

Observatorio ciudadano de la transparencia. Medir la transparencia un imperativo

Para que los gobernantes no nos vengan a contar que sus gobiernos son muy transparentes, se hace necesario medirla con objetividad. Esta es una de las primeras evaluaciones, realizada por investigadores de reconocido prestigio

Ahora que la transparencia está de moda surge el problema de cómo medirla. El asunto no es banal por varios motivos:

Primero el objeto a evaluar "la transparencia", adopta múltiples manifestaciones (presupuestos, contratos, procedimientos de acceso, calidad de la información, etc.). En segundo término, el fenómeno se presenta en diferentes niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) y en distintos sujetos -administraciones públicas, congresos, tribunales, universidades públicas, etc.-. Finalmente la diversidad de enfoques metodológicos posibles supone difíciles elecciones entre especificidad o generalidad, calidad o cantidad.

Con diferentes propósitos y objetivos, algunas organizaciones han intentado "medir" la transparencia y establecer indicadores que nos permitan conocer si hay de verdad avances sustantivos o estamos ante simulaciones "políticamente correctas".

A continuación se presenta el esfuerzo realizado por el Observatorio Ciudadano de la Transparencia, A.C. Aunque sin duda imperfecto y mejorable, representa un primer esfuerzo por establecer una metodología sencilla, replicable y capaz de dar resultados significativos y útiles.

¿Qué tan transparentes son?

El Observatorio Ciudadano para la Transparencia se propuso evaluar de forma periódica los avances en la ejecución de las políticas de transparencia y acceso a la información en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Para ello diseñó un estudio basado en indicadores que miden el grado de transparencia alcanzado en las diferentes unidades de gobierno. Estos indicadores permiten determinar el avance real de los gobiernos en esta materia independientemente si han expedido o no una ley.

El *Estudio sobre el cumplimiento de las obligaciones de Información* busca evaluar el grado en que el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales cumplen con las obligaciones incluidas en las leyes de transparencia y acceso a la información.

En el caso de las entidades federativas que no han expedido una ley en la materia, el estudio valora las prácticas de transparencia adoptadas por sus gobiernos. La metodología desarrollada establece una serie de rubros de información que debe estar al alcance del público y otorga una calificación a cada unidad de gobierno por el grado de cumplimiento con este criterio en sus páginas de Internet.

Es importante destacar que el estudio no evalúa la totalidad de las variables que determinan el grado de transparencia y acceso a la información en una entidad federativa o municipio, sino sólo una selección de ellas, relacionadas con las obligaciones de publicar información en Internet. El estudio tampoco mide la calidad y congruencia de la información, sino únicamente su disponibilidad en este medio electrónico.

La metodología utilizada pretende ser sencilla y replicable. Ello obliga a perder

especificidad -en beneficio de la cobertura- y comparabilidad de resultados.

Uno de sus principales problemas es que las cifras pueden diferir según las fechas en que se realicen las visitas a las páginas de Internet, pues el contenido varía frecuentemente. Por ello se precisan los días en cada caso.

Los principales resultados

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS			ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS		
ESTADO	¿TIENE LEY DE ACCESO?	TOTAL	ESTADO	¿TIENE LEY DE ACCESO?	TOTAL
PODER EJECUTIVO			PODER EJECUTIVO		
FEDERAL	SÍ	100	FEDERAL	SÍ	83.3
GUANAJUATO	SÍ	86.1	QUERÉTARO	SÍ	75
SINALOA	SÍ	83.3	CHIHUAHUA	NO	66.7
JALISCO	SÍ	83.3	GUANAJUATO	SÍ	66.7
AGUASCALIENTES	SÍ	83.3	JALISCO	SÍ	66.7
MICHOACÁN	SÍ	77.8	MICHOACÁN	SÍ	66.7
SAN LUIS POTOSÍ	SÍ	72.2	YUCATÁN	SÍ	58.3
SONORA	NO	66.7	DISTRITO FEDERAL	SÍ	50
COAHUILA	SÍ	63.9	DURANGO	SÍ	50
MORELOS	SÍ	61.1	VERACRUZ	SÍ	50
NUEVO LEÓN	SÍ	55.6	COAHUILA	SÍ	41.7
ZACATECAS	SÍ	50	COLIMA	SÍ	41.7
CHIHUAHUA	NO	50	MORELOS	SÍ	41.7
COLIMA	SÍ	47.2	PUEBLA	SÍ	41.7
VERACRUZ	SÍ	41.7	QUINTANA ROO	SÍ	41.7
QUINTANA ROO	SÍ	41.7	GUERRERO	NO	33.3
DISTRITO FEDERAL	SÍ	38.9	NUEVO LEÓN	SÍ	33.3
YUCATÁN	SÍ	38.9	ZACATECAS	SÍ	33.3
DURANGO	SÍ	38.9	CAMPECHE	SÍ	25
TABASCO	NO	36.1	SONORA	NO	25
MÉXICO	SÍ	25	TABASCO	NO	25
TLAXCALA	SÍ	22.2	TAMAULIPAS	NO	25
BAJA CALIFORNIA S.	NO	22.2	AGUASCALIENTES	SÍ	16.7
CHIAPAS	NO	19.4	BAJA CALIFORNIA	NO	16.7
TAMAULIPAS	NO	16.7	BCS	NO	16.7
PUEBLA	SÍ	16.7	CHIAPAS	NO	16.7
HIDALGO	NO	16.7	HIDALGO	NO	16.7
QUERÉTARO	SÍ	11.1	OAXACA	NO	16.7
CAMPECHE	NO	8.3	SINALOA	SÍ	16.7
OAXACA	NO	0	TLAXCALA	SÍ	16.7
NAYARIT	SÍ	0	MÉXICO	SÍ	8.3
GUERRERO	NO	0	NAYARIT	SÍ	8.3
BAJA CALIFORNIA N.	NO	0	SAN LUIS POTOSÍ	SÍ	0
PROMEDIO		41.7	PROMEDIO		36.1

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS			ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS		
ESTADO	¿TIENE LEY DE ACCESO?	TOTAL	ESTADO	¿TIENE LEY DE ACCESO?	TOTAL
PODER EJECUTIVO			PODER EJECUTIVO		
FEDERAL	SÍ	100	FEDERAL	SÍ	83.3
GUANAJUATO	SÍ	86.1	QUERÉTARO	SÍ	75
SINALOA	SÍ	83.3	CHIHUAHUA	NO	66.7
JALISCO	SÍ	83.3	GUANAJUATO	SÍ	66.7
AGUASCALIENTES	SÍ	83.3	JALISCO	SÍ	66.7
MICHOACÁN	SÍ	77.8	MICHOACÁN	SÍ	66.7
SAN LUIS POTOSÍ	SÍ	72.2	YUCATÁN	SÍ	58.3
SONORA	NO	66.7	DISTRITO FEDERAL	SÍ	50
COAHUILA	SÍ	63.9	DURANGO	SÍ	50
MORELOS	SÍ	61.1	VERACRUZ	SÍ	50
NUEVO LEÓN	SÍ	55.6	COAHUILA	SÍ	41.7
ZACATECAS	SÍ	50	COLIMA	SÍ	41.7
CHIHUAHUA	NO	50	MORELOS	SÍ	41.7
COLIMA	SÍ	47.2	PUEBLA	SÍ	41.7
VERACRUZ	SÍ	41.7	QUINTANA ROO	SÍ	41.7
QUINTANA ROO	SÍ	41.7	GUERRERO	NO	33.3
DISTRITO FEDERAL	SÍ	38.9	NUEVO LEÓN	SÍ	33.3
YUCATÁN	SÍ	38.9	ZACATECAS	SÍ	33.3
DURANGO	SÍ	38.9	CAMPECHE	NO	25
TABASCO	NO	36.1	SONORA	NO	25
MÉXICO	SÍ	25	TABASCO	NO	25
TLAXCALA	SÍ	22.2	TAMAULIPAS	NO	25
BAJA CALIFORNIA S.	NO	22.2	AGUASCALIENTES	SÍ	16.7
CHIAPAS	NO	19.4	BAJA CALIFORNIA	NO	16.7
TAMAULIPAS	NO	16.7	BCS	NO	16.7
PUEBLA	SÍ	16.7	CHIAPAS	NO	16.7
HIDALGO	NO	16.7	HIDALGO	NO	16.7
QUERÉTARO	SÍ	11.1	OAXACA	NO	16.7
CAMPECHE	NO	8.3	SINALOA	SÍ	16.7
OAXACA	NO	0	TLAXCALA	SÍ	16.7
NAYARIT	SÍ	0	MÉXICO	SÍ	8.3
GUERRERO	NO	0	NAYARIT	SÍ	8.3
BAJA CALIFORNIA N.	NO	0	SAN LUIS POTOSÍ	SÍ	0
PROMEDIO		41.7	PROMEDIO		36.1

La unidad de gobierno que obtuvo la mayor calificación fue el federal, con un promedio de 97.6 sobre 100. Sólo seis de las 32 entidades federativas alcanzaron una calificación aprobatoria: Guanajuato (76.4), Jalisco (75), Michoacán (69.4), Sinaloa (62.5), Coahuila (61.1) y Morelos (61.1). De las 25 entidades con calificaciones reprobatorias, destacan los estados de Guerrero (13.9), Baja California Sur (11.1), Nayarit (11.1) y Oaxaca (9.7) por ser los que obtienen los promedios más bajos en materia de transparencia.

La calificación que obtienen cada uno de los tres poderes de gobierno en la federación y en las entidades federativas arroja resultados similares. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del gobierno federal son los que obtienen las mejores calificaciones en transparencia. Cabe destacar que el tanto el Poder Judicial de la Federación como el Poder Judicial del Estado de Querétaro obtuvieron la máxima cifra de acuerdo con los criterios de este estudio.

En el ámbito municipal, el Municipio de Chihuahua logró el puntaje máximo en el estudio. Los municipios de Manzanillo (Colima), Hermosillo (Sonora) y Mérida (Yucatán) obtuvieron en el segundo puesto con 91.7. Sin embargo, existen cinco que obtuvieron una calificación de cero (La Paz, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala). A pesar de ello, los municipios en conjunto obtuvieron un promedio más alto que los

poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas. En todos estos casos. la calificación promedio fue reprobatoria.

Algunas conclusiones

Aquellas entidades federativas que han expedido leyes de transparencia tienden a alcanzar una mejor calificación en el estudio. Sin embargo la existencia de una ley de transparencia no es condición suficiente para alcanzar en la práctica buenos indicadores. Los resultados indican claramente que algunas entidades a pesar de tener una ley no alcanzan calificaciones aprobatorias. Por ello además de legislación. se requiere voluntad política, recursos (humanos y materiales) e infraestructura. Sin estos ingredientes no puede hablarse de una auténtica política pública de transparencia.

El estudio muestra que existen asimetrías muy significativas de cumplimiento entre las entidades federativas y los diferentes poderes. Quizá la noticia más relevante es que. a pesar del número de leyes expedidas en los últimos años y del discurso político.

La Metodología Utilizada

Primero se identificaron para cada estado los siguientes sujetos obligados y se verificó la manera como publican su información.

Poder Ejecutivo Estatal (tres secretarías por estado: la de Gobierno, Desarrollo Económico o equivalente y Desarrollo Social o equivalente)

Poder Judicial Estatal

Poder Legislativo Estatal

Un municipio, normalmente la capital del estado u otro de importancia política y económica

Después se identificaron una serie de obligaciones de información comunes en todas las leyes de transparencia del país expedidas hasta mayo de 2005. Esta información debería aparecer en las páginas web de los sujetos obligados.

En primer término, se utilizaron cuatro variables comunes a todos los sujetos obligados (directorio de servidores públicos, remuneración mensual por puesto, presupuesto asignado y ejecutado, y contratos y convenios celebrados) y dos específicas para cada uno de los Poderes Ejecutivo y las Administraciones Municipales -programas que operen y trámites, requisitos y formatos-, el Legislativo -anteproyectos de ley y listas de asistencia de diputados- y el Judicial (informes anuales de los presidentes y sentencias). En total, se verificaron seis variables en cada uno de los poderes.

Luego se elaboró una matriz para realizar la primera visita a las páginas' de cada estado entre el 20 de mayo y el 9 de junio de 2005 la excepción del Gobierno Federal y el Distrito Federal, cuyo estudio se realizó el 21 de junio de 2005. Cada una de las variables se calificó con la siguiente escala:

- * Un punto cuando la información contenida en la página web para esa variable se encontrara de manera completa.
- * Medio punto (0.5) cuando existiera información sobre la variable, pero ésta fuera incompleto, demasiado profuso o insuficiente.
- * Cero cuando la información no se encontrara disponible, o cuando la página visitada estuviera fuera de servicio o en construcción.

La visita a las páginas web se llevó a cabo sin importar que tuvieran o no Ley de

Transparencia y Acceso a la Información, o de cuándo había entrado en vigor. En el caso del Distrito Federal, en lugar de un municipio se seleccionó a la delegación Iztapalapa. Finalmente, sólo en el caso de la Federación no se consideró el sujeto "municipio", pero se ponderó la calificación para hacerla comparable a la de los Estados. Los resultados de cada uno, se encuentran disponibles la página de Internet del Observatorio.

Al obtenerse los resultados, se efectuó una segunda visita a 10 estados seleccionados aleatoriamente para verificar la exactitud del estudio. Ésta se realizó entre el 17 y el 20 de junio.

Una vez que se verificó que el margen de error era aceptable, se procedió a estandarizar las variables para generar calificaciones en una escala de 0 a 100, misma que facilita la lectura de los resultados obtenidos.

Fuente: <http://www.observatoriotransparencia.org.mx/>