender mejor el punto de inflexión: el aumento de recursos y la adopción de TIC más sofisticadas. Aun cuando la mayoría de los Organismos Garantes e instituciones federales reportaron contar con recursos suficientes o adecuados, a través de los

⁴³ Esta recomendación también es aplicable al PRONADATOS.

grupos focales reiteraron en diferentes rubros la importancia de contar con más recursos, no solo financieros, sino humanos, de infraestructura y tecnológicos, lo cual podría diversificar las áreas que atienden este tema y garantizar una mayor seguridad y desarrollo de los derechos de acceso a la información.

- Otra pregunta que surge del análisis de la Evaluación es ¿qué dice la evidencia recabada sobre el PROTAI y el PRONADATOS en los diferentes contextos? Al respecto, el diseño del PROTAI y del PRONADATOS había ubicado diferentes problemas iniciales, los cuales aún después de la primera implementación del programa parecen persistir de manera recurrente entre las entidades federativas a pesar de sus diferencias contextuales e institucionales. De acuerdo con la evidencia arrojada por la evaluación cualitativa, estos problemas son: (1) los Organismos Garantes tienen nuevas atribuciones para las cuales aún no cuentan con los recursos y capacidades necesarias para su cumplimiento; (2) no existen suficientes herramientas de facilitación para el cumplimiento de las obligaciones por parte de los responsables; y (3) no han sido identificados los incentivos que permitan a los responsables adoptar mejores prácticas.

La explicación se puede encontrar en el hecho de que la implementación de los programas responde a un modelo de autoridad coordinada en el que los órdenes federal y estatal se encuentran al mismo nivel con facultades y atribuciones bien definidas, sin embargo, este modelo corre el riesgo de oscilar entre esquema débil de distribución de competencias y una centralización excesiva que no considera las asimetrías y capacidades institucionales de los estados para implementar procesos para garantizar el derecho de acceso a la información. Esto puede deberse a que no se considera que toda implementación de política pública requiere de un equilibrio entre estructura legal y procesos político-administrativos, puesto que una ley que está acompañada de una variación de apoyo institucional y financiera en diferentes latitudes, corre el riesgo de generar asimetrías organizacionales y resultados difusos, generando resultados diferentes o de bajo impacto en el cumplimiento de los objetivos del PROTAI y el PRONADATOS⁴⁴.

⁴⁴ Esta recomendación también es aplicable al PRONADATOS.

6. Evaluación Final del PRONADATOS

6.1. Implementación de la estrategia cuantitativa

El desarrollo del componente cuantitativo de la Evaluación Final del PRONADATOS tiene dos fases o momentos importantes. La primera está centrada en la presentación de las variables explicativas a partir de su conocimiento, recurriendo a una estrategia descriptiva, donde se presenta la información disponible para el periodo 2018-2021. La segunda fase expone los resultados de la aplicación de los modelos explicativos desarrollados para conocer los factores vinculados con las capacidades institucionales y la carga de trabajo que inciden en la probabilidad de cumplimiento de las actividades comprometidas por cada OG en el marco del programa, considerando para este análisis datos del periodo 2018-2020.

6.1.1. Descripción de las variables explicativas

En este apartado se presentan las variables explicativas en el orden que fueron introducidas en el apartado que presenta la definición de la estrategia cuantitativa (ver apartado 4.1.1).

La primera variable explicativa es el número de actividades comprometidas. Para el PRONADATOS fueron 25 los Organismos Garantes que comprometieron menos de 100 actividades considerando de manera agregada todas las evidencias realizadas y no realizadas presentadas entre 2018 y 2021, que corresponden al 83% de los 30 OG considerados en el análisis. En todo el periodo, 10 OG de las entidades federativas comprometieron entre 1 y 30 actividades en los cuatro años: San Luis Potosí (19), Baja California (15), Colima (13), Tlaxcala (12), Querétaro (7), Baja California Sur (6), Chiapas (6), Tabasco (5), Hidalgo (4) y Nayarit (3). Otros 8 OG comprometieron entre 31 y 60 actividades: Nuevo León (59), Jalisco (57), Aguascalientes (51), Campeche (49), Oaxaca (47), Sinaloa (46), Yucatán (33) y Coahuila (30). Fueron 7 los OG que comprometieron entre 61 y 99 actividades: Puebla (99), Ciudad de México (88), Zacatecas (84), Durango (83), Veracruz (81), Guanajuato (71) y Michoacán (62). Solo 5 Organismos comprometieron más de 100 actividades, a partir de las evidencias reportadas: Morelos (296), Chihuahua (203), Guerrero (149), Estado de México (149) y Quintana Roo (116).

En cuanto a los integrantes federales del SNT, se puede apreciar la distancia en esta materia entre el INAI y las demás instituciones. Mientras que el INAI presentó 469 evidencias, la

ASF presentó 29, el AGN 14 y el INEGI 12, considerando los cuatro años de manera agregada.

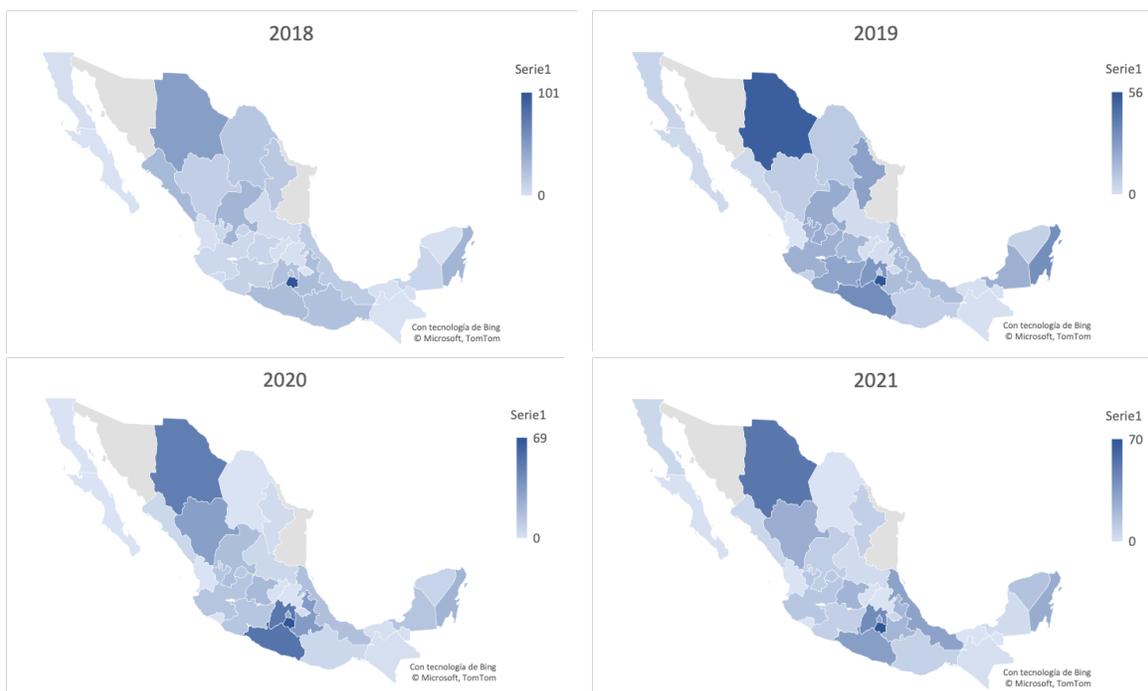
Cuadro 14. Actividades comprometidas por número de evidencias presentadas por integrante del SNT para el PRONADATOS (2018-2021)

Entidad	2018	2019	2020	2021	Total
AGN	8	3	1	2	14
ASF	7	7	7	8	29
INAI	95	132	131	111	469
INEGI	1	6	3	2	12
Aguascalientes	12	13	13	13	51
Baja California	3	6	0	6	15
Baja California Sur	1	4	0	1	6
Campeche	10	20	15	4	49
Ciudad de México	20	10	27	31	88
Chihuahua	49	52	49	53	203
Chiapas	1	1	2	2	6
Coahuila	20	10	0	0	30
Colima	6	7	0	0	13
Durango	15	9	33	26	83
Guerrero	27	34	54	34	149
Guanajuato	11	17	20	23	71
Hidalgo	2	2	0	0	4
Jalisco	8	20	15	14	57
Estado de México	24	30	52	43	149
Michoacán	13	25	14	10	62
Morelos	101	56	69	70	296
Nayarit	3	0	0	0	3
Nuevo León	19	26	4	10	59
Oaxaca	24	8	6	9	47
Puebla	27	15	35	22	99
Querétaro	3	2	1	1	7
Quintana Roo	33	33	23	27	116
Sinaloa	30	4	6	6	46
San Luis Potosí	6	3	6	4	19
Tabasco	2	1	2	0	5
Tlaxcala	0	3	3	6	12
Veracruz	17	15	17	32	81
Yucatán	2	7	8	16	33
Zacatecas	33	22	18	11	84

Nota: Se suman las evidencias realizadas y no realizadas. Se incluyen datos de los OG de las entidades federativas, con excepción de Sonora y Tamaulipas, y de los integrantes federales del SNT.

El número de actividades comprometidas para el PRONADATOS, si se consideran todas las evidencias reportadas durante los cuatro años de manera acumulada es, en promedio, de 72.6; con un mínimo de 3 (Nayarit) y un máximo de 296 (Morelos). Al analizarlo anualmente, el promedio ronda las 18 evidencias reportadas por los OG, y hay organismos que no reportan actividades, como Nayarit en 2019, 2020 y 2021. Sin embargo, el promedio de las evidencias acumuladas baja a 64.8 para los cuatro años cuando no se considera al INAI, por lo que nuevamente se aprecia el peso que tiene este Organismo Federal, el cual compromete un número mucho mayor de actividades respecto de lo que se aprecia en los demás integrantes del SNT. Los mapas que se presentan muestran la distribución anual del número de actividades comprometidas por OG en las entidades federativas del país.

Imagen 3. Actividades comprometidas por número de evidencias por OG estatal

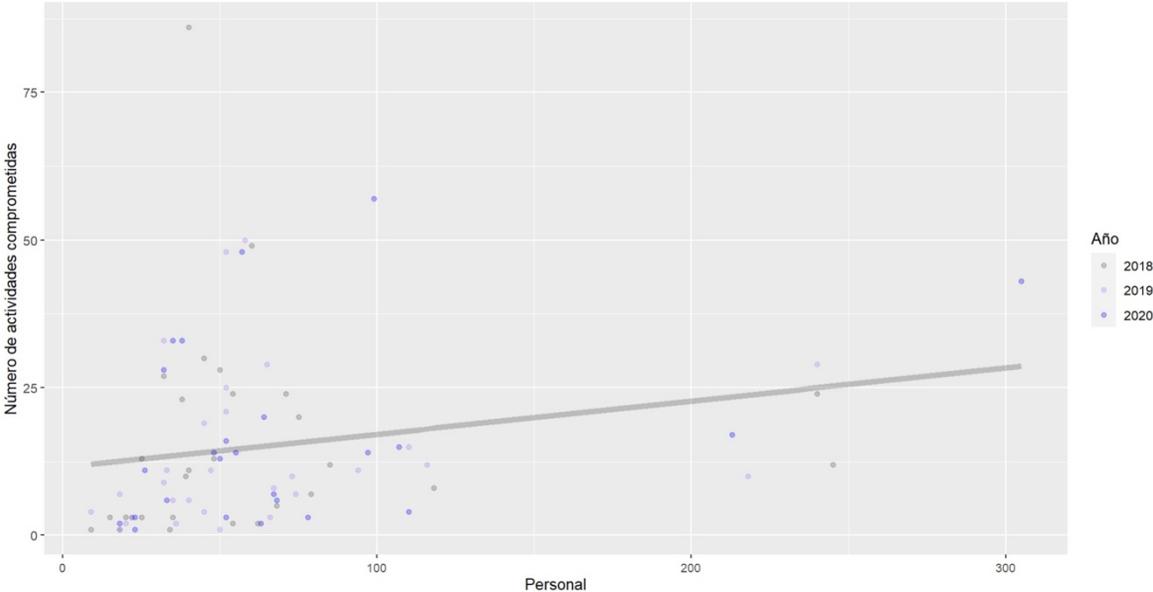


Nota: Se suman las evidencias realizadas y no realizadas. Se incluyen datos de los OG de las entidades federativas, con excepción de Sonora y Tamaulipas. Las escalas de mínimos y máximos varían para cada año, dependiendo del número de evidencias reportadas.

Debe identificarse que, al igual que sucedió en el PROTAI, el número de actividades que cada OG compromete realizar en el marco del PRONADATOS guarda cierta relación con factores como el personal que labora en la institución, el presupuesto con que cuenta y el número de unidades administrativas que desarrollan funciones relativas al derecho de

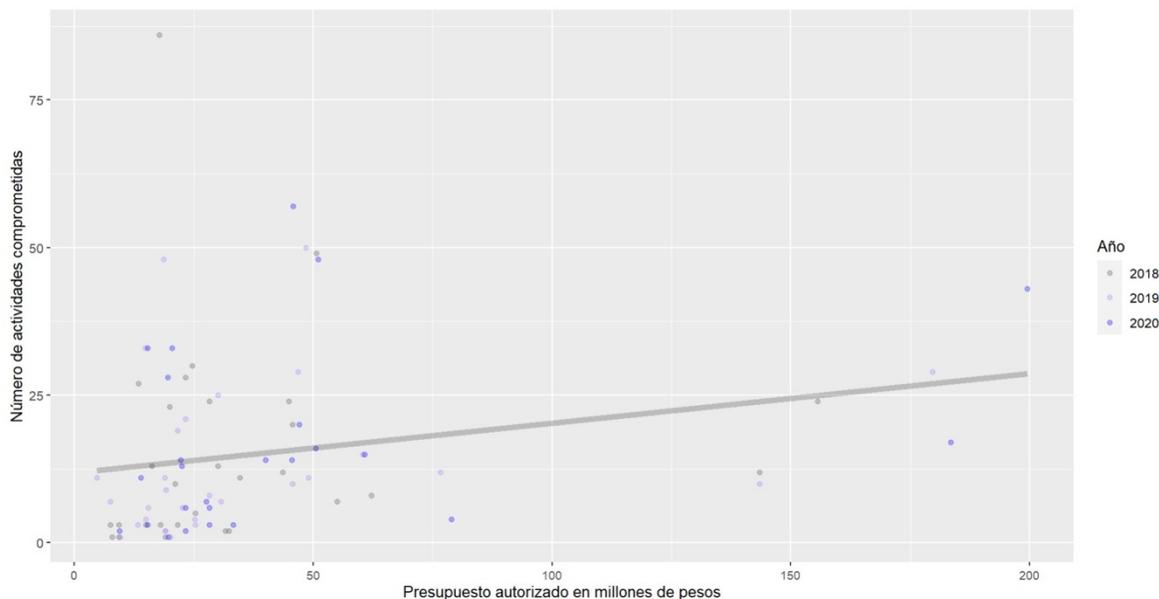
protección de datos personales. Sin embargo, nuevamente se aprecia variación en el número de actividades comprometidas entre OG que cuentan con capacidades similares en cuanto a personal, presupuesto o unidades administrativas con funciones específicas relacionadas con la temática del programa. Es importante identificar que algunos Organismos Garantes comprometen un mayor número de actividades que otros en circunstancias similares, comprendiendo que la gran mayoría de los OG cuentan con recursos limitados, sobre todo aquellos que operan a nivel estatal, lo que limita sus capacidades de atender una creciente carga de trabajo. En la fase explicativa, que se abordará más adelante, se determinará qué impacto puede tener esta situación; es decir, cómo influye el número de actividades que se compromete realizar en la probabilidad de que sean cumplidas completamente.

Gráfica 41. Relación entre la cantidad de personas que trabajan en los OG y el número de actividades comprometidas en el PRONADATOS (2018-2020)



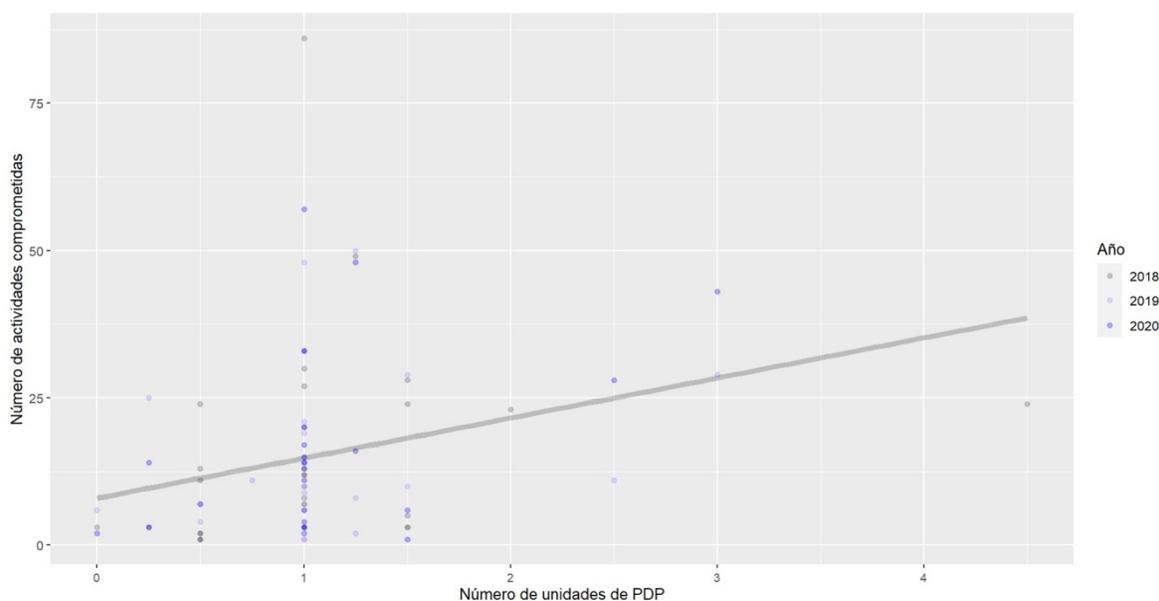
Fuente: Elaboración propia con datos de las rutas de implementación reportadas por los OG (INAI, 2018, 2019 y 2020, s/p) y de los datos del CNTAIPPDP (INEGI, 2019, 2020 y 2021).

Gráfica 42. Relación entre el presupuesto autorizado anualmente a los OG y el número de actividades comprometidas en el PRONADATOS (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de las rutas de implementación reportadas por los OG (INAI, 2018, 2019 y 2020, s/p) y de los datos del CNTAIPPDP (INEGI, 2019, 2020 y 2021).

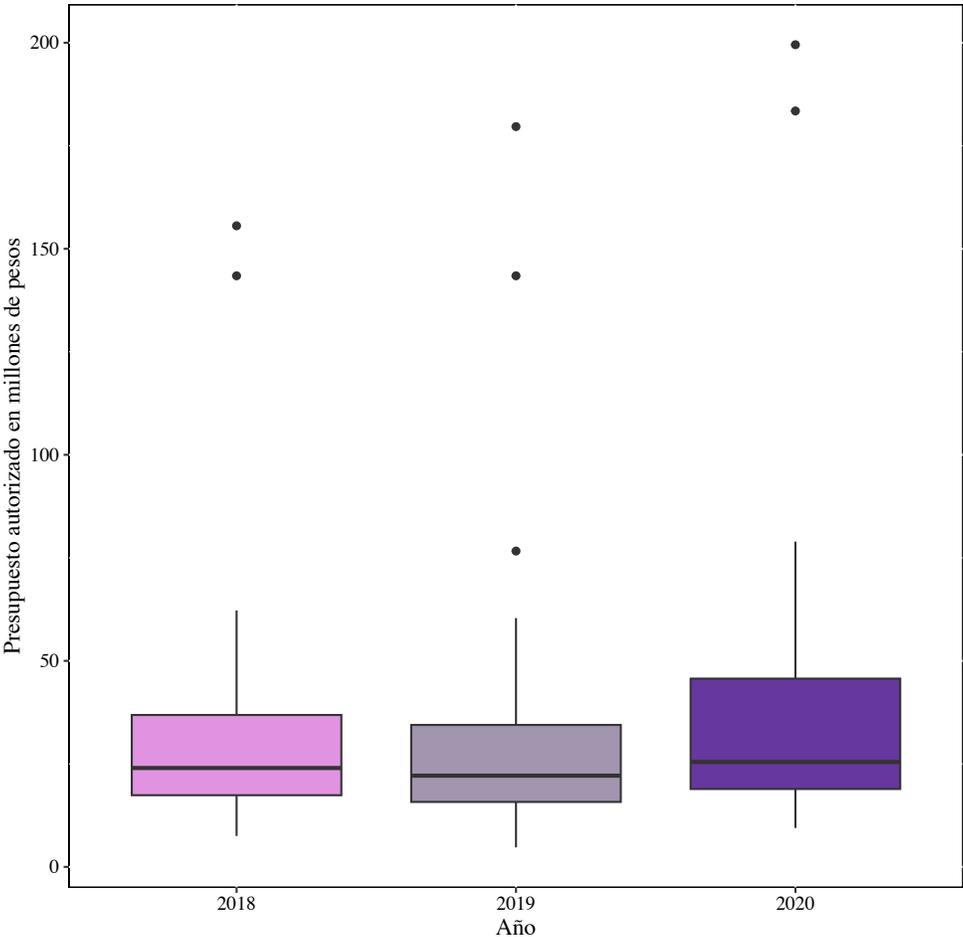
Gráfica 43. Relación entre el número de unidades administrativas con funciones de protección de datos personales en los OG y el número de actividades comprometidas en el PRONADATOS (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de las rutas de implementación reportadas por los OG (INAI, 2018, 2019 y 2020, s/p) y de los datos del CNTAIPPDP (INEGI, 2019, 2020 y 2021).

Al describir el comportamiento de las principales variables independientes contempladas en el modelo, se puede apreciar nuevamente una gran disparidad entre el INAI y los Organismos Garantes de las entidades federativas, esperable por las características y atribuciones de cada uno. La gran mayoría de los OG presentan presupuestos autorizados menores a los 50 millones de pesos anuales, mientras el INAI cuenta con presupuestos en torno a los 900 millones de pesos anuales, lo que repercute en sus capacidades institucionales para atender sus funciones y los requerimientos administrativos, entre los que se encuentran los compromisos adquiridos en el marco del PRONADATOS. Las gráficas precedentes excluyen al INAI para apreciar con mayor claridad la situación de los OG de las entidades federativas para el periodo analizado.

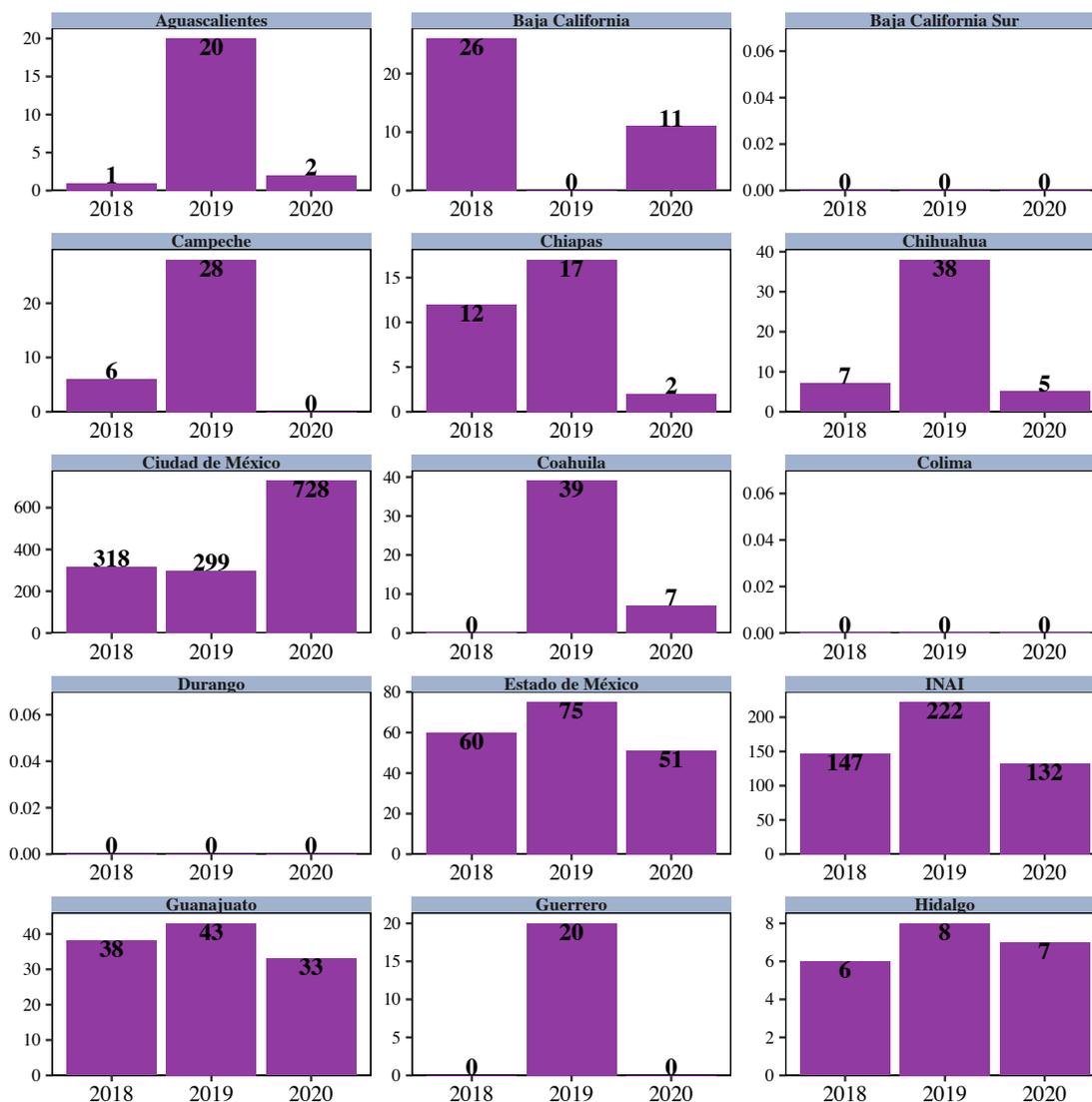
Gráfica 44. Distribución de los presupuestos autorizados de los OG de las entidades federativas (2018-2020)

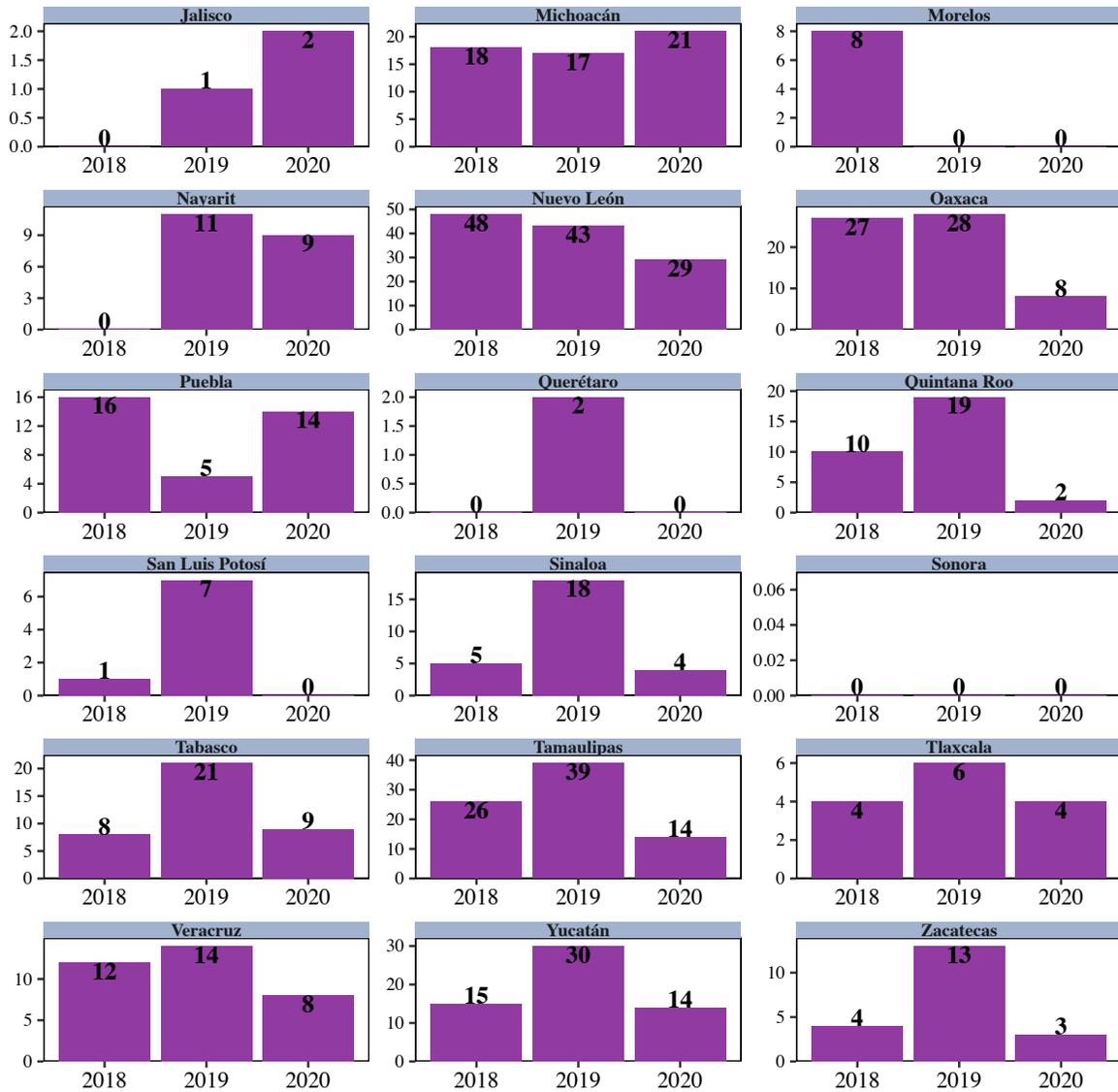


Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019-2021.

Entre los OG de las entidades federativas solo los presupuestos de los Organismos Garantes de la Ciudad de México y del Estado de México superan los 140 millones de pesos anuales, mientras que los OG en Baja California Sur, Chiapas, Colima y Nayarit presentan presupuestos que están por debajo de los 10 millones de pesos anuales. En Baja California no se suelen superar los 15 millones de pesos al año, y en una buena cantidad de estados los presupuestos autorizados anualmente giran en torno a los 20 millones de pesos. Los presupuestos de los OG, por lo general, se mantienen estables de un año al otro, aunque existen situaciones particulares que fueron mencionadas al presentar esta variable en la Evaluación Final del PROTAI (ver sección 5.1.1.).

Gráfica 45. Número de solicitudes de Protección de Datos Personales recibidas por cada OG (2018-2020)





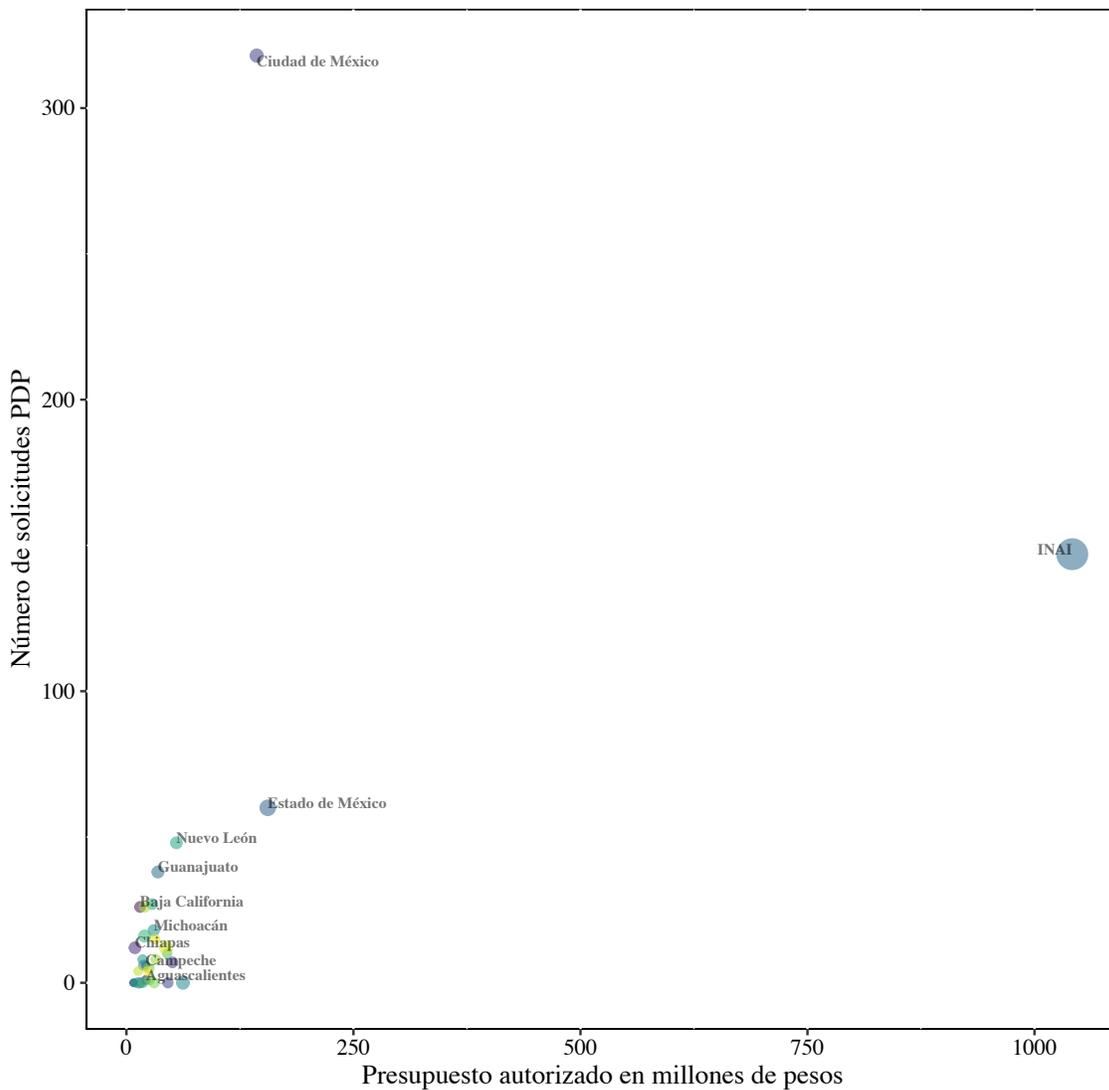
Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019-2021.

Nota: No se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

Resulta importante conocer el número de solicitudes recibidas por los distintos Organismos Garantes en materia de protección de datos personales, ya que atenderlas constituye una de las funciones principales de los OG, particularmente de cara a la ciudadanía. Además, estos datos son utilizados para construir variables explicativas del modelo, por lo que es relevante identificar cuáles son las entidades en las que se presenta un mayor número de solicitudes de protección de datos personales ante los OG.

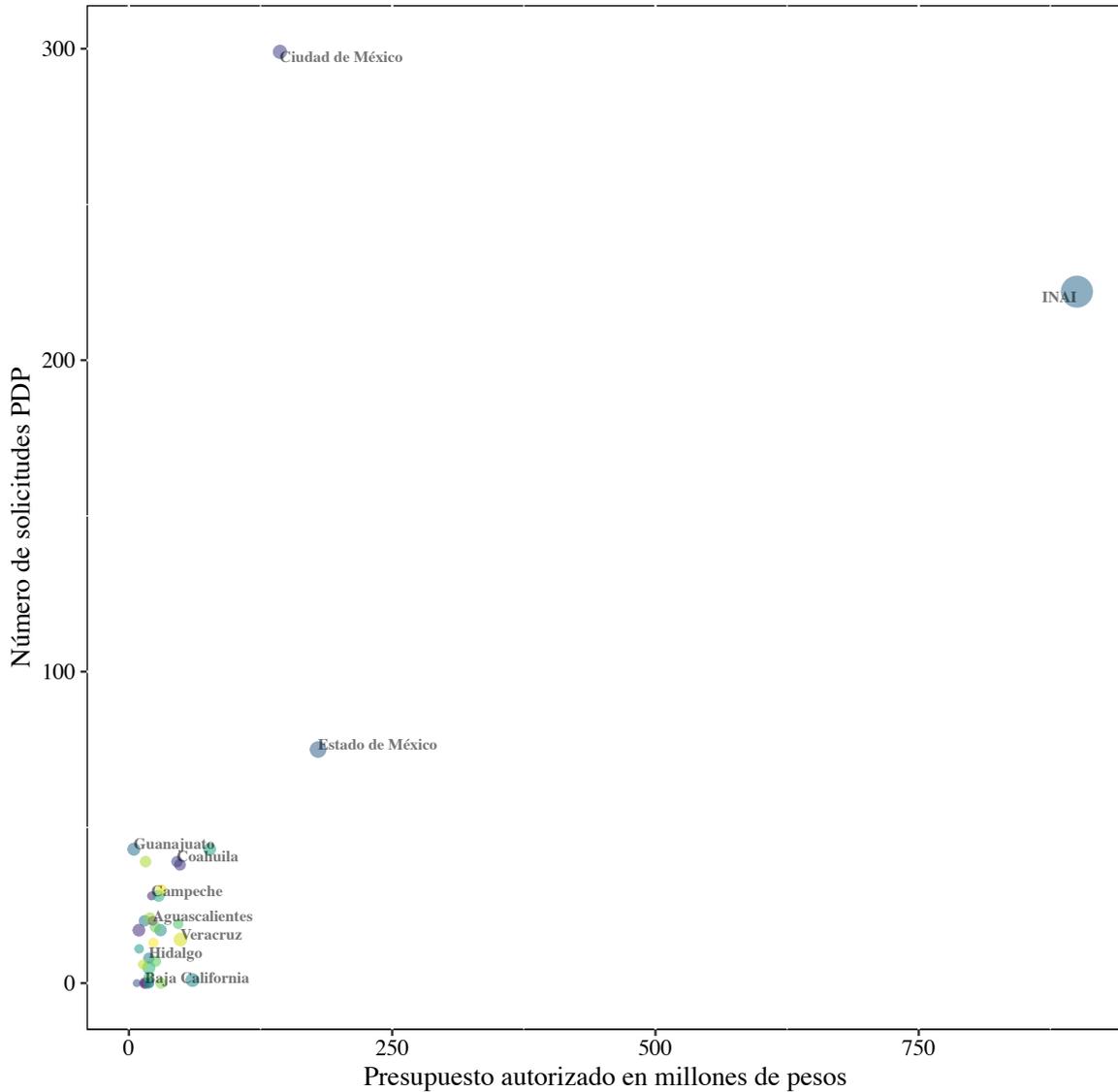
En la gráfica anterior se aprecia que son muchas menos las solicitudes relativas a la protección de datos personales que reciben los OG respecto a las de acceso a la información (que se presentaron en el análisis del PROTAI). Incluso hay años en los que no se registran solicitudes en diversos OG, como sucede en Baja California en 2019; en Baja California Sur y Campeche en 2020; en Colima y Jalisco en 2018; y en Querétaro en 2018 y 2020, entre otros. No se aprecian tendencias claras a la alza o a la baja en las entidades federativas, aunque quizás Michoacán puede mencionarse como un ejemplo al alza y Nuevo León como uno a la baja.

Gráfica 46. Relación entre presupuesto autorizado y número de solicitudes de Protección de Datos Personales recibidas por OG (2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

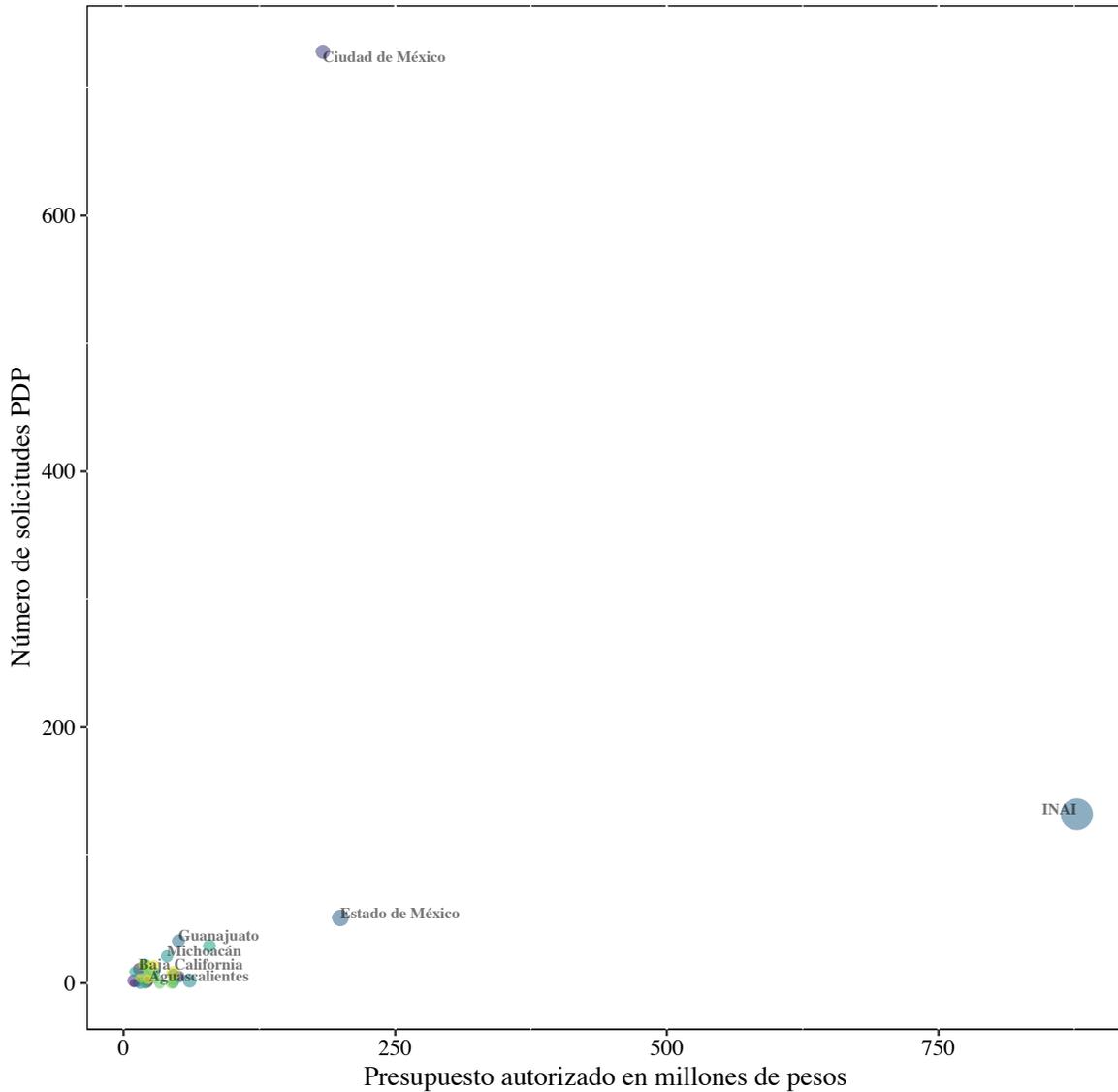
Gráfica 47. Relación entre presupuesto autorizado y número de solicitudes de Protección de Datos Personales recibidas por OG (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Si se analiza el presupuesto anual con el que cuenta cada OG y se considera el número de solicitudes de protección de datos que reciben en el mismo periodo de tiempo, se aprecia que con presupuestos similares en la gran mayoría de los casos deben atender cargas de trabajo diferentes. La situación para los OG de la Ciudad de México y del Estado de México presenta la particularidad de que cuentan con presupuestos mucho mayores a los de los demás OG de las entidades federativas, pero también reciben un número de solicitudes de protección de datos personales muy alto.

Gráfica 48. Relación entre presupuesto autorizado y número de solicitudes de Protección de Datos Personales recibidas por OG (2020)

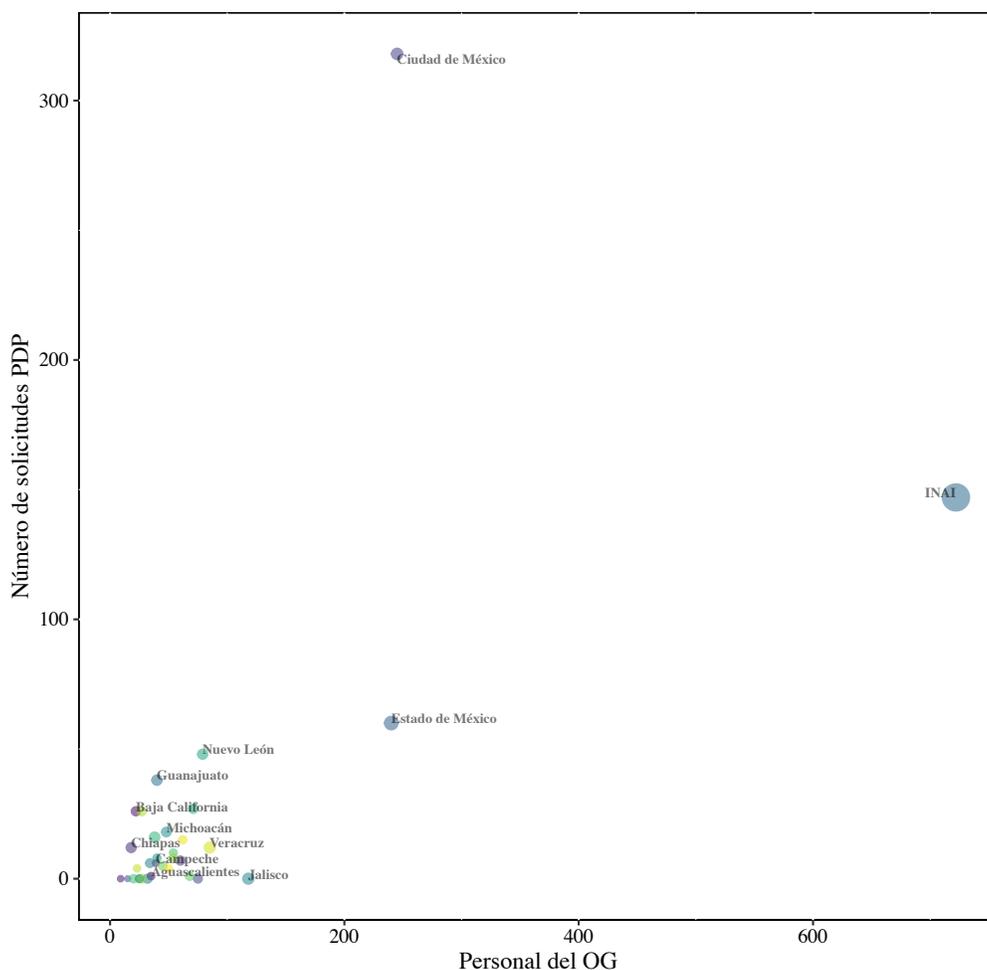


Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Esto incide en la construcción de la variable explicativa “presupuesto autorizado/número de solicitudes recibidas de protección de datos personales (PDP)” que busca expresar con qué recursos cuenta cada OG para atender las solicitudes que recibe, lo cual permite comparar de mejor manera las capacidades presupuestales de los distintos Organismos Garantes que integran el SNT. Al igual que lo presentado en el caso de PROTAI, se aprecia que existen OG que reciben un número de solicitudes distinto con presupuestos similares, y puede entenderse que deben atender una carga de trabajo diferente, lo que afecta sus capacidades institucionales de manera distinta. Como fue señalado previamente, el número de solicitudes

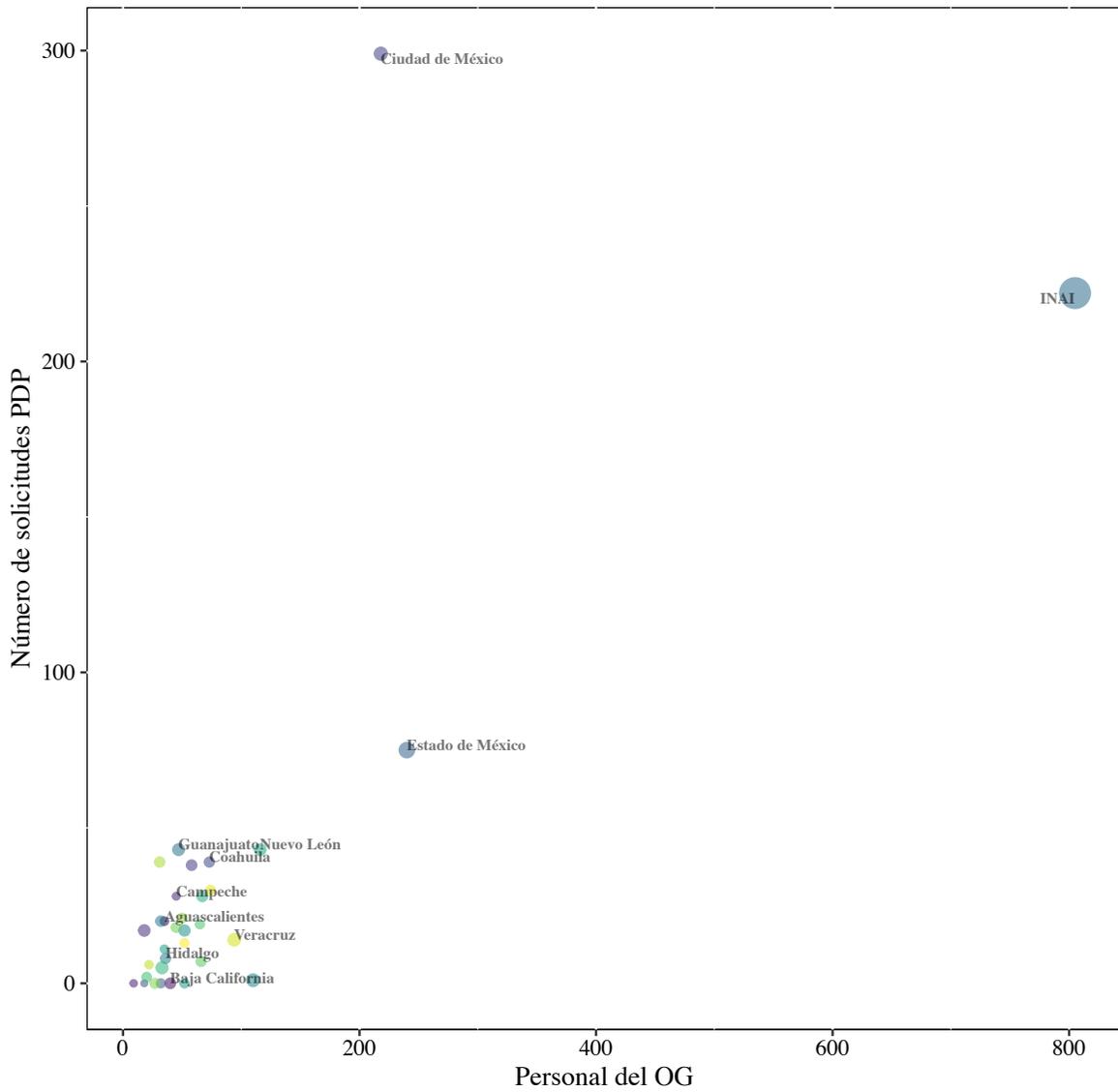
de PDP que reciben los Organismos Garantes es mucho menor al de solicitudes de acceso a la información, y la gran mayoría recibe muy pocas solicitudes al año, aunque destacan los casos del Estado de México, el INAI y, particularmente, la Ciudad de México. El OG de la capital del país recibió más del triple de solicitudes de PDP que sus pares de las demás entidades federativas durante 2018 y 2019, y durante el año 2020 alcanzó las 728 solicitudes, más de cinco veces las recibidas por el INAI y más de 14 veces las recibidas por el OG del Estado de México. Esto evidentemente afecta la medida de capacidad vinculada con el presupuesto ya que, por ejemplo, el OG de la Ciudad de México recibe el menor presupuesto de los tres señalados y los supera por mucho en cantidad de solicitudes de PDP recibidas, por lo que debe atender más carga de trabajo con menos capacidad presupuestal.

Gráfica 49. Relación entre solicitudes de Protección de Datos Personales recibidas por OG y personal (2018)

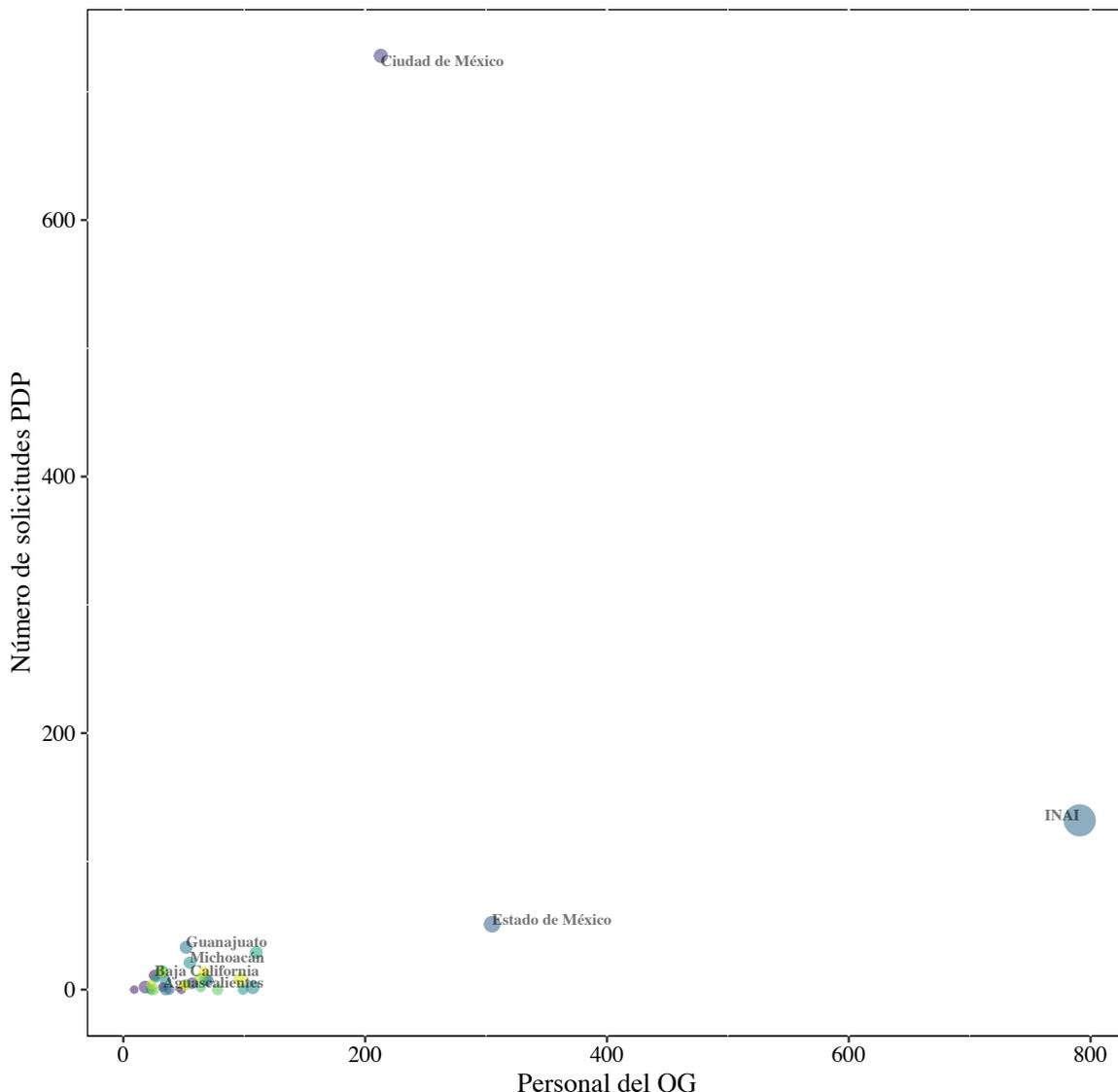


Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Gráfica 50. Relación entre solicitudes de Protección de Datos Personales recibidas por OG y personal (2019)



Gráfica 51. Relación entre solicitudes de Protección de Datos Personales recibidas por OG y personal (2020)



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

La variable “solicitudes de protección de datos personales recibidas por OG/personal” se construyó para comparar de mejor manera la capacidad que tiene cada Organismo Garante para atender sus funciones a partir del personal con el que cuenta, con el objetivo de evitar comparar solo el número de personas trabajadoras en términos absolutos. De esta manera se aprecia cuáles son los OG en los que cada trabajador/a debería atender un mayor número de solicitudes y en cuáles las cargas de trabajo resultan menores, lo que nuevamente mostraría que los OG que cuentan con los mismos recursos (similar número de empleados) no cuentan

con similares capacidades porque no deben atender el mismo número de solicitudes. Según la relación esperada, a mayor número de solicitudes recibidas por trabajador/a, menor será la probabilidad de que las actividades comprometidas en el marco del PRONADATOS se realicen por completo.

Gráfica 52. Número de unidades administrativas con funciones de Protección de Datos Personales por Organismo Garante (2018-2020)





Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

Nota: No se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

Al analizar el comportamiento de la variable referida al número de unidades administrativas, se aprecia una situación similar a la registrada con los datos presupuestales. La mayoría de los Organismos Garantes presentan 1 unidad administrativa con funciones de protección de datos personales o menos por año. De hecho, esta situación está todavía más marcada en comparación con lo analizado en el caso del PROTAI y las unidades administrativas con funciones de acceso a la información, ya que resulta excepcional que un OG cuente con más de una unidad con funciones de PDP. Como ya fue señalado para el caso del PROTAI, esto debe entenderse en el marco del tamaño de la estructura orgánica de muchos OG, donde

pocas unidades administrativas desarrollan funciones diversas y no se logra una especialización de funciones como la que se presenta en el INAI o en algunos de los OG que atienden a poblaciones de mayor tamaño y, por consiguiente, cuentan con mayores capacidades institucionales para responder a una mayor demanda por parte de la ciudadanía (más solicitudes y recursos de revisión).

Es importante recordar que para construir esta variable se realizó una medición en tres etapas. Primero, se contó cuántas unidades había por orden de función ejercida. Después se obtuvo el producto de multiplicar el número de unidades administrativas por 1 en caso de que fuera su función principal, por 0.5 si era secundaria y por 0.25 si era de menor importancia (o terciaria). Finalmente, se hizo la suma de esos productos para obtener el número de unidades de protección de datos personales correspondiente a cada OG.

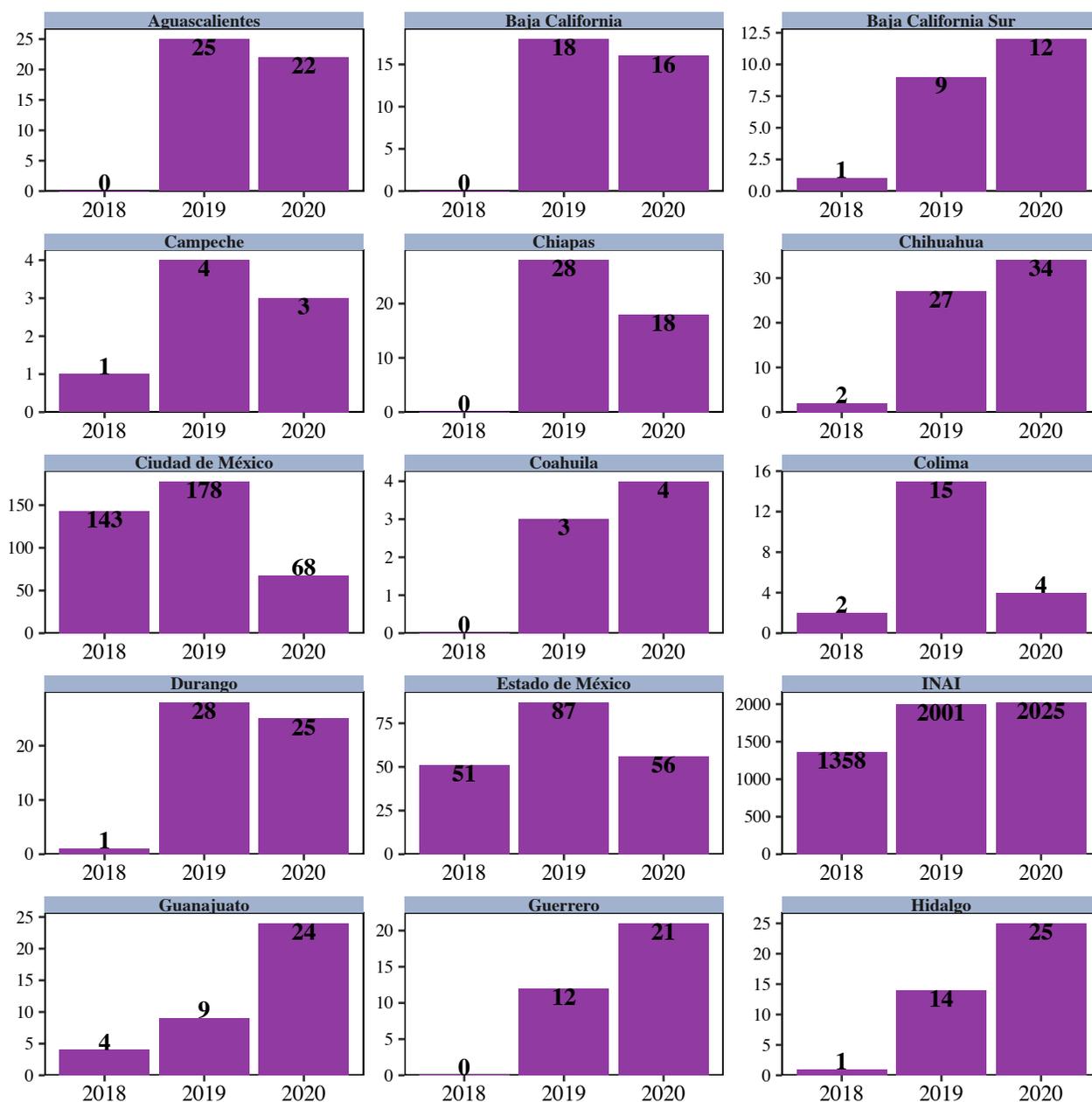
Atendiendo a la situación general que fue expuesta, claramente destaca el INAI con más de 7 unidades administrativas con funciones específicas de protección de datos personales. Sin embargo, más allá de este Organismo, solo los OG del Estado de México y Puebla muestran un número de unidades consistentemente superior a los demás, y se aprecia que los OG de Chihuahua, Coahuila, Oaxaca y Querétaro presentan más de una unidad administrativa con funciones específicas para más de un año del periodo considerado.

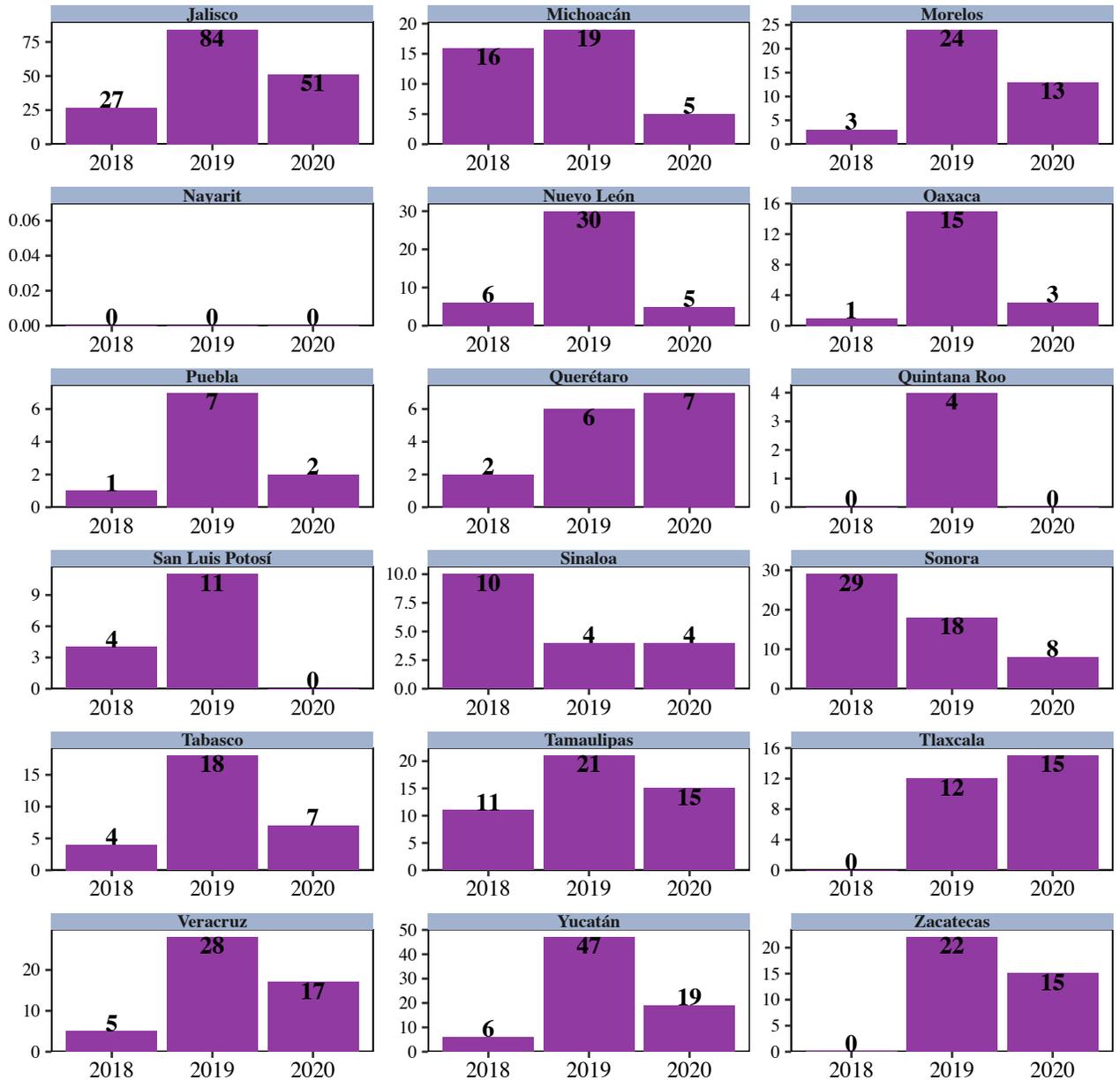
La variable “Número de recursos de revisión recibidos en materia de protección de datos personales/número de sujetos obligados” permite aproximarse al número de solicitudes respondidas de manera insuficiente o deficiente por parte de los sujetos obligados según la consideración de las y los solicitantes. Se obtiene un valor que permite tener una aproximación sobre cuántos recursos de revisión se generan en cada entidad federativa por sujeto obligado, lo cual configura la carga de trabajo que los Organismos Garantes que deben atender a partir de sus capacidades institucionales. Como fue expuesto anteriormente, se espera que a mayor número de recursos de revisión por sujeto obligado menor sea la probabilidad de que las actividades comprometidas por los OG puedan realizarse por completo.

En términos del número de recursos de revisión que reciben los OG en materia de protección de datos personales, se aprecia que, más allá de lo que sucede a nivel nacional y que está reflejado en los datos del INAI, son muy pocos los recursos que se reciben en la materia en

la gran mayoría de los OG estatales. Solo la Ciudad de México, el Estado de México y parcialmente Jalisco reciben un número mayor de recursos lo que, particularmente en los dos primeros, está vinculado con el mayor número de solicitudes que reciben en la materia. La situación en los demás OG es similar ya que varios, en diversos años, no han recibido recursos de revisión de PDP o se encuentran por debajo de los 30 anuales.

Gráfica 53. Número de recursos de revisión recibidos en materia de Protección de Datos Personales por OG (2018-2020)





Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (federales y estatales) 2019–2021.

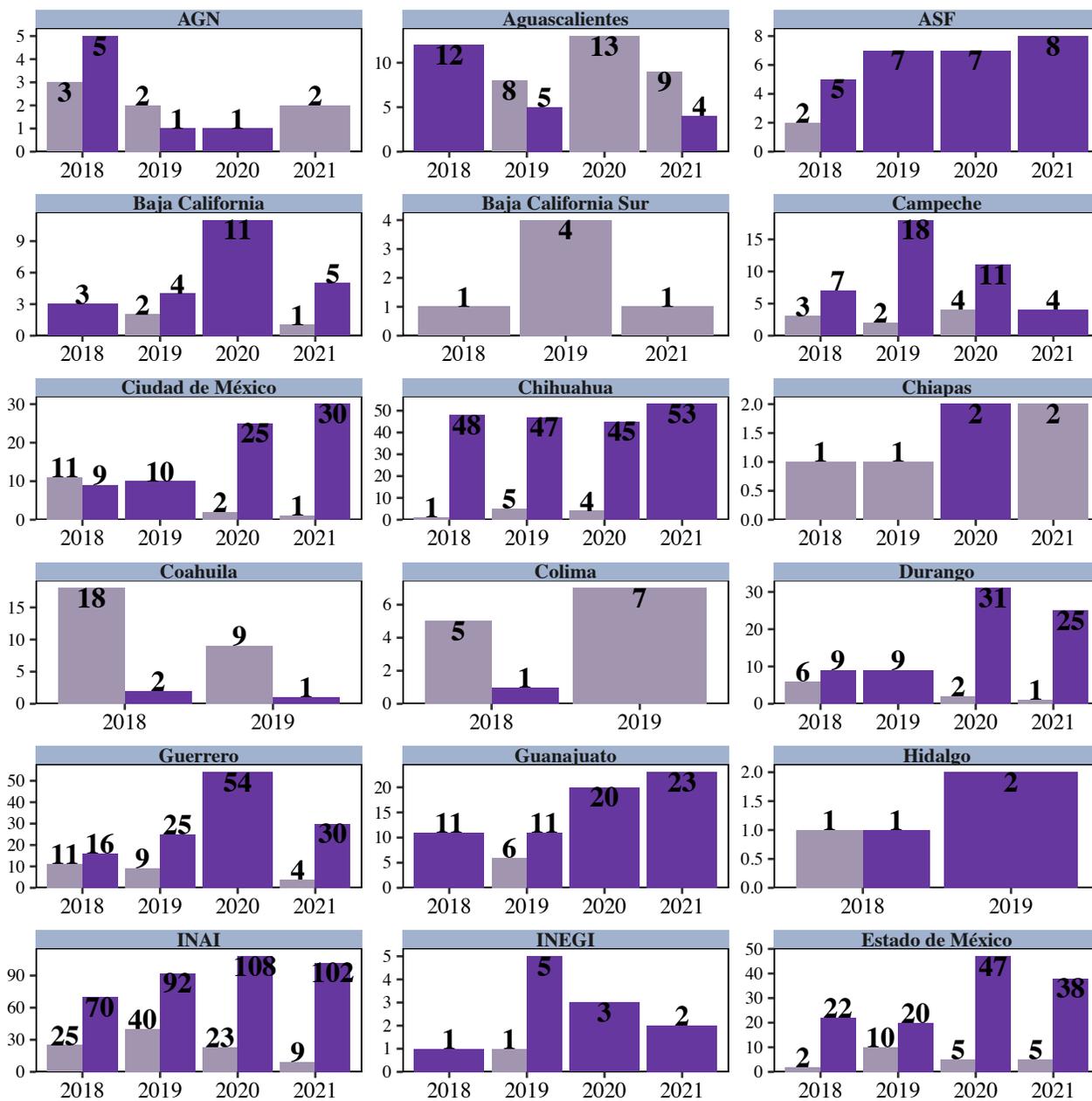
Al analizar el número de sujetos obligados de cada entidad federativa cuya supervisión y control en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales es responsabilidad de los OG, la gran mayoría presentan menos de 200 sujetos obligados. Esta variable presenta un mínimo de 72 (en el estado de Guanajuato en 2018 y 2019) y un máximo de 935 (en el estado de Chihuahua en 2020). Además del INAI, lo que es esperado como ya fue mencionado en reiteradas oportunidades, estados como Chihuahua, Oaxaca, Jalisco, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz superan la

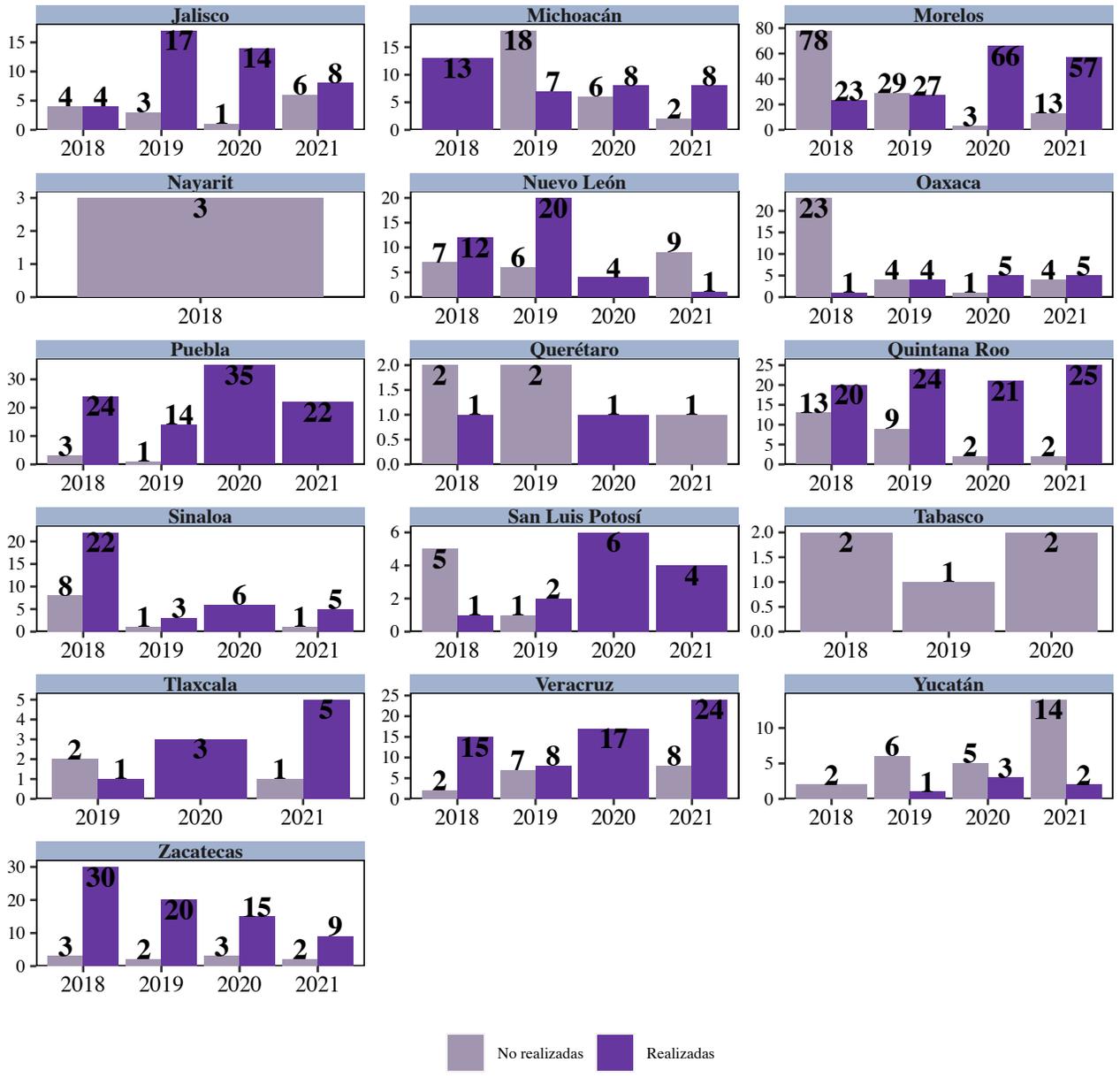
mediana en cantidad de sujetos obligados, en un escenario que presenta importantes variaciones entre entidades federativas. Debe considerarse que, para muchas entidades federativas, el número de sujetos obligados se eleva debido al número de municipios, ya que cada uno es un sujeto obligado en materia de protección de datos personales. La información detallada de la cantidad de sujetos obligados por entidad federativa fue presentada en el análisis del PROTAI, presentado anteriormente, y puede consultarse en el apartado 5.1.1. Esta variable resulta importante ya que, siguiendo la lógica expuesta en la hipótesis al inicio de esta Evaluación Final, se espera que mientras más sujetos obligados debe atender un OG, menor será la probabilidad de que cumpla con las actividades comprometidas.

6.1.1.1. Descripción de la variable dependiente

La variable dependiente se definió como el cumplimiento de actividades comprometidas por cada Organismo Garante y se midió a partir de las evidencias reportadas por cada OG para comprobar el cumplimiento de estas. Como se explicó en la sección metodológica (4.1.1.1.), fue codificada como una variable dicotómica, por lo que solo presenta dos valores posibles: realizadas, a las que se les dio un valor de 1 (uno) o no realizadas, con un valor de 0 (cero). Solo se asignó el valor de 1 (uno) a las evidencias que muestran que las actividades fueron cumplidas completamente y validadas por la revisión del SNT, mientras que entre las actividades calificadas con 0 (cero) existe variación; por ejemplo, respecto al grado de avance que cada OG consideró que presentaba su cumplimiento.

Gráfica 54. Número de evidencias sobre actividades realizadas y no realizadas por OG para el PRONADATOS (2018-2021)





Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

Nota: Se incluyen datos de los OG de las entidades federativas, con excepción de Sonora y Tamaulipas. Tampoco se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

Si vemos el panorama agregado para cada uno de los años en que se implementó el PRONADATOS, considerando todos los OG estatales y el INAI, se aprecia que durante los cuatro años se reportó una cantidad muy similar de evidencias totales: 617 en 2018, 587 en 2019, 634 en 2020 y 585 en 2021. Sin embargo, se aprecia un cambio importante respecto a la cantidad de evidencias que reportan actividades realizadas, ya que durante los dos últimos años del periodo se alcanzan valores superiores al 80%, mientras que en los dos primeros

años se encontraban por debajo del 70%. Esta situación puede interpretarse como un resultado del proceso de aprendizaje experimentado por los OG con relación a la implementación del PRONADATOS, ya que este aumento en el porcentaje de actividades realizadas completamente (a partir de las evidencias presentadas) no estuvo asociado con una reducción drástica de las actividades comprometidas (evidencias totales) y se dio a pesar de la pandemia por COVID-19 que presentó retos muy importantes para las instituciones y para las personas que en ellas trabajan.

Cuadro 15. Resumen sobre evidencias realizadas y evidencias no realizadas relativas al cumplimiento de actividades comprometidas por los OG estatales y el INAI para el PRONADATOS (2018-2021)

Año	Evidencias totales	Evidencias Realizadas	% Evidencias Realizadas	Evidencias no realizadas	% Evidencias no realizadas
2018	617	377	61.10	240	38.90
2019	587	392	66.78	195	33.22
2020	634	559	88.17	75	11.83
2021	585	491	83.93	94	16.07
Total	2,423	1,819	75.07	604	24.93

Fuente: Rutas de implementación reportadas por los organismos garantes. INAI, 2018, 2019, 2020 y 2021, s/p. Se incluyen datos del INAI y de los OG de las entidades federativas, con excepción de Sonora y Tamaulipas. Tampoco se incluyen datos del AGN, la ASF y el INEGI.

La situación, sin embargo, presenta particularidades para cada OG. Algunos presentaron un mayor número de evidencias los primeros años de la implementación del programa y luego el número se redujo para los años posteriores, como en los OG de Nuevo León y Zacatecas. En otros casos, la tendencia fue la inversa, como sucede en la Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Veracruz y Yucatán. Como se mencionó previamente, la variable dependiente definida para los modelos que se presentarán en la fase explicativa fue dicotómica y diferencia actividades realizadas y no realizadas, ya que el objetivo es explicar qué variables aumentan la probabilidad de cumplimiento de las actividades comprometidas por parte de los integrantes del SNT. Considerando que para cada uno de los se definió un amplio listado de líneas de acción posibles, entre las cuales cada Organismo Garante tenía la posibilidad de elegir aquellas en las que se comprometería anualmente a realizar actividades,

es importante conocer qué tanto los OG pudieron cumplir con las actividades que comprometieron, a partir de la información que cada uno de ellos reportó al SNT a través de las rutas de implementación.

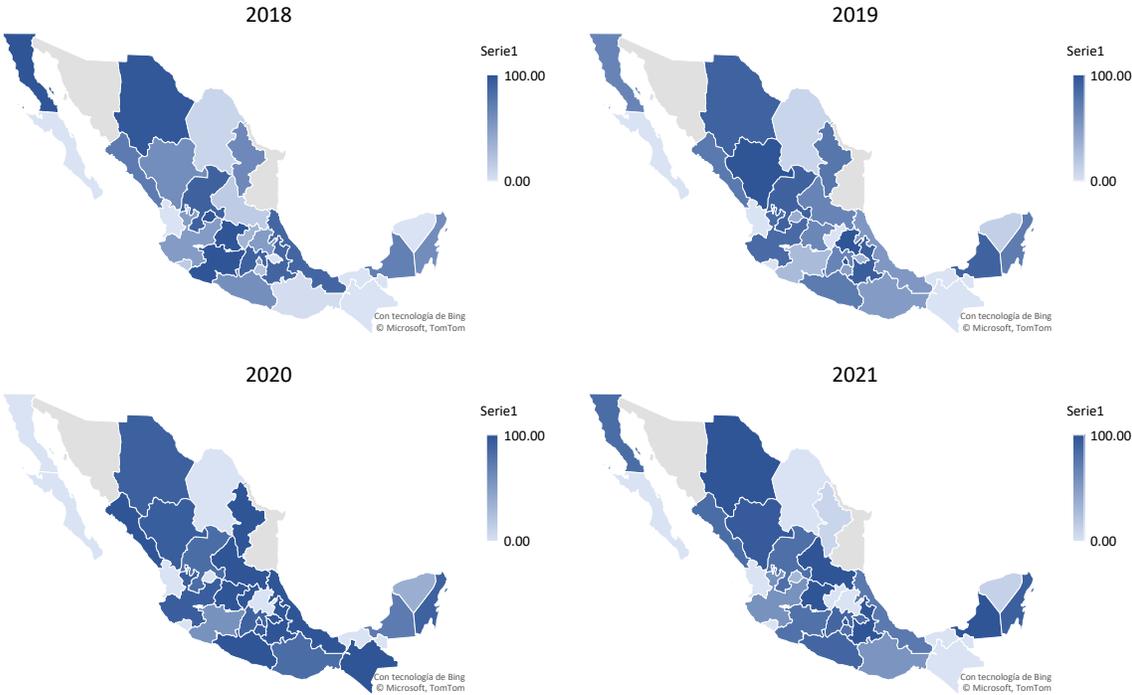
Cuadro 16. Actividades realizadas medida como porcentaje de evidencias correctas por cada integrante del SNT (2018-2021)

Entidad	2018	2019	2020	2021
AGN	62.50	33.33	100.00	0.00
ASF	71.43	100.00	100.00	100.00
INAI	73.68	69.70	82.44	91.89
INEGI	100.00	83.33	100.00	100.00
Aguascalientes	100.00	38.46	0.00	30.77
Baja California	100.00	66.67	0.00	83.33
Baja California Sur	0.00	0.00	0.00	0.00
Campeche	70.00	90.00	73.33	100.00
Ciudad de México	45.00	100.00	92.59	96.77
Chihuahua	97.96	90.38	91.84	100.00
Chiapas	0.00	0.00	100.00	0.00
Coahuila	10.00	10.00	0.00	0.00
Colima	16.67	0.00	0.00	0.00
Durango	60.00	100.00	93.94	96.15
Guerrero	59.26	73.53	100.00	88.24
Guanajuato	100.00	64.71	100.00	100.00
Hidalgo	50.00	100.00	0.00	0.00
Jalisco	50.00	85.00	93.33	57.14
Estado de México	91.67	66.67	90.38	88.37
Michoacán	100.00	28.00	57.14	80.00
Morelos	22.77	48.21	95.65	81.43
Nayarit	0.00	0.00	0.00	0.00
Nuevo León	63.16	76.92	100.00	10.00
Oaxaca	4.17	50.00	83.33	55.56
Puebla	88.89	93.33	100.00	100.00
Querétaro	33.33	0.00	100.00	0.00
Quintana Roo	60.61	72.73	91.30	92.59
Sinaloa	73.33	75.00	100.00	83.33
San Luis Potosí	16.67	66.67	100.00	100.00
Tabasco	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	0.00	33.33	100.00	83.33
Veracruz	88.24	53.33	100.00	75.00
Yucatán	0.00	14.29	37.50	12.50
Zacatecas	90.91	90.91	83.33	81.82

Fuente: Rutas de implementación reportadas por los OG (INAI 2018, 2019, 2020 y 2021).

En promedio, los OG de las entidades federativas alcanzaron un porcentaje de actividades realizadas (evidencias correctas) de alrededor del 50% durante los dos primeros años, aunque este número se ve afectado tanto por los que no lograron realizar ninguna de las actividades comprometidas como por los que cumplieron todas. Por ejemplo, en 2018 Baja California Sur, Chiapas, Nayarit, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán no realizaron ninguna de las actividades comprometidas, mientras que Aguascalientes, Baja California, Guanajuato y Michoacán realizaron el 100%. En 2020, el porcentaje de cumplimiento subió a 66% en promedio para los OG estatales, y luego volvió a bajar al 56% en 2021. Hay casos en los que solo se comprometieron actividades al inicio del periodo, como los OG de Coahuila, Colima, Hidalgo y Nayarit, generalmente con bajos porcentajes de cumplimiento. En Tabasco se comprometieron actividades los tres primeros años (2018, 2019 y 2020) pero en ningún caso se presentaron evidencias de su cumplimiento. El cumplimiento de actividades por parte de los integrantes federales del SNT es, en promedio, mayor al 70% todos los años, destacando el año 2020, cuando superaron el 95%.

Imagen 4. Porcentaje de actividades realizadas a partir de las evidencias correctas por OG (2018-2021)



Fuente: Rutas de implementación reportadas por los OG (INAI 2018, 2019, 2020 y 2021).

Durante los cuatro años analizados, fueron 23 los OG de las entidades federativas los que comprometieron actividades. Evidentemente, en el análisis del cumplimiento no puede omitirse la importante variación que se presenta en el número de actividades que cada Organismo Garante compromete por año, lo que puede estar asociado con sus capacidades institucionales y su carga de trabajo. Estas cuestiones serán puestas a prueba en la fase explicativa.

6.1.2. Análisis por ejes de los Programas Nacionales

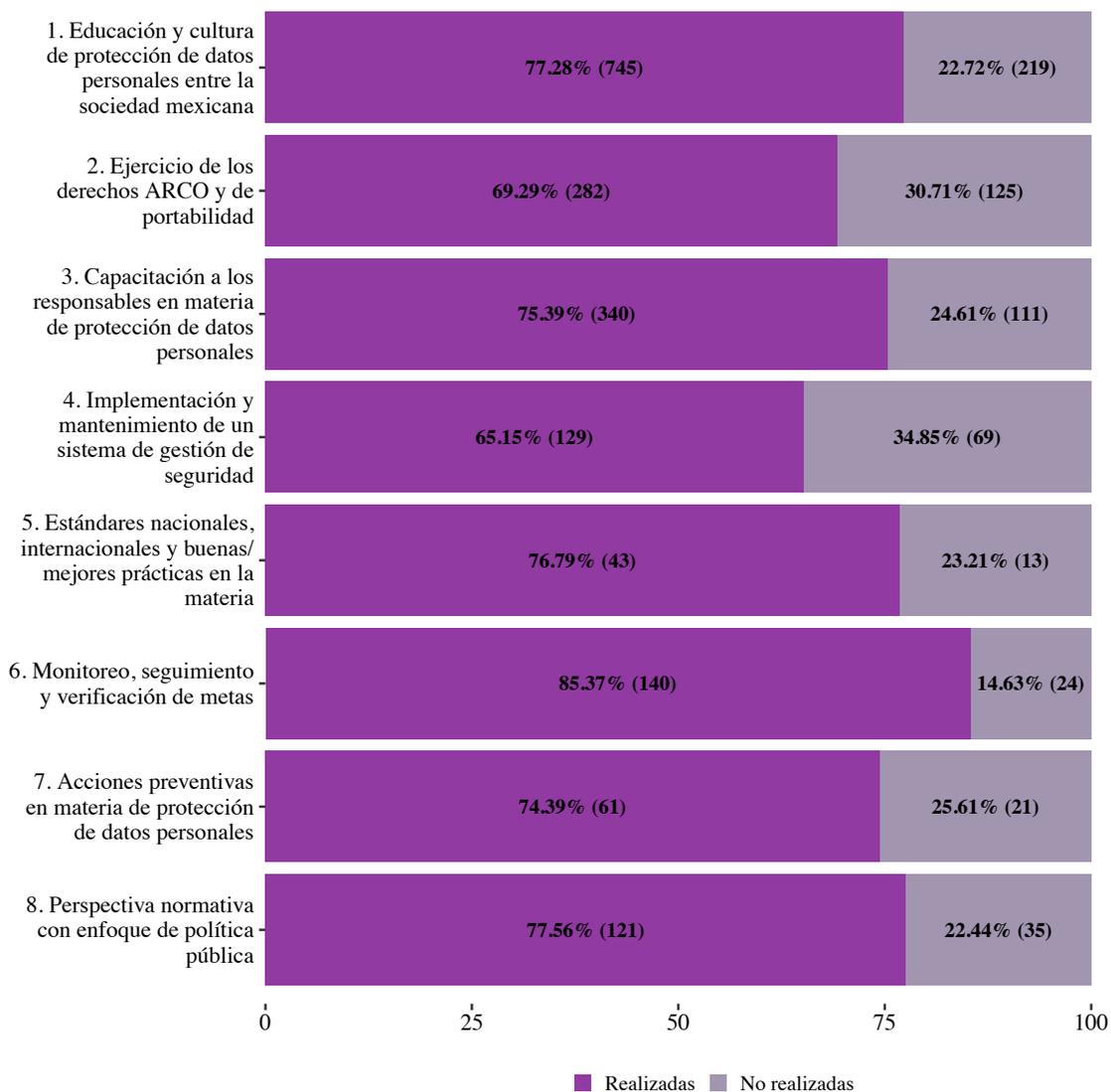
Al realizar una revisión del comportamiento de las actividades comprometidas y su grado de realización a partir de los ejes planteados por el PRONADATOS, se pueden identificar claramente aquellos que aglutinan un mayor número de actividades comprometidas y, por consiguiente, dónde se concentra el compromiso de los Organismos Garantes. Además, es importante conocer el grado de cumplimiento alcanzado por eje, lo que permite identificar los grandes temas donde se lograron mayores avances respecto a los compromisos asumidos.

El porcentaje de cumplimiento o realización de las actividades comprometidas por los OG de las entidades federativas y el INAI para el PRONADATOS, considerando el periodo 2018-2020 de manera agregada, muestra una variación que va del 65.15% (eje 4) al 85.37% (eje 6) de cumplimiento. Esto permite apreciar que, en todos los ejes, el piso mínimo de cumplimiento ronda los dos tercios y que en ninguno se ha logrado realizar el 100% de las actividades comprometidas.

El eje 4 “Implementación y mantenimiento de un sistema de gestión de seguridad” es el que muestra menor cumplimiento, con un 65.15% de las actividades comprometidas, mientras que el eje 6 “Monitoreo, seguimiento y verificación de metas” presenta el mayor porcentaje de actividades comprometidas realizadas completamente, con un 85.37%, seguido por eje 8 “Perspectiva normativa con enfoque de política pública” con un 77.56% y el eje 1 “Educación y cultura de protección de datos personales entre la sociedad mexicana” con un 77.28% de actividades realizadas (evidencias correctas). En lo que respecta a los ejes 3, 5 y 7, los OG logran un porcentaje de cumplimiento que va del 74.39% al 76.79%, pero no alcanzan el 70%

de cumplimiento de las actividades comprometidas en el eje 2 “Ejercicio de los derechos ARCO y de portabilidad”.

Gráfica 55. Porcentaje de actividades realizadas y no realizadas del PRONADATOS, por eje temático para el periodo 2018-2021



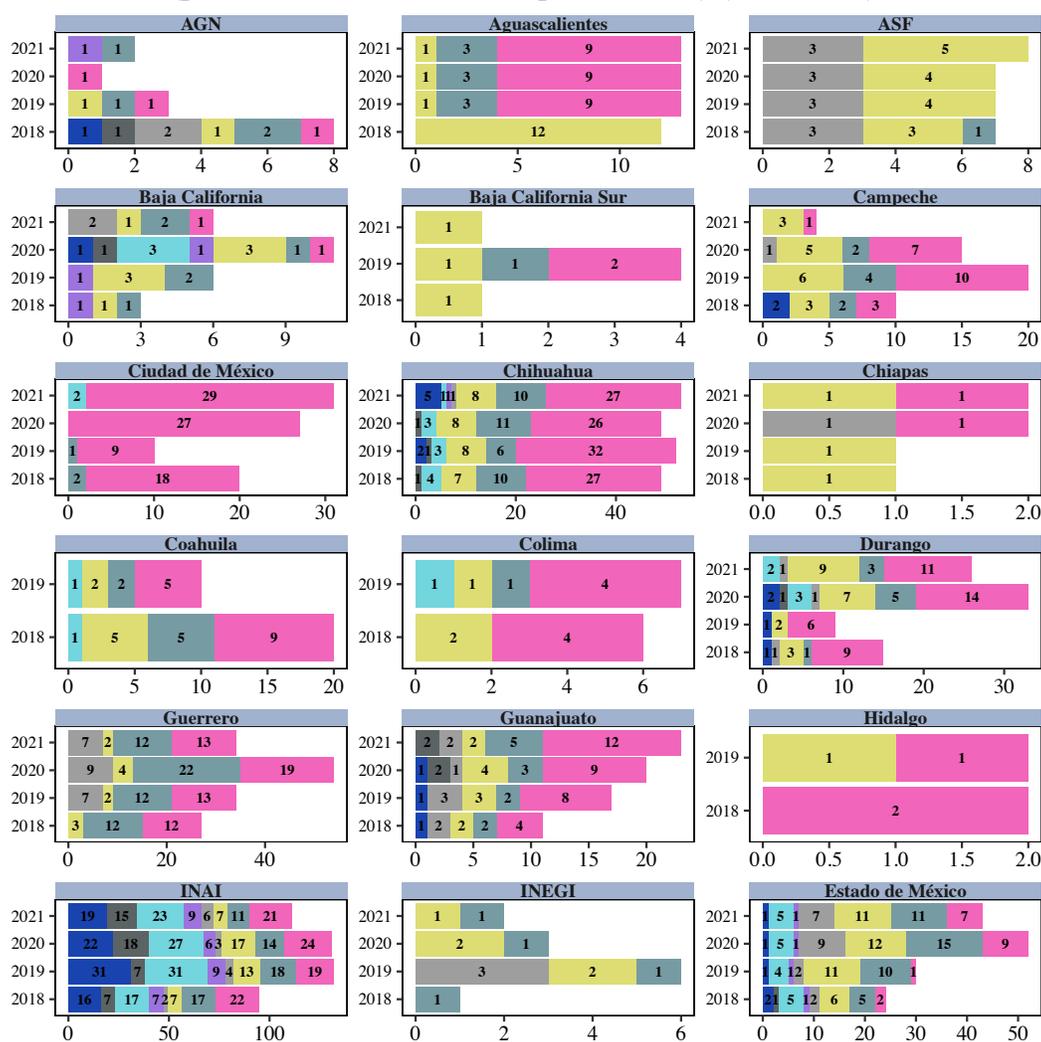
Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

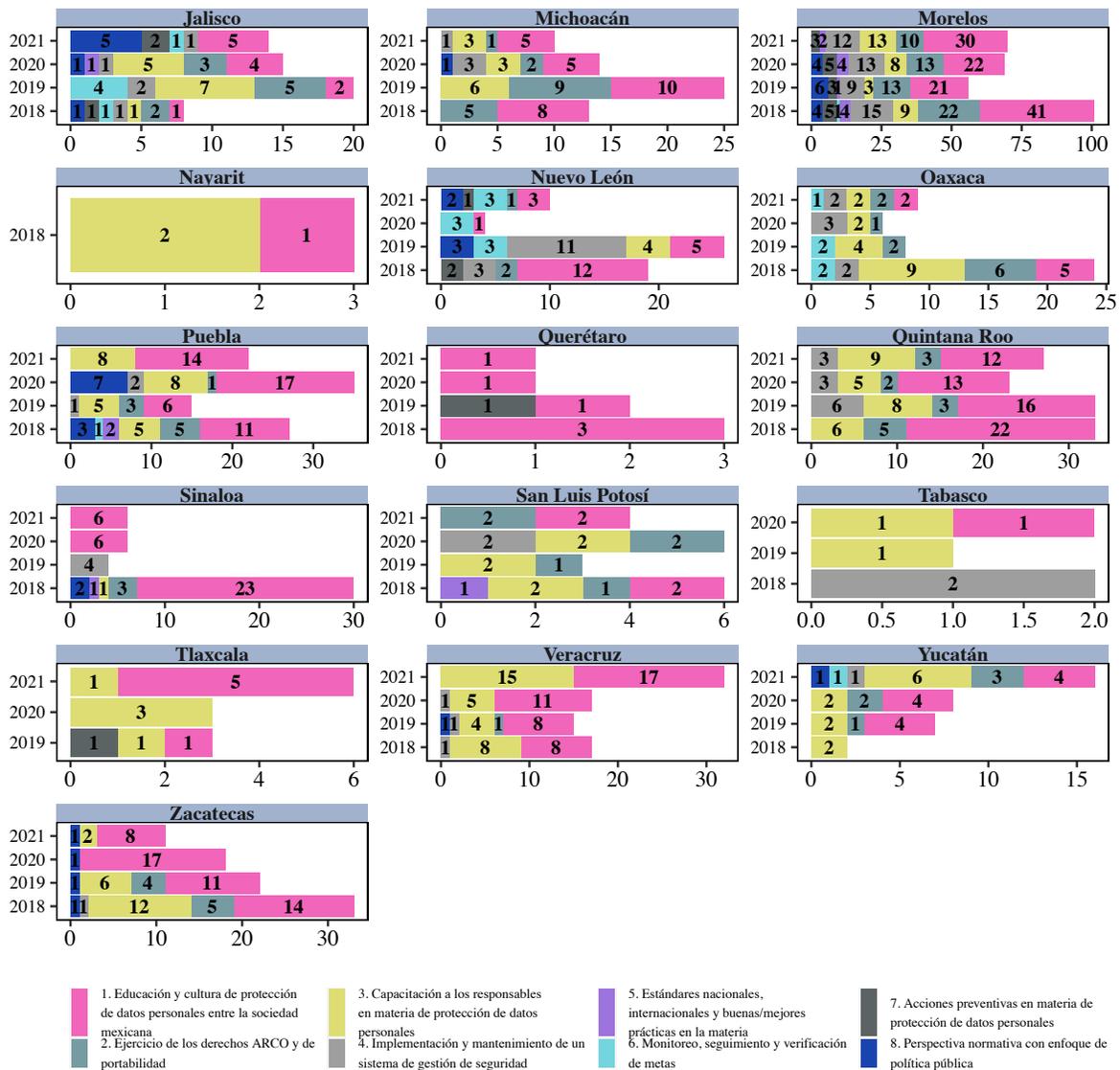
Fuente: Rutas de implementación reportadas por los organismos garantes. INAI, 2018, 2019 y 2020, s/p. Nota: Se consideran las actividades comprometidas por los OG de 30 entidades federativas, quedando fuera solo Sonora, Tamaulipas y el INAI. Tampoco son considerados el AGN, la ASF y el INEGI.

Para analizar el porcentaje de cumplimiento siempre es importante considerar el número de actividades comprometidas por los OG en cada eje del PRONADATOS, porque no es lo mismo analizar un cumplimiento del 100% de las 3 actividades comprometidas frente a un

85% de 70 actividades comprometidas. El mayor número de evidencias totales presentadas sobre actividades comprometidas (realizadas y no realizadas) por parte de los OG perteneció al eje 1, con 964, que alcanzó un porcentaje de cumplimiento superior al 77%. Con bastante distancia le siguieron el eje 2, con 407 evidencias (69.3% de cumplimiento); el eje 3 con 351 evidencias (75.4% de cumplimiento); y el eje 4, con 198 evidencias (65% de cumplimiento). Los tres primeros ejes aglutinaron el 72.4% del total de evidencias presentadas por los OG, porcentaje que sube al 80.7% si se consideran los cuatro primeros ejes. De esta manera, se aprecia claramente que el mayor compromiso por parte de los OG, analizado de manera agregada, se concentra en estos primeros ejes, ya que los cuatro restantes aglutinan menos del 20% de las evidencias sobre actividades comprometidas (realizadas y no realizadas).

Gráfica 56. Actividades comprometidas por cada eje del PRONADATOS por OG (por número de evidencias presentadas) (2018-2021)





Fuente: Rutas de implementación reportadas por los organismos garantes. INAI, 2018, 2019 y 2020, s/p. Nota: Se consideran las actividades comprometidas por los OG de 30 entidades federativas, quedando fuera solo Sonora, Tamaulipas y el INAI.

Cuando el análisis se realiza por integrante del SNT, evidentemente los datos respaldan el análisis agregado, pero también permiten ver los matices y las situaciones particulares que se presentan. De los 30 OG de las entidades federativas considerados, todos comprometieron al menos una actividad en el eje 1 durante el periodo estudiado, que es justamente el que concentró un mayor número de evidencias presentadas sobre actividades comprometidas. Respecto al eje 2, que ocupó el segundo lugar en número de evidencias presentadas, 24 OG estatales reportaron evidencias de haber comprometido actividades en sus líneas de acción

(un 80% de los OG). Fueron 28 los OG estatales que reportaron actividades en el eje 3 (93% de los OG) y 21 los que lo hicieron en el eje 4 (70% de los OG), para completar los cuatro primeros ejes que concentraron más del 80% de las evidencias reportadas. El menor interés o compromiso con los cuatro ejes restantes también se aprecia en el análisis de lo sucedido en cada uno de los OG de las entidades federativas, ya que solo 8 OG comprometieron actividades en el eje 5 (27% de los OG), 13 lo hicieron en el eje 6 (43%), 10 en el eje 7 (33%) y 15 en el eje 8 (50% de los OG).

En lo que respecta a los integrantes federales del SNT, y como se esperaba, el INAI es el único que compromete actividades en los ocho ejes del PRONADATOS en su condición de principal OG a nivel nacional. El AGN comprometió actividades en todos los ejes, con excepción del eje 6 “Monitoreo, seguimiento y verificación de metas”. Finalmente, tanto la ASF como el INEGI concentraron las actividades comprometidas en los ejes 2, 3 y 4 durante todo el periodo. La ASF se concentró en los ejes 3 y 4, y el INEGI en los ejes 2 y 3.

Para finalizar, resulta importante mencionar que aquellos ejes donde se comprometió un mayor número de actividades (a partir de las evidencias reportadas) correspondieron a los que presentaban un mayor número de líneas de acción; es decir, los ejes que ponían a disposición de los OG un mayor número de opciones en las cuales comprometer acciones. Este dato resulta importante, ya que ayuda a matizar y contextualizar los datos presentados, y debe considerarse para analizar compromisos asumidos por los integrantes del SNT junto con sus capacidades institucionales y su carga de trabajo.

6.1.3. Fase explicativa: presentación de los resultados de los modelos desarrollados

En el presente apartado se presentan los resultados derivados de la aplicación de los modelos presentados en el apartado 4.1.1. Solo se contemplaron 3 años para el análisis: 2018, 2019 y 2020 debido a que no se contaba con información de las variables explicativas para el año 2021. Aquí se presentan los efectos marginales de las variables explicativas sobre la variable dependiente, ya que solo de esa manera se pueden interpretar los resultados de los modelos logísticos en términos de probabilidad.

El cálculo de los efectos marginales permite conocer el grado en que las variables afectan a la variable dependiente. Estos efectos mantienen constante el valor promedio de todas las variables y la categoría de referencia de las variables categóricas, mientras muestra los cambios dentro de la recta de la variable dependiente.

**Cuadro 17. Resultados de los modelos aplicados para el PRONADATOS.
Efectos marginales de las variables explicativas sobre la variable dependiente**

Variable		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Número de actividades comprometidas	Mínimo	0.90***	0.92***	0.77***	0.78***
	Mediana	0.72***	0.72***	0.61***	0.61***
	Máximo	0.29***	0.24***	0.18***	0.16***
Recursos de revisión recibidos/Número de sujetos obligados	Mínimo	0.57**	0.56**	0.57	0.58
	Mediana	0.59**	0.57**	0.57	0.58
	Máximo	0.93**	0.98**	0.57	0.51
Número de unidades de PDP	Mínimo	0.47**	0.47**	0.42***	0.42***
	Mediana	0.54**	0.54**	0.54***	0.60***
	Máximo	1.04**	1.03**	0.97***	0.97***
Número de solicitudes recibidas totales PDP/Población	Mínimo	0.66**	0.64	0.58**	0.57
	Mediana	0.47**	0.66	0.41**	0.59
	Máximo	0.25**	0.67	0.20**	0.61
Presupuesto autorizado/ Número de solicitudes recibidas por OG PDP	Mínimo	0.60***		0.53***	
	Mediana	0.63***		0.55***	
	Máximo	1.21***		1.11***	
Número de solicitudes recibidas por OG PDP/Personal	Mínimo		0.63		0.57
	Mediana		0.64		0.57
	Máximo		0.79		0.59
Institucionalidad	Mínimo	0.62	0.66	0.54	0.57
	Mediana	0.65	0.64	0.57	0.57
	Máximo	0.71	0.61	0.64	0.58
Gobierno abierto	Mínimo	0.53	0.53	0.30*	0.28*
	Mediana	0.62	0.62	0.53*	0.53*
	Máximo	0.77	0.76	0.82*	0.84*
Derechos fundamentales	Mínimo	1.00***	0.94***	0.85***	0.79**
	Mediana	0.65***	0.65***	0.56***	0.57**
	Máximo	0.48***	0.50***	0.42***	0.46**

* p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01

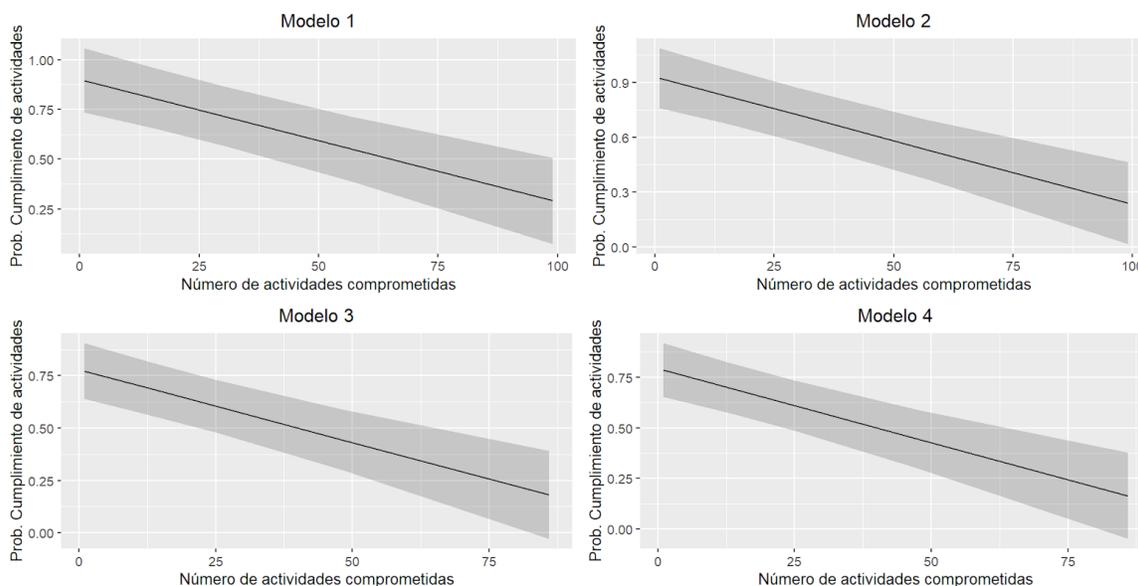
Los modelos 1 y 2 incluyen las observaciones de los 29 Organismos Garantes estatales y el INAI; los modelos 3 y 4 utilizan exclusivamente las observaciones de los 29 Organismos Garantes de las entidades federativas y se excluyen los datos del INAI.

La estimación de las probabilidades de que una actividad se cumpla en los modelos 1 y 2 en su conjunto, al mantener el valor medio de las variables independientes por su coeficiente, es de 0.65 y 0.64, respectivamente. Dichas probabilidades bajan 0.08 y 0.07 al excluir al INAI de las observaciones en los modelos 3 y 4. Es decir, las probabilidades de que una

actividad sea cumplida en los valores medios de los modelos son de 0.57 en ambos casos. Esto refleja el impacto de no considerar los valores atípicos del INAI dentro del análisis de regresión, lo cual tiene mayor peso en mover las probabilidades que cambiar de combinación de variables independientes al optar por modelos con presupuesto entre solicitudes o solicitudes entre el personal. Así, las diferencias de las probabilidades entre el modelo 1 y 2 es de apenas 0.01 y ninguna entre los modelos 3 y 4. Estos cambios se pueden relacionar con la manera en la cual el INAI mueve los valores de la media de cada variable independiente.

En cuanto a los efectos marginales de las variables independientes por separado, las probabilidades de que una actividad sea cumplida se reducen en los cuatro modelos cuando los OG comprometen más actividades. Esto se ilustra en la siguiente gráfica, cuyos valores de los coeficientes son significativos con un valor p menor a 0.01 en todos los modelos. Si bien los cambios en las probabilidades, al pasar del valor mínimo al máximo, son mayores en los modelos 1 y 2, los modelos 2 y 4 (que utilizan las solicitudes entre el personal) tienen una pendiente más pronunciada que los modelos 1 y 3, aunque en general se observa una misma tendencia en la dirección del efecto.

Gráfica 57. Relación causal entre el número de actividades comprometidas y el cumplimiento de las actividades



Para el caso de los ejes del PRONADATOS, la probabilidad de que una actividad se cumpla es superior en los modelos 1 y 2 cuando la actividad corresponde al eje 6. Empero, esto no

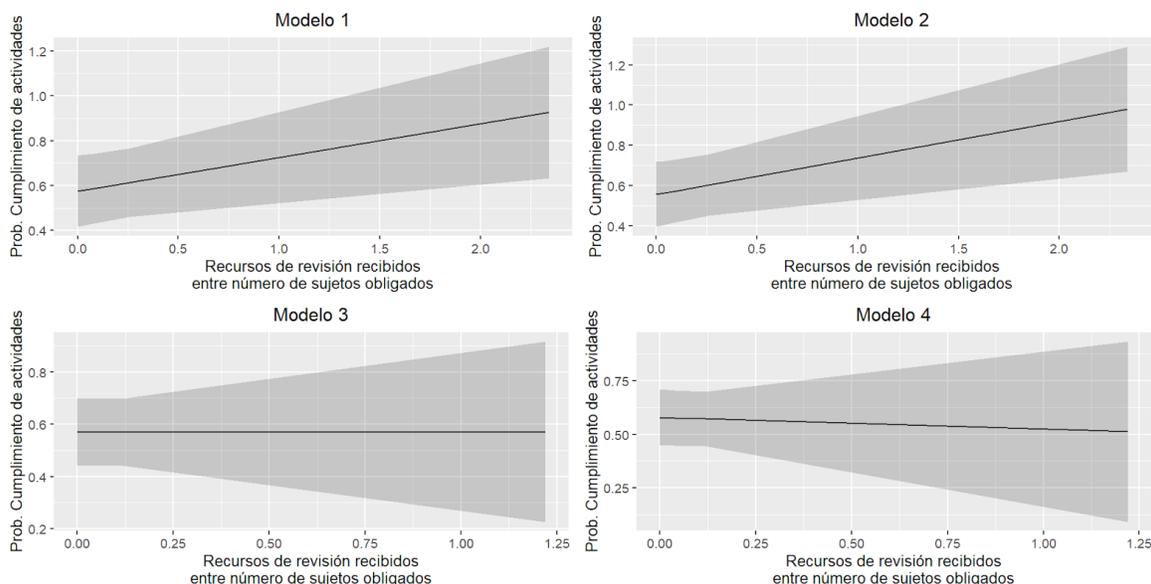
es una tendencia uniforme en los cuatro modelos, ya que para los modelos 3 y 4 es más probable que una actividad sea cumplida si pertenece al eje 3. Lo mismo pasa con los ejes que llevan a que la probabilidad de cumplimiento sea menor, pues para los modelos 1 y 2 esto sucede con los ejes 2 y 4, mientras que para los modelos 3 y 4 son los ejes 7 y 8. Para el resto de los ejes no existe demasiada variación entre las probabilidades de los modelos 1 y 2, ya que la mayoría oscila entre 0.01 y 0.02. La diferencia más resaltante es entre los ejes 3 y 7, con hasta 0.05 para el modelo 2 y 0.04 para el modelo 1.

Cuadro 18. Probabilidad de cumplimiento de las actividades del PRONADATOS

Ejes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
1. Educación y cultura de protección de datos personales entre la sociedad mexicana	0.65	0.64	0.57	0.57
2. Ejercicio de los derechos ARCO y de portabilidad	0.58***	0.57***	0.51**	0.51**
3. Capacitación a los responsables en materia de protección de datos personales	0.66	0.66	0.60	0.61
4. Implementación y mantenimiento de un sistema de gestión de seguridad	0.57**	0.56**	0.49**	0.49**
5. Estándares nacionales, internacionales y buenas/mejores prácticas en la materia	0.63	0.63	0.49	0.50
6. Monitoreo, seguimiento y verificación de metas	0.75**	0.75**	0.57	0.57
7. Acciones preventivas en materia de protección de datos personales	0.62	0.61	0.48	0.48
8. Perspectiva normativa con enfoque de política pública	0.65	0.64	0.40***	0.40***

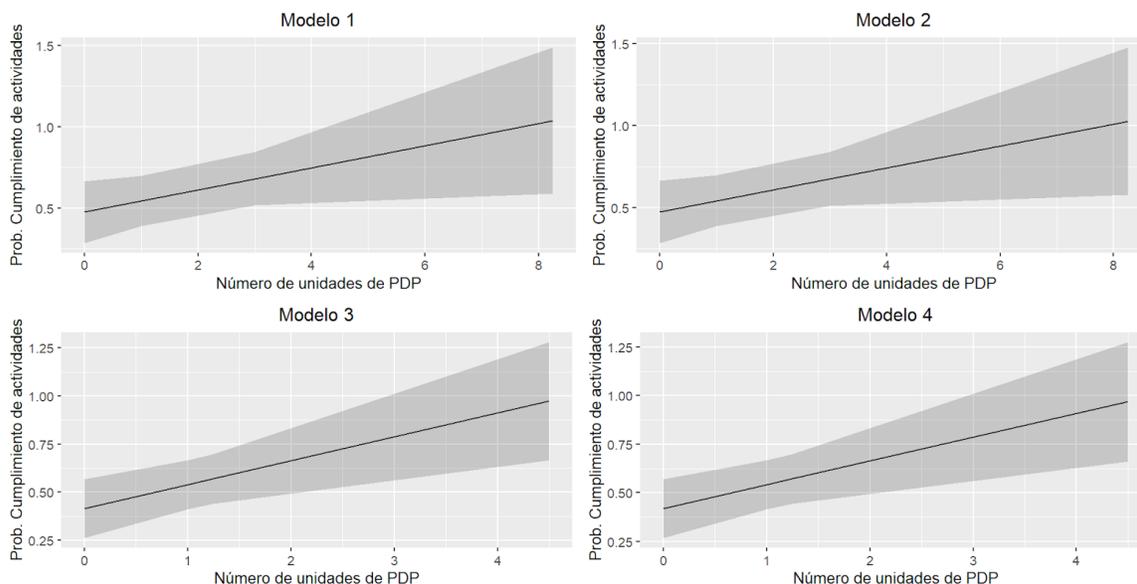
Acorde con la gráfica para los recursos de revisión de PDP entre el número de sujetos obligados, en los modelos 1 y 2 la probabilidad de que una actividad sea cumplida es mayor conforme esta variable aumenta. Así, se pasa de 0.57 y 0.56 en el punto mínimo a 0.93 y 0.98 en el punto máximo para cada modelo. En comparación con los dos modelos que no incluyen al INAI, los primeros dos modelos son significativos. De esta forma, en las gráficas los errores son mayores en los modelos 3 y 4 y con coeficientes no significativos en las regresiones, cuyos efectos marginales son constantes en el modelo 3 y negativos en el 4 con una pendiente que varía apenas 0.07 entre el valor máximo y el mínimo.

Gráfica 58. Relación causal entre el número de recursos de revisión por sujeto obligado y el cumplimiento de actividades



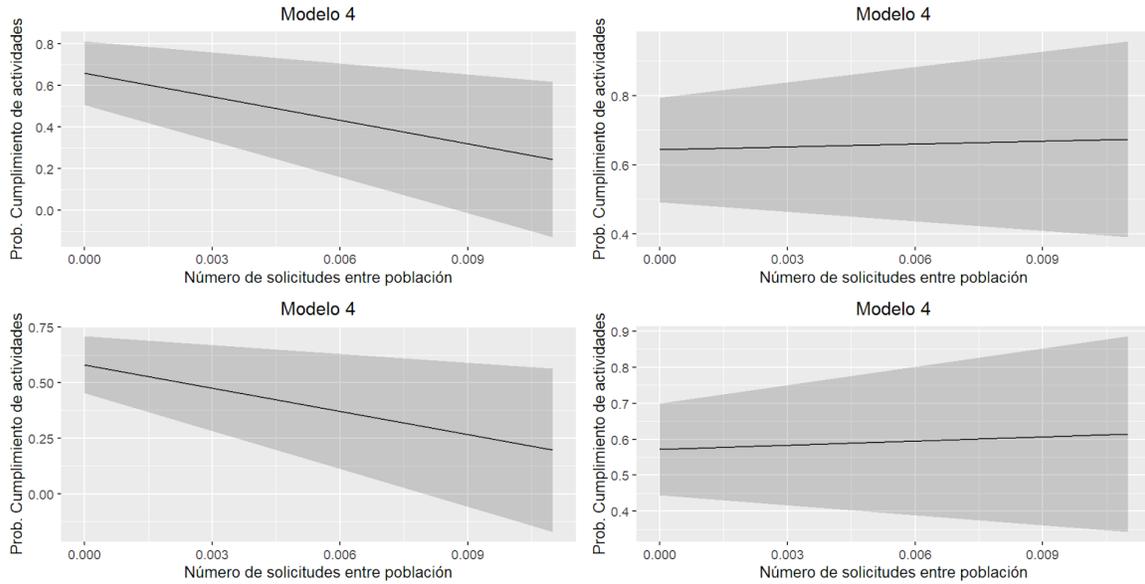
El número de unidades administrativas de PDP es una de las variables más robustas al ser significativa en los cuatro modelos con el signo de sus coeficientes consistentes. En la siguiente gráfica se aprecia que los errores son mayores en los valores más altos de esta variable, lo cual está dado porque es más común que las observaciones se agrupen en casos con pocas unidades administrativas para cumplir la función de PDP. Los casos atípicos del INAI podrían explicar la razón por la cual la inclusión de este les resta significancia a los modelos 1 y 2 ($p < 0.05$), comparados con los modelos 3 y 4 ($p < 0.01$). Aun así, la evidencia siempre apunta a que más unidades administrativas conducen a que sea más probable que los OG cumplan con las actividades de PRONADATOS, quizá gracias a que esto mejora su capacidad para gestionar las tareas a su cargo.

Gráfica 59. Relación causal entre número de unidades administrativas con funciones de Protección de Datos Personales y el cumplimiento de actividades



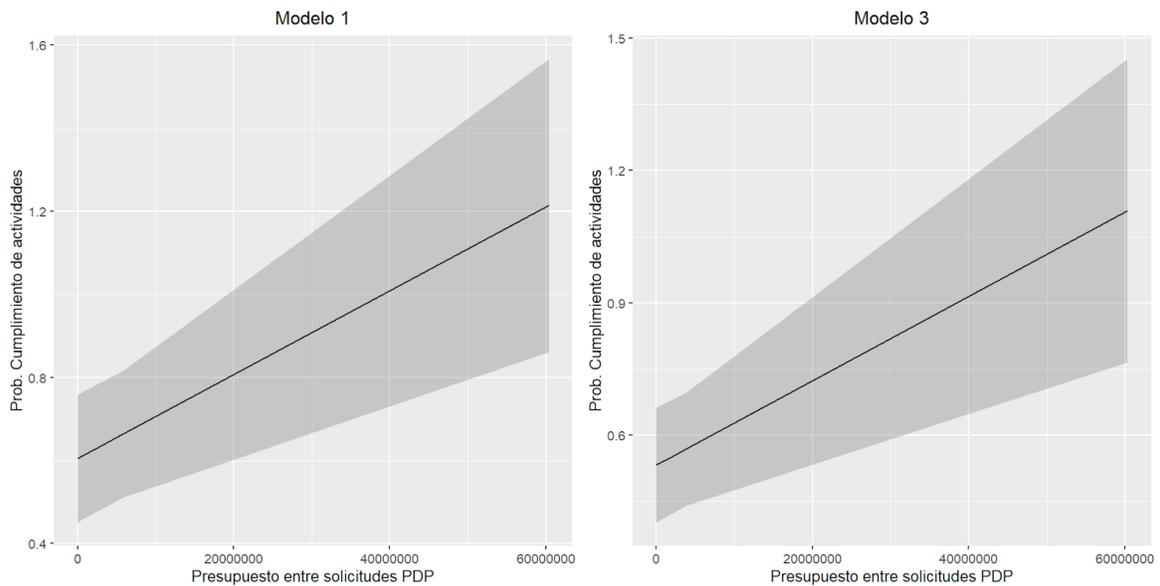
Los efectos marginales del número de solicitudes recibidas totales de PDP entre la población da resultados contrastantes, pues parece ser sensible a la combinación de variables en los modelos para el tema de PDP. Esta variable solo es significativa con un valor p menor a 0.05 cuando se utiliza también la variable de presupuesto entre solicitudes de los modelos 1 y 3, pero no es significativa en los modelos 2 y 4 que usan las solicitudes entre el personal. Esto se muestra más nítido en la pendiente de los efectos marginales de las gráficas, que además cambia la dirección del efecto, mismo que es negativo cuando la variable es significativa.

Gráfica 60. Relación causal entre el número de solicitudes totales recibidas por todos los sujetos obligados/población y cumplimiento de actividades comprometidas



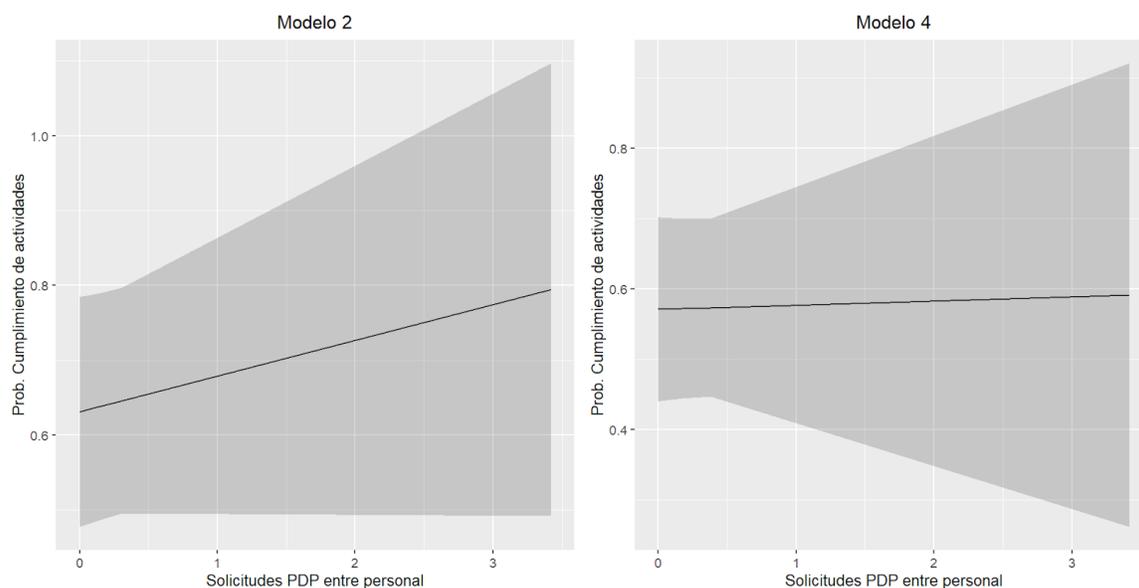
Los modelos 1 y 3, en los que se opta por el presupuesto entre solicitudes recibidas por el OG sobre PDP, la variable es significativa en ambos casos y con una pendiente positiva. La evidencia sugiere que los OG que tienen más presupuesto para gestionar las solicitudes que reciben sobre PDP son los que tienen más probabilidades de cumplir con las actividades de este mismo tema.

Gráfica 61. Relación causal entre presupuesto autorizado/solicitudes recibidas de PDP y el cumplimiento de las actividades



Finalmente, en los modelos 2 y 4 se sustituye la variable anterior por las solicitudes recibidas por el OG entre el personal, esto para evitar duplicar el valor de las solicitudes recibidas, pero los coeficientes no son significativos. De este modo, la evidencia es insuficiente para aceptar que los OG donde la carga de solicitudes que debe atender cada empleado/a es mayor son las mismas donde menos probabilidades de cumplimiento se esperaría de su parte, contrario a lo que los efectos marginales de la gráfica indican. Curiosamente, los modelos con esta variable no significativa son los mismos donde no hay significancia para el número de solicitudes recibidas totales de PDP entre la población.

Gráfica 62. Relación causal entre solicitudes recibidas/personal y el cumplimiento de actividades



Finalmente, en lo que respecta a las variables de control se presentan situaciones similares a las identificadas en los resultados descritos para el PROTAI, ya que la relación de estas con la variable dependiente presenta discrepancias. La relación entre institucionalidad y la probabilidad del cumplimiento de actividades no resulta significativa, mientras la relación de gobierno abierto y cumplimiento solo es significativa en los modelos que no contemplan al INAI (modelos 3 y 4), y se da en la dirección esperada: a mayor apertura, mayor probabilidad de cumplimiento.

Sin embargo, la relación de respeto a los derechos fundamentales con el cumplimiento de las actividades comprometidas en el PRONADATOS resulta ser negativa, al igual que en el

análisis del PROTAI. Esto implica que un menor respeto por los derechos fundamentales parecen estar asociadas con un aumento en la probabilidad de que las actividades comprometidas para la protección de datos personales se cumplan. En este caso no se confirma la relación esperada, y al ser similar la situación en el PROTAI, deben revisarse con cuidado los datos e identificar las razones que puedan explicar esta situación.

6.1.4. Análisis de los indicadores del PRONADATOS

Al analizar la información sobre el seguimiento de los indicadores proporcionada por el SNT se detectan diversos problemas, ya que la información no se encuentra disponible o presenta inconsistencias. A continuación, se presenta un cuadro en el que se analiza la situación de cada indicador, presentando los resultados de aquellos que sí fue posible calcular y señalando los problemas identificados.

Cuadro 19. Revisión de los indicadores y la información disponible para su cálculo

Eje 1. Educación y cultura de protección de datos personales entre la sociedad mexicana			
Objetivo	Indicador	Meta	Disponibilidad
Fomentar el conocimiento generalizado de la protección de los datos personales	Porcentaje de quejas por mal uso de datos personales presentadas ante instituciones públicas que reciben los Organismos Garantes ENAIID	Por definir	No
Fomentar el conocimiento generalizado de la protección de los datos personales	Presupuesto asignado a cada Órgano Garante, para la implementación de Programas de Educación y Cultura de Protección de Datos Personales.	Por definir	No
Eje 2. Ejercicio de los derechos ARCO y de portabilidad			
Objetivo	Indicador	Meta	Disponibilidad
Establecer las bases para que exista un ejercicio adecuado de los derechos ARCO y la portabilidad de datos personales	Porcentaje de Organismos Garantes que reportan que sus sujetos obligados (responsables) reciben y atienden un número mayor a cero de solicitudes de protección de datos personales CNTAID	2017: Línea base 55 %(año t) Metas por definir	No

Establecer las bases para que exista un ejercicio adecuado de los derechos ARCO y la portabilidad de datos personales	Proporción de efectividad del presupuesto en la progresividad de los derechos ARCO y la portabilidad	Por definir	No
Eje 3. Capacitación a los responsables en materia de protección de datos personales			
Objetivo	Indicador	Meta	Disponibilidad
Promover que existan las capacidades técnicas adecuadas y suficientes entre los servidores públicos para la protección de los datos personales	Porcentaje de temas de capacitación básicos cubiertos por los organismos garantes con sus sujetos obligados (responsables). Los temas básicos de capacitación en la materia son: -Principios y deberes en materia de protección de datos personales -Marco normativo -Mejores prácticas -Consecuencias del incumplimiento de los requerimientos legales o requisitos organizacionales -Uso de herramientas tecnológicas y medidas de seguridad para el tratamiento de datos personales -Atención a grupos vulnerables -Otro tema a definir por cada órgano garante a partir de la detección de necesidades que realice CNTAID	2016: 36% Línea Base Metas por definir	La base no especifica si los principios y deberes son en materia de protección de datos personales
Promover que existan las capacidades técnicas adecuadas y suficientes entre los servidores públicos para la protección de los datos personales	Porcentaje del Presupuesto destinado a capacitación de Sujetos Obligados por los Órganos Garantes, en materia de protección de datos personales	Por definir	No
Eje 4. Implementación y mantenimiento de un sistema de gestión de seguridad			
Objetivo	Indicador	Meta	Disponibilidad
Fomentar que los responsables establezcan un sistema de gestión de seguridad para garantizar que cuenten con medidas de seguridad de la información	Porcentaje de sujetos obligados (responsables) a nivel nacional que cuentan con los siguientes elementos: -Área encargada de implementar y vigilar la implementación de la política de protección de datos personales al interior del organismo	Por definir	No. Porque el indicador es sobre sujetos obligados y el indicador está sobre organismo garante. Incluso en los datos parece que en algunos casos se reporta sobre

	-Inventario de los datos personales que se encuentran en su posesión -Identificación de los procesos o procedimientos internos en los que se lleva a cabo el tratamiento de datos personales -Procedimiento de verificación interno para revisar que los datos personales se traten de manera adecuada A desarrollarse		SO y en otros no. No está claro.
Fomentar que los responsables establezcan un sistema de gestión de seguridad para garantizar que cuenten con medidas de seguridad de la información	Porcentaje del presupuesto asignado a los sujetos obligados (responsables) destinado a la implementación y mantenimiento de un sistema de gestión de seguridad para la protección de datos personales.	Por definir	No
Eje 5. Estándares nacionales, internacionales y buenas/mejores prácticas en la materia			
Objetivo	Indicador	Meta	Disponibilidad
Crear y facilitar la identificación de los incentivos que permiten a los responsables adoptar mejores prácticas en la protección de datos personales	Porcentaje de organismos garantes que dan acompañamiento a sus responsables (sujetos obligados) para participar del sistema de buenas prácticas y el sistema de certificación en materia de protección de datos personales. A desarrollarse	Por definir	No
Crear y facilitar la identificación de los incentivos que permiten a los responsables adoptar mejores prácticas en la protección de datos personales	Porcentaje de los recursos económicos de organismos garantes que aplican para la generación de incentivos que permitan a los responsables adoptar mejores prácticas en la materia	Por definir	No
Eje 6. Monitoreo, seguimiento, y verificación de metas			
Objetivo	Indicador	Meta	Disponibilidad
Conocer el desempeño de los responsables en la aplicación de la LGPDPPSO o las leyes estatales en la materia	Porcentaje de organismos garantes que aplican mecanismos para conocer el estado actual de los responsables (sujetos obligados) en el cumplimiento de sus obligaciones en la materia	2017: Línea base aproximada: 51% Ante una pregunta similar	Sí

		contenida en el CNTAID	
		Metas por definir.	
Conocer el desempeño de los responsables en la aplicación de la LGPDPPSO o las leyes estatales en la materia	Porcentaje de los recursos económicos de organismos garantes que aplican mecanismos para conocer el estado actual de los responsables (sujetos obligados) en el cumplimiento de sus obligaciones en la materia	Por definir	No
Eje 7. Acciones preventivas en materia de protección de datos personales			
Objetivo	Indicador	Meta	Disponibilidad
Generar acciones y herramientas de facilitación para el ejercicio y tutela del derecho a la protección de datos personales en todo el país	Porcentaje de organismos garantes que aplican mecanismos para conocer el estado actual de los responsables (sujetos obligados) en el cumplimiento de sus obligaciones en la materia A desarrollarse y/o ajustarse en el CNTAID	Por definir	No
Generar acciones y herramientas de facilitación para el ejercicio y tutela del derecho a la protección de datos personales en todo el país	Porcentaje de recursos económicos destinados por los organismos garantes para la implementación de acciones y herramientas que faciliten a los responsables la protección de los datos personales.		No
Eje 8. Perspectiva normativa con enfoque de política pública			
Objetivo	Indicador	Meta	Disponibilidad
Elaborar y expedir normatividad secundaria útil y suficiente	Porcentaje de materias de protección de datos personales cubiertas por los integrantes del SNT en toda su normatividad a expedir derivada de la LGPDPPSO A desarrollarse	Por definir	No
Establecer las bases y mecanismos para que los organismos garantes ejerzan adecuadamente sus nuevas atribuciones derivadas de la LGPDPPSO o de las leyes estatales en la materia	Porcentaje de organismos garantes que aplican mecanismos para conocer el estado actual de los responsables (sujetos obligados) en el cumplimiento de sus obligaciones en la materia	2017: Línea base aproximada: 51% Ante una pregunta similar contenida en el CNTAID	Sí

	A desarrollarse y/o ajustarse en el CNTAID *Mismo indicador que el eje: Monitoreo, seguimiento, y verificación de metas; al contribuir.	Por definir	
Construir un mecanismo de revisión efectivo y solidario para los organismos garantes de las entidades federativas y el INAI	Número de resoluciones de los Organismos Garantes Locales con recurso de inconformidad para su revisión por el INAI A desarrollarse	Por definir	No
Elaborar y expedir normatividad secundaria útil y suficiente	Porcentaje del impacto en el marco normativo secundario con la asignación presupuestal tanto a nivel local como federal.	Por definir	No
Transversal A: Sensibilización, promoción, difusión y socialización			
Línea Estratégica Transversal	Indicador	Meta	Disponibilidad
Sensibilización, promoción, difusión y socialización	Índice de actividades y acciones para la sensibilización, promoción, difusión y socialización en materia de protección de datos personales en las entidades federativas CNTAID	LÍNEA BASE 2017: 0.3732 Línea Base Metas por definir	No
Transversal B: Fortalecimiento institucional			
Línea Estratégica Transversal	Indicador	Meta	Disponibilidad
Fortalecimiento institucional	Índice de fortalezas institucionales en los organismos garantes CNTAID	Por definir	No
Transversal C: Fortalecimiento Presupuestal			
Línea Estratégica Transversal	Indicador	Meta	Disponibilidad
Fortalecimiento presupuestal	Índice de recursos públicos asignados a los organismos garantes para garantizar el derecho a la protección de datos personales en el país	Por definir	No

En primer lugar, debe mencionarse que no existe una matriz de indicadores para el PRONADATOS que permita dar claro seguimiento a estos datos. Además, de la revisión de las bases de datos que dan seguimiento al cumplimiento de los indicadores definidos en el PRONADATOS, surge un problema que limita las posibilidades de análisis de la evolución

de los integrantes del SNT respecto a cada uno de ellos. Las bases no tienen la información necesaria para conocer y calcular 19 de los 21 indicadores definidos en el programa. Es importante mencionar que los indicadores no tienen metas claramente definidas, y solo en cinco se plantea una línea base lo que, incluso contando con los datos, impediría conocer si se cumplen o no las metas esperadas. Esto es claro particularmente para el PRONADATOS, ya que el documento que presenta el programa deja claro en diversos momentos que se trata de un primer diseño, que es un área poco desarrollada y que debe consolidarse el programa y el conocimiento de los integrantes del SNT sobre la materia, por lo que se presenta como un programa en el que con seguridad se encontrarán inconsistencias y se deberán realizar ajustes.

Respecto a la estructura de las bases que contienen la información de seguimiento de los indicadores, debe mencionarse que las columnas no se vinculan con indicadores en específico, que existe información no directamente vinculada con el cálculo de los indicadores y que, incluso aquella que podría ser de utilidad para calcular indicadores, no se encuentra ordenada ni verificada. Por ejemplo, para el primer objetivo del eje 4, el indicador propone medir el porcentaje de sujetos obligados que cuentan con distintos elementos, pero en la base no está claro cómo se reporta la información en la columna correspondiente.

Se considera que las bases de datos requieren una revisión detallada para lograr una mayor sistematicidad y vinculación con los indicadores definidos, lo que facilitaría identificar y completar los vacíos de información y, con posterioridad, realizar el análisis sobre la evolución de los indicadores a lo largo del periodo. Entendiendo que gran parte de la información está reportada directamente por los integrantes del SNT, o se encuentra disponible en la ENAID o el CNTAIPPDP realizados por el INEGI, se requiere un trabajo de recolección, orden y sistematización de los datos.

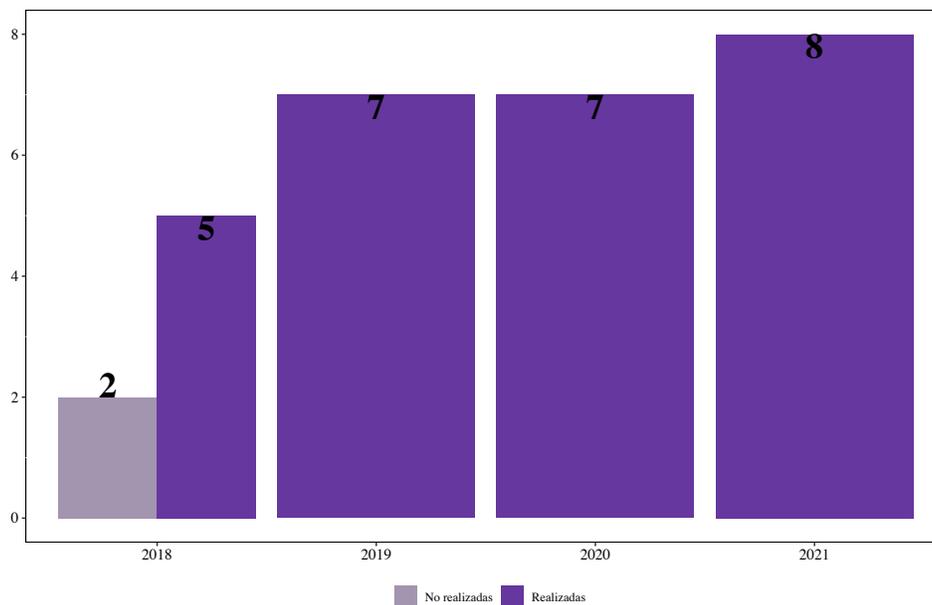
6.2. Implementación de la estrategia cualitativa: análisis riguroso de los estudios de caso

Este apartado se divide en dos grandes secciones: primero se presentan los resultados de la implementación de la estrategia cualitativa respecto a las Instituciones Federales integrantes del SNT y después se presentan los resultados que corresponden a los Organismos Garantes de las entidades federativas. Cada una de estas secciones incluye, en primer lugar, una descripción densa sobre los antecedentes, características y cumplimiento de las actividades comprometidas del PRONADATOS por parte de cada institución u Organismo Garante. Posteriormente, se analizan las respuestas del cuestionario en línea relacionado con la implementación del PRONADATOS, así como la información derivada de los grupos de enfoque. Todo ello con la finalidad de analizar y comparar los procesos internos que existen en las instituciones implementadoras del programa y conocer la percepción y experiencias de las y los servidores públicos entrevistados.

6.2.1. El PRONADATOS en las Instituciones Federales integrantes del SNT

En lo que se refiere al cumplimiento del PRONADATOS por parte de la ASF se observa que en 2018 no se cumplió con 2 de las 7 actividades comprometidas, pero que para los años 2019 a 2021 se cumplieron en su totalidad.

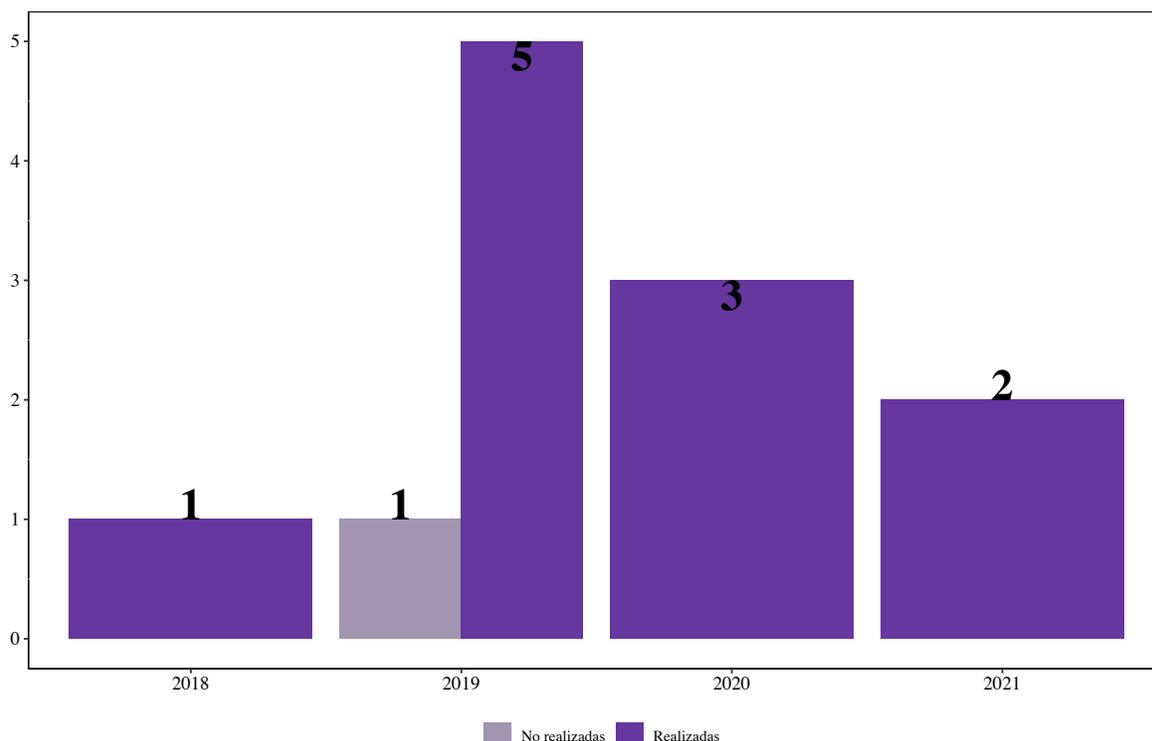
Gráfica 63. Actividades comprometidas del PRONADATOS realizadas y no realizadas por la ASF, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

Por su parte, el INEGI reporta que para el 2018 fue realizada la actividad acordada, y en 2019 se ejecutaron 5 y solo una quedó pendiente. Para 2020 y 2021 fueron realizadas todas las actividades comprometidas del PRONADATOS. Cabe resaltar la importancia de los datos de los años 2020 y 2021, pues la existencia del PRONADATOS incentiva a los organismos públicos a brindar una mejor garantía del derecho de protección de datos personales y sensibiliza a estas instituciones sobre la importancia de garantizar los derechos ARCOP.

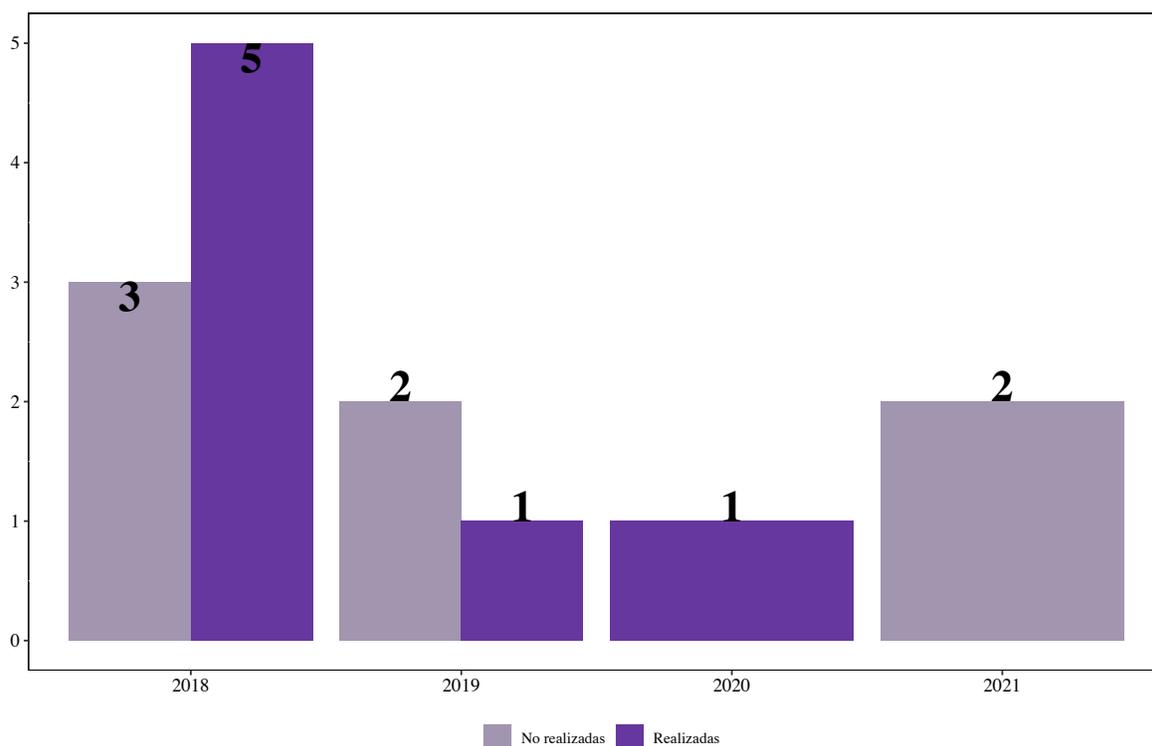
Gráfica 64. Actividades comprometidas del PRONADATOS realizadas y no realizadas por el INEGI, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

En cuanto al AGN, en el cumplimiento de las actividades acordadas se señala que en el año 2018 se realizaron 5 actividades, dejando 3 pendientes. Para 2019 hay más actividades comprometidas no realizadas con 2 y solo 1 fue realizada. En 2020 se cumplió con la totalidad de los compromisos; aunque para 2021 no se cumplió ninguna actividad comprometida.

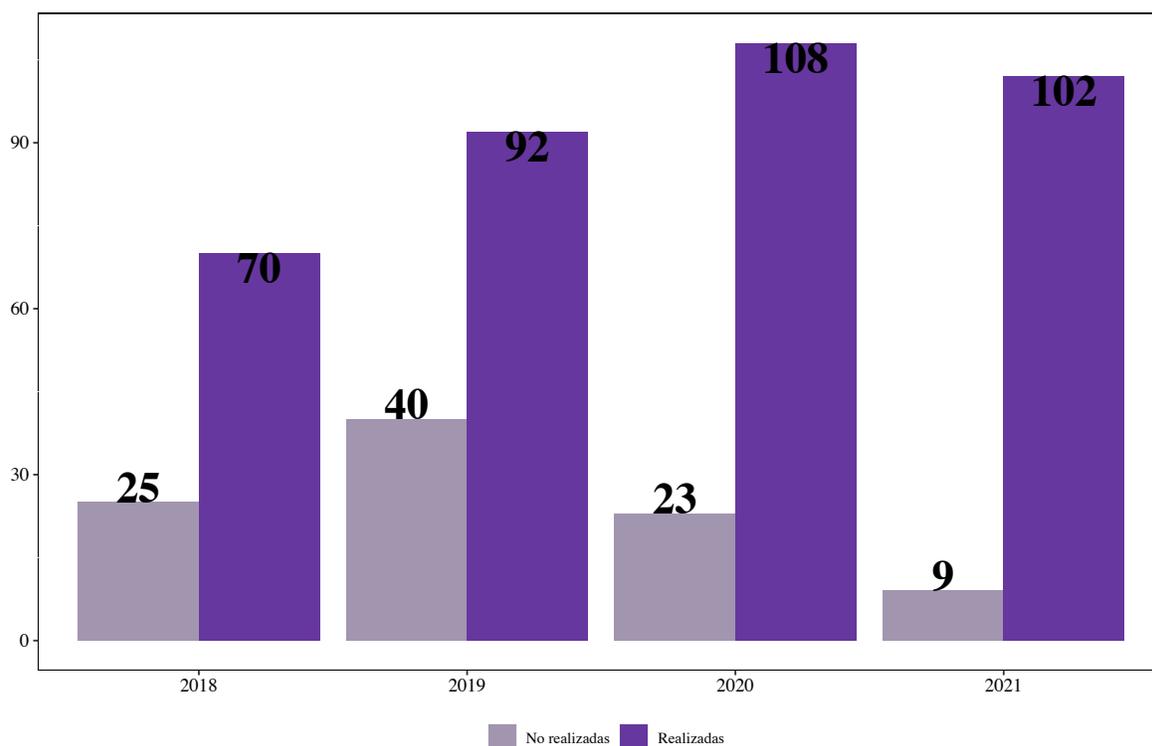
Gráfica 65. Actividades comprometidas del PRONADATOS realizadas y no realizadas por el AGN, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

En lo que se refiere al cumplimiento de las actividades acordadas por el INAI en torno al PRONADATOS existe un comportamiento similar al del PROTAI. La mayoría de los compromisos sí fueron realizados, dejando pocas actividades pendientes. En este aspecto es importante acotar que el INAI es uno de los organismos del SNT que más ha intentado cumplir las actividades, por lo que su ponderación no solo debe de ser acorde al número de actividades realizadas, sino también a la cantidad de ellas que se intenta efectuar.

Gráfica 66. Actividades comprometidas del PRONADATOS realizadas y no realizadas por el INAI, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

6.2.1.1. Descripción de las intervenciones analizadas según los estudios de caso definidos: análisis de los cuestionarios y grupos de enfoque

Como parte de la estrategia metodológica cualitativa se llevaron a cabo un cuestionario en línea y un grupo de enfoque. Estos ejercicios complementan la parte panorámica de la evaluación cuantitativa y busca analizar y comparar los procesos internos que existen en los OG para conocer la percepción y experiencias de las personas servidoras públicas que fungen como enlaces del programa.

En el INEGI, ASF, AGN e INAI se sostiene que existe un amplio y sistemático proceso de difusión, promoción y conocimiento del derecho de protección de datos personales. Todos coincidieron en su importancia en el desempeño cotidiano de sus respectivas instituciones. Incluso consideran que la existencia del PRONADATOS permite canalizar y enfocar esfuerzos para que las instituciones pertenecientes al SNT sean sensibilizadas sobre el derecho a la protección de datos personales y para incentivar el cumplimiento de los derechos ARCOP.

Un aspecto fundamental para la implementación del PRONADATOS es la existencia y recurrencia de la capacitación del personal en cada OG. Al respecto, destaca que la ASF es el integrante del SNT que más capacita al personal de su institución en materia de protección de datos personales (cinco veces al año, de acuerdo con las respuestas de los cuestionarios). Le sigue el INEGI, con una recurrencia que va de dos a cuatro veces al año.

Cabe destacar el caso del AGN como la única institución en la que se señala que nunca se capacita a sus servidores públicos y el INAI es un caso que llama la atención porque es el que menos capacita a su personal en materia de protección de datos personales.

“En el INAI hemos implementado una “Cédula de detección de necesidades de capacitación para los requerimientos de los servidores públicos para sujetos obligados y Organismos Garantes a través de una red nacional con bastante frecuencia

[...]

En el INEGI capacitamos a nuestros servidores públicos de dos a cuatro veces, la meta es estar 100% capacitados en materia de datos personales”⁴⁵.

“Hasta ahorita la unidad de transparencia -del AGN- desarrolla capacitaciones con las unidades administrativas en diversos periodos a lo largo del ejercicio, entonces es una capacitación constante. No estoy seguro, pero me parece que mínimo unas dos veces al año por unidad administrativa”⁴⁶.

Sobre la sensibilización respecto a los derechos de acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos personales, las instituciones pertenecientes al SNT del nivel federal que señalan este tema como prioritario son el INEGI y la ASF, y en un punto intermedio el INAI lo refiere como importante. Finalmente, las y los funcionarios del AGN señalan que hay poca sensibilización en la materia, ya que es una institución que no necesariamente se enfoca en la protección de datos personales.

Nos hemos referido a la importancia que le dan las instituciones pertenecientes al SNT del nivel federal al rubro de los derechos ARCOP. No obstante, más allá del propio

⁴⁵ Participación del INAI y del INEGI en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

⁴⁶ Participación del AGN en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 14 de noviembre de 2022.

reconocimiento público de su relevancia, un adecuado fortalecimiento de las capacidades institucionales es un factor determinante para que en los hechos exista una efectiva garantía del derecho a la protección de datos personales. Ante ello, las personas servidoras públicas de la ASF y del INEGI señalan que los recursos con los que se cuenta para garantizar los derechos ARCOP son muy adecuados. Por su parte, en un nivel intermedio, el INAI y el AGN señalan que son algo adecuados. Las instituciones pertenecientes al SNT del nivel federal señalan que:

“En el INEGI consideramos que es muy adecuado, aunque sería mejor abarcar más capacidades por medio de aún más personal. Por el momento hay un equipo que cubre la protección de datos personales y se busca obtener la figura de oficial en protección de datos.”

[...]

Por su parte, la ASF considera que “en el contexto de la protección de datos, los recursos son muy adecuados. La institución administraba la protección de información desde antes, por lo cual, la transición hacia la protección de datos personales ha ocurrido sin problemas.”

[...]

“En el INAI consideramos que los recursos son suficientes, pero siempre se busca más para aumentar las capacidades. Contamos con cinco direcciones generales para la protección de datos que hacen revisiones a la normatividad a través de numerosos procesos”⁴⁷.

“El AGN cuenta con los recursos humanos capacitados, pero el aspecto presupuestario influye. Pero considero que se cuenta con los recursos suficientes para garantizar los derechos ARCOP”⁴⁸.

En sintonía con lo anterior, las personas que respondieron el cuestionario por parte del INEGI, INAI, ASF y AGN coinciden, todos, en que existen cinco principales mecanismos para favorecer el cumplimiento del marco normativo y garantizar el efectivo ejercicio del derecho de protección de datos personales: (1) suficiencia presupuestal, (2) personal técnico,

⁴⁷ Participación del INEGI, el INAI y la ASF en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

⁴⁸ Participación del AGN en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 14 de noviembre de 2022.

(3) diseño de una estrategia de acción en materia de protección de datos personales, (4) conocimiento del marco normativo, y (5) mecanismos de promoción de los derechos ARCOP. Estos puntos son los cinco ejes de una política integral de escala nacional en materia de protección de datos personales, los cuales deberían estar considerados para un óptimo desempeño de los Organismos Garantes miembros del SNT.

En lo que refiere a una adecuada portabilidad de los datos personales, el INAI y el AGN sostienen que los instrumentos más importantes para ello son la innovación tecnológica y los recursos presupuestarios. Por su parte, el INEGI y la ASF hablan del marco normativo. En esta materia, las instituciones entrevistadas señalan que:

INAI – “Consideramos que lo tecnológico es fundamental porque se tiene suficiente material normativo e informativo de los derechos.”

[...]

INEGI – “No se ha trabajado la portabilidad dentro del instituto, pero el conocimiento del marco normativo es un instrumento crucial para servidores públicos y ciudadanía como un derecho. Una vez conociendo la norma, se debe promover para que exista un ejercicio del derecho en el INEGI y demás órganos garantes.”

[...]

ASF – “Coincidiendo con el conocimiento del marco normativo en el esquema bidireccional sociedad y servidores públicos es esencial para atender de manera eficaz el derecho al acceso que deben tener los titulares a través de formas estructuradas y contexto tecnológico, concatenado con la difusión del propio derecho. La necesidad de divulgación también garantiza y tutela el ejercicio al derecho de la portabilidad”⁴⁹.

AGN – “El alcance y la divulgación de la portabilidad son fundamentales, toda vez que con ello la ciudadanía tenga conocimiento sobre esa protección y puedan ejercerla”⁵⁰.

⁴⁹ Participación del INEGI, el INAI y la ASF en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

⁵⁰ Participación del AGN en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 14 de noviembre de 2022.

Sobre el cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de seguridad y resguardo de datos personales, la ASF, el AGN y el INEGI señalaron que se cumple de manera muy suficiente con los preceptos normativos. Por su parte, el INAI lo refiere solo como suficiente, dejando abierta un área de oportunidad para que el organismo nacional garante pueda potenciar su cumplimiento en este rubro.

En materia de seguridad sobre generación, resguardo, portabilidad y protección de datos personales los aspectos que se consideran más relevantes para lograrlo de forma adecuada son contar con recursos suficientes y personal con una sólida formación técnica, así lo refirieron las funcionarias y funcionarios del INEGI y del INAI. En este aspecto, ambas instituciones señalan:

“Consideramos -en el INAI- que la cuestión de los recursos, aunque se hacen verificaciones al sector público y privado, el personal puede ser poco y se satura mucho por la magnitud de los procesos. La cuestión normativa no es perfecta pero cumple con el propósito.

[...]

En el INEGI consideramos que es una cadena: los recursos del personal, formación técnica para que penetre las áreas sustantivas que hacen tratamiento de datos personales. Se tiene que hacer un diagnóstico en materia tecnológica que fomente la protección y las matrices de análisis de riesgo para contener posibles vulneraciones. La otra parte implica la reestructuración de la norma a partir de la atención a riesgos”⁵¹.

Otra cuestión que se mencionó en los grupos de enfoque fue la utilidad de la elaboración de diagnósticos sobre posibles vulneraciones en la gestión de los datos personales. El personal del AGN, INEGI e INAI pusieron el acento en este rubro. Las reformas al marco normativo también son consideradas como relevantes para brindar una mejor seguridad de los datos personales. En particular, funcionarios del Archivo General de la Nación mencionaron lo siguiente:

⁵¹ Participación del INEGI y el INAI en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

“Yo consideraría la formulación de diagnósticos sobre posibles vulneraciones. Toda vez que con ello el AGN tendría mayor certeza sobre esos puntos vulnerables que debe fortalecerse en cuanto a la protección de datos personales”⁵².

En materia del tratamiento y resguardo de los datos personales, las instituciones pertenecientes al SNT del nivel federal mencionaron que el aspecto más importante para este objetivo es el conocimiento de las leyes en la materia, ya que un adecuado tratamiento de los datos personales requiere del conocimiento del marco normativo, a lo cual le atribuyen una alta importancia.

Consideran que otro aspecto de mucha relevancia es la difusión de los avisos de privacidad al titular de los datos personales. Incluso el INAI ha desarrollado un microsítio web denominado: “ABC del aviso de privacidad” (<http://abcavisosprivacidad.ifai.org.mx/>), así como una guía que muestra los tipos de avisos existentes, así como un generador de avisos de privacidad tanto para el sector público como el privado⁵³.

También se enunció el fortalecimiento de la digitalización y los procesos tecnológicos de seguridad como aspectos muy relevantes para un debido resguardo en el tratamiento de los datos personales. A este rubro le fue asignada mucha importancia por facilitar tanto el acceso, rectificación, cancelación y oposición de forma más rápida y expedita, lo que muestra la necesidad de seguir invirtiendo en el desarrollo tecnológico para lograr este objetivo.

La capacitación del personal encargado del resguardo de los datos personales es otro aspecto a resaltar. Aquí se muestra la importancia que tiene el componente humano y profesional en la debida operación de las tareas dispuestas en el marco normativo. Lo anterior se encuentra íntimamente relacionado con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de cada dependencia para no solo contar con recursos financieros y un marco normativo adecuados, sino también con el personal para dar una debida atención al ejercicio de los derechos ARCOP.

En congruencia con lo expresado anteriormente, funcionarios/as del INEGI y del INAI señalaron que son muy necesarios los procesos de desarrollo tecnológico y la implementación

⁵² Participación del AGN en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 14 de noviembre de 2022.

⁵³ Si se desea consultar los instrumentos en mención diseñados por el INAI puede acceder al siguiente enlace: https://home.inai.org.mx/?page_id=3448

de los procesos de digitalización. Lo anterior en razón de su propia encomienda constitucional en tanto el INEGI es el instituto encargado de generar datos de gran escala y contenido de alta importancia que, sin un sustento digital y tecnológico adecuado para gestionarlo, sería mucho más complejo cumplir con sus obligaciones normativas. Por su parte, el INAI ha fortalecido su transición tecnológica al pasar de un importante pero inicial sistema tecnológico, como fue el INFOMEX, a la Plataforma Nacional de Transparencia que, hoy en día, presenta su modelo SISAI 2.0, siendo una forma de innovación y desarrollo tecnológico que muestra su importancia para facilitar el ejercicio de los derechos tutelados por este instituto ante las y los peticionarios.

Las personas entrevistadas del AGN y de la ASF consideran que la digitalización y el desarrollo tecnológico son necesarios, ya que permiten una gestión más eficaz de sus labores institucionales cotidianas en materia de protección de datos personales, sin ser fundamentales para su desarrollo cotidiano, pero sí de necesaria atención. Asimismo, las instituciones del nivel federal pertenecientes al SNT señalaron que el aspecto más relevante para lograr coordinación y colaboración interinstitucional es el suministro adecuado de fondos presupuestales. Otro aspecto que se reporta de suma importancia es el diseño de programas y políticas nacionales que permitan enmarcar y brindar las directrices concretas de colaboración entre instituciones.

En menor medida, se sostiene que la capacitación del personal encargado de recibir y atender solicitudes, la firma de convenios con diferentes sujetos obligados y la difusión de actividades institucionales son necesarias. Sobre este ramo, las personas participantes en los ejercicios señalaron lo siguiente:

“Para el INEGI, son importantes la capacitación del personal para atender solicitudes de información. El suministro de fondos presupuestales. El diseño de programas nacionales, así como la promoción y difusión de la normativa y los ejercicios de protección de datos. La colaboración también es facilitada por medio de los convenios, fomentando el apoyo para lo relativo a los derechos ARCOP.

[...]

Para el INAI, la firma de convenios y difusión de actividades interinstitucionales se aprovechan dado que el instituto tiene un alcance nacional, así como destinar esfuerzos a la difusión y promoción de los derechos de la ciudadanía.

[...]

Considero que la existencia de espacios institucionalizados para permitir la coordinación a través de herramientas como el Sistema Nacional de Transparencia que permite el diseño de programas nacionales para consolidar la protección de datos personales”⁵⁴.

“Consideramos que es sumamente importante la capacitación constante, el diseño de programas sobre todo por esa parte de que quienes atienden directamente las solicitudes sepan qué rutas seguir”⁵⁵.

En las intervenciones se señaló que es recurrente consultar las acciones relacionadas con buenas prácticas en materia de protección de datos personales, sobre todo porque el SNT tiene la encomienda de documentar las buenas prácticas que se gestan dentro del sistema y en otras instancias del sector público y privado. Sobre este aspecto se mencionó que:

“En el INEGI actualmente no se hace una búsqueda de las buenas prácticas que los sujetos obligados están ejerciendo, pero se quiere aterrizar a las atribuciones y quehaceres institucionales.

[...]

Sí es común -en la ASF- estar atentos a las buenas prácticas en otras instituciones y entidades por la relación con el Sistema Nacional de Transparencia, buscando replicabilidad”⁵⁶.

“Sería un punto a mejorar, no hay un apartado específico para la consulta a otras instituciones”⁵⁷.

Finalmente, la evidencia recolectada con los cuestionarios, así como por la narración de experiencias y percepciones derivada de los grupos de enfoque nos muestra que el PRONADATOS, además de ser un instrumento de coordinación institucional para el cumplimiento de objetivos específicos en materia de protección de datos personales, también

⁵⁴ Participación del INEGI, el INAI y la ASF en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

⁵⁵ Participación del AGN en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 14 de noviembre de 2022.

⁵⁶ Participación del INEGI y la ASF en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

⁵⁷ Participación del AGN en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 14 de noviembre de 2022.

se coloca como un herramienta para sensibilizar a los integrantes del SNT sobre el tema mediante objetivos concretos.

6.2.2. El PRONADATOS en los Organismos Garantes de las entidades federativas: los casos de Nuevo León, Estado de México, Baja California Sur, Chihuahua, Tabasco e Hidalgo

Entre los antecedentes de la protección de los datos personales como derecho están las reformas al artículo 16 constitucional (25 de noviembre del 2008 y del 30 de abril de 2009), en las cuales se adicionó un párrafo para reconocer el derecho a la protección de datos personales como una garantía fundamental y autónoma. De manera más reciente destaca la emisión de la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados (6 de enero del 2017) como reglamentaria de los artículos 6o, Base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. La novedad de esta ley ha permeado de manera transversal en el trabajo que realizan las instituciones gubernamentales en los tres órdenes de gobierno. Para asegurar su cumplimiento se creó el PRONADATOS con el objetivo de fortalecer a las instituciones vinculadas con la protección de datos personales para generar un beneficio palpable en la población sobre su tratamiento de datos personales en el país (SNT, 2018, p. 6).

La finalidad de este apartado es describir y analizar la implementación del PRONADATOS en los Organismos Garantes de las entidades federativas de los estados de Nuevo León, Estado de México, Baja California Sur, Chihuahua, Tabasco e Hidalgo. Para ello, este apartado incluye una descripción de cada Organismo Garante, haciendo énfasis en su figura jurídica y algunos resultados de evaluaciones previas en la materia, así como sus actividades en el marco del PRONADATOS. En segundo lugar, se analizan los resultados del cuestionario dirigido a los enlaces del programa con la finalidad de conocer su percepción y experiencias.

6.2.2.1. Estado de México

El principal instrumento normativo en materia de protección de datos personales en el Estado de México es la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados

del Estado de México y Municipios. Esta ley fue publicada el 30 de mayo de 2017 y replica, en términos generales, la redacción de la Ley General en materia de sujetos obligados, causas de sanción y medidas de apremio.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) es el Organismo Garante de la entidad. La Constitución Política del Estado de México reconoce a lo largo del texto al INFOEM como organismo autónomo. Este se integra por cinco comisionados, quienes elegirán a la Comisionada Presidenta o Comisionado Presidente, quien durará en su cargo tres años con posibilidad de reelección por un periodo igual de tiempo (LIX Legislatura del Estado de México, 2016, p.13).

El INFOEM fue creado en 2004 y es un organismo que tiene como propósito garantizar los derechos fundamentales de acceso a la información pública y protección de los datos personales, así como fomentar la cultura de la transparencia (Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, 2022). Entre algunas de las facultades que tiene en materia de protección de datos destacan que podrá llevar a cabo el Registro de los Sistemas de Datos Personales en posesión de los sujetos obligados; elaborar y actualizar el registro del nivel de seguridad aplicable a los sistemas y bases de datos personales en posesión de las dependencias y entidades, así como establecer los estándares mínimos que deberán contener los documentos de seguridad de los sujetos obligados y formular observaciones y recomendaciones a los sujetos obligados que incumplan la Ley (Poder Legislativo del Estado de México, 2017) .

De acuerdo con la Secretaría Ejecutiva del SNT, con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2016 (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018), para el año 2015 el Estado de México era una de las entidades en las que su Organismo Garante contaba con un área especializada de protección de datos personales que cumplía con las labores de implementar y vigilar la ejecución de la política de protección de datos personales, de desarrollar políticas de protección de datos al exterior del organismo, de tener un inventario de los datos personales que se encuentran en su posesión, de procesos para el tratamiento de

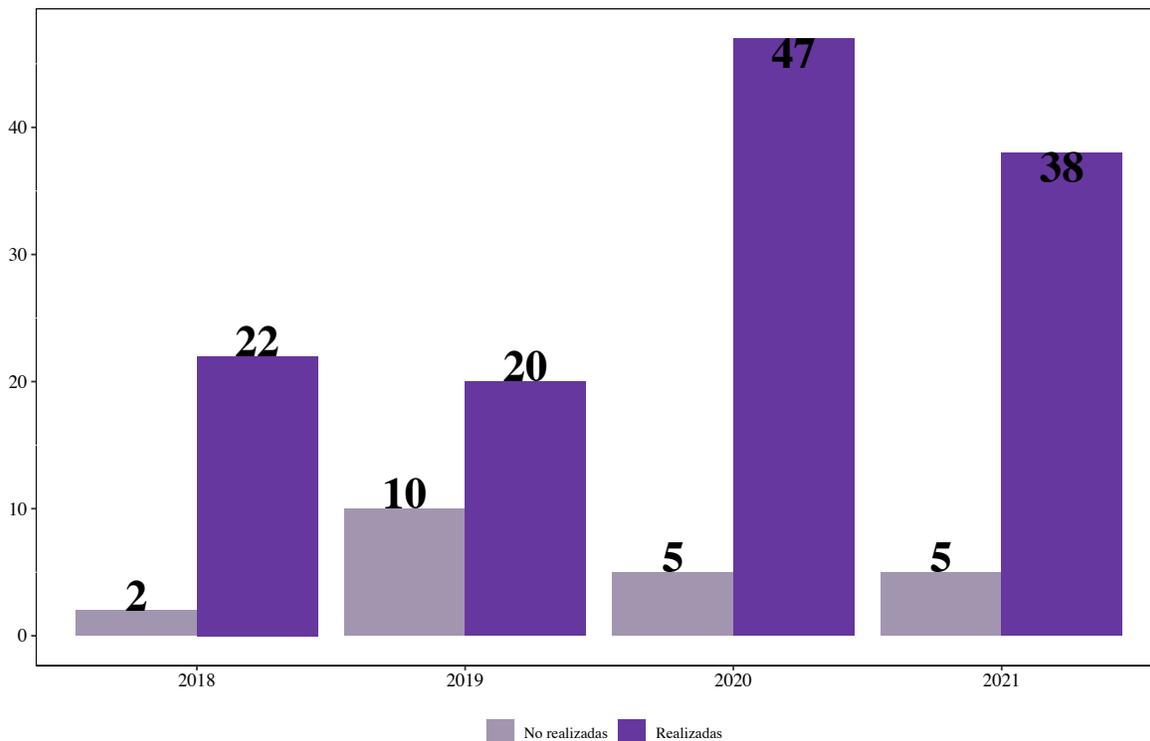
datos personales y verificación interna. Asimismo, había llevado a cabo acciones en materia de:

1. Propuestas para la adopción de buenas prácticas en los sujetos obligados
2. Mecanismos de comunicación para asesorar a los sujetos obligados
3. Programa de capacitación dirigido a los sujetos obligados
4. Elaboración de guías para orientar a los sujetos obligados
5. Mecanismos de detección de necesidades de los sujetos obligados
6. Mecanismos de evaluación del cumplimiento de obligaciones por los sujetos obligados

Por otra parte, recibió 114 recursos de revisión en materia de protección de datos personales que fueron admitidos en su totalidad. El único rubro en donde no se habían encontrado acciones a realizar previo a la implementación del PRONADATOS era en la implementación de mecanismos de asociación intergubernamental con el gobierno federal u otras entidades para llevar a cabo acciones de protección de datos personales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018).

En materia de las actividades cumplidas del PRONADATOS por parte del INFOEM encontramos que en 2018 fueron realizadas 22, con tan solo 2 no realizadas. En 2019, descendió el cumplimiento de actividades realizadas a 20 y aumentaron a 10 las no realizadas. No obstante, para 2020 se tuvo un crecimiento muy importante de cumplimiento con 47 actividades realizadas. Por último, en 2021 se tienen 38 cumplidas y 5 no realizadas.

Gráfica 67. Actividades comprometidas del PRONADATOS realizadas y no realizadas por el Organismo Garante del Estado de México, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

6.2.2.2. Nuevo León

El principal instrumento normativo en materia de protección de datos personales en Nuevo León es la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León. Esta Ley fue publicada el 11 de diciembre de 2019 y replica a los mismos sujetos obligados y medidas de apremio que establece la Ley General. El Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Nuevo León (INFONL) es el Organismo Garante estatal en la materia. De acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en su artículo 162, se le reconoce como un organismo autónomo.

El INFONL está integrado por cinco comisionados, quienes elegirán entre ellos a la Comisionada Presidenta o Comisionado Presidente; quien durará en su encargo dos años con posibilidad de reelección por un periodo igual (Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, 2016, p.16).

El INFONL es un órgano constitucionalmente autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado. Sus facultades en la materia se encuentran expresadas en el artículo 105 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León (H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2019).

Entre algunas de sus atribuciones están las siguientes: coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCOP y los recursos de revisión que se presenten en lenguas indígenas sean atendidos en la misma lengua; garantizar condiciones de accesibilidad para que los titulares que pertenecen a grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales; imponer las medidas de apremio y sanciones, según corresponda, de conformidad con lo señalado en la ley, para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones y promover y difundir el ejercicio del derecho a la protección de datos personales (H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2019).

De acuerdo con la Secretaría Ejecutiva del SNT, con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2016 (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018), para el año 2015 el estado de Nuevo León era una de las entidades en las que su Organismo Garante contaba con un área especializada de protección de datos personales que cumplía con las labores de: (1) implementar y vigilar la ejecución de la política de protección de datos personales; (2) de desarrollar políticas de protección de datos al exterior del organismo; (3) de tener un inventario de los datos personales que se encuentran en su posesión y (4) de procesos para el tratamiento de datos personales, sin embargo, no contaba con procedimientos de verificación interna en torno al tratamiento de datos personales. Asimismo, había llevado a cabo acciones en materia de:

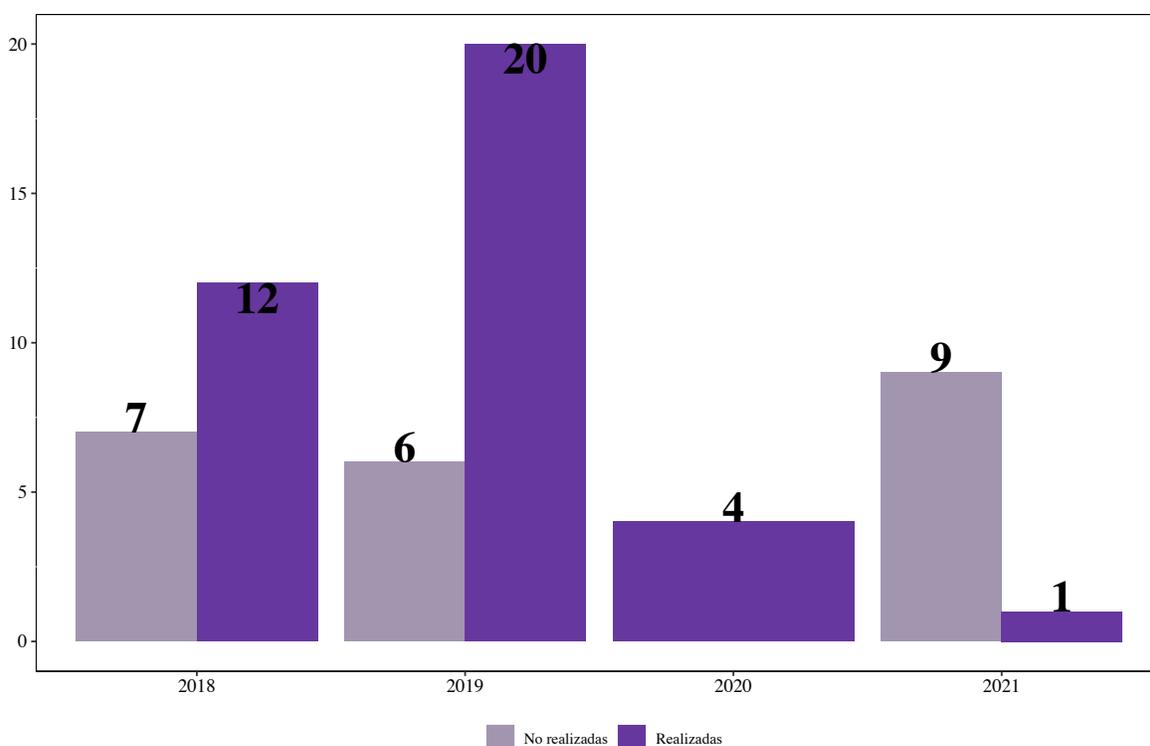
1. Propuestas para la adopción de buenas prácticas en los sujetos obligados
2. Mecanismos de comunicación para asesorar a los sujetos obligados
3. Programa de capacitación dirigido a los sujetos obligados
4. Elaboración de guías para orientar a los sujetos obligados
5. Mecanismos de detección de necesidades de los sujetos obligados

Por otra parte, su Organismo Garante se distingue por ser uno de los que no recibió recursos de revisión en materia de protección de datos personales. Los únicos rubros donde no se

habían encontrado acciones a realizar previo a la implementación del PRONADATOS fueron en la implementación de mecanismos de evaluación del cumplimiento de obligaciones por los sujetos obligados y en la ejecución de mecanismos de asociación intergubernamental con el gobierno federal u otras entidades para llevar a cabo acciones de protección de datos personales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018).

En lo que refiere a cumplimiento de las actividades del PRONADATOS, en 2018 el Organismo Garante de Nuevo León se comprometió a realizar 19 actividades, de las cuales se cumplieron 12 y 7 no fueron realizadas. En 2019 se reportan 20 actividades realizadas y 6 no realizadas. Por su parte, en 2020 se cumplieron las 4 actividades comprometidas y, para 2021, de las 10 actividades consideradas, solo se realizó una.

Gráfica 68. Actividades comprometidas del PRONADATOS realizadas y no realizadas por el Organismo Garante de Nuevo León, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

6.2.2.3. Baja California Sur

El principal instrumento normativo en materia de protección de datos personales en Baja California Sur es la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados

para el Estado de Baja California Sur. Esta Ley fue publicada el 17 de junio de 2017. La ley replica los mismos sujetos obligados y medidas de apremio que la Ley General y amplía las causas de sanción.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur (ITAIBCS) es el Organismo Garante de la entidad. De acuerdo con la Constitución Política del Estado, el ITAIBCS es un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Por su parte, la Ley de Transparencia de Baja California Sur, en su artículo 47, establece que los Comisionados y las Comisionadas durarán en el cargo siete años sin posibilidad de reelección. El Comisionado Presidente o Comisionada Presidenta será seleccionada/o por la mayoría de los integrantes del Instituto, respetando los principios de paridad de género con una duración de dos años en su encargo y con la posibilidad de reelección para un periodo inmediato una sola vez (Honorable Congreso del Estado de Baja California Sur, 2016, p. 24).

Siguiendo a evaluaciones previas, para 2015 Baja California Sur era una de las entidades en las que su Organismo Garante contaba con un área cuya función secundaria es la protección de datos personales; sin embargo, dicha área no desarrollaba ninguna de las siguientes funciones: (1) implementar y vigilar la ejecución de la política de protección de datos personales, (2) de desarrollar políticas de protección de datos al exterior del organismo, (3) tener un inventario de los datos personales que se encuentran en su posesión, (4) procesos para el tratamiento de datos personales y (5) procedimientos de verificación interna en torno al tratamiento de datos personales. Asimismo, las acciones que había desarrollado en la materia eran: propuestas para la adopción de buenas prácticas en los sujetos obligados y mecanismos de comunicación para asesorar a los sujetos obligados. Por otra parte, al momento de comenzar a implementar el PRONADATOS, el Organismo Garante había admitido 6 recursos de revisión en materia de protección de datos personales, pero no había ejecutado mecanismos de asociación intergubernamental con el gobierno federal u otras entidades para llevar a cabo acciones de protección de datos personales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018). Finalmente, sobre las actividades comprometidas del PRONADATOS, el Organismo Garante solo reporta elementos para el año 2021, donde no se cumplió con ninguno de los compromisos de este programa.

6.2.2.4. Chihuahua

El principal instrumento normativo en materia de protección de datos personales en Chihuahua es la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua. Esta ley fue publicada el 6 de septiembre de 2017 y replica a los mismos sujetos obligados (salvo que puntualiza agrupaciones políticas y consejos municipales), las medidas de apremio y las causas de sanción que la Ley General.

El Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP) es el un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. De acuerdo con la Ley de Transparencia de Chihuahua, en su artículo 17, el Pleno del Instituto se conforma por tres comisionados/as propietarios/as y tres comisionados/as suplentes, quienes durarán en su encargo siete años sin posibilidad de reelección. Las y los comisionados podrán escoger al presidente o presidenta de entre sus miembros, quien durará en su comisión tres años con la posibilidad de reelección por un periodo igual (Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, 2015, p. 7).

El estado de Chihuahua es una de las entidades en las que el Pleno del Organismo Garante es la instancia encargada de la protección de datos personales, el cual lleva a cabo las funciones de: (1) implementar y vigilar la ejecución de la política de protección de datos personales, (2) desarrollar políticas de protección de datos al exterior del organismo, (3) tener un inventario de los datos personales que se encuentran en su posesión, (4) procesos para el tratamiento de datos personales y (5) procedimientos de verificación interna en torno al tratamiento de datos personales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018). Asimismo, las acciones que había desarrollado en la materia, para 2015, eran:

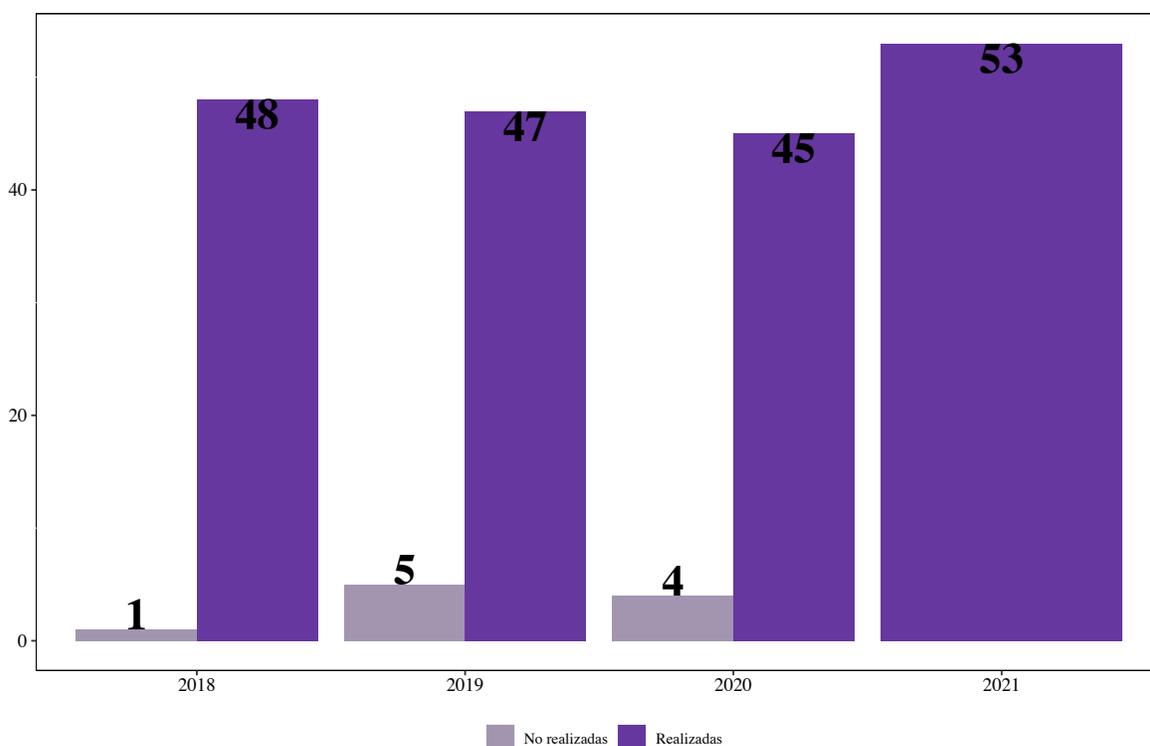
1. Mecanismos de comunicación para asesorar a los sujetos obligados
2. Programa de capacitación dirigido a los sujetos obligados
3. Elaboración de guías para orientar a los sujetos obligados
4. Mecanismos de detección de necesidades de los sujetos obligados

Por otra parte, recibió 18 recursos de revisión en materia de protección de datos personales, de los cuales admitió 16 y desechó 2. Por último, el rubro donde no se habían encontrado acciones a realizar previo a la implementación del PRONADATOS fueron en la realización de propuestas para la adopción de buenas prácticas en los sujetos obligados y en la ejecución

de mecanismos de asociación intergubernamental con el gobierno federal u otras entidades para llevar a cabo acciones de protección de datos personales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018).

En materia de cumplimiento del PRONADATOS, el ICHITAIP señala que de las 49 actividades comprometidas se cumplió con el 97.9%. En 2019 reporta 47 actividades realizadas y solo 5 no cumplidas; en 2020 realizó 45 de 49, y para 2021 cumplió el 100% de las actividades comprometidas.

Gráfica 69. Actividades comprometidas del PRONADATOS realizadas y no realizadas por el Organismo Garante de Chihuahua, 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

6.2.2.5. Tabasco

El principal instrumento normativo en materia de protección de datos personales de Tabasco es la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado. Esta ley fue publicada en 2017 y replica a los mismos sujetos obligados, las medidas de apremio y las causas de sanción que la Ley General. En materia del plazo para el ejercicio de

los derechos ARCOP, el plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley de Transparencia estatal, el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública es un órgano constitucional autónomo, especializado, imparcial y colegiado, dotado de plena autonomía técnica, jurídica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con facultades para hacer cumplir a los sujetos obligados y sancionar la inobservancia de las disposiciones jurídicas en materia de acceso a la información pública (H. Congreso del Estado de Tabasco, 2015).

De acuerdo con la Ley de Transparencia de Tabasco, en sus artículos 39 y 42, el Pleno del Instituto se conforma por tres comisionados que serán nombrados bajo principios de paridad de género y durarán en su encargo siete años. Por su parte, la elección del Comisionado Presidente o Comisionada Presidenta se hará a través del voto de los/as propios/as Comisionados/as, y durará en su encargo tres años, con posibilidad de reelección por un mismo periodo (Honorable Congreso del Estado de Tabasco, 2015, pp. 22-24).

El estado de Tabasco es una de las entidades en las que el Pleno del Organismo Garante es la instancia encargada de la protección de datos personales, el cual lleva a cabo las siguientes funciones: (1) implementar y vigilar la ejecución de la política de protección de datos personales, (2) desarrollar políticas de protección de datos al exterior del organismo, (3) tener un inventario de los datos personales que se encuentran en su posesión, (4) procesos para el tratamiento de datos personales y (5) procedimientos de verificación interna en torno al tratamiento de datos personales. Asimismo, para 2015, las acciones que había desarrollado en la materia eran (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018):

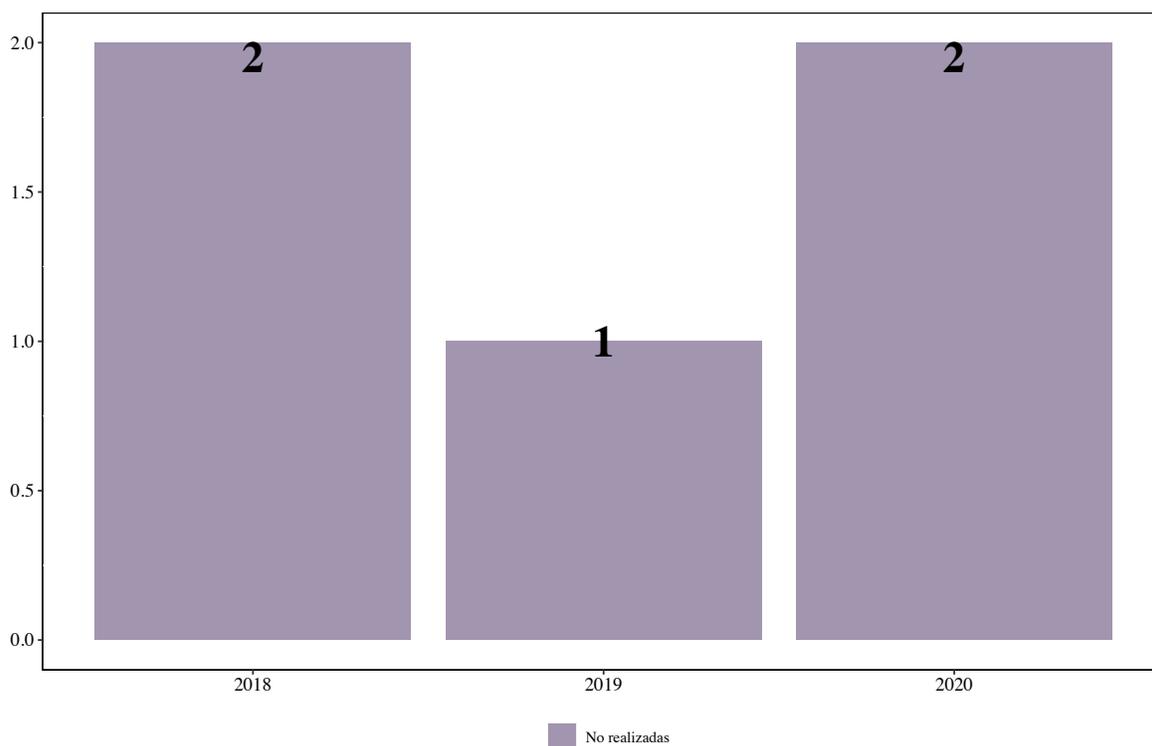
1. Propuestas para la adopción de buenas prácticas en los sujetos obligados
2. Elaboración de guías para orientar a los sujetos obligados
3. Mecanismos de detección de necesidades de los sujetos obligados
4. Mecanismos de evaluación del cumplimiento de obligaciones por los sujetos obligados.

El rubro donde no se habían encontrado acciones a realizar previo a la implementación del PRONADATOS es en la ejecución de mecanismos de asociación intergubernamental con el gobierno federal u otras entidades para llevar a cabo acciones de protección de datos

personales y en la elaboración de un programa de capacitación dirigido a los sujetos obligados (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018).

Finalmente, en lo que se refiere al cumplimiento de PRONADATOS, el Organismo Garante de Tabasco sostiene que no pudo cumplir con ninguna de las actividades acordadas en este programa para los años 2018, 2019 y 2020.

Gráfica 70. Actividades comprometidas del PRONADATOS realizadas y no realizadas por el Organismo Garante de Tabasco, 2018-2020



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

6.2.2.6. Hidalgo

El principal instrumento normativo en materia de protección de datos personales de Hidalgo es la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Hidalgo. Esta ley fue publicada el 24 de julio de 2017 y replica a los mismos sujetos obligados, las medidas de apremio y las causas de sanción que la Ley General.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo es un Órgano Garante autónomo, especializado,

imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

De acuerdo con la Ley de Transparencia de Hidalgo, en su artículo 30 y 33, el Instituto se integrará por cinco Comisionados o Comisionadas y durarán en su encargo siete años sin posibilidad de reelección. La selección de la Comisionada Presidenta o Comisionado Presidente se dará a través de voto mayoritario (LXII Legislatura del Honorable Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, pp. 14-22). Algunas de sus atribuciones más destacadas son: fortalecer la infraestructura en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; interponer acciones de inconstitucionalidad; y evaluar la actuación de los sujetos obligados mediante la práctica de visitas de inspección periódicas o a través de los medios que considere adecuados (H. Congreso del Estado de Hidalgo, 2016).

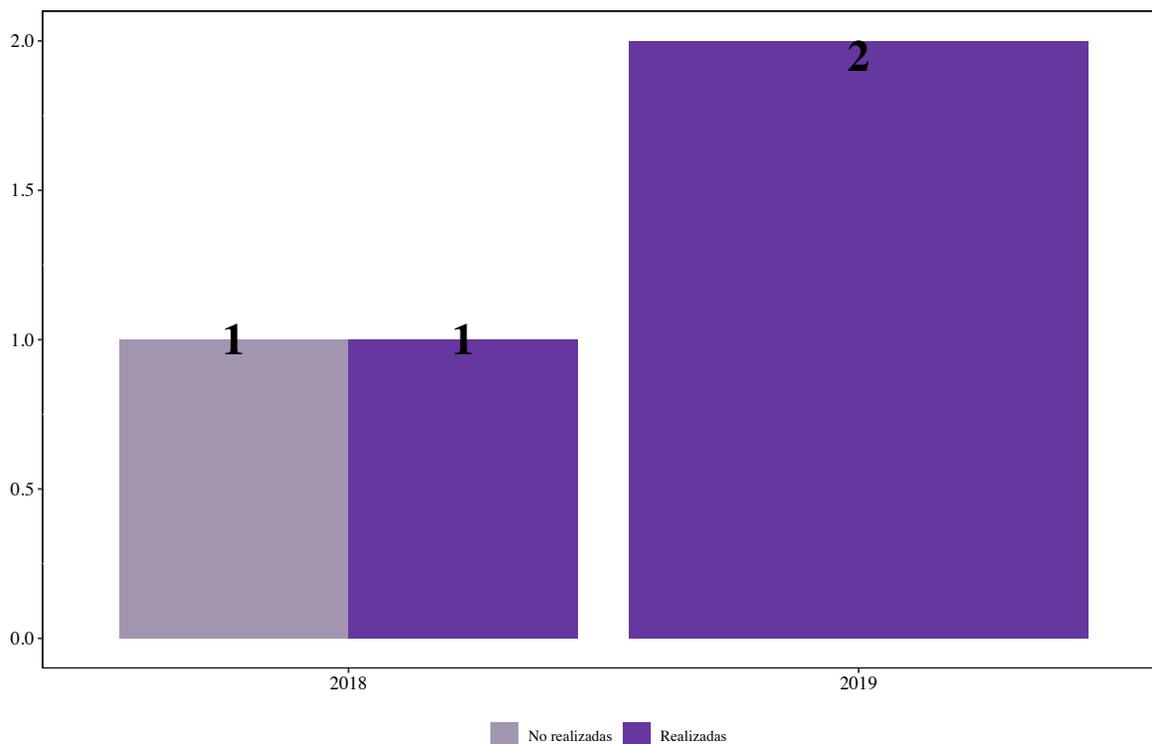
El estado de Hidalgo es una de las entidades en las que el Pleno del Organismo Garante es la instancia encargada de la protección de datos personales, el cual lleva a cabo las funciones de implementar y vigilar la ejecución de la política de protección de datos personales y de desarrollar políticas de protección de datos al exterior del organismo (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018). Asimismo, las acciones que había desarrollado para 2015 en la materia son:

1. Propuestas para la adopción de buenas prácticas en los sujetos obligados
2. Mecanismos de comunicación para asesorar a los sujetos obligados.

Por otra parte, es importante destacar que Hidalgo no recibió ningún recurso de revisión en materia de protección de datos personales. Por último, los rubros donde no se habían encontrado acciones a realizar previo a la implementación del PRONADATOS fue en la elaboración de un programa de capacitación dirigido a los sujetos obligados, el desarrollo de guías para orientar a los sujetos obligados, la implementación de mecanismos de detección de necesidades de los sujetos obligados y de evaluación del cumplimiento de obligaciones por los sujetos obligados (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, 2018).

En lo que refiere al cumplimiento de las actividades comprometidas en el PRONADATOS, para 2018 se realizó una actividad y otra más quedó pendiente. Para el año 2019 se cumplieron las 2 actividades comprometidas.

Gráfica 71. Actividades comprometidas del PRONADATOS realizadas y no realizadas por el Organismo Garante de Hidalgo, 2018-2019



Fuente: elaboración propia a partir de las rutas de implementación reportadas por los Organismos Garantes. INAI 2018, 2019, 2020 y 2021.

6.2.2.7. Descripción de las intervenciones analizadas según los estudios de caso definidos: análisis de los cuestionarios y grupos de enfoque

Como parte de la estrategia metodológica cualitativa se llevaron a cabo un cuestionario en línea y un grupo de enfoque que complementan la parte panorámica de la evaluación cuantitativa. Con base en estos ejercicios se comparan los procesos internos que existen en los Organismos Garantes de las entidades federativas mediante el análisis de la percepción y experiencias de servidoras y servidores públicos que fungen como enlaces del programa.

En general, las personas entrevistadas señalaron que en sus instituciones se difunde y promueve el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, oposición, cancelación y portabilidad (ARCOP) de datos personales. No obstante, el ITAIBCS, el ICHITAIP, el INFOEL y el INFONL refirieron una muy alta atención a estos temas.

Las narrativas y recopilación de experiencias permiten reconocer que el PRONADATOS es un instrumento que tiene un doble impacto. Primero, establece principios y metas para que los Organismos Garantes tengan un desempeño óptimo para garantizar los derechos ARCOP. Segundo, el programa genera un efecto de sensibilización dentro de los propios organismos pertenecientes al SNT para reconocer la relevancia de garantizar una adecuada protección de datos personales.

En referencia a la capacitación que recibe el personal en materia de protección de datos personales, en el INFONL, el ICHITAIP y el ITAIBCS se señaló que capacitan a su personal más de 5 veces al año. Por su parte, el INFOEM e ICHITAIP sostienen que se capacita de 2 a 4 veces al año; el ITAIP una vez al año y el ITAIH reporta que nunca se capacita al Organismo Garante. En este aspecto, las personas entrevistadas señalaron lo siguiente:

“En el Instituto de Transparencia -de Nuevo León- tenemos sesiones programadas para capacitar al personal en temas de acceso a la información, rendición de cuentas, transparencia y protección de datos. Al menos cinco veces al año.

[...]

ICHITAIP - al personal que trabaja el apartado de datos personales se le da alrededor de cinco cursos, a todo el personal se le concentra en dos o tres sesiones en la jornada de datos.

[...]

ITAIP – “En el último año se tenía programada una sesión que no se pudo llevar a cabo y se les dio prioridad a los sujetos obligados en otras sesiones”⁵⁸.

Las personas entrevistadas perciben, en su mayoría, que su institución promueve y socializa mucho la existencia de los derechos ARCOP. A este rubro se refirieron el ICHITAIP, el INFOEM y el INFONL. Por su parte, el personal del ITAIP expresó que es bastante la sensibilización en la población sobre estos derechos.

En materia presupuestaria, las personas entrevistadas del ICHITAIP, INFOEM e INFONL expresaron que sus recursos son suficientes para cumplir con los principios estipulados en el marco normativo general y estatal, mientras que en el ITAIBCS se considera que son algo

⁵⁸ Participación del INFONL, ICHITAIP e ITAIP en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

adecuados. Por su parte, el ITAIH y el ITAIP comparten que sus recursos son pocos adecuados. Al respecto, las personas entrevistadas nos refieren que:

“ICHITAIP– Aunque existe un área especializada, es insuficiente el control de medios de seguridad y registro de trabajo con sujetos obligados; el seguimiento constante cuenta con poco personal.

INFOEM – Administración adecuada con 17 personas que manejan a 332 sujetos obligados y a 322 en materia de datos personales a través de auditorías y verificaciones.

INFONL – Hubo una modificación en la estructura orgánica del área de datos para reforzar, pero falta cubrir vacantes. Falta capacitación especializada en la materia interna porque ha aumentado el número de denuncias y solicitud de asesoramiento.

ITAIBCS – No es adecuado por falta de desarrollo de programas operativos anuales por falta de presupuesto, se dificultan las tareas. Es un Organismo Garante de los más pobres, con 10 millones anuales. Los recursos humanos también están limitados, solo hay trece personas en todo el organismo, que solo cumplen con lo esencial. La dirección jurídica solo cuenta con dos personas.

ITAIH – Limitante por falta de personal porque el área de acceso a la información, protección de datos personales y unidad de transparencia recaen en una sola área, no hay medidas de seguridad. Por su parte, los datos personales no tienen un servidor especializado.

ITAIP – El encargado de protección de datos personales se encuentra en el área jurídica de forma comisionada; por lo que falta personal”⁵⁹.

Un problema que se manifiesta en el SNT es la alta diferenciación en materia presupuestaria entre los estados de la República, puesto que así como existen Organismos Garantes de las entidades federativas con recursos adecuados, también hay aquellos que no cuentan con los elementos presupuestarios mínimos indispensables.

En sintonía con lo anterior, la mayoría de las personas entrevistadas señalaron que la suficiencia presupuestaria es crucial para cumplir con las obligaciones estipuladas en el

⁵⁹ Participación del ITAIBCS, ICHITAIP, INFOEM, INFONL, ITAIP e ITAIH en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

marco normativo en referencia a la protección de datos personales. La contratación de personal técnico y el diseño de estrategias de acción son relevantes para garantizar el derecho a la protección de datos personales.

Sobre este aspecto, miembros del ITAIBCS y del ITAIH señalan que:

“ITAIBCS – Siempre ha sido el tema económico para ejercer el programa porque no se puede contratar más personal por honorarios o plazas, pero no depende del organismo sino del Congreso. La reestructura de PRONADATOS presenta un área de oportunidad. Los convenios de colaboración han ayudado, por ejemplo, el de servicio social.

ITAIH – “El presupuesto que está asignado está ligado a la falta de recursos humanos. Se toma en consideración la importancia de un oficial de datos personales, cuya búsqueda es un proyecto actual”⁶⁰.

Para contratar personal y diseñar estrategias se requieren partidas presupuestales adecuadas para potenciar la capacidad institucional de los Organismos Garantes de las entidades federativas. Asimismo, el conocimiento del marco normativo y los mecanismos de promoción y difusión de los derechos ARCOP son considerados como significativos para poder cumplir con su encomienda legal y garantizar de forma efectiva este derecho humano. Finalmente, un aspecto que fue reiterado en el grupo focal de este programa es que más allá de la combinación de recursos, un obstáculo que se ha presentado para dar cumplimiento al marco normativo en materia de protección de datos personales es ver al PRONADATOS como una “carga adicional” al trabajo que tienen las diferentes áreas de las instituciones:

En este aspecto, las personas entrevistadas sostienen que:

“ICHITAIP – Empatar actividades institucionales en cumplimiento del programa ha facilitado bastante; verlo como una carga extra que obstaculiza su implementación, aunque el programa es una guía de lo que se debe hacer. Se debería homologar lo que ya se hace para que coincida con el programa, lo que se debe documentar de acuerdo con las atribuciones es lo que se evidencia en el PRONADATOS.

⁶⁰ Participación del ITAIBCS en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

INFOEM – La carga administrativa: seguimiento documental o evidenciar, que afecta a las áreas del instituto y sujetos obligados por ser un proyecto ambicioso. La carga administrativa refleja el intento de incluir todas las líneas de acción

INFONL – Las áreas de oportunidad están relacionadas con las estrategias de ligar las actividades de PRONADATOS a la totalidad de las unidades administrativas del Instituto de Transparencia. Así como la carga administrativa, la agenda local desde el sistema nacional hace difícil la implementación, aunque exista un enlace que no agiliza la entrega de evidencia y el llenado de formatos.

ITAIP – Falta de personal dedicado al tema de liderar la consecución de las líneas de acción y no alcanza el personal por la carga de trabajo, además de que se ve como algo “extra”⁶¹.

Ahora bien, respecto a la portabilidad de los datos personales, las personas entrevistadas del ITAIBCS, ICHITAIP, INFOEM, INFONL e ITAIP relataron que la innovación tecnológica y los recursos presupuestarios son cruciales para cumplir de la mejor manera esta obligación que contempla la ley. Finalmente, solo en el ITAIH se considera que la divulgación de los alcances de la portabilidad es un rubro que es crucial. En esta materia, las personas entrevistadas de los Organismos Garantes de las entidades federativas señalan lo siguiente:

“ITAIBCS – Es muy común entre órganos garantes la parte tecnológica, no desarrollada en el instituto estatal, pero tiene que ser técnicamente posible, es importante desarrollar software e instrumentos tecnológicos, que se puede intercambiar entre otras instituciones.

ICHITAIP – El apartado que más importa para garantizar el derecho de portabilidad es la innovación tecnológica para tener mecanismos de trabajo, aunque el propio instituto no maneja muchos datos.

INFOEM – Se cuenta con el sistema SARCOPEM con el módulo de portabilidad, un sistema que está bien en cuanto a infraestructura, herramientas y seguridad, pues es amigable porque el usuario accede después de identificarse y ahí hace la solicitud de portabilidad al sujeto obligado y el mismo sistema otorga contraseñas y NIP para descargar la información. Pero se debería divulgar más para que los

⁶¹ Participación del ICHITAIP, INFOEM, INFONL e ITAIP en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

ciudadanos conozcan su derecho a la portabilidad. Es un área de oportunidad que se ha trabajado. De igual forma, se debería sensibilizar también a los sujetos obligados para poder atender las solicitudes de portabilidad.

INFONL – Aún no se implementó la portabilidad, pero se cree que la innovación tecnológica daría seguridad idónea a la información que se maneja.

ITAIP – La cuestión tecnológica es la que más se necesita, especialmente sistemas.

ITAIH – Aún no se ha trabajado con el derecho ARCOP, no se ha solicitado hacer una transferencia a pesar de contar con los recursos necesarios para hacerlo de acuerdo a la normatividad⁶².

Una dimensión decisiva para garantizar la debida protección y resguardo de los datos personales son los instrumentos y acciones de seguridad para proteger la información privada de las personas. Sobre ello, el INFOEM, el ICHITAIP, el INFONL y e ITAIP sostienen que son suficientes. Por su parte, el ITAIBCS mencionó que son parcialmente suficientes, mientras que el ITAIH afirmó que son insuficientes.

El diseño e instrumentación de medidas de seguridad confiere la obligación de los sujetos obligados, pero, ante todo, de los Organismos Garantes para promover una adecuada gestión de información personal que, de divulgarse de forma no consentida, puede poner en riesgo la vida de las personas y sus acciones cotidianas.

Las personas entrevistadas sostienen que impulsar el desarrollo de diagnósticos sobre posibles vulneraciones, junto al fortalecimiento de las capacidades institucionales, son coadyuvantes muy importantes para cumplir con los estándares de seguridad que refiere el marco normativo. Por su parte, la formación técnica y las reformas al marco normativo también son consideradas importantes, aunque en menor medida. Sobre ello, servidoras y servidores públicos pertenecientes a los Organismos Garantes de las entidades federativas sostienen:

⁶² Participación del ITAIBCS, ICHITAIP, INFOEM, INFONL, ITAIP e ITAIH en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

“INFONL – Capacidad institucional, ya que es difícil encontrar personal con *expertise*, para conseguir la seguridad se necesita formación técnica permanente. Se busca una plantilla que permita el cumplimiento a las obligaciones básicas.

ITAIBCS – Fortalecer los recursos y el personal con formación técnica, así como la renovación de las capacidades tecnológicas.

ICHITAIP – Mejora continua, ejecutar procesos bien documentados pues el área de datos avanza gradualmente y no hay todavía un programa de evolución de mejoras que pueda fortalecer el programa de protección de datos. Realizar diagnósticos de vulneraciones que siempre cambian. Todos los apartados deben fortalecerse, con el conocimiento de aquello que se debe atender para mejorar. Sin embargo, de nada sirve innovar tecnológicamente si no hay personal, los procesos deben ser estructurados y de calidad.

INFOEM – Desde lo más cotidiano como un expediente y herramientas tecnológicas que protegen bases de datos. Pero no da la capacidad institucional para las verificaciones de herramientas de seguridad en servidores. Se han enfocado entonces en la capacitación del personal para actividades de documentación, por ejemplo, en el cuidado de fotocopias y archiveros.

ITAIP – Las principales son las capacidades institucionales y la formación técnica que es indispensable, tiene que conocer la protección de datos. Los diagnósticos también son prioritarios para conocer las posibles vulneraciones. La legislación se considera suficiente.

ITAIH – Falta fortalecer la seguridad en medidas físicas, la capacidad institucional para realizar visitas aleatorias a los sujetos obligados más allá de medidas tecnológicas para verificar si hay resguardo de datos personales de manera física”⁶³.

En materia de tratamiento y resguardo de los datos personales, las personas de los Organismos Garantes de las entidades federativas coincidieron en que la capacitación de personal encargado de resguardar los datos personales y el conocimiento del marco normativo son los rubros más importantes para cumplir con la debida protección de la información personal que protegen sus instituciones. Posteriormente, la divulgación de los

⁶³ Participación del ITAIBCS, ICHITAIP, INFOEM, INFONL, ITAIP e ITAIH en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

avisos de privacidad al titular de los datos personales se convierte en un poderoso instrumento de gestión y adecuado resguardo. Finalmente, la digitalización y seguridad también fue considerada muy importante para lograr un tratamiento de los datos personales en apego a derecho y protección de las personas.

La mayoría de las personas que participaron, perciben que la implementación de procesos de digitalización es muy necesaria para garantizar un efectivo ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad. Hay acuerdo en que la digitalización es un requisito indispensable para garantizar adecuadamente todas las dimensiones del derecho a la protección de datos personales.

Las personas servidoras públicas de los Organismos Garantes de las entidades federativas consideran que para cumplir con las funciones del SNT es fundamental la capacitación del personal encargado de recibir y atender solicitudes de información, seguido del suministro adecuado de fondos presupuestales, lo cual permitiría, en conjunto, el diseño de programas y políticas nacionales. Le siguen la firma de convenios con diferentes sujetos obligados y la difusión de actividades institucionales. Sobre esto, miembros entrevistados del SNT perciben que:

ITAIBCS – “Todo es importante, pero en particular la difusión y promoción de actividades institucionales, una buena convocatoria y buena relación con los sujetos obligados a pesar de la distancia física. Pero a raíz de la pandemia, la comunicación y los medios remotos han facilitado el interés y la participación. La firma de convenios también ha funcionado, en relación con universidades, por ejemplo, dando cursos con profesores.

ITAIP – Lo más importante es la firma de convenios con sujetos obligados, como universidades, que es lo que más ha favorecido la colaboración en materia de datos personales.

INFOEM – El acercamiento a partir de las plataformas digitales que han ayudado a colaborar con universidades”⁶⁴.

⁶⁴ Participación del ITAIBCS, INFOEM e ITAIP en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

Como se observa, todas las posibles respuestas han recibido una alta consideración por parte de las personas entrevistadas. En su mayoría, suscriben que estos cinco rubros son muy importantes para lograr una adecuada coordinación y colaboración interinstitucional para garantizar de mejor forma los derechos a saber y de protección de datos personales.

En el rubro de buenas prácticas, las personas integrantes del ITAIP, INFONL, INFOEM e ITAIBCS afirmaron que dichas prácticas se han dado frecuentemente. Por su parte, en el ICHITAIP se reportó que ocasionalmente se dan estas acciones. Finalmente, en el ITAIH se opina que nunca se han dado buenas prácticas sobre protección de datos personales. Sobre este tema, algunas opiniones hacen referencia a lo siguiente:

“INFOEM – Existe un repositorio de referencias con otros organismos para promover las buenas prácticas que continuamente se actualizan.

ICHITAIP – No se ha trabajado un programa estructurado de identificación de buenas prácticas, se hace de forma aislada.

ITAIPBCS – Es poco recurrente interna y externamente, se hace aisladamente pero no hay un programa a pesar de los esfuerzos. Existen resistencias en los sujetos obligados.

INFONL – Se busca hacer un monitoreo de las buenas prácticas, pero no han surgido por parte de los sujetos obligados en la entidad. Se contemplan acciones específicas que incentiven la participación de estos.

ITAIP – No se lleva a cabo tal práctica, al menos no en datos personales.

ITAIH – Sí han hecho el ejercicio por medio de la solicitud de información a otros órganos garantes y la comparación”⁶⁵.

6.3. Resultados y conclusiones

En este apartado se presentan los resultados y conclusiones derivados de la implementación de las metodologías cuantitativa y cualitativa en la Evaluación Final del PRONADATOS.

⁶⁵ Participación del ITAIBCS, ICHITAIP, INFOEM, INFONL, ITAIP e ITAIH en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

- En general, las personas servidoras públicas de los Organismos Garantes de las entidades federativas e instituciones federales que participaron en la Evaluación consideraron que se impulsan de manera activa la difusión y promoción del conocimiento, así como el ejercicio y protección de datos personales en la sociedad. Este rubro es importante dado que son derechos relativamente nuevos en México y que requieren de un proceso de sensibilización sobre su existencia ante la población para su posterior ejercicio.
- En lo que refiere a llevar a cabo capacitaciones para servidoras y servidores públicos en torno al tema de protección de datos, la mayoría de los y las participantes en las intervenciones expresaron que se promueven y ejecutan este tipo de actividades. No obstante, destacaron los casos del ITAIH y el AGN, pues se mencionó que no llevan a cabo ese tipo de ejercicios.
- Respecto a los recursos con los que cuentan las instituciones federales y los Organismos Garantes de las entidades federativas, en general se consideran adecuados. No obstante, hay un rubro particular en el que se percibe menor atención: la falta de personal altamente especializado en la protección de datos personales, ya sea debido a recortes presupuestarios, a una alta rotación de personal o a la falta de desarrollo de programas operativos.

Además, hay una marcada coincidencia entre los recursos que priorizan las instituciones federales y los Organismos Garantes de las entidades federativas, pues coinciden en que existen cinco principales mecanismos para favorecer el cumplimiento del marco normativo y garantizar el efectivo ejercicio del derecho de protección de datos personales: (1) suficiencia presupuestal, (2) personal técnico, (3) diseño de estrategias de acción en materia de protección de datos personales, (4) conocimiento del marco normativo, y (5) mecanismos de promoción de los derechos ARCOP.

- Un aspecto que fue reiterado en el grupo focal de este programa es que, para muchos Organismos Garantes, un obstáculo que se ha presentado para dar cumplimiento al marco normativo en materia de protección de datos personales es considerar al PRONADATOS como una “carga adicional” al trabajo que tienen las diferentes áreas de las instituciones. Esto es preocupante, pues puede estar relacionado con una débil

sensibilización en torno a la procuración de un derecho humano, lo cual puede ser una respuesta tentativa a por qué no se han consolidado este tipo de áreas especializadas.

- En lo que refiere a la portabilidad de datos personales, las instituciones consultadas tanto a nivel federal como subnacional señalaron que hay dos factores que son cruciales para atender este derecho: (1) conocimiento detallado del marco normativo y (2) innovación tecnológica y recursos presupuestarios. Destacan los casos del AGN y el ITAIH, donde se considera que lo más importante es la previa difusión de los alcances de la portabilidad. En el caso del INFONL, se resaltó la importancia de garantizar mecanismos de garantía y seguridad al titular.
- En materia de coordinación y colaboración interinstitucional, las personas participantes de las instituciones pertenecientes al SNT señalaron que el aspecto más importante para materializarlo es el suministro adecuado de fondos presupuestales, visto como algo muy necesario para lograr la colaboración interinstitucional. En contraste, la actividad que consideran menos relevante es la firma de convenios interinstitucionales. Perciben que la creación de instancias de coordinación como el SNT y la difusión facilitan más ese tipo de asociación.
- Un aspecto relevante y preocupante fue reconocer que muchas de las instituciones no cuentan con procedimientos sistemáticos para monitorear, analizar e incorporar casos de mejores prácticas de otras latitudes. Al respecto, algunos participantes mencionaron que lo hacían de forma ocasional o aislada, u otros compartieron que lo hacían a través de solicitudes de información a sus pares.
- Considerando los resultados de esta Evaluación Final, se pudieron detectar puntos positivos como la instrumentación de capacitaciones para las personas servidoras públicas encargadas de estas áreas. Un caso que destacó es el INFOEM, que ha diseñado plataformas tecnológicas para garantizar los derechos ARCOP. Sin embargo, como toda política pública, ha sido susceptible a padecer brechas de implementación que pueden corregirse y que representan ventanas de oportunidad como: (1) ampliar y fortalecer el derecho de protección de datos personales con la contratación de personal altamente especializado, (2) diseñar y ampliar unidades administrativas focalizadas y (3) aumentar progresivamente los recursos destinados a

este programa, lo cual contribuiría a sensibilizar a las y los servidores públicos en torno a la importancia de proteger los datos personales y garantizar así el derecho humano de la ciudadanía a un adecuado uso de su información.

- El PRONADATOS es un instrumento de política pública que tiene sus bases en una legislación nacional y lineamientos que son homogéneos tanto para la federación como para las entidades federativas. Por tanto, no considera que existen realidades institucionales y contextuales que son distintas en cada una de estas. Sin embargo, como se demostró en esta Evaluación Final, esas realidades reflejadas en las capacidades institucionales de los estados mexicanos inciden en el cumplimiento del programa. En ese sentido, es importante que dichas diferencias se tomen en cuenta durante el diseño de este tipo de programas con el fin de no plantear las mismas exigencias y obligaciones a los integrantes del SNT que funcionan en contextos desiguales y que, por ende, cuentan con capacidades institucionales que ponen en desventaja a unos sobre otros.
- La mayor cantidad de actividades comprometidas por los OG se concentraron en los siguientes ejes del programa: eje 1 “Educación y cultura de protección de datos personales entre la sociedad mexicana” (40.5% de las evidencias), eje 2 “Ejercicio de los derechos ARCO y de portabilidad” (17%) y eje 3 “Capacitación a los responsables en materia de protección de datos personales” (14.7%). Los ejes en los que se comprometió un menor número de actividades fueron: eje 5 “Estándares nacionales, internacionales y buenas/mejores prácticas en la materia” (2.4%) y eje 7 “Acciones preventivas en materia de protección de datos personales” (3.4%).

6.3.1. Principales hallazgos en torno a buenas prácticas

La detección de buenas prácticas es un elemento importante para el desarrollo de la política nacional de protección de datos personales, ya que permite conocer casos disruptivos en los que ciertos ejercicios de gestión fortalecen las capacidades de garantía y promoción de los derechos ARCOP. Al respecto, cabe destacar algunos ejemplos que pueden servir como guías para replicarse en diferentes latitudes.

Buenas prácticas en general

- Generación de programas de capacitación. Este fue el común denominador para todos los Organismos Garantes de las entidades federativas e instituciones federales pertenecientes al SNT. Este es un factor importante, pues el diseño y mejora continua de las capacitaciones permite: (1) ampliar los conocimientos acerca de la institución y sector en el que se labora, (2) la especialización en temas de alta complejidad como es la protección de datos en donde hay un déficit de especialistas, y (3) generar aptitudes y capacidades para poder desempeñar cargos y responsabilidades de mayor complejidad.
- Actividades de promoción y difusión del derecho de protección de datos personales. Este punto en particular fue de los más promovidos en el marco de las líneas de acción del PRONADATOS. Su importancia radica no solo en el aspecto de compartir información de manera proactiva, sino que también conlleva a la sensibilización en torno al uso de los datos personales y permite generar esquemas relacionales entre los Organismos Garantes, sujetos obligados y ciudadanía para que todos conozcan las herramientas y plataformas institucionales a través de las cuales pueden acceder a sus derechos ARCOP.
- Implementación de sistemas digitales para procurar los derechos ARCOP. Esta es una práctica que, si bien no fue homogénea, es relevante pues la generación de plataformas digitales integrales a través de las cuales se procuren los derechos ARCOP puede facilitar la gestión de grandes volúmenes de información y la capacidad de los usuarios para acceder al ejercicio del derecho de protección de datos personales, así como “para cumplir con las responsabilidades de los programas y para ejecutar las acciones de los mismos.”⁶⁶
- Monitoreo de buenas prácticas en otras latitudes. Este ejercicio de aprendizaje permite conocer qué problemas enfrentan instituciones similares en la procuración de los derechos ARCOP y áreas de oportunidad para generar instrumentos y prácticas

⁶⁶ Evaluación de Procesos del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021 (PROTAI) y del Programa Nacional de Protección de Datos Personales 2018-2022 (PRONADATOS).

innovadoras que promuevan la mejora continua y el fortalecimiento de los Organismos Garantes.

Buenas prácticas en particular

- En lo que respecta al rubro de capacitaciones, cabe resaltar la labor del INAI, institución en la cual se diseñó e implementó una “Cédula de detección de necesidades de capacitación”. Esto permite detectar áreas de oportunidad para focalizar y canalizar de manera óptima contenidos y conocimientos en el proceso de aprendizaje de las y los servidores públicos y los Organismos Garantes.
- En el caso de la promoción y difusión de los derechos ARCOP, este fue un aspecto transversal y homogéneo entre todos los Organismos Garantes de las entidades federativas e instituciones federales pertenecientes al SNT. Destacan los casos del ICHITAIP, INFOEM y el INFONL, esto se debe a que ya eran actividades que realizaban con frecuencia y además se cuenta con un área administrativa específica para llevar a cabo estos ejercicios.
- En lo que refiere a la implementación de sistemas digitales de gestión, destacó el caso de Estado de México, donde se cuenta con el sistema SARCOEM, el cual tiene un módulo de portabilidad y es un sistema adecuado en cuanto a infraestructura, herramientas y seguridad.

“es amigable porque el usuario accede después de identificarse y ahí hace la solicitud de portabilidad al sujeto obligado, y el mismo sistema otorga contraseñas y NIP para descargar la información. Pero se debería divulgar más para que los ciudadanos conozcan su derecho a la portabilidad. Es un área de oportunidad que se ha trabajado.”⁶⁷

Se trata de un caso único, pues los demás Organismos Garantes no mencionaron la construcción de un sistema de este tipo, lo cual es preocupante dado que después de la crisis por COVID-19 que impactó la labor cotidiana de las instituciones gubernamentales, se esperaba que se hubiera apostado más al desarrollo de las TIC para fortalecer el desarrollo del derecho de protección de datos personales.

⁶⁷ Participación del INFOEM en el Grupo Focal del PRONADATOS llevado a cabo el 4 de noviembre de 2022.

- Para identificar buenas prácticas destacaron los siguientes casos: en el ITAIH se hacen solicitudes de información recurrentes y de forma anónima a otros Organismos Garantes para conocer acerca de su trabajo; en el INFOEM existe un repositorio de referencias compartido con otros organismos para promover las buenas prácticas que continuamente se actualizan; y en la ASF es común que se ponga atención a las buenas prácticas en otras instituciones y entidades con la finalidad de replicar ejercicios más dinámicos.

6.4. Implicaciones de los hallazgos en el PRONADATOS

En este apartado se enlistan algunas implicaciones derivadas de los hallazgos y resultados de la Evaluación Final del PRONADATOS.

- La capacitación de las personas servidoras públicas es fundamental para el cumplimiento del programa, ya que amplía sus conocimientos en torno a sus atribuciones. Además, les dota de habilidades para atender nuevos problemas y necesidades. De acuerdo con el estudio cuantitativo, casi el 15% de las evidencias sobre actividades realizadas que han sido presentadas por los OG de las entidades federativas y el INAI pertenecen al Eje 3 "Capacitación a los responsables en materia de protección de datos personales".
- Existe una variación importante en el cumplimiento del programa dado el contexto de heterogeneidad en las características y capacidades de las diferentes instituciones responsables de implementar el programa.
- Las brechas institucionales, económicas, sociales y presupuestales que existen entre los Organismos Garantes de las entidades federativas y las instituciones federales integrantes del SNT limitan los alcances del derecho de protección de datos personales.
- Es posible que que los OG comprometan actividades en los temas en que más experiencia y capacitación tienen o los que están más vinculados con sus actividades cotidianas. En consecuencia, hay temas que pueden dejarse de lado o incluso evitarse.

6.5. Recomendaciones de política pública

En este apartado se enlistan algunas recomendaciones de política pública planteadas con base en el análisis de los hallazgos derivados de la Evaluación Final del PRONADATOS. Algunos puntos que se mencionaron en las recomendaciones derivadas de la Evaluación Final del PROTAI son aplicables a esta sección (consultar el apartado 5.5).

- Un elemento recurrente en los grupos focales fue la necesidad de contar con personal altamente especializado en este derecho de reciente incorporación en las actividades gubernamentales. Por lo tanto, se recomienda fortalecer y ampliar el número de capacitaciones en los Organismos Garantes en torno a la procuración de los derechos ARCOP.
- Impulsar que las evaluaciones externas anuales estén relacionadas entre sí, en términos de su diseño, para facilitar el seguimiento de los resultados y recomendaciones que deriven de ellas. Es recomendable que estos ejercicios los lleven a cabo únicamente grupos u organizaciones académicas o de la sociedad civil especializadas en la temática del PRONADATOS.
- Es necesario aumentar progresivamente los recursos presupuestarios asignados a los Organismos Garantes de las entidades federativas. Limitarlos tiene efectos negativos en las labores de implementación del programa puesto que evita que se contrate a más personal. Además, la constante rotación de personal implica tener una carga administrativa mayor, rebasando las capacidades de atención de las y los servidores públicos asignados a labores de protección de datos personales. Asimismo, allegarse de más recursos presupuestarios permitiría consolidar sistemas o plataformas tecnológicas que contribuyan a la procuración de los derechos ARCOP.
- Dinamizar la capacitación y sensibilización sobre la importancia del PRONADATOS. Es necesario tener capacitación constante y seguir garantizando los recursos presupuestarios asignados a las instituciones federales que forman parte del SNT.
- Implementar sistemas de seguridad más robustos, así como procurar un mantenimiento continuo de estos, ya que es el eje del programa en el que menos se reportaron actividades.

- En la etapa de diseño del programa plantear los objetivos y líneas de acción considerando la diversidad que existe en los contextos federal y estatales, así como en las capacidades institucionales de los integrantes del SNT. En otras palabras, diferenciar las exigencias que derivan del PRONADATOS tomando en cuenta las características de los integrantes del SNT.
- Aumentar el número de unidades administrativas especializadas en protección de datos personales por Organismo Garante, ya que la mayoría de estos en las entidades federativas tienen entre 0 y 1 unidad administrativa y, en algunos casos, se subordina este tema a Direcciones Jurídicas, dejando de lado las nociones tecnológicas y de seguridad de los datos. Teniendo en cuenta las limitaciones en cuanto a recursos, también se puede optar por capacitar en la materia a funcionarios y funcionarias de las unidades administrativas que ya existen.
- Si bien la ejecución del PRONADATOS le corresponde a los Organismos Garantes de las entidades federativas y a las instituciones federales integrantes del SNT, es recomendable que se impulse también el involucramiento de los Sujetos Obligados mediante prácticas que busquen dar a conocer el contenido del programa.
- Se recomienda dar un seguimiento específico a los temas menos abordados y promover la capacitación y la concientización sobre la importancia que tienen aquellos que acaparan menor interés en el PRONADATOS. Además, generar algún instrumento de recolección de información que permita recabar información específica sobre procesos de decisión en torno a las actividades que se comprometen.

Referencias bibliográficas

- Aceves, M. R., & Cardona, J. A. H. (2021). El papel del Archivo General de la Nación en el marco del derecho de acceso a la información en México. *Boletín del Archivo General de la Nación*, 9(08), 114-135.
- Ackerman, J. M., & Astudillo Reyes, C. I. (2009). La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Archivo General de la Nación. (1994). Los grupos documentales del Archivo General de la Nación de México. *Boletín Del Archivo General De La Nación*, 4(01), 49-55. Recuperado a partir de <https://bagn.archivos.gob.mx/index.php/legajos/article/view/981>
- Artículo 19. (2020). Obtenido de Evaluación Nacional de los Organismos Garantes del Derecho a la Información: <https://enogdai.articulo19.org/resultados-generales/>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura. (6 de Mayo de 2016). Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://infocdmx.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/GODF%206%20MAYO%202016%20LT_AIPRC.pdf
- Auditoría Superior de la Federación (2015) *Diagnóstico del desarrollo institucional municipal*.
- Bauböck, R., Della Porta, D., Lago, I. y Ungureanu, C. (2012) ¿De las ‘guerras’ metodológicas al pluralismo metodológico? *Revista Española de Ciencia Política*, (29), 11-38. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37547>
- Beach, D. y Pedersen,(2016) *Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2013): *Process-Tracing Methods*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, A. y Checkel, J. (2015): “Process tracing: from philosophical roots to best practices”, en Bennett, A. y Checkel, J. eds., *Process Tracing. From metaphor to analytical tool*: 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brownson, R., Diez Roux, A. y Swartz, K. (2014) “Commentary: Generating Rigorous Evidence for Public Health: The Need for New Thinking to Improve Research and Practice”. *Annual Review of Public Health*, 35, 1-7.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004) “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en *Gestión y Política Pública* volumen XIII, número 3, segundo semestre, pp. 753-784.

Cejudo, G. M., López Ayllón, S. y Ríos, A. (2014). La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

Chelimsky, E. (2015). “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática” en Maldonado, C. y G. Pérez, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Pp. 203-252.

Collier, D. (2011): “Understanding Process Tracing”, *Political Science and Politics*, Vol. 44, No. 4: 823-830.

Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública. (s/f). Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. Obtenido de El abc de la transparencia: https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/ABC_Transparencia.pdf

Congreso del Estado de Colima. (11 de Junio de 2022). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima. Obtenido de Legislación Estatal: https://www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informacion_11JUNIO2022.pdf

Congreso del Estado de Sonora. (21 de Mayo de 2021). Leyes. Obtenido de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_472.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. (13 de Septiembre de 2021). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala. Obtenido de Legislación: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/pdf/72_Ley_de_transpar.pdf

de Dios López, J., y Gómez Álvarez, D. (2010) *Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: Un mapa de su diversidad, en Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas* (pp. 209–278). Miguel Ángel Porrúa.

Dueñas, J. R. (2006). Notas históricas sobre el Boletín del Archivo General de la Nación. *Boletín del Archivo General de la Nación*, 6(13), 179-192.

Elster, Jhon, (2007) *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Evaluare Expertos en Políticas Públicas (sf) *Evaluación de Procesos del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021 (PROTAI) y del Programa Nacional de Protección de Datos Personales 2018-2022 (PRONADATOS), Entregable 3, Informe final*.

- Fukuyama, F. (2004). *State-building: governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.
- Galindo, C., & Ramírez, S. (2017). Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- García, M. (2021). Transparencia, Acceso a la Información y Gobernanza Subnacional en México. México: Gedisa Editorial y Universidad Nacional Autónoma de México.
- George, A. y Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2012) “Mere description”. *British Journal of Political Science*, 42(4), 721-746.
- Gerring, John (2014). *Metodología de las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Goertz, G. y Mahoney, J. (2012): *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Gonzalez-Ocantos, E. (2020): “Designing Qualitative Research Projects: Notes on theory building, Case selection and field research”, en *Handbook of research methods in political science and international relations*. SAGE.
- Gonzalez-Ocantos E. Laporte J 2021. “Process Tracing and the Problem of Missing Data.” *Sociological Methods & Research* 50 (3): 1407–35.
- González, L. (24 de noviembre de 2006). Cumplen estándares internacionales de transparencia solo cinco estados. *El Economista*, sección Política y Sociedad.
- Goertz, G. y Mahoney, J. (2012) *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Gris Legorreta, P. C., & Ramírez Hernández, S. (2022). Mecanismos de rendición de cuentas de los Órganos Constitucionales Autónomos. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Guerrero, M. (2010). El IFAI, el Acceso a la Información y la Transparencia. En J. L. Méndez, *Los grandes problemas de México*, tomo XIII (págs. 253-300). Distrito Federal: El Colegio de México.
- Gutiérrez Salazar, M. Á. (2017). La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones constitucionales*, (37), 51-83. Merino, M., & Aramburo, M. (2009). Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. *Reporte Técnico, Auditoría Superior de la Federación*.
- H. Congreso del Estado de Chihuahua. (29 de Agosto de 2015). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. Obtenido de Leyes: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1175.pdf>

H. Congreso del Estado de Chihuahua. (6 de Septiembre de 2017). Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua. Obtenido de Leyes: <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1342.pdf>

H. Congreso del Estado de Durango. (19 de Noviembre de 2020). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. Obtenido de Legislación Vigente: [https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)

H. Congreso del Estado de Hidalgo (4 de mayo, 2016). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo. Obtenido de Biblioteca Legislativa, Leyes Vigentes en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (11 de Diciembre de 2019). Leyes. Obtenido de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Nuevo León.: https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PROTECCION%20DE%20DATOS%20PERSONALES%20EN%20POSESION%20DE%20SUJETOS%20OBLIGADOS%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2019-12-11

Idea Consultores (2016) *Estudio para Fortalecer la Estrategia de Educación Cívica y Cultura para el Ejercicio del Derecho a la Protección de Datos Personales por parte de los Titulares. Experiencias Internacionales y Nacionales.*

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022). “Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2020, Información definitiva 2020”. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/679>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2020). *Reporte de resultados de la evaluación de diseño del Programa Nacional de Protección de Datos Personales (2018-2022).*

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI-SNT) (2020). *Reporte de resultados de la evaluación de diseño del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI 2017-2021).*

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur. (30 de Octubre de 2022). ¿Quiénes somos? Obtenido de <http://www.itabcs.org.mx/nuestro-instituto/quienes-somos.html>

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. (27 de Octubre de 2022). Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. Obtenido de ¿Qué es el INFOEM?: <https://www.infoem.org.mx/es/contenido/conocenos>

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala. (27 de Octubre de 2022). ¿Qué es el IAIP Tlaxcala? Obtenido de Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala: <https://iaiptlaxcala.org.mx/iaip-tlaxcala/>

Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (26 de 10 de 2022). Servicios que ofrece. Obtenido de Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: <https://idaip.org.mx/sitio/servicios-que-ofrece/#page-content>

Instituto Nacional de Antropología, & Historia (México) (1985). *Estadísticas históricas de México* (Vol. 2). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Observatorio de Violencia Social y de Género (2008) Instituto Nacional De Estadística y Geografía (INEGI) Antecedentes de la Estadística en México.

Instituto Morelense de Información Pública y Estadística. (26 de Octubre de 2022). Nuestra historia. Obtenido de Instituto Morelense de Información Pública y Estadística: <https://www.imipe.org.mx/imipe/nuestra-historia>

Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (26 de Octubre de 2022). Obtenido de Acerca del ISTAI: <https://transparenciaSonora.org/nosotros/>

King, G., Keohane, R. y Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Ley Federal de Austeridad Republicana. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514462/LFAR_191119.pdf

Lieberman, E. (2005). Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. *American Political Science Review*, 99(3), 435-452.

Lineamientos en materia de Austeridad Republicana de la Administración Pública Federal. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600749&fecha=18/09/2020#gsc.tab=0

López Ayllón, S. (2016). El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera. En J. Peschard (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (págs. 3-32). México: Seminario Univesritario de Transparencia e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Meisenbach, R. J., y Jensen, P. R. (2017) *Bureaucratic Theory. The International Encyclopedia of Organizational Communication*, 1–13.

México Evalúa (2020). “Gasto federalizado: la pérdida de recursos.” Disponible en <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2020/09/23/gasto-federalizado-la-perdida-de-recursos/>

Morse, J. (2010). Simultaneous and Sequential Qualitative Mixed Method Designs. *Qualitative Inquiry*, 16(6), 483–491.

OCDE (2020) “Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences”, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, París. Disponible en <https://www-oecd-ilibrary-org.pbidi.unam.mx:2443/docserver/89b1577d-en.pdf?expires=1665779174&id=id&accname=oid006814&checksum=9A97631DED034B9600BAD5A640212250>

Nacif Mina, J. (2008). El Archivo General de la Nación en la era de la apertura de la información pública en México. *Desacatos*, (26), 11-24.

Neri, A. F. (2007). La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Comisión de Vigilancia.

Olaghere, A. (2022). Reflexive Integration of Research Elements in Mixed-Method Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 21.

Palinkas, L., Mendon, S. y Hamilton, A. (2019). Innovations in Mixed Methods Evaluations. *Annual Review of Public Health*, 40, 423-442.

Peña, V. S. (2021). *Meta-Análisis de la Transparencia. Organizaciones, arreglos institucionales y políticas públicas diseñadas desde la desconfianza*. México: Tirant lo Blanch.

Pereira, Z. (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación: Una experiencia concreta. *Revista Electrónica Educare*, 15(1), 15-29.

Peschard, J. (2016). *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. México: Seminario Universitario de Transparencia e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Peschard, J. (2017) *Transparencia: Promesas y desafíos*. Ciudad de México: El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.

Pluye, P. y Hong, Q. (2014). Combining the Power of Stories and the Power of Numbers: Mixed Methods Research and Mixed Studies Reviews. *Annual Review of Public Health*, 35, 29-45.

Poder Legislativo del Estado de México. (30 de Mayo de 2017). Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. Obtenido

de Legislación vigente:
[https://legislativoedomex.gob.mx/storage/documentos/legislacion/B\)%20REGLAMENTO%20DE%20TRANSPARENCIA.doc](https://legislativoedomex.gob.mx/storage/documentos/legislacion/B)%20REGLAMENTO%20DE%20TRANSPARENCIA.doc)

Puente, X. (2017). *Reforma en materia de transparencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Ragin, C. C. (2007) *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y a su Diversidad*. Siglo del Hombre Editores.

Rodríguez, H. R. (2000). La auditoría y su papel dentro de la fiscalización superior en el ámbito municipal. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Rohlfing, I. (2012) *Case Studies and Causal Inference. An Integrative Framework*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Sager, F., y Rosser, C. (2009) Weber, Wilson, and Hegel: Theories of modern bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136–1147.

Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi (2013) “Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies” en *Journal of Applied Economics*, 16(1): 1-32.

Seawright, J. (2016). *Multi-Method Social Science*. Cambridge University Press.

Seawright, J. y Gerring, J. (2008) Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political research quarterly*, 61(2), 294-308.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia. (2018). Obtenido de Documento Diagnóstico del Programa Nacional de Protección de Datos Personales, PRONADATOS (2018-2022):.

http://proyectos.inai.org.mx/pronadatos/images/Doctos/Documento_Diagnostico_PRONADATOS_2018-2022.pdf

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (26 de Octubre de 2022). ¿Qué es el Sistema Nacional de Transparencia? Obtenido de Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: https://snt.org.mx/?page_id=431

Sistema Nacional de Transparencia (SNT) (2017) *Lineamientos para la Elaboración, Ejecución y Evaluación del Programa Nacional de Protección de Datos Personales*.

Sistema Nacional de Transparencia (SNT) (2017a) *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) 2017-2021*.

Sistema Nacional de Transparencia (SNT) (2017b) *Diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, PROTAI, 2017-2021*.

Sistema Nacional de Transparencia (SNT) (2018) *Programa Nacional de Protección de Datos Personales (PRONADATOS) 2018-2022*.

Sistema Nacional de Transparencia (SNT) (2018a) *Documento Diagnóstico del Programa Nacional de Protección de Datos Personales (PRONADATOS) 2018-2022*.

Sistema Nacional de Transparencia (SNT) (2019) *Reporte de Resultados de la Evaluación de Consistencia de los Programas Nacionales de Transparencia y Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales 2018 y 2019*.

Skocpol, T. (1985) *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, en Bringing the State Back In* (pp. 3–38). Cambridge University Press.

Small, L. (2011). *How to Conduct a Mixed Methods Study: Recent Trends in a Rapidly Growing Literature. Annual Review of Sociology*, 37, 57-86.

Weiss, Carol H. (2018) “Preparando el terreno”. En Maldonado Trujillo, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.) *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas: Centro CLEAR para América Latina, 45-86.

Anexo 1. Insumos para el estudio cuantitativo

Disponibles en el siguiente enlace:

https://drive.google.com/drive/folders/1XqoDw6tbKNhq_C4PhtmVH607xcGteH-H?usp=share_link

Anexo 2. Insumos para el estudio cualitativo

Disponibles en el siguiente enlace:

https://drive.google.com/drive/folders/1Pm7r4MpZcQS0TksCiN6Vha526DIEZ3tx?usp=share_link