



Año 8, Núm. 20 (Enero - junio 2015)



Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Recibido el 13 de febrero de 2015

Dictamen favorable el 4 de mayo de 2015.

Cuestiones relevantes de la Métrica de Transparencia

Grupo Disciplinar: Perfil

Administrativo y Financiero de las Entidades Públicas

C.P.C Leticia María González Velásquez
C.P.C. María Guadalupe Alvarado Ibarra
C.P.C. Modesto Barrón Wilson
C.P.C. Antonia Camargo Pacheco
Mtro. Juan José García Ochoa

Estudiantes:

Myriam Guadalupe Esquer G.
Nitzia Alejandra Rodríguez Chávez
Karla María González Medina

INTRODUCCION

Las distintas reformas que ha tenido el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede a las personas la facultad de conocer sin obstáculos ni condiciones todos los documentos en los que consta la actividad de los gobiernos federal, estatal y municipal de nuestro país. Se implementa el principio de máxima publicidad y se pone en práctica la transparencia.

Dado lo anterior, nace la obligación de realizar en todo el país leyes en materia de acceso a la información pública, así como habilitar sistemas electrónicos para que los ciudadanos puedan acceder de manera práctica a la información. Es por ello que la métrica de la transparencia nacional se implementó para obtener un

control de los portales y para medir la eficacia y veracidad de las respuestas dadas por los sujetos obligados.

La Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) está conformada de manera voluntaria. Es un asentamiento de intercambio de experiencias, reflexiones, análisis y cooperación el cual va dirigido a los 33 Organismos de Transparencia y Acceso a la Información Pública existentes en el país, los cuales lo conforman las 31 entidades federativas, la capital del país y del gobierno Federal.¹

La COMAIP le encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) la realización de dos estudios denominados Métrica de la transparencia en México, los cuales se llevaron a cabo en 2007 y 2010. Los estudios 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.²

Posteriormente se vio la necesidad de realizar la Métrica de la Transparencia 2014, debido a las reformas que se han presentado, en cuanto a la transformación normativa de gran alcance, porque se desarrollan cambios para la política de la transparencia en el país. Es por ello que el desarrollo de esta investigación también estuvo a cargo del CIDE.

¹ Conferencia mexicana para el Acceso a la Información Pública en <http://www.comaip.org.mx/quees.html> (consultado el 19 de enero 2015).

² Conferencia mexicana para el Acceso a la Información Pública en <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/01%20Terminos%20de%20Referencia%20Metrica.pdf> (consultado el 19 de enero 2015).

Dicho estudio surge por la conceptualización de la transparencia como un sistema y analiza la oferta institucional del sistema de transparencia en las distintas entidades federativas del país.³

La métrica 2014 tiene como objetivo principal medir en qué grado los organismos de transparencia cumplen con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como aportar nueva información, por lo que se agregan más variables a analizar que en los estudios anteriores, para obtener un mejor resultado y trabajar para que el país mejore su promedio nacional en cuanto a la política de transparencia. En el presente estudio de Métrica 2014 se evalúan cuatro dimensiones utilizadas como base de los análisis anteriores y se incorpora una quinta dimensión y nuevos elementos de análisis que se identificaron como factores clave en el desempeño del sistema de transparencia. A continuación, se describe brevemente cada dimensión y se especifican los componentes nuevos añadidos.

La dimensión de normatividad, examina la calidad del diseño legislativo en materia de derecho de acceso a la información pública en el país. Es por ello que para lograr una legislación eficaz en materia de transparencia se revisaron los ordenamientos de nivel tanto federal como local. También se realizó una revisión de ordenamientos distintos a las leyes, como los reglamentos y los lineamientos. La evaluación de la dimensión normativa tomó como punto de referencia el Índice de Evaluación de la Normatividad en Materia de Transparencia 2010, pero incorpora nuevas variables de los sujetos obligados, la información pública de oficio, la información reservada, los datos personales, los archivos, los órganos garantes y el procedimiento de acceso.

En cuanto a la dimensión de la información pública de oficio, es decir, los portales, se refiere a la evaluación del grado de cumplimiento de los sujetos obligados en lo relativo a la difusión de la información pública de oficio, y la calidad de la misma en los portales de Internet. Los elementos que se agregaron a esta dimensión se refieren a la calidad de la información; la proactividad de los sujetos obligados en la política de transparencia; la disponibilidad y usabilidad de la información; elementos de desarrollo tecnológico de los portales

³ Métrica 2014 en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos> (consultado el 20 de enero 2015).

gubernamentales; y la existencia de mecanismos de comunicación con el ciudadano.

La dimensión del usuario simulado evalúa la calidad de los procesos de atención y las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información pública realizadas a los sujetos obligados. El propósito de esta dimensión es indagar sobre la experiencia ciudadana al momento de ejercer su derecho al acceso a la información pública ante los distintos sujetos obligados. En esta Métrica se valoran las características del proceso y las particularidades de tres tipos de información: de obvia publicidad, datos confidenciales e información reservada. El ejercicio tiene dos grandes componentes. El primero es un análisis del proceso, que implica estudiar los mecanismos para solicitar información, la gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta. El segundo componente examina la correspondencia entre la información solicitada y la recibida (completitud), así como la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta.

Respecto a la cuarta dimensión se refiere al análisis de las capacidades institucionales de los órganos garantes. Se examinan las capacidades directivas, organizacionales y operativas, así como las acciones y el poder de incidencia de cada órgano garante. La Métrica 2014 innova en cuanto al ejercicio anterior en tanto que pondera la evaluación de acuerdo con el ámbito de responsabilidad propio de los órganos garantes en relación a factores independientes y externos a ellos. De esta forma, el análisis permite identificar los distintos tipos de variables y de factores tales como los independientes, endógenos y exógenos que afectan al desempeño de los órganos garantes.

Por último, con la dimensión del sujeto obligado se complementa el estudio de los condicionantes institucionales de la oferta de transparencia. El propósito es examinar el conjunto de procesos, de rutinas y de características del personal de las estructuras administrativas al interior los sujetos obligados que se encargan de cumplir con las obligaciones en materia de transparencia a partir de información sobre las características de las unidades de acceso, el perfil del personal de estas instancias, los procesos de gestión de información y la apropiación institucional de la transparencia.⁴

⁴ Ídem.

Las dimensiones anteriores nos permiten identificar las fortalezas, las debilidades, las áreas de oportunidad y las buenas prácticas en cada una de las distintas áreas para obtener la información de como se encuentra México en cuanto al tema de la transparencia y el acceso a la información. Para obtener un mejor resultado que en el estudio anterior de Métrica 2010 se agregaron más variables a analizar.

Ya que conocemos cuales son las dimensiones que se evaluaron es esta Métrica de Transparencia, a continuación hacemos referencia a los resultados que arrojo dicha investigación.

El análisis de la dimensión normativa arrojo como promedio nacional un 0.799, en el cual la puntuación más alta que se obtuvo fue en el Distrito Federal con una buena puntuación de 0.953 pero contrario a este tenemos a Baja California Sur con un resultado reprobatorio de 0.608.

Con las puntuaciones obtenidas en base al estudio realizado podemos concluir que aun no se tiene una buena normatividad ya que se encontró cierta dispersión en las leyes y en los ordenamientos que regulan la política de transparencia y de acceso a la información pública. En general, se observa una multiplicidad de ordenamientos que aumentan los costos de acceso para los ciudadanos.

Por otra parte, existe un bajo reconocimiento del mandato de los sujetos obligados para documentar todos y cada uno de sus actos de autoridad, mientras los sujetos obligados no cumplan a cabalidad con esta obligación no se podrá garantizar el derecho constitucional en esta materia.

También se descubrió que en varias entidades, la obligación de publicar la lista de documentos clasificados como información pública de oficio es inexistente. Asimismo, se encontró un uso incremental de categorías generales y absolutas de información reservada. Finalmente, se identificó una confusión conceptual legislativa entre la información reservada y la información confidencial. También se observó debilidad regulatoria en materia de archivos en buena parte de las entidades federativas.

El estudio de la dimensión de información pública de oficio arrojó que el promedio nacional del cumplimiento normativo fue alto de 0.845. Esto indica que muchos sujetos obligados se han apegado a los ordenamientos legales.

En esta dimensión, también se encontró un avance en la publicación de información relacionada con indicadores: 22 entidades los reportan como

información pública de oficio (IPO). Sin embargo, es preciso señalar que los contenidos de los indicadores varían de manera considerable. Otro hallazgo destacable es la gran heterogeneidad de la IPO ya que se hallaron cinco variables comunes a todos los sujetos obligados. Por otra parte, existen discrepancias entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial con respecto a la IPO que generan. Esta variación produce que los sujetos obligados empleen excesivamente la leyenda no aplica, práctica que genera opacidad. Finalmente, la calidad de la información aún presenta áreas de oportunidad importantes en términos de accesibilidad ciudadana y de uso de formatos abiertos.

En esta dimensión la entidad federativa que destaca al obtener una mejor puntuación al igual que la anterior es el Distrito Federal con 0.982 y Baja California Sur obtuvo 0.632 como promedio por lo que se coloca en la puntuación mas baja.

El análisis de esta dimensión ratificó el hecho de que, en materia de acceso a la información pública, existe un sistema de funcionamiento a nivel nacional que proporciona un acceso razonable a la información gubernamental. Entre los hallazgos más relevantes, está que la gran mayoría de los sujetos obligados analizados cuenta con un sistema de presentación y de respuesta de solicitudes en línea (Infomex o un desarrollo propio) que facilita el requerimiento de solicitudes. Sin embargo, la heterogeneidad de estos sistemas incrementa la curva de aprendizaje para el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información entre sujetos obligados y/o entidades. Con relación a los tiempos de respuesta, la mayoría de las solicitudes de información se respondieron dentro de los plazos legales aplicables. De los dos componentes evaluados por esta dimensión, las variables de proceso reportan mejores resultados; en cambio, hay áreas de oportunidad importantes con respecto a la compleción y a otros aspectos de la calidad de las respuestas evaluadas.

Por último, se señala que el sistema aún presenta grandes asimetrías entre los sujetos obligados y entre las entidades. Esto impacta en la profundidad con que el ciudadano puede ejercer su derecho constitucional de acceso a la información pública.

El objetivo de esta dimensión es proveer información sistematizada que permita identificar fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad de los Órganos Garantes. Entre los hallazgos más relevantes, se encuentran que los OG

cuentan con autonomía y con garantías reconocidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, es fundamental responder a estas garantías con mecanismos efectivos de rendición de cuentas que vayan más allá de la presentación de informes a los Congresos locales y federal.

En términos de remuneración a los comisionados, los datos indican que el nivel de salarios percibido obliga a estos funcionarios a desempeñar sus responsabilidades de tiempo completo. Los resultados del estudio también revelan que los comisionados cuentan con una amplia experiencia en el sector público. Esto puede considerarse buena noticia, pues se trata de personas que conocen el funcionamiento de la administración pública. Este conocimiento podría ayudar a generar lineamientos y precedentes que hagan más propicias y precisas diversas acciones para consolidar un sistema efectivo de transparencia. Asimismo, los datos de esta dimensión señalan que existe una mejora considerable en la creación de manuales de operación y de procedimientos con respecto al ejercicio de 2010. Por otra parte, el estudio muestra que, en general, los OG no disponen de los recursos suficientes para hacer viable su operación. Solventar esta debilidad es indispensable para atraer personal calificado, para adquirir tecnología de punta, para capacitar a los sujetos obligados y para realizar campañas de difusión, entre otras acciones.

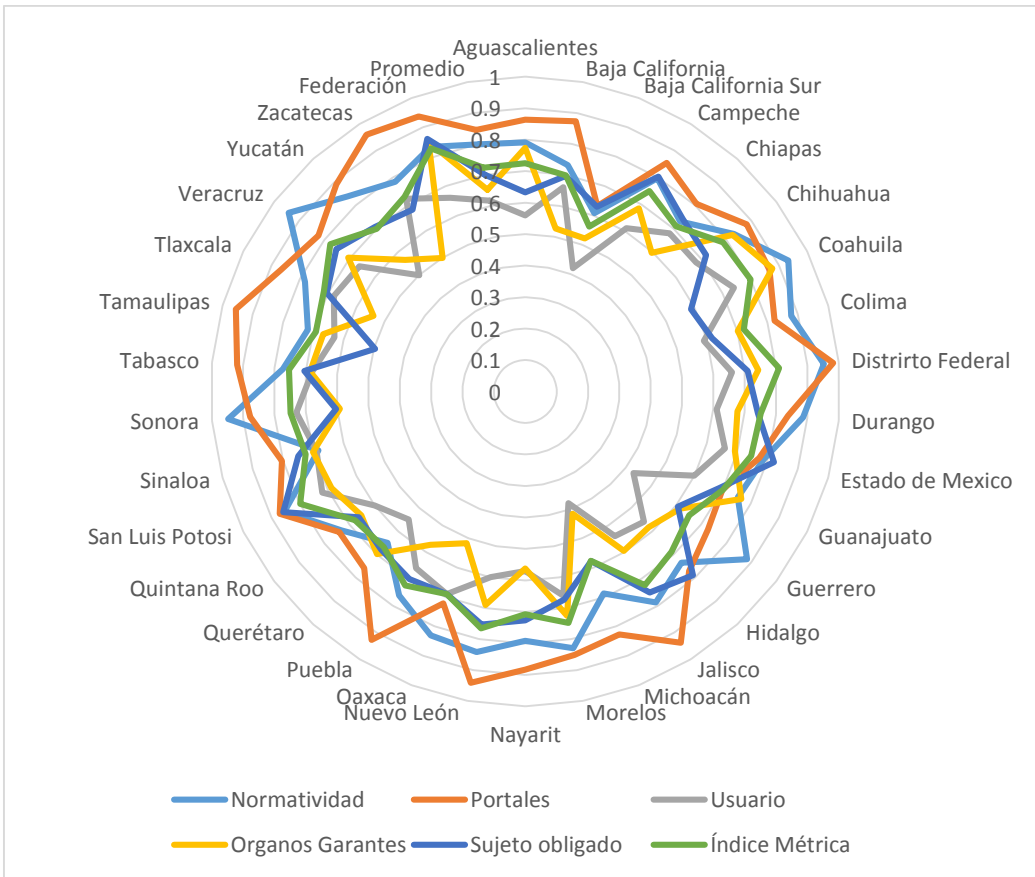
Finalmente, un punto de atención de los poderes estatales es el escaso poder de incidencia que tienen los OG sobre los sujetos obligados; 40 % de estos organismos no poseen facultades para emitir sanciones.

En esta dimensión es en donde se obtuvo uno de los menores promedios a nivel nacional ya que algunas de las entidades federativas no alcanzaron el promedio aprobatorio, tal es el caso de Michoacán que adquirió la calificación de 0.416 que fue la mas baja; por otro lado, Coahuila fue el Estado que sobresalió en dicha dimensión al obtener 0.877 de calificación.

Finalmente, la dimensión que estudia a los sujetos obligados produjo información sistemática sobre la operación cotidiana de la transparencia, que se instrumenta por medio de las Unidades de Acceso (UA). Los resultados de esta dimensión son fundamentales para orientar de mejor manera a la normatividad, a las regulaciones y también a las expectativas de la política de transparencia. Entre los hallazgos más relevantes que reporta este informe, está que existen varias modalidades de UA en el país.

Esta evidencia sugiere que, independientemente de la modalidad, es recomendable contar con una coordinación que permita homologar los criterios y los procesos. Sin dicha coordinación, el ciudadano no podrá obtener la información que requiera fácil y oportunamente. Asimismo, el análisis reveló que la transparencia implica un costo claro y evidente para los sujetos obligados. Las UA tienen el potencial de ser piezas clave para el fortalecimiento de la transparencia proactiva y focalizada. No obstante, es imperativo señalar que estas instancias tienen poca participación en las decisiones de la organización o en aportar planes estratégicos de comunicación institucional. Por último, se identificó que gran parte de las UA no cuentan con suficientes recursos institucionales para ejercer sus funciones. El Promedio nacional que se obtuvo en cuanto a esta dimensión es de 0.701, dentro del cual destaca la Federación al obtener una puntuación de 0.861, mientras que Tamaulipas llama la atención al obtener la nota más baja que es de 0.496. Es por ello que es indispensable atender este rubro. De otra forma, las UA corren el riesgo de quedar relegadas dentro de las instituciones y, en consecuencia, no contribuirán a garantizar el derecho de acceso a la información pública.⁵

⁵ Ídem.



SITUACION DEL ESTADO DE SONORA SEGÚN LA METRICA 2014.

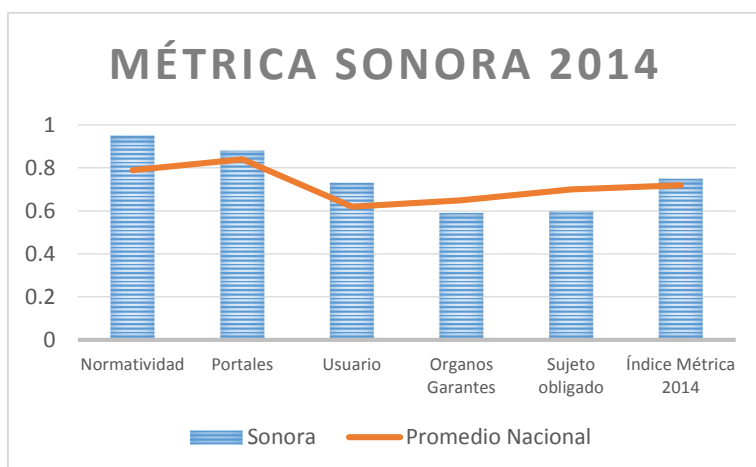
En los resultados que arrojo dicha métrica, se obtuvo un promedio nacional de subíndice de normatividad de 0.79, pero nuestra entidad federativa adquirió en esta dimensión un resultado de 0.95 siendo en este índice en el cual nuestro Estado obtuvo la calificación más alta.

En cuanto al subíndice de los portales se alcanzó la calificación de 0.88 porciento, en el cual 11 de las 33 federaciones analizadas están por encima de

nuestra federación. Pero en lo que se refiere al usuario Sonora obtuvo el segundo lugar ya que se encuentra Coahuila en primer lugar con una puntuación de 0.74 por ciento. En esta dimensión se analizó el proceso, en el que se incluyó el monitoreo de los mecanismos para solicitar información, la gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta; también se evaluó la completitud y ciertos aspectos de la calidad de la respuesta.

Por otra parte, contrario a lo anterior en el índice de órganos garantes nuestro Estado no alcanzó la calificación aprobatoria, ya que obtuvo una puntuación de 0.591, dando como promedio general del país la puntuación de 0.652. Y por último en la dimensión del sujeto obligado que es la nueva variable que se agregó en este estudio, se alcanzó apenas el promedio de 0.701 a nivel nacional, pero en la federación se obtuvo una puntuación de 0.604, de la misma manera no se logró una calificación aprobatoria.

A continuación se presenta una gráfica en la cual se observa claramente los resultados que obtuvo el estado de Sonora en cada una de las dimensiones analizadas y el promedio nacional que se logró entre las 33 entidades federativas investigadas.



CONCLUSION:

Esta investigación mostro los avances, las buenas prácticas y ventanas de oportunidad para mejorar la transparencia y los instrumentos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Si bien es cierto toda política pública requiere de un diagnóstico, es decir que se necesita realizar una evaluación, por lo cual se realiza la métrica de la transparencia para ver el estado del derecho de acceso a la información.

Como se mencionó anteriormente el derecho de acceso a la información (DAI) es un derecho fundamental, por lo que las personas tienen derecho a recibir una respuesta clara y sobretodo real. El DAI se implementó a nivel nacional en 2002 y en nuestro estado en 2005, por lo que en la actualidad ya les da la suficiente experiencia para mejorar los resultados de las distintas métricas realizadas, teniendo como resultados de las evaluaciones a nivel nacional realizadas 2007 \neq 0.596, para 2010 \neq 0.732 teniendo una evolución favorable y en el estudio efectuado 2014 \neq 0.723 se obtuvo un retroceso. En cuanto a los resultados obtenidos en Sonora, en 2007 \neq 0.775, retrocediendo en su indicador para 2010 \neq 0.754 y un mayor retroceso en su evaluación para 2014 \neq 0.749.

Es necesario observar que si bien es cierto se tuvo una regresión en el Estado de Sonora, podemos resaltar que tuvo evaluación optima en las dimensiones de los portales y normatividad pero porque no en los otros subíndices. Para que realmente exista una verdadera política de transparencia se requiere del cumplimiento cabal del gobierno, de los institutos garantes y de la ciudadanía, así mismo una verdadera ética pública para recobrar la confianza social.