



ifai

transparencia

2 0 0 5

Semana Nacional

PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL OBSERVATORIO CIUDADANO PARA LA TRANSPARENCIA

ENTREGA DE RECONOCIMIENTOS PARA LOS PONENTES

Ponentes:

Luis Gustavo Parra.

Benito Nasif.

Sergio López Ayllón.

Ricardo Becerra.

Ponente: Gustavo Parra.

Buenas tardes a todos. Agradecemos su paciencia y su permanencia.

Nosotros queremos presentar ante ustedes en este marco, por supuesto agradecemos este gran espacio que nos ha otorgado el IFAI, no solamente al Observatorio y sus fines, sus objetivos, sino un estudio que hemos realizado, que precisamente va en la línea de lo que en la anterior Mesa se comentaba, que desde la sociedad aportar, desde la sociedad participar en la evaluación y en la elaboración de metodologías. En la elaboración de estudios que permitan indicarnos más científicamente y más objetivamente cómo estamos en este tema y cómo vamos en el avance de una cultura de transparencia que ciertamente no se ha consolidado en el país.

El Observatorio Ciudadano para la Transparencia es una asociación civil que busca, entre otros objetivos, promover la cultura de transparencia, el desarrollar metodologías, indicadores que permitan evaluar la calidad y cantidad de información de los sujetos obligados, que está realmente disponible en distintos medios, así como el desempeño, la eficacia de los procedimientos de acceso a la información y sus resultados en las distintas entidades, municipios y por supuesto, a nivel de la Federación.

Esos son nuestros objetivos, quienes lo conformamos, además de quienes estamos en esta Mesa, es el doctor Salvador Nava de la Universidad Anáhuac del Sur, y por supuesto una serie de investigadores, de personas, profesionales a quienes hemos apoyado en la realización de este estudio y a quienes también agradecemos, como lo son Mauricio Portugal, Cecilia Toledo y Adriana Galván que con su trabajo lo hicieron posible.

Doy la palabra al doctor Sergio López Ayllón, quien nos hablará de la metodología implementada.

Ponente: Sergio López Ayllón.

Pues a mí me toca la parte más aburrida y luego Benito les va a dar la parte divertida, pero creemos importante ser muy transparentes en lo que hicimos, en lo que no hicimos y por qué lo hicimos.

Simplemente anunciar que hay una nota metodológica y que los resultados detallados del estudio están disponibles en Internet, en la página del Observatorio y que esta presentación pues busca únicamente darles algunos elementos para que entiendan qué fue lo que hicimos y cuáles son sus principales resultados.

¿De dónde partimos? Pues que la mayor parte de las entidades federativas, 22 más la Federación, tienen ya leyes de acceso a la información y todas ellas contienen esta parte que se ha denominado como *obligaciones de transparencia*, es decir, esta información que se comprometen a poner en Internet a disposición de cualquier persona sin que medie una solicitud y que fundamentalmente tienen que ver con indicadores de gestión.

Sin embargo, esta idea buena que recogen todas las leyes no sabíamos en qué grado se estaba cumpliendo y qué tanto habíamos avanzado en esta materia.

Entonces, planteamos este estudio, en primer lugar con el objetivo de evaluar comparativamente cómo los estados han venido cumpliendo con esta obligación,

Presentación del Programa

pero y aquí la primera peculiaridad del estudio, haciendo la diferencia por poderes. Es decir, viendo de manera independiente el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y algún municipio de cada entidad federativa.

Pero tenía un segundo objetivo que me parece también relevante, es ver qué ha sucedido en aquellos estados que no tienen ley. Esto para poder determinar qué tan importante o qué tan determinante es una ley en hacer avanzar estas cuestiones.

Finalmente tener una metodología que nos permita en el futuro seguir haciendo el mismo tipo de mediciones y entonces tener marcadores en el tiempo para poder saber si en un año, en dos o en cinco estamos mejor, peor o igual o qué está sucediendo.

Finalmente, por rigor, destacar que el estudio no evalúa la totalidad de la transparencia y el acceso a la información. Es decir, que hiciéramos que esto se viera como una evaluación completa de si una ley funciona o no funciona, tiene un objetivo limitado pero muy preciso y es medir qué tan bien están cumpliendo los estados en materia de obligaciones de transparencia, a través de la identificación de un cierto número de variables que nos parecieron significativas.

Identificamos para cada uno de los poderes, cuatro variables que son comunes a todos, que las tienen ahí, si hay un directorio de servidores públicos, si se pone cuánto ganan, si están informando cuál es su presupuesto, cómo lo gastan y cuáles son los convenios o contratos que se celebran.

Y adicionalmente a estas cuatros que verificamos en cada poder, identificamos dos específicas a cada uno de ellos para tratar de medir cierta especificidad.

En el caso del Ejecutivo y de los municipios si encontrábamos en sus páginas los trámites y los programas que ejecutan. En el Judicial si hay las sentencias y si encontramos también los informes anuales de los presidentes. Y en el caso de los legislativos si podíamos encontrar iniciativas de ley y la lista de asistencia de los diputados.

A partir de la identificación de estas variables, entre el 20 de mayo y el 9 de junio realizamos las visitas a las páginas de Internet para cada uno de los estados e hicimos una segunda visita de verificación para ver si nuestros resultados estaban bien, entre el 17 y el 20 de junio ya no revisamos todo, simplemente revisamos 10 estados.

¿Cómo calificamos este asunto para cada variable? Le signamos una calificación muy sencilla que es, uno, cumple. Pusimos en algunos casos puntos cinco y medio, está la información, pero realmente no está completa o está muy agregada y entonces realmente no se puede saber, es decir, hay un esfuerzo pero no es completo; y cero cuando encontramos que no estaba la información que debería estar o no estar.

Finalmente esto se estandarizó sobre cien para facilitar. Y si vemos la siguiente lámina, ésta es la matriz, para cada estado hay una matriz con estas calificaciones que encuentran ustedes en la página de Internet del Observatorio y lo que les va a presentar el doctor Nasif, en la del IFAI también lo van a encontrar, ya nos hicieron favor de subir esta información.

Lo que el doctor Nasif va a hacer a continuación es presentarles los resultados agregados de este estudio.

Ponente: Benito Nasif.

Muchas gracias. Bueno, esto es lo que salió. —se refiere a la gráfica presentada— Este indicador es un indicador agregado, incluye a los tres poderes de todas las entidades federativas y del Gobierno Federal.

Incluye, como decía, a todas las entidades federativas del país, a las 32 y al Gobierno Federal, es un promedio de las calificaciones obtenidas por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en cada uno de estos ámbitos regionales de gobierno.

Ahí donde dice Federal se refiere al Gobierno Federal, no al Distrito Federal, esta información desafortunadamente fue reportada en un diario de circulación nacional como si fuera el Distrito Federal. En realidad el Distrito Federal que aparece en nuestro estudio, no aparece como líder en transparencia, sino ligeramente arriba del promedio nacional, con una calificación del 54.2 sobre cien. Y el promedio nacional es del 42.8.

Lo que vemos aquí claramente son los grandes contrastes, las cinco unidades de gobierno que mejores resultados obtienen de acuerdo con nuestra prueba de transparencia y las cuatro entidades que están más rezagadas.

Vemos aquí a los líderes y a los coleros, por así decirlo, y vemos al Gobierno Federal encabezando nuestra, digamos, la liga de transparencia de este país, con un puntaje de 96.7 sobre cien, 96.7 por ciento.

Si nos movemos a la siguiente lámina. Empezamos a desagregar las calificaciones por poderes en cada una de estas unidades de gobierno. Y aquí tenemos al Poder Ejecutivo, otra vez el Poder Ejecutivo del Gobierno Federal aparece como el líder en transparencia, acompañado de estados como Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Sinaloa.

Y por otro lado vemos estados que en nuestro estudio, nuestros indicadores reportan un avance prácticamente nulo en materia de, en términos de poner a disposición a través de medios electrónicos información crucial para alcanzar un puntaje aceptable de transparencia.

En estados como Baja California Norte, Campeche, Guerrero, Nayarit y Oaxaca aparecen entre los más bajos.

Es interesante llamar la atención sobre un hecho y es que el Distrito Federal, que se encuentra arriba del promedio en materia de transparencia, cuando tomamos los tres poderes, cuando aislamos nada más el Poder Ejecutivo Federal, el Distrito Federal cae significativamente abajo del promedio, el promedio está en 41.7 por ciento y el Distrito Federal obtiene 38.9.

Si pasamos a la siguiente lámina, podemos ver el lado más opaco de los gobiernos de este país, que lamentablemente son las legislaturas; las legislaturas en general obtienen los promedios más bajos comparado con los otros poderes. Vemos cómo la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores aparecen como líderes en materia de transparencia, pero con un promedio más bajo que el Poder Judicial y que el propio Poder Ejecutivo.

Las legislaturas estatales que han tomado pasos decisivos en términos de poner a la disposición del público información crucial son Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Querétaro. Las más rezagadas son la legislatura del Estado de México, la de Nayarit y la de San Luis Potosí.

La siguiente lámina, que es la tabla comparativa de los poderes judiciales. Aquí vemos que los poderes judiciales de la Federación y el estado de Querétaro alcanzan el nivel máximo en términos de nuestros indicadores de transparencia. Es importante tomar en cuenta que no pusimos la tranca tan alta. Estos indicadores pueden perfeccionarse y volverse más exigentes.

Pero aun sin hacerlos tan exigentes, vemos el rezago considerable en que se encuentran estados como Colima, Guerrero, Hidalgo, Sonora y Tamaulipas. Se reporta una calificación de cero, en términos de acceso a la información.

Finalmente, déjenme mostrarles la tabla comparativa de las calificaciones por municipio.

Los municipios aparecen como bichos raros en nuestro estudio, porque hay municipios con calificaciones perfectas, y como voy a mostrarles en un momento, en estados en donde ni siquiera existe Ley de Transparencia, como es el caso del municipio de Chihuahua, la capital del estado del mismo nombre, donde no existe una Ley de Transparencia y que sin embargo, el estado y el municipio en particular, alcanzan calificaciones muy, muy competitivas, que los ponen entre las entidades y municipios líderes en términos de transparencia.

Municipios como Colima, Sonora, Yucatán son los que destacan. Y asimismo tenemos municipios en estados que tienen Ley de Transparencia, que han expedido una Ley de Transparencia, que tienen la calificación más baja posible,

cero, en términos de acceso a la información, en Baja California Sur, en Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala.

Agregando esto en una tabla comparativa de niveles de gobierno, vemos cómo los promedios en municipios, estados, nos muestran el hecho de que tengamos municipios que por iniciativa propia se abren, y ponen información al alcance del público, los coloca como líderes a los municipios de estos estados en términos de transparencia. No es una muestra representativa de todos los municipios. Es una selección de municipios importantes en estas entidades federativas. No quiere decir que todos los municipios tienen en promedio mejores calificaciones en transparencia.

Los estados y sus promedios son más bajos que los municipios, y vemos claramente ya en cifras, que los poderes legislativos son realmente el lado opaco de las unidades de gobierno en este país.

¿Qué podemos concluir de estos datos?

Tenemos una lista interesante de conclusiones. Primero, si hay una relación entre tener una Ley de Transparencia y conseguir mejores indicadores o una mejor calificación en transparencia. De hecho, la relación es incluso más cercana, ¿por qué? Las relaciones entre el tiempo que ha pasado desde que se expidió la Ley de Transparencia y los indicadores de transparencia. A mayor tiempo, van mejorando los indicadores de transparencia.

Sin embargo, la relación no es directa. Hay estados que emitieron leyes de transparencia, entidades federativas que emitieron leyes de transparencia y que siguen teniendo indicadores muy bajos. Incluso estados que los emitieron mucho tiempo antes y no han mejorado. Lo que nos permite decir que contar con una Ley de Transparencia no es condición suficiente para conseguir avances reales.

La Ley es un instrumento poderoso, pero es un instrumento limitado al mismo tiempo para conseguir avances reales en la implementación de políticas de transparencia.

Además de la Ley, es necesario un compromiso, una voluntad para asignar recursos, para crear infraestructura de manera que se pueda poner en práctica en forma efectiva una política de acceso a la información.

Podemos decir que los resultados del estudio son un poco decepcionantes, la gran mayoría de las unidades

de gobierno que se sometieron a los criterios del estudio están con una calificación reprobatoria.

Existen grandes diferencias entre los estados y entre los poderes de los estados, no se está avanzando de forma homogénea, hay un grupo de entidades y poderes que van rezagados en este proceso de hacer más transparente al Gobierno.

Y resulta preocupante que sean aquellos que son los encargados de aprobar la legislación en materia de transparencia los que peores resultados están reportando hasta ahora, que son las legislaturas.

Los municipios, un grupo élite de municipios en este país ha logrado avances significativos, pero estos avances parecen progresar, independientemente de lo que pase en el resto de las entidades, independientemente de si existe una Ley y tiene que ver más bien con condiciones políticas locales y con lo que llamamos aquí voluntad política, que parece ser realmente o la variable crucial en el caso de los municipios y también en el caso de las entidades federativas.

Presentador: Muchas gracias. Hay algunas preguntas, ¿en dónde se puede conseguir o consultar este diagnóstico, este estudio?

¿Quién patrocina este Observatorio Ciudadano para la Transparencia?

Una pregunta muy directa para el doctor Nasif, ¿en qué fecha fueron tomados los datos para generar las estadísticas que muestran?

¿Si existe una estandarización respecto del formato y contenido de las publicaciones?

Ponente: Gustavo Parra.

Sobre las dos primeras estará y de hecho ya está disponible en la página: www.observatoriotransparencia.org.mx y también en la página del propio IFAI está esta misma presentación ya disponible.

Sobre la segunda. Este Observatorio pues tiene o se patrocina, está auspiciado con recursos propios de quienes integramos esta asociación y en algunos casos particulares nos ha apoyado la Fundación Konrad Adenauer por ejemplo, y también las propias instituciones de las que formamos parte, es decir las instituciones académicas.

Entonces si alguien se interesa por obtener más información del Observatorio, con todo gusto al final de esta presentación estamos a su disposición.

Te pasaría, Benito, el micrófono para la tercera pregunta.

Ponente: Benito Nasif.

Fue una pregunta muy concreta. Y la información ya la había dado Sergio López Ayllón, son dos observaciones. La primera se realizó del 20 de mayo al 9 de junio y la segunda visita a las entidades seleccionadas aleatoriamente, del 17 al 20 de junio del 2005, en este año todo.

Ponente: Sergio López Ayllón.

Nada más precisar que en el estudio detallado para cada estado aparece la fecha en que se realizó la visita y las páginas de Internet que se visitaron, es decir, esta es una información que pueden ustedes encontrar.

Aquí simplemente hay que tomar en consideración que Internet es un objetivo móvil, entonces lo que es cierto un día, no es necesariamente cierto el día siguiente y por eso tomamos la precaución de señalar exactamente cuál día fue el que visitamos la página y qué páginas visitamos.

Porque, bueno, esto ya no lo dijimos, pero en algunos casos hay una sola página, en algunos otros hay varias páginas, en fin, hay muy poca homogeneidad en la manera en que se presenta la información. Esto es un factor importante que hay que considerar.

Presentador:

Llegaron dos más. Le preguntan al doctor Becerra ¿Cuál es su opinión en cuanto a la relevancia de este diagnóstico? y ¿existen resultados de años anteriores y si pueden agregar datos comparativos en la información y en forma continua, para que esta permanezca?

Ponente: Sergio López Ayllón.

No hay datos comparativos que conozcamos y este es justamente uno de los objetivos de este estudio, es empezar a poner marcadores en el tiempo que nos permitan tener comparaciones.

Ponente: Ricardo Becerra.

Rápidamente. Decir que por un lado el IFAI reconoce en estos esfuerzos ese acompañamiento intelectual que es absolutamente indispensable para que el tema se instale en la conciencia de cientos o de miles.

Es decir, si el tema del acceso a la información no está acompañado de estudios, investigaciones, evidencia empírica sobre transparencia, difícilmente vamos a

poder consolidarlo y hacerlo parte de nuestra cultura cívica y nuestro ejercicio intelectual.

Digamos, esta es una de las primeras aportaciones, no es la más exhaustiva, pero sí es una de las más significativas y es el segundo apunte por la calidad de los investigadores.

Es en verdad muy sintomático que gente de la talla de Sergio, de Benito, del diputado Parra, de Salvador Nava estén comprometidos con estos ejercicios.

Anima que gente de esa calidad nos acompañe en la reflexión y en la generación del contexto de exigencia y esa es la tercera reflexión.

Estos estudios lo que generan es eso. Un contexto de exigencia, es decir, que los gobiernos, aquellos que están practicando o han dejado de practicar esta política de transparencia se sientan observados y sientan ese orgullo o esa vergüenza pública de estar en uno u otro lugar del ranking.

Con este tipo de ejercicios y de esfuerzos que, además, son meritorios porque salen en buena parte de la bolsa de nuestros compañeros, creo, se genera un estándar de exigencia pública y política que estamos necesitando mucho, sobre todo, en el tiempo y las coyunturas que se avecinan.

En particular, el tiempo electoral que viene en el cual necesitamos todos que este tema esté en la conciencia, digamos, en el bulbo raquídeo de los políticos, en el hipotálamo de los políticos y los candidatos en este trance y estos estudios refuerzan esta intención.

Presentador:

Llegó una pregunta de último momento, dirigida a Gustavo Parra.

Considerando que hay mejores experiencias para la conformación de órganos de transparencia en el país, ¿habría la posibilidad de reformar la Ley de Transparencia del Estado de México?

Ponente: Gustavo Parra.

Específicamente respecto al Estado de México, de hecho hay reformas, nuestra Ley aprobada el 18 de marzo del 2004, la reformamos hace unos meses, precisamente para precisar aspectos que tengan que ver con el Instituto de Transparencia estatal y su autonomía presupuestal, porque por ahí lo estaban sujetando y estaban dejándolo sin posibilidad realmente de acción.

Por supuesto, el ejercicio legislativo es inacabado, permanente y necesaria su actualización, también tenemos que esperar a que empiece a funcionar, concretamente en el Estado de México el 22 de julio a nivel estatal es posible ya hacer solicitudes de transparencia y con esto vamos a tener también elementos suficientes para en su momento mejorar nuestro marco jurídico.

Ponente: Sergio López Ayllón.

La idea es simplemente ir estableciendo parámetros que permitan, por un lado medir, pero más allá de medir, que permitan ir contribuyendo a generar esta cultura de transparencia de la que tanto hemos hablado, particularmente a lo largo y a lo ancho del país en cada una de las entidades federativas y en cada uno de los municipios que son los retos que tenemos adelante.