

Transparencia proactiva y Transparencia focalizada

Mtra. Ana Elena Fierro Ferráez
CIDE

23 y 24 de septiembre

Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la
Información Pública (ICHITAIP)



¿Qué espera de este curso?

Transparencia Focalizada

- Presentación
- Objetivos
- Definición de transparencia
- Definición de transparencia focalizada
- Política de transparencia real
- El estado de la transparencia en México
- Mapa de ruta

Transparencia Focalizada

- Lenguaje Claro
- Análisis de portales hacia una política de transparencia real.
 - Analizar la página a la luz de la misión, y objetivos de la institución
 - Identificar fortalezas y áreas de oportunidad
 - Comparar con páginas similares de otras entidades nacionales e internacionales
 - Completar mapa de ruta

¿Dónde estamos?

“Mi primera gran decepción fue cuando me visitó un señor muy culto para contarme que se pretendía vender el archivo de la ciudad a una fábrica de cartón. Todo el archivo de la ciudad a tres centavos el kilo de papel. En la noche fue el primer asunto que traté con Andrés. No quiso ni detenerse a discutirlo. Nada más dijo que éstos eran puros papeles inútiles, que lo que necesitaba Puebla era futuro, y no había donde poner tanto recuerdo. El lugar donde estaba el archivo sería para que la Universidad tuviera más aulas. Además ya era tarde, Díaz Pumario su secretario de gobierno ya lo había vendido, es más, el dinero me lo iba a dar para el hospicio. Al día siguiente tuve que pasar la vergüenza de explicarle mi fracaso al señor Cordero. Total que el dinero de la venta ni siquiera fue para el hospicio porque la asociación de Charros visitó a Andrés la mañana en que lo tenía sobre su escritorio y junto con el cheque del gobierno del estado les dio lo del archivo como donativo personal.”

Arráncame la Vida
Ángeles
Mastretta

¿Qué es transparencia?

Definición de transparencia

- Elemento de la democracia
- Herramienta para la toma de decisiones
- Un valor organizacional propio de la operación gubernamental.

Definición de Transparencia

O'Donnell:

Si entendemos la eficacia como una de las finalidades de la transparencia en tanto logra procesos simples y claros con responsables plenamente identificados entonces la transparencia debe ser considerada elemento fundamental de todo Estado de Derecho.

Definición de Transparencia

José Ramón Cossio Díaz:

La transparencia tiene por objeto generar un amplio flujo de información disponible como condición general del funcionamiento del Estado, más que como resultado de condiciones procesales particulares. Lo que se presenta como el gran cambio de la transparencia es que tanto cuantitativa como cualitativamente se pone información gubernamental crecientemente importante en redes de fácil y constante acceso. Pasamos así del ejercicio de los derechos al establecimiento de nuevas condiciones en la operación del sistema de forma que sea la propia mecánica de éste la que produzca los resultados esperados, sin depender de acciones de sujetos interesados en la información misma. La transparencia socializa una situación de apertura al no hacerla depender de motivaciones individuales.

Transparencia Estado de Derecho

Transparencia una forma de alcanzar los fines del propio estado:

- aumentar la calidad de la información que poseen los ciudadanos.
- aumenta la posibilidad de control de los actos del poder público
- facilita el conocimiento de cómo funciona los órganos del estado
- conlleva un incremento en la calidad de las prestaciones
- es una vía para impedir la corrupción.
- aumenta la necesidad del estado de tomar decisiones sustantivas
- la información generalizada posibilita que la ciudadanía llegue a contrastar las decisiones de los gobernantes con los fines u objetivos que los mismos hubieran pretendido alcanzar.
- es posible fijar la necesidad de las decisiones, la adecuaciones de los medios con los fines a alcanzar, la razonabilidad de las medidas adoptadas.

Política Pública de Transparencia

Resulta necesario implementar una política pública deliberada y diferenciada según el tipo de información que produce cada ente público, que permita contar con la información oportuna y veraz tanto para tomar decisiones como para rendir cuentas del actuar de la autoridad (Merino, 2008)

Valores de la PP transparencia

- **Publicidad:** principio Kantiano de que todo lo que no es publicable es por naturaleza injusto
- **Inclusión:** es incorporar de manera oportuna y accesible a todos los actores que deben tomar parte en una decisión o a su puesta en práctica conforme a los fines de la institución,
- **Verificabilidad:**
 - Constatar la veracidad de la información por medios confiables.
 - Prever un conjunto de resultados esperados que se documenten y que sean auditables, claros y verificables en función de los fines de cada organización.
 - Establecer los criterios de evaluación del proceso de forma tanto interna como externa con estándares de calidad preestablecidos que incluyan análisis de costo beneficio.
- **Facultamiento:** claridad de las decisiones que competen a cada uno de los actores que intervienen tanto en la decisión como en la implementación así como los parámetros de documentación de cada decisión.

Política Pública de Transparencia

La **política de transparencia** se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización.

La política de transparencia implica el propósito deliberado de actuar y decidir sobre la base de información que debe ser pública. Debe constituirse como un valor organizacional y un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico.(Merino 2008)

P. P. de Transparencia Objetivos

- La información debe entenderse como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines de la institución.
- Debe contemplar la forma en que se produce se distribuye y se utiliza la información dentro de la organización.
- El carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y decisiones internas. La política de transparencia debe lograr cambiar las rutinas burocráticas a partir del uso estratégico de la información para ello es indispensable que los agentes de la institución endogenizen la política de transparencia y modificar sus rutinas a fin que en lugar de limitarse a generar informes separados de sus procesos de decisión. Incorporen a la toma de decisiones la publicidad de la información necesaria para llevarlos a cabo.
- Asignan responsabilidades con claridad , son verificables y deben conocerse públicamente a fin de generar condiciones para que la relación entre grupos e individuos dentro del a organización y hacia afuera de ella resulte más efectiva, responsable y eficaz.
- La politica de transparencia no es un fin en si mismo es una herramienta que busca maximizar la utilidad de la información tanto interno como externo por ello de asumir a la información como un bien colectivo que promueva la cooperación .

Política Pública de Transparencia

Mauricio Merino dos vertientes:

- 1.- la demanda de información: acceso a la información pública a petición de una persona,
- 2.- la oferta de la información pública: información que toda autoridad tiene obligación de divulgar respecto de su actuación de tal forma que no sólo a petición de parte debe proporcionarla, sino que es necesario que implemente una política que haga de la información **un recurso estratégico, de uso público hacia adentro y fuera de la institución.**

Transparencia focalizada

Transparencia focalizada

- Interacción entre la oferta y la demanda de información-
- Información comparable y desagregada con respecto a productos y servicios, dirigida a audiencias amplias pero con un propósito específico .
- La transparencia pro-activa es una respuesta a la necesidad de obtener beneficios específicos de la transparencia, así como a la demanda de un mayor orden en la información que ofrece el gobierno.

Transparencia focalizada

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

- 1.- Se beneficia a una audiencia concreta:**
consumidores o contribuyentes
- 2.- Se publica información definida**
- 3.- Utiliza medios de comunicación útiles para los propósitos establecidos:** Internet

Identificación de temas para la transparencia focalizada

- i. Que el tema sea esencial y sustantivo de la institución.
- ii. Que involucre trámites y servicios con mayor impacto al ciudadano
- iii. Aquella información que se solicita con mayor frecuencia por medio del SISI.
- iv. Temas que sean altamente cuestionados, por falta de transparencia, en medios de comunicación y por la ciudadanía en general.
- v. Información sobre cuestiones presupuestales de la institución que al transparentarla, genere una mejor y más eficaz rendición de cuentas del gobierno ante el ciudadano.
- vi. Datos precisos de la institución que se consideren relevantes, entre otros, los siguientes:
- vii. Información o datos que, estando a disposición de todo aquel que lo requiera, podría impactar en la mejora de su calidad de vida.
- viii. Información que podría ayudar al ciudadano a tomar mejores decisiones en su vida cotidiana.

Identificación de temas para la transparencia focalizada

- ix. Información que podría incentivar una competencia más sana y más equitativa en los diferentes ámbitos de la vida nacional: económico, financiero, empresarial, social, laboral, académico, deportivo, entre otros.
- x. Datos que sirvan, entre otras cosas, para tomar decisiones de inversión, preparación de mercados futuros, elaboración de planes de emergencia y hasta para salvar vidas.
- xi. Información relativa al quehacer de la institución, generada por otras instancias públicas o privadas y, que al cumplir con alguno de los criterios anteriores, el recabarla complementa el ejercicio de transparencia focalizada de la institución.

Gobierno Wiki: Más Allá de la Disponibilidad de Información Pública

El gobierno electrónico puede definirse como el uso de tecnologías de información, particularmente, el Internet, dentro de los espacios gubernamentales y tiene como una de sus finalidades principales mejorar la relación entre la ciudadanía y el gobierno (Gil-García & Luna-Reyes, 2006).

Gobierno Wiki: ETAPAS

- 1.- consiste en la clasificación de la información gubernamental y su presentación en portales;
- 2.-consiste en facilitar intercambios entre el gobierno y los ciudadanos por medio de productos y servicios en línea ;
- 3.- transformación radical en la organización gubernamental para proveer una ventana siempre abierta tanto a los ciudadanos como a los funcionarios que ofrezca toda la información y los servicios que se requieran para la toma de decisiones tanto administrativas, como políticas y de la ciudadanía (Layne & Lee, 2001).

Gobierno Wiki: Uso de la Web.2.0

- plataforma que permite a los usuarios el construir contenidos y formatos.
- interacción a los usuarios, quienes no únicamente son usuarios o consumidores, sino que se han convertido también en productores activos.
- mashups, tags, wikis, blogs, and RSS (Murugesan, 2007).

Gobierno Wiki: Colaboración y participación

Un gobierno en donde la **colaboración** sea un elemento fundamental en la toma de decisiones tanto entre funcionarios, como con la ciudadanía.

De la disponibilidad a la participación y colaboración

Transparencia no es un fin en sí mismo; es una herramienta que busca maximizar la utilidad de la información, tanto interna como externa, por ello debe asumir a la información como un bien colectivo que promueva la cooperación (Merino, 2008).

Los portales pueden concebirse como el lugar común para la provisión de información útil y de calidad, pero también como el punto de cooperación, entre funcionarios y con la ciudadanía.

De la disponibilidad a la participación y colaboración: Elementos

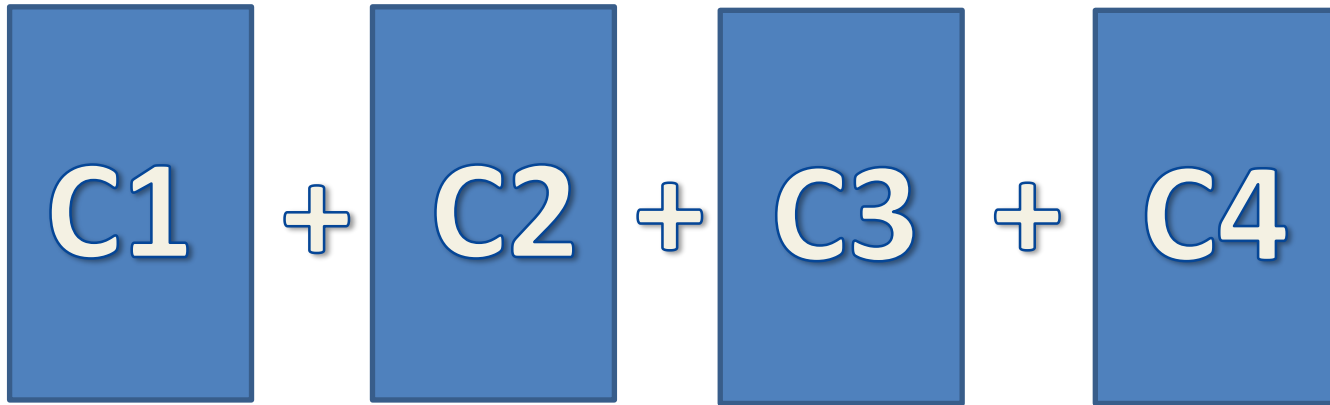
C1: la disponibilidad de información

C2: la calidad y utilidad de la información

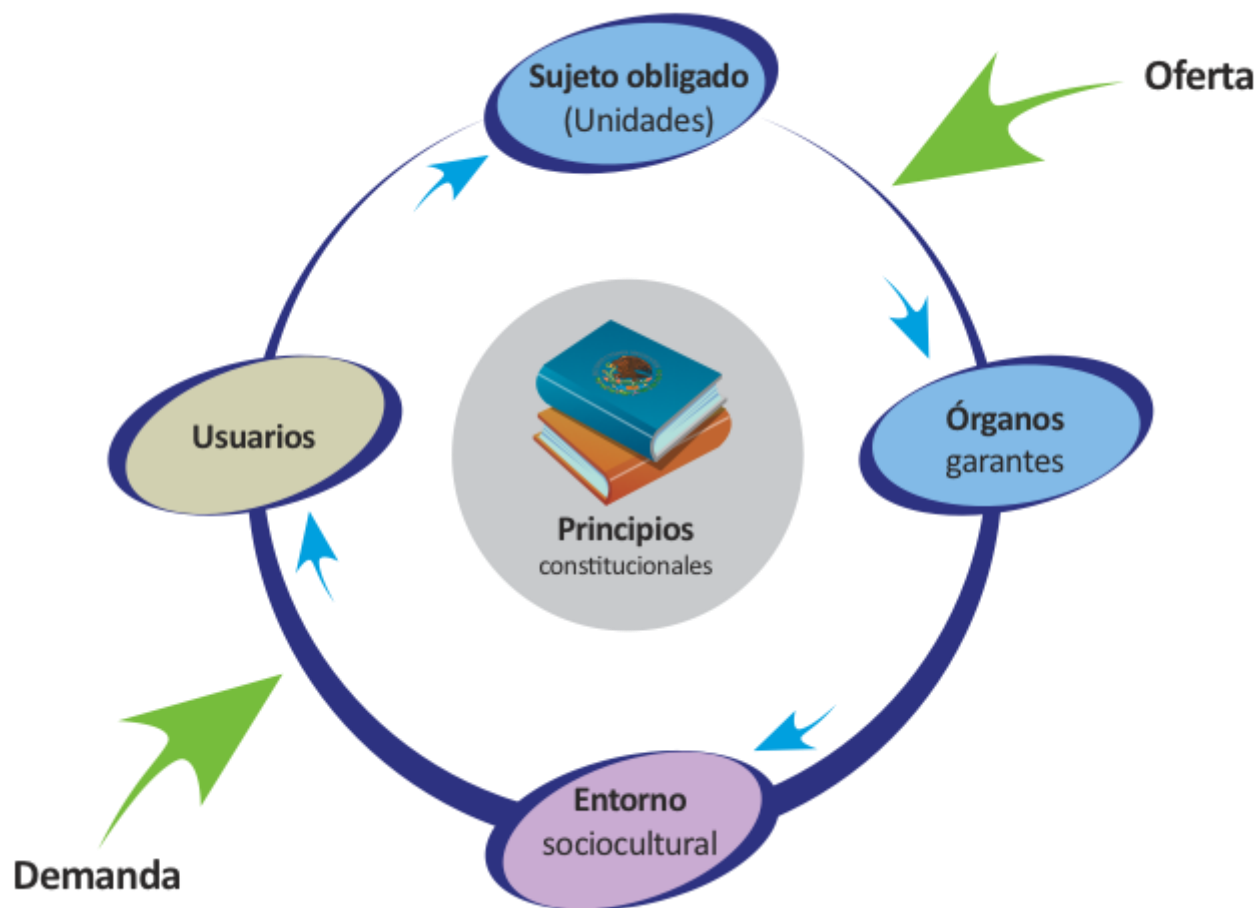
C3: uso intensivo de tecnologías de información

C4: canales y procesos de colaboración entre dependencias gubernamentales y con los ciudadanos y otros actores sociales

Transparencia



Sistema de Transparencia



Portales de transparencia en México

- Hay un avance importante
- Tenemos todavía un camino largo para pasar del acceso a la información a la política de transparencia real y al gobierno wiki

Métrica de Transparencia 2010

Objetivos de la evaluación de los portales:

1. Analizar la información pública de oficio (IPO) como elemento esencial de la transparencia
2. Evaluar la calidad de la información presentada en los portales de los sujetos obligados
3. Evaluar el grado de cumplimiento de las leyes de transparencia en la materia

Nota metodológica

- Varias metodologías para portales
 - partir de un modelo ideal
 - estándares de calidad de páginas de internet
- Metodología de la métrica
 - evalúa los portales como contenedores de la IPO
 - cumplimiento de la ley respecto de IPO

Nota metodológica

Desventajas del método:

- Evalúa el cumplimiento de la ley más que la calidad del portal
- Limita la comparación de los portales entre sujetos obligados

Nota Metodológica

VARIABLES COMUNES

O1	Facilidad de Acceso (Hasta 5 Clicks)
O2	Existencia de un vínculo de "transparencia" visible desde la página de inicio
O3	Posibilidad de contacto con el responsable de dar mantenimiento a la página
O4	Buscador
O5	Fecha de última actualización
O6	Tiempo de respuesta del servidor
C1	Marco normativo
C3	Estructura orgánica
C6	Directorio de servidores públicos
C7	Trámites o servicios ofrecidos para cada área operativa
C9	Programas Operativos, planes estratégicos o equivalentes.
C11	Datos de Unidad de Enlace
F1	Información Presupuestal
F2	Informe de avance de ejecución del presupuesto, gasto corriente o informe financiero
F5	Resultado de auditorías
F6	Tabulador de remuneración mensual por servidores públicos
F7	Contratos
C4	Informe de actividades
A8	Programas de apoyo y subsidios

Nota Metodológica

Muestra de Sujetos Obligados:

Poder Ejecutivo	Oficina del Titular del Ejecutivo
	Secretaría de Gobierno
	Secretaría de Finanzas
	Secretaría de Desarrollo Social
	Secretaría de Seguridad Pública
	Secretaría de Salud
	Secretaría de Educación
Poder Judicial	Tribunal Superior de Justicia
Poder Legislativo	Asamblea Legislativa
	Órgano de Fiscalización
Organismos Descentralizados	Sistema de Aguas
	DIF
Órganos Autónomos	Instituto de Transparencia
	Instituto Electoral
	Comisión de Derechos Humanos
3 Municipios	Los tres de mayor tamaño por población En el caso del DF se revisaron las tres delegaciones más pobladas.

Nota metodológica

- Tres observaciones de cada uno de los sujetos
- Primera en diciembre adaptación de la metodología
- Se parte de las leyes vigentes a febrero 2010
- Observaciones abril y mayo
- Puntuación:
 - 1 la información es completa y actualizada
 - .5 existe pero incompleta o no actual
 - 0 no existe información

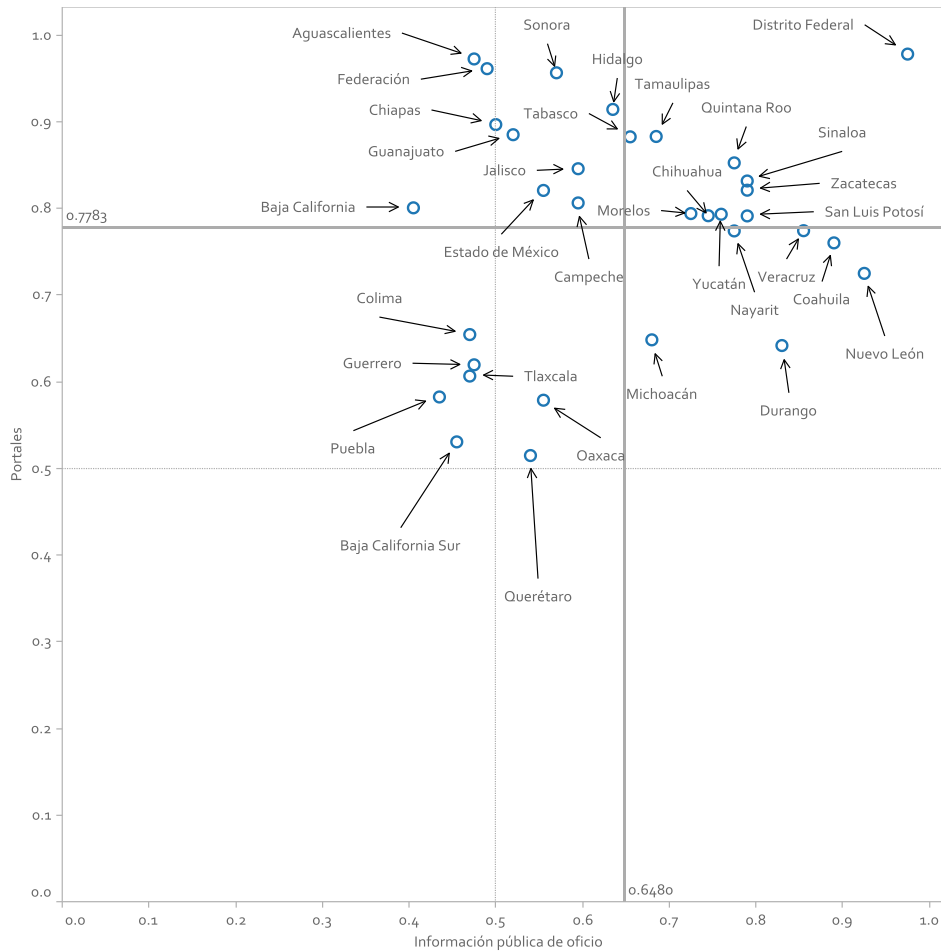
Base de Datos

- Se revisaron a 18 sujetos obligados por entidad federativa
- 592 portales en total

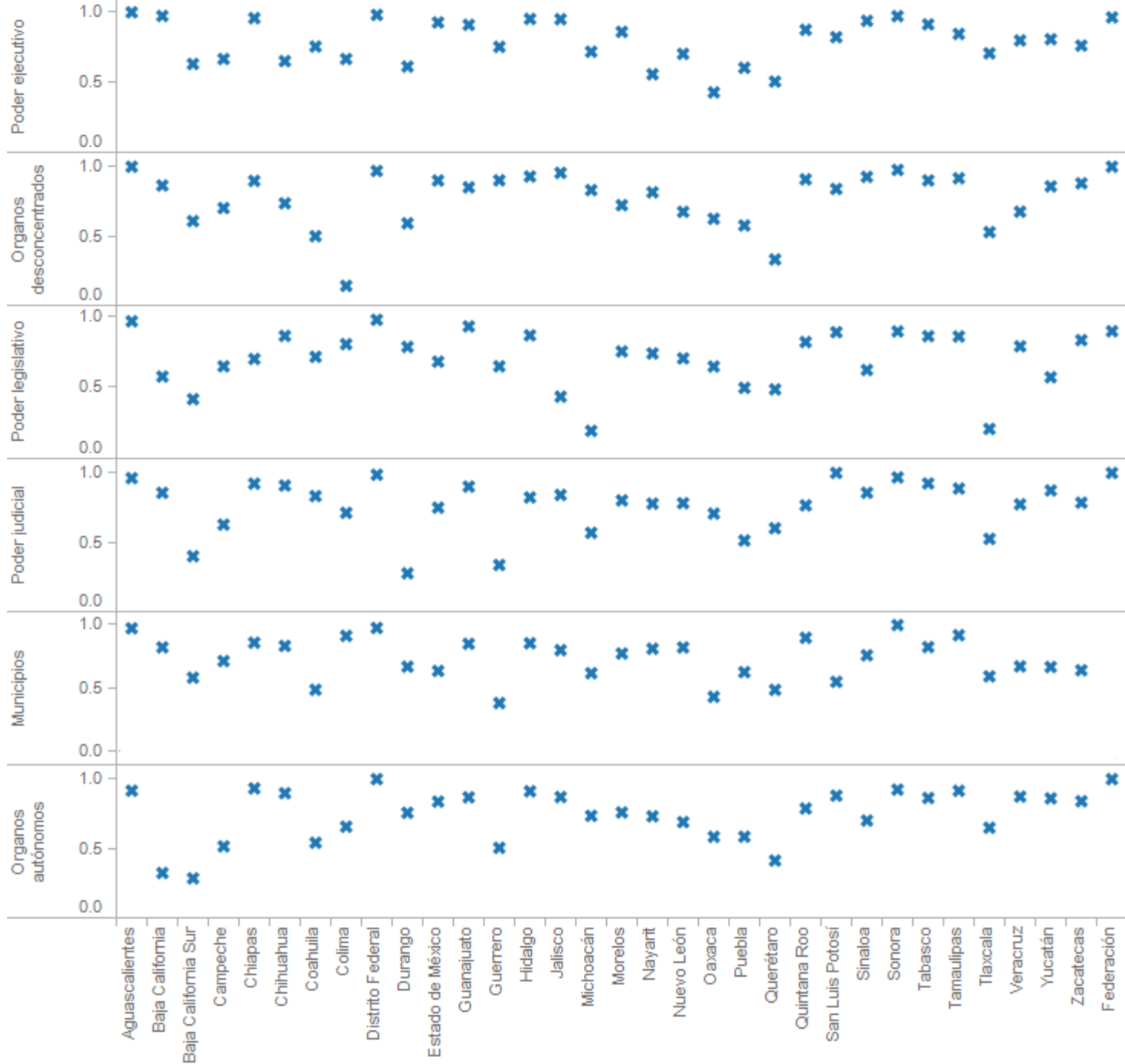
Resultados Generales

Evaluación de Portales de
Transparencia

Resultados Generales



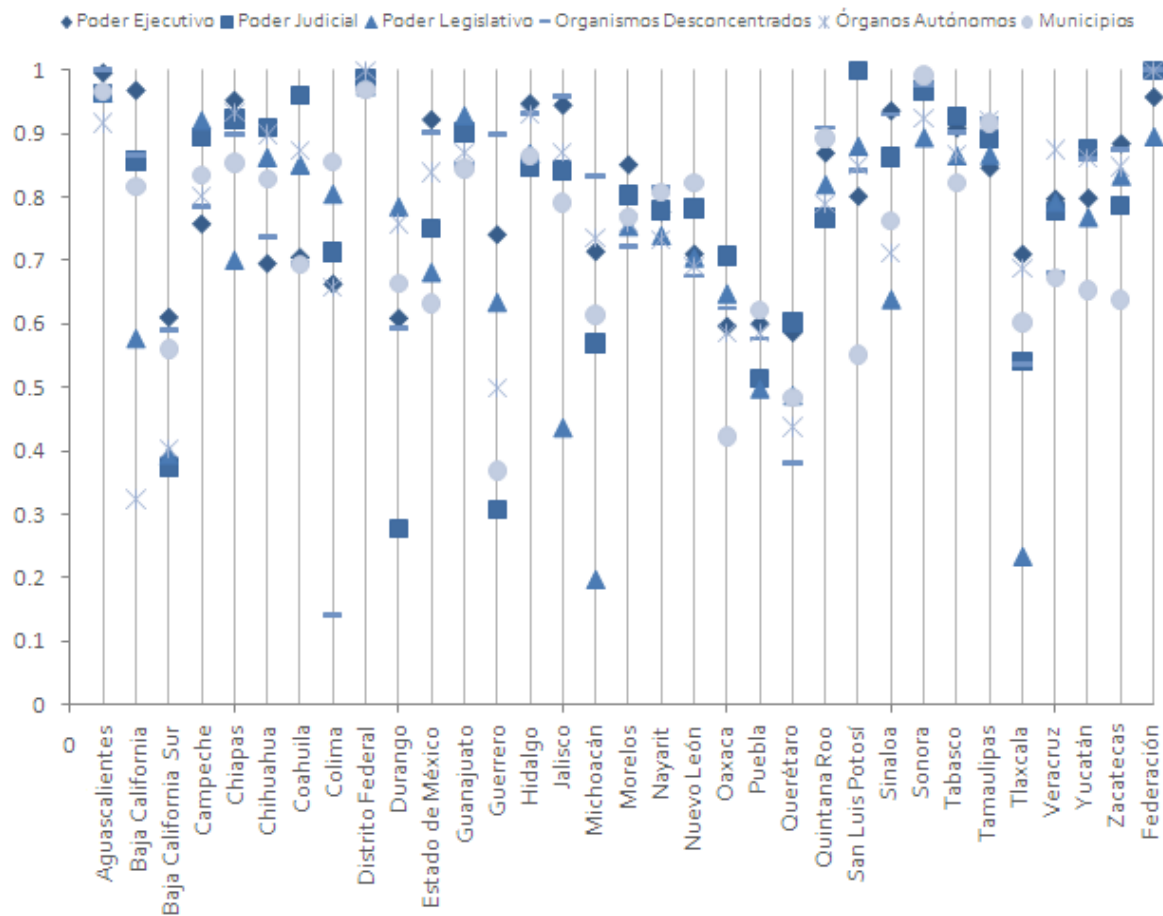
A.2



Resultado General por Poder

- No existe una constante entre poderes
- Tampoco hay una constante de estado a estado respecto a los más altos
- Dentro de los primeros 5 pero con diferente ubicación se encuentran Aguascalientes, Sonora, D.F. y la Federación.

Dispersión Promedio por Poder

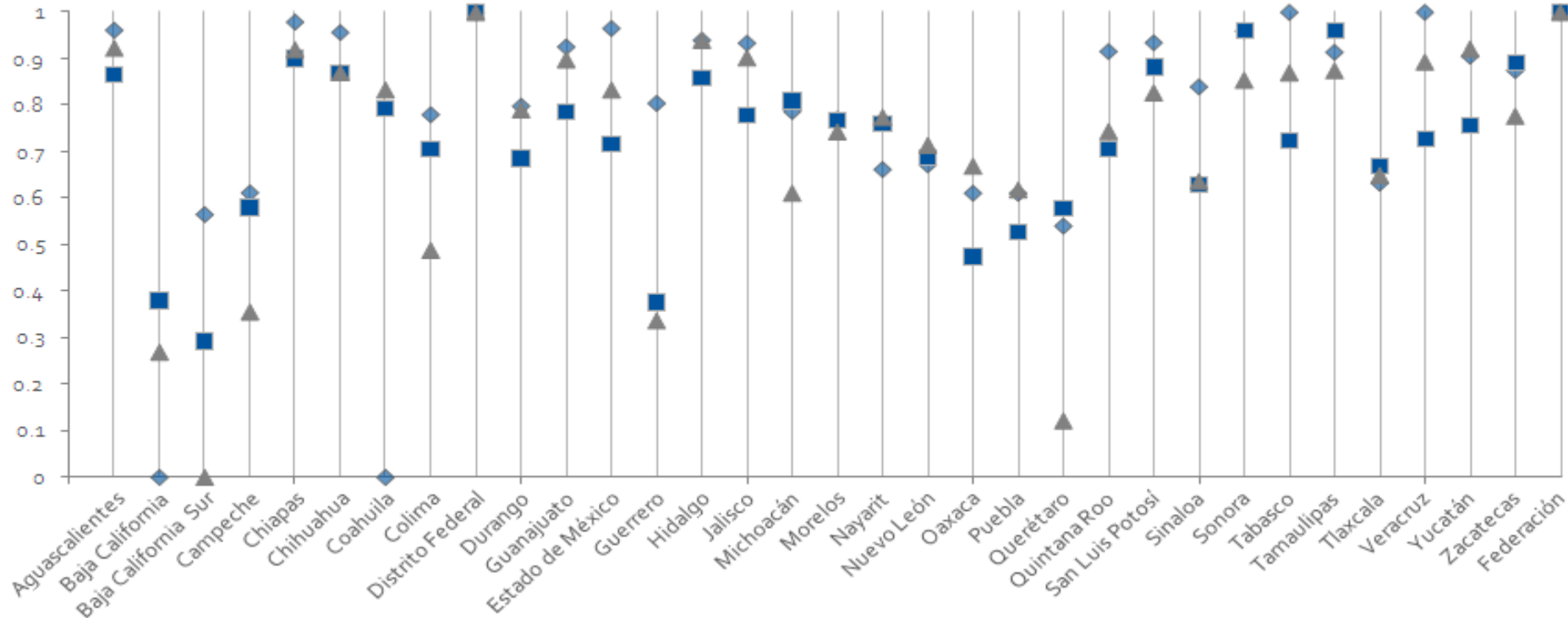


Órganos Autónomos

- En este caso cambian los cinco primeros lugares sólo Sonora, DF y Aguascalientes continúan.
- La calidad de los portales de los órganos autónomos dentro de un mismo estado presentan grandes variaciones

Calificación órganos autónomos por Estado

◆ Instituto para la transparencia y acceso a la información pública ■ Instituto electoral ▲ Comisión de derechos humanos

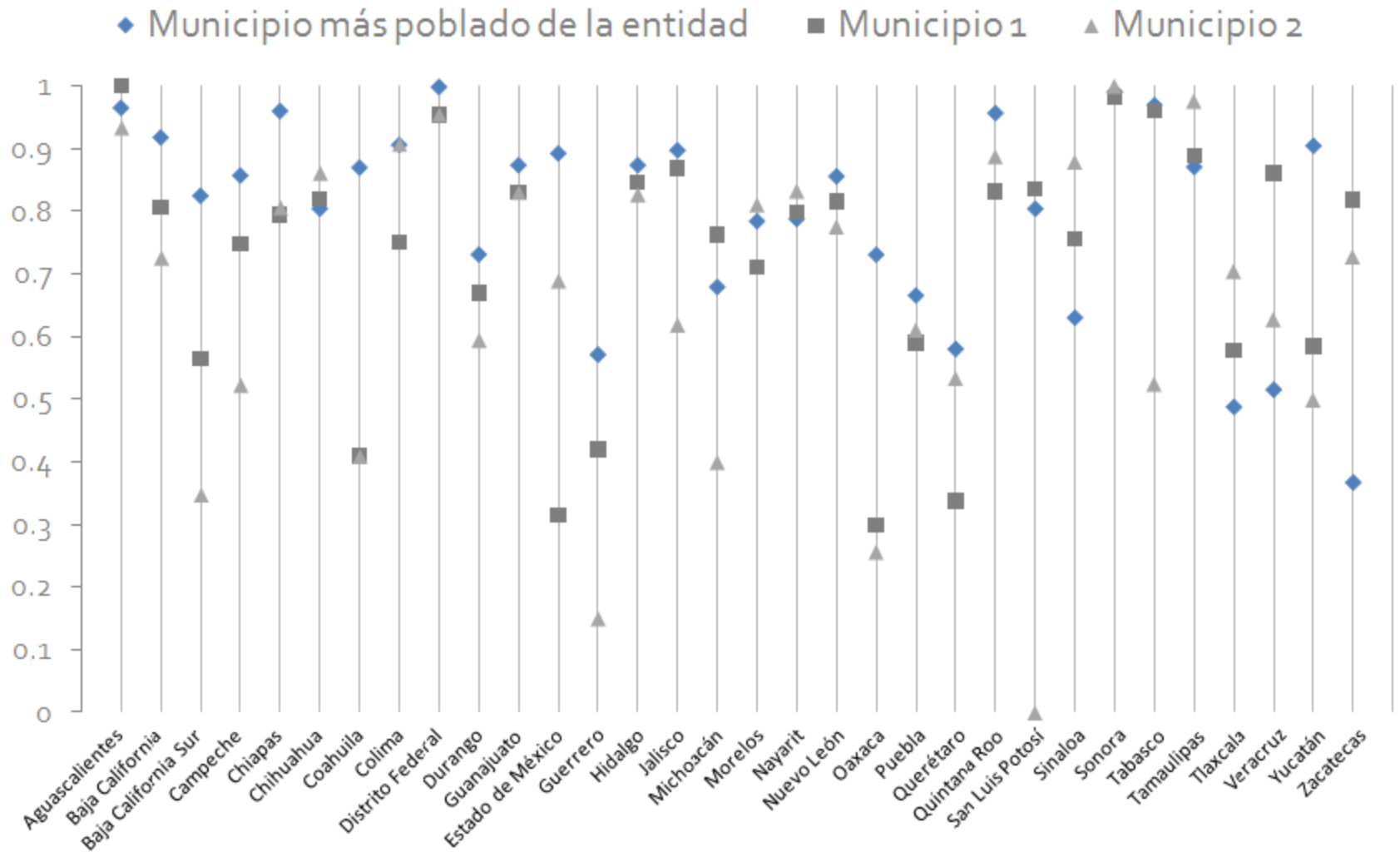


Resultados Municipios

- Parece no existir relación entre la población y la calidad de los portales municipales
- Incluso los de mayor población dentro de una entidad pueden tener portales de baja calidad
- Dentro del mismo estado la calidad de los portales municipales es muy variable

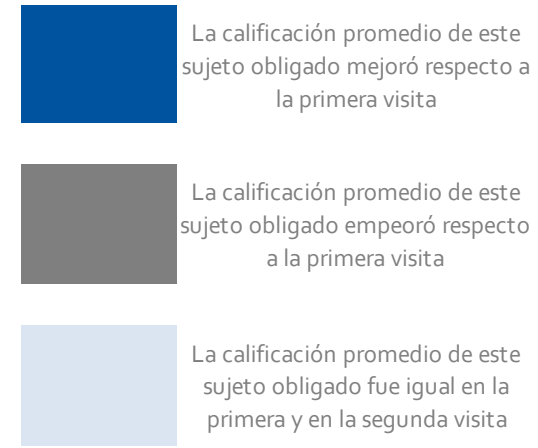
a.6

Calificación municipios por Estado



B.17

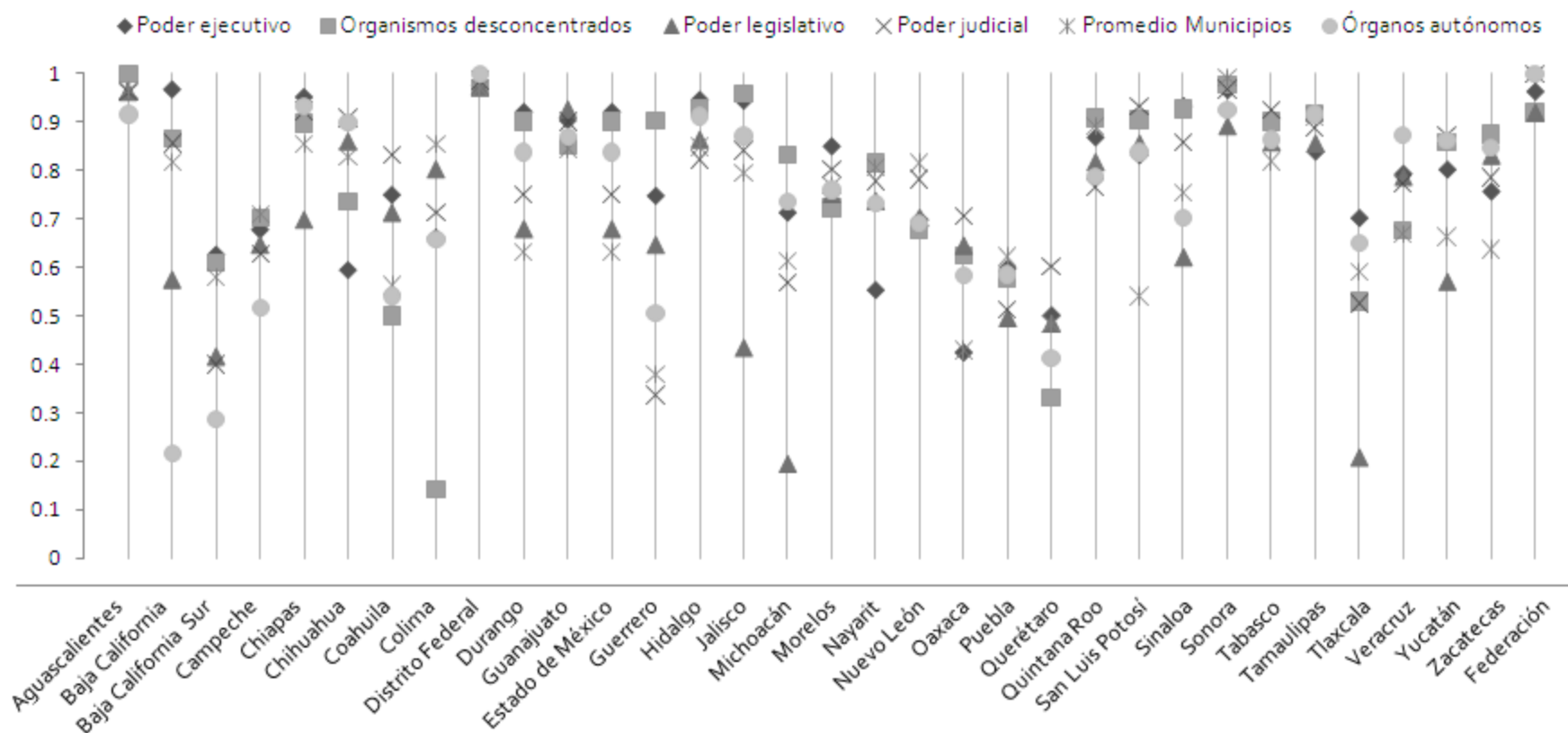
	Poder ejecutivo	Organismos descentrados	Poder legislativo	Poder judicial	Municipios	Órganos autónomos
Aguascalientes	Dark Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue
Baja California	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue
Baja California Sur	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue
Campeche	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray
Chiapas	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Blue
Chihuahua	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue
Coahuila	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray
Colima	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue	Dark Gray
Distrito Federal	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue
Durango	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray	Dark Gray
Guanajuato	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue
Estado de México	Dark Blue	Dark Gray	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue
Guerrero	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue
Hidalgo	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue
Jalisco	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue
Michoacán	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray
Morelos	Dark Gray	Light Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue
Nayarit	Dark Blue	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray
Nuevo León	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Blue	Dark Gray
Oaxaca	Dark Blue	Light Blue	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray
Puebla	Dark Gray	Dark Gray	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue	Dark Gray
Querétaro	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue
Quintana Roo	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue
San Luis Potosí	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue	Light Blue	Dark Blue	Dark Blue
Sinaloa	Dark Gray	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue
Sonora	Dark Blue	Dark Gray	Dark Gray	Light Blue	Dark Gray	Dark Gray
Tabasco	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue
Tamaulipas	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray	Dark Blue	Dark Gray	Dark Gray
Tlaxcala	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray
Veracruz	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue
Yucatán	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray	Dark Gray	Dark Gray
Zacatecas	Dark Gray	Dark Gray	Dark Blue	Dark Blue	Dark Gray	Dark Blue
Federación	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue		Light Blue



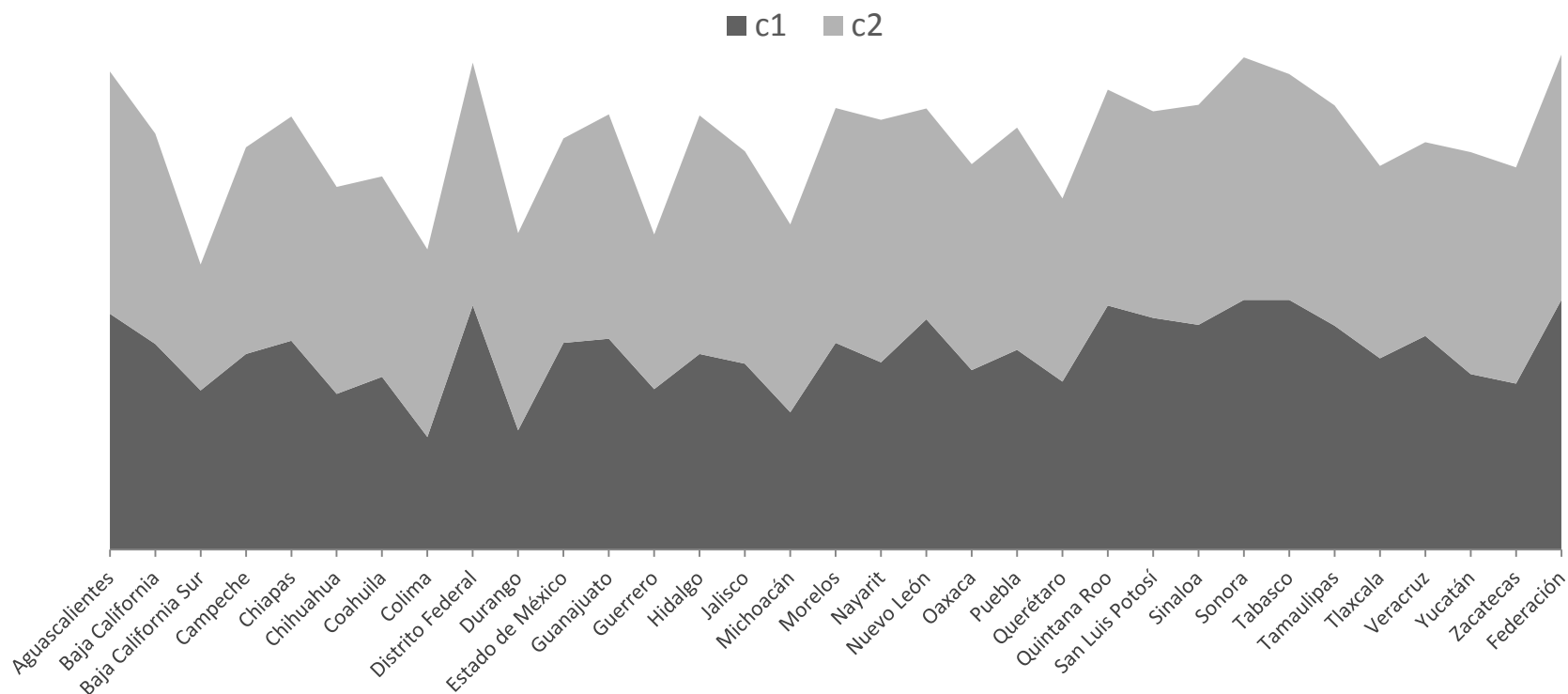
Variables Comunes

- Parece haber un avance respecto de elementos esenciales que contiene el portal como el marco normativo, y la estructura orgánica.
- Hay menos calidad en la información relacionada con contratos, ejercicios presupuestales (art.6, VI cpeum)
- Es prácticamente inexistente la información sobre indicadores de gestión (art.6, VI cpeum)

Dimensiones por Estado



Portales y Gobierno Wiki



Áreas de Oportunidad

Evaluación de Portales de
Transparencia

Aéreas de Oportunidad

- Lenguaje claro o ciudadano
- Orden y ubicación de la Información la *transparencia opaca*
- Tecnología y Facilidad de Acceso

Lenguaje claro y transparente en la labor gubernamental

apeo prescripción punibilidad mens rea evicción
servidumbre habeas corpus prorata in dubio pro reo
costas judiciales novación dilación desahucio
recusación de cujus expósito pro homine
albacea interpelación
sobreseer
apócrifo
casación ius cogens apercibimiento foja lenón consignación
fideicomiso concubinario pacta sunt servanda usucapión toca
litispendencia tipicidad ad quem legado emplazamiento preclusión
impugnar interdicto subsunción testa ferre a quo
mostrenco quirografario aberratio causa subrogación abigiato



¿Suceso?

¿Sucesos?

Postura de la aseguradora:

Un suceso

Una conspiración

\$ 3.500 millones de dólares

Postura del arrendatario WTC:

Dos sucesos

Dos derrumbes

\$7.000 millones de dólares

Steven Pinker El Mundo de las Palabras

Lenguaje Claro/Ciudadano

- La expresión simple, clara y directa de la información que los ciudadanos y los servidores públicos necesitan conocer
- Lenguaje claro es presupuesto de la transparencia

Lenguaje claro/ciudadano

Todo documento oficial (incluye a los portales de transparencia) deben redactarse:

1. Clara, directa y sencilla
2. Orientada hacia el usuario-objetivo y
3. Centrada en el propósito

Lenguaje claro/ciudadano

Objetivos

- Incrementar la confianza en el gobierno
- Fomentar la integración y participación de la población
- Agilizar y estandarizar la comunicación gubernamental para incrementar su eficacia y eficiencia
- Transparentar la gestión pública

Fuente: Programa Lenguaje Ciudadano SFP www.sfp/lenguajeciudadano.gob.mx

Transparencia opaca

- Una enorme cantidad de información pero con poco orden o de difícil localización
- El usuario promedio no cuenta con los conocimientos técnicos o el lenguaje especializado de la materia
- Usuario no puede procesarla y desiste.

Transparencia opaca

- Mapas del sitio claro
- Información esquematizada
- No requerir contraseñas
- No solicitar nombres completos, cargos o terminología exacta

Tecnología y Facilidad de Acceso

- La información se encuentra en la página pero su acceso resulta complicado
- Toma mucho tiempo encontrarla, abren muchas ventana
- Desmotiva consultarla
- Imposibilita que los portales se conviertan en una verdadera herramienta de trabajo para los propios funcionarios

Tecnología y Facilidad de Acceso

- Buscar tecnología amigable de uso común
- Buscador temático
- Documentos en PDF o Word
- Uso de exploradores comunes como Explorer,
- Alternativas como *Mozilla* o *Firefox* no recomendadas
- No más de cinco clicks

Conclusión

La transparencia focalizada implica asumir a la información como un bien colectivo que promueva la cooperación, al efecto los portales deben constituir el lugar común para la cooperación tanto entre funcionarios como con la población.