

MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA 2013

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Antecedentes.

La Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) está integrada de manera voluntaria por los 33 organismos que tienen la misión institucional de garantizar el acceso a la información pública del país en sus diferentes ámbitos (entidades federativas, Distrito Federal y gobierno federal). La COMAIP es un espacio de intercambio de experiencias, reflexión, análisis y cooperación entre sus integrantes.

Para estar en condiciones de generar sinergias para una mejor atención de sus propósitos institucionales, la COMAIP encargó al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) la realización de dos estudios denominados “*Métrica de la transparencia en México*”, mismos que se levantaron en 2007 y 2010. Los estudios en mención tuvieron como propósito conocer el grado de desarrollo de la transparencia y de la calidad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los diferentes órdenes de gobierno del país aplicando un marco metodológico común. Estas valoraciones adquirieron mayor significado a la luz de la reforma del artículo 6° Constitucional que tuvo lugar en 2007, toda vez que en ella se establecieron los principios y las bases que deberían de regir a la publicidad de los actos de los diferentes organismos públicos, al tiempo que la prerrogativa que tienen las personas para acceder a la información que se encuentra en posesión de los organismos públicos, se elevó al rango de un derecho fundamental.

Al cabo de casi tres años de haberse realizado el último estudio, si bien se tiene la certeza de que la existencia de un sistema de transparencia es una realidad en los diferentes ámbitos del Estado mexicano, también lo es que prevalecen asimetrías y áreas de oportunidad notables. Para tal efecto, los órganos garantes en el país tienen, entre otros retos, construir políticas públicas que permitan mitigar la heterogeneidad del sistema de transparencia, al tiempo de mejorar la calidad de la publicidad de los actos de los organismos públicos en su modalidad de información de oficio y la que entregan dichos organismos a las personas como respuesta a solicitudes de información.

Es en este contexto que para la COMAIP surge la necesidad de realizar un nuevo estudio de *Métrica de la Transparencia* que, tomando como base y referencia al realizado en 2010, constituya una mejora en términos de la metodología, sujetos de análisis (muestra), instrumentos y parámetros de evaluación.

De los resultados que se obtengan en este nuevo estudio, será posible identificar las áreas de oportunidad que los órganos garantes deberán de atender para el cumplimiento de su misión institucional, en tanto que aquellos que hayan consolidado buenas prácticas en rubros determinados, estarán en condiciones de compartir sus experiencias en un entorno de coordinación y de alto impacto en el seno de la COMAIP.

Objetivo del estudio.

Realizar un estudio de **Métrica de la Transparencia** que abarcará a las entidades federativas, Distrito Federal y gobierno federal, con el objeto de identificar las áreas de oportunidad y de mejora en materia de transparencia y de los instrumentos necesarios para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública en el país.

Para alcanzar el propósito fundamental de este estudio deberá considerarse, al menos, la valoración de las siguientes dimensiones básicas:

- a) Evaluación de la **información de oficio** que los sujetos obligados deben publicar en sus páginas de internet,
- b) Valoración de la calidad de la atención y las respuestas a los solicitantes de información pública (**usuarios simulados**),
- c) Análisis de la **calidad de las leyes**, y
- d) **Capacidades institucionales** de los órganos garantes, así como aquellas dimensiones que se consideren relevantes para explicar el grado de desarrollo de la transparencia y del ejercicio del derecho de acceso a la información en los diferentes niveles de observación.

Las instituciones participantes estarán en condiciones de proponer dimensiones de análisis adicionales en ámbitos específicos, tales como variables de exploración sobre el desempeño e infraestructura de las unidades de enlace o equivalente, usabilidad de la información publicitada, calidad de los indicadores de gestión publicados por los Entes Obligados, entre otros, las cuales serán tomadas en cuenta para definir al ganador.

La información que arroje el estudio deberá observar características metodológicas que permita comparar sus resultados con los obtenidos en la *“Métrica de la Transparencia 2010”*, cuyos datos fungirán como línea base de comparación de las diferentes dimensiones valoradas. Este ejercicio deberá realizarse en las cuatro dimensiones básicas en lo general entre ambos años y de forma particular, comparando los resultados al interior de las propias entidades federativas, Distrito Federal y Gobierno Federal.

Participantes.

En la presentación de propuestas para la realización del estudio de la “Métrica de la Transparencia 2013” podrán participar todas las instituciones de educación superior públicas del país, cuyas propuestas de metodología, económica y de proceso del estudio cumplan con lo establecido en los presentes *Términos de Referencia*, así como en el *Anexo Técnico*.

A fin de generar la certeza en los resultados, a la que este estudio está obligado, la metodología que se proponga para su elaboración deberá ser clara, replicable, sencilla, objetiva y con principios de transparencia en su elaboración.

Instancia evaluadora de las propuestas de realización del estudio.

La “Comisión de Ampliada de la Métrica” de la COMAIP será la instancia evaluadora de las propuestas para la elaboración del estudio “Métrica de la Transparencia 2013”, con base en el análisis de la calidad técnica y económica de las mismas.

La “Comisión Ampliada de la Métrica” estará integrada, además de los miembros de la Comisión de Evaluación e Indicadores de la COMAIP, por representantes de las organizaciones de la sociedad civil (Transparencia Mexicana, Article 19, Alianza Cívica y FUNDAR), así como por la Comisión Nacional de Contralores Estados- Federación. Tanto las OSC’s y la Comisión Nacional de Contralores apoyarán al desarrollo del estudio de la Métrica como consultivos con derecho a voz y voto dentro de la “Comisión Ampliada de la Métrica”, las cuales han sido consideradas debido a su reconocida trayectoria en el desarrollo de proyectos relacionados con la transparencia y el acceso a la información, además de contar con representación a nivel nacional.

Una vez que la “Comisión Ampliada de la Métrica” elabore el dictamen sobre las propuestas recibidas, éste será sometido para su aprobación al pleno de la COMAIP, instancia integrada por representantes de cada uno de los 33 órganos garantes de nuestro país (32 entidades federativas y gobierno federal). La aprobación del dictamen por parte de la COMAIP será mediante el voto a través de correo electrónico, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 Bis de los Estatutos para la Coordinación de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.

Las decisiones y fallos sobre la institución que elaborará el estudio serán inimpugnables, en virtud de no tratarse de una decisión de carácter administrativo.

La evaluación de las propuestas se realizará con base en los siguientes criterios:

1. Evaluación Técnica.

La evaluación técnica comprenderá:

- Compleción de la propuesta (la metodología propuesta abarca la totalidad de los elementos solicitados).
- La propuesta supera las áreas de oportunidad del estudio del 2010.
- La metodología propuesta cuenta con el rigor científico (estadístico) necesario para evaluar los elementos solicitados.
- La propuesta garantiza objetividad en el levantamiento y comparabilidad en los resultados.

2. Evaluación de Proceso.

En esta etapa de la evaluación se revisarán los siguientes aspectos:

- Fortaleza y consistencia de la estrategia para abordar y concluir exitosamente cada vertiente.
- Esquema propuesto para llevar a cabo cada una de las vertientes propuestas.
- Alternativas de financiamiento complementario para cubrir los costos que en su caso, excedan al presupuesto programado por la COMAIP.

3. Evaluación económica.

Después de haber realizado las evaluaciones técnicas y de proceso, será revisada la oferta económica de aquellos participantes cuyas propuestas hayan aprobado dichas evaluaciones, asignándose el proyecto a la propuesta más favorable.

Contenido de las propuestas técnicas.

Las propuestas técnicas de los participantes para la realización de este estudio deberán contemplar como mínimo las siguientes tres secciones en su reporte final de resultados:

1. **Discusión analítica** sobre la transparencia, el acceso a la información y sus implicaciones organizacionales.

2. **Revisión y justificación metodológica de los parámetros que serán medidos**, la forma en la que se aplicará su evaluación, los detalles y particularidades de su construcción, así como las hipótesis que guían la investigación.
3. **Revisión y estudio de los resultados obtenidos** una vez concluida la medición de todos los elementos, buscando patrones de comportamiento y cruces entre los mismos, se deberán formular recomendaciones generales y específicas para cada área. El aspecto más importante de esta sección es la utilidad para la toma de decisiones, al señalar las fortalezas y debilidades del desarrollo de la cultura de la transparencia y del ejercicio del derecho de acceso a la información pública a nivel nacional, entidades federativas, Distrito Federal y Gobierno Federal.

Asimismo, para garantizar que este estudio represente una mejora respecto al realizado en el 2010, en términos de la metodología, sujetos de análisis (muestra), instrumentos y parámetros de evaluación, las propuestas técnicas deberán incluir sugerencias de solución a las correspondientes problemáticas que, en su caso, hayan sido detectadas y planteadas en el documento final de resultados del primer estudio realizado en 2010.

La propuesta deberá indicar claramente las vertientes y/o líneas de análisis a evaluar, así como la ponderación de cada una de éstas en la construcción de un índice global de medición. En ese sentido, deberán incluirse los índices utilizados, con los criterios y ponderaciones correspondientes.

Para cada una de las vertientes y/o líneas de análisis, las propuestas técnicas también deberán incluir lo siguiente:

1. Cronograma detallado de los tiempos en que será realizada la evaluación respectiva.
2. Estrategia para abordar y concluir exitosamente cada vertiente.
3. Número de integrantes y perfil de los grupos de trabajo que se conformarán para las evaluaciones correspondientes.

Adicionalmente, los participantes podrán incluir otros aspectos que, en su caso, consideren pertinentes para mejorar el estudio y optimizar el desarrollo, seguimiento y resultados del mismo.

Contenido de las propuestas económicas.

En la propuesta económica, las instituciones participantes deberán presentar puntualmente el costo global del estudio, desglosando al mayor detalle el costo de la evaluación de cada una de las vertientes propuestas. En caso de que el presupuesto del estudio supere el tope presupuestal de la COMAIP, se valorará favorablemente que la institución de educación superior presente fuentes de financiamiento complementarias.

Insumos para la elaboración de propuestas de los participantes.

Con el objeto de que los participantes estén en las mejores condiciones para la elaboración de sus propuestas técnicas y económicas, así como para que el ganador cuente con los elementos necesarios para el óptimo desempeño de sus trabajos, la COMAIP publicará un **micrositio** con la siguiente información:

1. Los estudios realizados por el Centro Investigación y Docencia Económicas (CIDE): *“Métrica de la transparencia en México”* correspondientes a los años 2007 y 2010.
2. Ley Orgánica de las Administraciones Públicas Locales y de los Poderes Estatales vigentes.
3. Las Leyes de Transparencia vigentes correspondientes a cada entidad federativa, Distrito Federal y gobierno federal, donde se podrá consultar la información que están obligados a publicar en sus páginas de internet.
4. Las Leyes de Archivos de cada entidad federativa, Distrito Federal y Federación vigentes.
5. Ley de Datos Personales de cada entidad federativa, Distrito Federal y gobierno federal vigentes
6. Directorio de los órganos garantes de la transparencia en los diferentes ámbitos de competencia (federal, Distrito Federal y entidades federativas).
7. Directorio de sujetos obligados de la muestra por entidad federativa, Distrito Federal y gobierno federal.
8. Relación de sujetos obligados de la muestra que operan con INFOMEX.

9. Relación de sujetos obligados de la muestra que operan con un sistema electrónico propio para la atención de solicitudes de información.

Entregables.

La institución ganadora deberá entregar lo siguiente:

1. **Reporte de avances del estudio**, a más tardar en el transcurso de la quincena del 24 de febrero al 7 de marzo de 2014, donde se informe sobre: a) el porcentaje de avance en cada una de las vertientes de análisis y b) los promedios generales con que se cuente en la fecha de corte para cada una de dichas vertientes, sin detallar resultados individuales por sujeto obligado o por entidad federativa, Distrito Federal o gobierno federal. Asimismo, este informe parcial deberá contener un reporte del trabajo de campo con las incidencias relevantes que, en su caso y a juicio de la institución ganadora, pudieran estar afectando el desarrollo y/o resultados de las evaluaciones en cada una de las cuatro vertientes.
2. **Reporte preliminar de resultados por estado**. Con el objeto de brindar certeza sobre el análisis reportado por parte de la institución que elaborará el estudio, ésta deberá entregar en la quincena del 28 de abril al 12 de mayo de 2014, por separado a cada una de las entidades federativas, Distrito Federal y Federación (de forma confidencial), un informe con los resultados hallados de forma particular en la entidad. La propuesta deberá contemplar una estrategia clara de atención a cada entidad a través de su órgano garante (pudiendo ser, por ejemplo, vía telefónica, video llamada, correo electrónico) para poder generar una retroalimentación o atención de aclaraciones de ser necesario.

Con ello, en caso de que el análisis presente errores u omisiones, la entidad federativa, el Distrito Federal y la Federación, podrán hacerlos del conocimiento de la institución evaluadora, antes de que ésta última dé a conocer de manera pública los resultados definitivos.

3. **Informe ejecutivo nacional** que incluya comparación con los resultados del estudio realizado en 2010 y entre las propias entidades, en el cual se presentará un apartado de recomendaciones generales.
4. **Informe para cada entidad federativa, Distrito Federal y Federación** con recomendaciones específicas, áreas de oportunidad y propuestas de mejora respecto a cada una de las dimensiones analizadas: evaluación de la

información de oficio de los sujetos obligados, valoración de la calidad de atención y satisfacción a los solicitantes de información pública, análisis de la calidad de las leyes y capacidades institucionales de los órganos garantes; así como las demás dimensiones que la institución evaluadora señale que analizará en las propuestas presentadas.

5. **Presentación ejecutiva** (en Power Point) de los resultados finales, con su correspondiente análisis, conclusiones, sugerencias y hallazgos más relevantes.
6. Los concentrados (en Excel) con los **datos y cálculos de la evaluación** realizada en cada una de las vertientes de análisis, y del ranqueo final.
7. Todas las demás **bases de datos** que, en su caso, se generen en el desarrollo de este estudio.
8. Toda la demás **documentación soporte de las acciones realizadas** y resultados obtenidos en cada una de las vertientes evaluadas, debidamente organizada por entidad federativa, Distrito Federal y gobierno federal.

Cada uno de los puntos mencionados, deberán entregarse en 3 tantos impresos y 3 CD's que contengan los correspondientes archivos magnéticos.

Calendario para el desarrollo del estudio.

1. **La fecha límite para la recepción de documentos será el 6 de septiembre de 2013** en la Secretaría Técnica de la COMAIP, es decir, la Secretaría Ejecutiva del IFAI, ubicada en las oficinas del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Insurgentes Sur No. 3211 Col. Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, C.P. 04530).
2. Los resultados con **el nombre de la institución ganadora serán dados a conocer el 20 de septiembre de 2013.**
3. **El inicio del estudio será el 7 de octubre del 2013.**
4. **El reporte de avances del estudio, del 24 de febrero al 7 de marzo de 2014.**
5. Entrega de **resultados preliminares a los estados, Distrito Federal y Federación, del 28 de abril al 12 de mayo de 2014.**
6. Entrega de observaciones por parte de cada entidad federativa, Distrito Federal y Federación, a la institución evaluadora del **7 al 18 de julio de 2014.**
7. **Los resultados finales del estudio serán presentados a la COMAIP en agosto de 2014.**

Forma de pago.

En virtud de que el costo del estudio será cubierto con aportaciones de los órganos garantes de la transparencia en México, cada uno de estos entregará a la institución ganadora 50% de su aportación total al estudio a la firma del convenio específico de colaboración; 25% a la entrega del *reporte de avances del estudio* que deberá realizarse en el transcurso del **24 de febrero al 7 de marzo** de 2014, y el 25% restante a la entrega del reporte final de resultados y de la documentación soporte de las acciones realizadas y los resultados obtenidos en cada una de las cuatro vertientes del estudio.

De igual forma, se establece que el porcentaje de aportación que cubrirá cada órgano garante estará en función de su presupuesto aprobado para el ejercicio 2013.

Facturación.

La institución ganadora deberá entregar recibos y/o facturas con los requisitos fiscales del caso, que correspondan a la parte proporcional de la aportación de cada órgano garante en cada uno de los tres pagos programados (50% inicial, 25% intermedio y 25% final).

Confidencialidad.

Los resultados, parciales y/o finales, obtenidos por la institución evaluadora, sólo podrán darlos a conocer a la COMAIP.

Los resultados finales del estudio serán dados a conocer mediante una estrategia de comunicación desarrollada por la COMAIP, en conjunto con la institución evaluadora. Dicha estrategia quedará debidamente señalada en cada uno de los convenios firmados.

Derechos de autor.

La titularidad de los derechos de autor sobre el estudio, en su aspecto patrimonial, corresponderá a la institución evaluadora, así como a cada uno de los órganos garantes de la COMAIP que realicen la aportación de recursos económicos al estudio mediante la firma del convenio con la institución evaluadora.