

Indicadores de gestión en materia de derecho de acceso a la información*

Perla GÓMEZ GALLARDO
César Octavio VARGAS TÉLLEZ

Resumen

En este artículo los autores hacen un análisis de la reforma al artículo 6o. de la Constitución mexicana para centrarse en el origen y necesidad de transparentar indicadores de gestión de los recursos públicos. Desde la perspectiva económica, los autores explican la importancia de adecuados indicadores y los beneficios que de ellos se desprenden, como una mayor calidad en la información que repercute en una mejor asignación de recursos públicos y en el alcance de las políticas públicas. Finalmente proponen la creación de un sistema de indicadores homogéneos de gestión con el fin de conocer y comparar los recursos públicos destinados a todos los niveles de gobierno.

Palabras clave: derecho de acceso a la información, derecho a la información, gobernanza.

Abstract

In this article the authors analyze the constitutional reform of article 6 in Mexico, focusing on the origin and need to make publicly available the government performance indicators. Authors present an economical approach to study the benefits of having transparent government performance indicators, such as a better information quality in the procurement and the public policies decision making processes. They lastly present the idea to create a system of performance indicators to study and compare public resources in different levels of government.

Keywords: Right to Access to Information, Right to Information, Governance.

* Artículo recibido el 12 de octubre de 2009 y aceptado para su publicación el 23 de noviembre de 2009.

1. Introducción

El presente trabajo intenta reflexionar sobre la necesidad de implementar indicadores de gestión en materia de derecho a la información que contengan un conjunto de características que permitan hacer una evaluación precisa sobre la actuación de los diferentes niveles de gobierno en materia de gasto público y políticas de control interno. La hipótesis principal es la propuesta de creación y consolidación de un sistema de indicadores homogéneos para todos los niveles de gobierno con el fin de facilitar la comparación, seguimiento y control de los recursos públicos entre éstos, las dependencias públicas y las entidades federativas.

La reflexión va en el sentido de que un sistema homogéneo, amplio pero sencillo facilitará la transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos. La experiencia actual en México hace pensar en que, pese a la existencia cada vez más generalizada de mecanismos que facilitan la transparencia en el manejo de los recursos, la rendición de cuentas no se ha consolidado, en buena medida debido a la falta de un criterio unificador que permita facilitar la comparación y el análisis de la información presentada.

Así, el trabajo tiene dos partes que son complementarias y que ayudan a entender de manera cabal la necesidad e importancia de los indicadores de gestión. La primera lo hace desde el ámbito del derecho y las reformas legales implementadas, e intenta justificar y explicar la necesidad de dichos indicadores. En la segunda, desde la perspectiva de la economía, se explica y justifica la existencia de los indicadores y la necesidad de una homogeneización.

2. Antecedentes

A raíz de la reforma constitucional al artículo 6o., se establecieron principios y bases que permitieran la homologación de los mínimos que deben contemplar las legislaciones que en materia de transparencia y acceso a la información rigen nuestro país.

Una de las bases que se sustentó en la reforma fue la referente a los “indicadores de gestión”, obligación de transparencia en esa materia que obliga a presentarlos sin que medie solicitud. La gestión es un concepto más reconocido desde la economía y la administración, de ahí la importancia de identificar sus componentes para cumplir el mandato constitucional.

Todos y cada uno de los sujetos obligados deberán generar sus indicadores de gestión en cuanto al uso de recursos públicos y la toma de decisiones que realizan como autoridad; sin embargo, existe un aspecto que no debe soslayarse al entrar a la revisión de lo que implica la gestión y es referente al derecho a la información (en su vertiente de transparencia y acceso a la información); de ahí el objetivo de la creación de la metodología que permita presentar los indicadores de gestión en el aspecto temático de la transparencia y el acceso a la información.

La pregunta a formularse será el cómo se gestionan los recursos públicos y la toma de decisiones en la gestión para garantizar el derecho a saber que contempla la Constitución, tanto por las autoridades en cuanto sujetos pasivos como por el órgano garante que debe fiscalizar esa modalidad, comenzando con la revisión autocrítica de su propia gestión.

A. Reforma al artículo 6o. constitucional

Enfocándonos al aspecto de los indicadores de gestión tenemos los antecedentes de las cámaras de Diputados y de Senadores que en sus exposiciones de motivos refieren de dónde surge la iniciativa de insertarlos y los alcances que se pretende darles al momento de integrarlos como una de las bases en el artículo 6o. constitucional.

Cámara de Diputados

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6, incisos f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60, 87 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al concluir el Primer Foro Nacional de Transparencia Local, celebrado en la capital del estado de Jalisco, tres gobernadores, de tres estados y de tres partidos políticos distintos (Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua), firmaron el 22 de noviembre del año 2005 un importante documento, conocido como la “Declaración de Guadalajara”, en la que después de un diagnóstico completo sobre las leyes locales y de las reglamentaciones municipales, se propone una reforma constitucional que incorpore al texto fundamental el derecho de

INDICADORES DE GESTIÓN EN ACCESO A LA INFORMACIÓN

acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en y por toda la República, a saber:¹

“La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión”.

Con el impulso de la “Declaración de Guadalajara” el tema llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en Guanajuato durante el mes de marzo de 2006.

Los 26 mandatarios presentes y seis representantes de gobiernos estatales decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la Conago.

Meses después, la Iniciativa de Chihuahua se hizo pública el 10 de noviembre de 2006 en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, que tuvo lugar en aquella entidad. El documento fue firmado por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron el gobernador del estado de Veracruz, Fidel Herrera, y el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas. En la propuesta, los cinco mandatarios dicen:

La iniciativa de los gobernadores, conocida como la “Iniciativa de Chihuahua”, fue expuesta en los siguientes términos:

Artículo primero. Se adiciona un párrafo final al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. ...

La obligación de todos los órganos del Estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, que procure una adecuada rendición de cuentas.

Proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1 Destacamos sólo el aspecto de los indicadores de gestión.

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Cámara de Senadores

En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el día 6 de marzo de 2007, se aprobó el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 8 de marzo del mismo año, la mesa directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión recibió de su colegisladora la minuta de referencia, turnándola a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, segunda, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

Asimismo, esta minuta apunta a otro elemento central en la posibilidad de hacer efectivo el derecho de acceso a la información y es que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. En esta materia resulta importante no confundir el archivo histórico con los archivos administrativos de gestión y concentración, que tienen una función distinta y específica.

INDICADORES DE GESTIÓN EN ACCESO A LA INFORMACIÓN

La propuesta de la legisladora es adicionar un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ellos se desarrollan principios y bases mínimas y universales para construir de manera consistente, coherente y no contradictoria el derecho de acceso a la información en nuestro país.

Dicho de una forma resumida, el decreto que propone la legisladora tiene los siguientes objetivos esenciales:

13. Establecer la obligación de rendir cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos y de que el cumplimiento de las metas sustantivas de todas las instituciones públicas en el país, sea conocido permanente y públicamente.

Como se aprecia, desde las primeras propuestas de reforma al artículo 6o. se incluyeron las referentes a los indicadores de gestión, misma que durante el proceso legislativo se conservaron hasta quedar en la versión definitiva que se integró a la Constitución.

B. Los indicadores de gestión

En el análisis que el Congreso de la Unión realiza, destaca el aspecto referido en la fracción V de la reforma al artículo 6o. de la Constitución de la siguiente forma:

5) Fracción quinta. Esta parte de la iniciativa supone una política de Estado plenamente comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello no se limita a colocar la obligación para todos los órganos e instancias del Estado, de entregar la información gubernamental previa solicitud de un particular, sino que da un paso más allá: establece que todos ellos deberán proporcionar a través del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos sus principales indicadores de gestión, así como información sobre sus actividades que procure una adecuada rendición de cuentas.

Con tales condiciones se cumple con uno de los postulados básicos del derecho de acceso a la información

que supone la obligación de los órganos e instancias del Estado de informar de manera permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente sobre sus actividades, funciones, ejercicio del gasto público y resultados.

Con frecuencia se ha entendido que el objeto fundamental del derecho de acceso a la información se limita a una supervisión de gasto público. Sin duda es un aspecto crucial pues supone el control ciudadano de la actividad gubernamental a partir del ejercicio de los recursos públicos. Sin embargo, esta iniciativa va más allá pues si bien comprende sin lugar a dudas el acceso a la información sobre los recursos públicos, es inclusiva de toda la actividad gubernamental, no sólo aquella ligada directamente al ejercicio de los recursos públicos. Comprende así, por ejemplo, una cabal rendición de cuentas de la actividad legislativa y judicial, de los objetivos y planes gubernamentales o de la razones de las decisiones de gobierno.

Esta condición amplía el ejercicio de rendición de cuentas al que están obligados los órganos e instituciones del Estado, así como sus servidores públicos; se avanza en la transparencia y rendición de cuentas de la actuación gubernamental, al establecer como obligación la publicación de información pública que los particulares puedan obtener de manera directa y sin mediar solicitud alguna.

En resumen: esta iniciativa establece de manera específica la obligación de los órganos e instituciones del Estado de contar con archivos administrativos, que documenten sus actividades, faciliten una mejor gestión y finalmente aseguren una adecuada rendición de cuentas y la localización fácil y expedita de los documentos que se soliciten.

Finalmente se plasmaron los principios y bases en la Constitución, en donde para los fines del presente proyecto destacamos el contenido en la fracción V.

INDICADORES DE GESTIÓN EN ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los

recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

C. Generación de los indicadores de gestión en materia de derecho a la información

Con la inserción de la obligación de publicación de los indicadores de gestión por parte de los sujetos obligados se presenta una forma de transparencia que permite de manera más eficaz acceder a la revisión directa de la actuación de la autoridad.

En materia de derecho a la información es importante determinar con base en la ley la competencia, las facultades, las funciones y las responsabilidades que tienen los sujetos obligados para entrar a la etapa de la gestión que se realiza en cada una de ellas.

2. Efectos económicos de la transparencia de la información pública

Hoy en día existe un consenso generalizado entre la calidad institucional y el desempeño económico. Hace apenas 20 años, sólo diez países de la OCDE (Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico, que agrupa a las economías más avanzadas) tenían leyes en las cuales específicamente se garantizaba el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información de las entidades públicas. Actualmente cerca de 50 países han adoptado leyes comprensivas sobre libertad de información y alrededor de 30 ya están en proceso de adoptarlas.

En este sentido, varios estudios demuestran que países con mejor información económica tanto en términos cuan-

titativos como cualitativos tienen un mejor gobierno. Existe suficiente evidencia que establece una dirección directa entre transparencia y calidad de gestión y regulación de las instituciones y el nivel de crecimiento y desempeño económico.

Economistas tan destacados como el Premio Nobel Stiglitz,² señalaban que hay un derecho básico a conocer, a ser informado acerca de lo que el gobierno está haciendo y por qué. Amartya Sen ganó el Premio Nobel de Economía en 1998 ilustrando el papel de la información y el funcionamiento legal de los mercados.

Más allá del derecho humano y los argumentos de eficiencia del mercado, la transparencia es también crítica para aumentar el desarrollo humano y calidad de vida porque provee incentivos para la redistribución e inclusión, en el sentido de que aparte de ayudar a incrementar la eficiencia de los mercados y mejorar la asignación de recursos, la transparencia en la información pública puede ayudar a asegurar que la distribución de los beneficios del crecimiento no sea capturado únicamente por la élite.

Desde el punto de vista de la estabilidad económica, un gobierno más transparente permite a la economía incurrir en menores costos sociales a medida que el gobierno toma la tarea de controlar el desorden económico. De esta manera el crecimiento y desarrollo económico se explica a través de una serie de factores institucionales, como la calidad del marco regulatorio, de la gestión de los organismos tanto públicos y privados como los acuerdos institucionales en donde entra el llamado pacto cívico entre los diversos actores de la sociedad.

² Stiglitz, J., "On Liberty, the Right to Know and Public Disclosure: The Role of Transparency in Public Life", *Oxford Amnesty Lecture*, 1999.

En consonancia, estudios empíricos³ han mostrado una correlación directa entre altos ingresos y altos índices de desarrollo humano, lo que indica que la transparencia varía sistemáticamente con el nivel de ingreso, donde países con altos niveles de riqueza presentan altos índices de transparencia. Dicha correlación está en sintonía con estudios pioneros para Estados Unidos sobre gobernanza que asociaron una correlación positiva entre gobernanza institucional e ingreso per cápita.

La transparencia de la información pública también tiene un impacto sobre la competitividad de las empresas locales. Un ambiente institucional más transparente puede contribuir a incrementar la tasa de rendimiento de la inversión en diferentes maneras; así, cuando las políticas y los procedimientos administrativos que guían las decisiones de inversión son claros y transparentes, la incertidumbre y los costos empresariales serán menores.

De igual manera la transparencia en el sector público puede ser un buen mecanismo para promover la competencia. Cuando los procesos para asignar contratos públicos son eficientes, habrá mayor competencia entre proveedores que resultará en mayor calidad en los bienes y servicios ofrecidos. La transparencia también está asociada con otros indicadores de gobernanza, como el control de la corrupción y la efectividad de la gobernanza.

El beneficio de impulsar la transparencia debe de ir más allá de la esfera pública para ser utilizada por las mismas autoridades con el fin diseñar y planear políticas públicas tendentes a cubrir las demandas sociales.

En la misma línea se ha detectado que el ambiente de “governabilidad institucional” es definitivamente un factor dominante en el momento de determinar la calidad global de la información. De esta manera, buenos indicadores

³ Kauffman y Bellver, “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications”, *Munich Personal RePEc Archive*, Paper núm. 8188, 2005.

de gestión y la calidad del marco afectan positivamente la calidad y transparencia de la información, la cual a su vez limita la corrupción y desviación de recursos públicos, elevando así los niveles de bienestar de la población.

A. Indicadores de gestión y gobernanza

La idea detrás de la existencia de buenos indicadores de gestión es el fortalecimiento de las instituciones y organismos públicos. Mejores instituciones implican mejoramiento en la contabilidad y credibilidad de las políticas económicas.

El surgimiento de buenas prácticas de gobernanza a través de la evaluación permanente de índices de gestión posibilita el surgimiento de un círculo virtuoso de crecimiento económico en donde la transparencia presupuestaria permitirá un mejor manejo de recursos y políticas fiscales más transparentes, y, a su vez, políticas fiscales más creíbles deberán atraer el apoyo del público e inversionistas bien informados, que estarán más motivados a invertir en un marco institucional transparente.

Sin renunciar a los elementos clásicos⁴ de la teoría del crecimiento, Hall y Jones⁵ presentan el papel de la “infraestructura social” como un determinante importante del comportamiento económico. Entendiendo a la “infraestructura social” como un conjunto de instituciones y de políticas públicas que determinan el ambiente económico en el cual los agentes económicos toman decisiones sobre ahorro, acumulación de capital humano y tamaño de familia. Para medir dicho concepto, los autores propusieron índices sobre políticas gubernamentales antidesviación de recursos.

4 La construcción de una función de producción con elementos como trabajo, capital, progreso técnico e inversión.

5 Hall, R. y Jones, C., “Why do Some Countries Produce so Much More Output per Workers than Others?”, *The Quarterly Journal of Economics*, Boston, vol. 114, núm. 1, 1999, pp. 83-116.

A partir de ello ha surgido una serie de indicadores y estudios que han propuesto demostrar las vinculaciones entre instituciones y desarrollo económico.

Es con el surgimiento de lo que se ha denominado nueva gestión pública que se empieza a hacer énfasis en la provisión eficiente de los servicios públicos. Donde el sector público es el responsable principal de construir un marco general para la promoción del desarrollo económico y de la creación de capital social e infraestructura social. Esto significa un papel activo en la preservación de la estabilidad institucional, la credibilidad de los compromisos entre los diferentes actores sociales, como son los agentes (servidores públicos) y el principal (ciudadanos), con el fin de evitar comportamientos oportunistas y/o egoístas por parte de los agentes y minimizar el surgimiento de los denominados problemas de agencia.

De esta manera, el objetivo es tener un sector público eficiente que no frene ni lastre el crecimiento económico ya sea a través de una excesiva carga impositiva o gasto superfluo. Dado que el sector público no está compitiendo en los mercados privados por los bienes y servicios que provee (salvo algunas excepciones), es necesaria por el “bien público” y desde el punto de vista del análisis económico, una evaluación continua de su desempeño, de tal manera que se asegure la transparencia de las decisiones en términos de beneficios y costos sociales con una mayor observancia de las medidas, reglas y garantías procedimentales.

Entendiendo gestión como un seguimiento activo de la eficiencia en la asignación de recursos, el ciudadano se ha de convertir en eje de la prestación pública. Y como tal, el ciudadano es decisivo en la valoración de los servicios que ha de recibir y por lo tanto en la valoración de la eficiencia de la gestión pública.

De ello se desprende la necesidad de la nueva gestión pública por valorar resultados, lo que significa hacer un importante esfuerzo en la medición de las actividades públicas y de sus actores. Puesto que los ingresos públicos provienen en su mayoría del pago de impuestos y derechos por parte de la ciudadanía, la eficacia de los servicios prestados y la correcta administración de los recursos disponibles, deben valorarse en función del nivel de satisfacción de la ciudadanía y el grado de cumplimiento de sus objetivos. Y dado que los bienes y servicios públicos están fuera del ámbito del mercado, no existe un termómetro “natural”, como los precios y la demanda del grado de eficiencia de la provisión de dichos servicios; por lo tanto, se justifica la dotación de indicadores que monitorean la legalidad y la responsabilidad que debería implicar toda actuación pública. Donde la responsabilidad pública se puede enmarcar como parte de un contrato original entre la ciudadanía y el gobierno en cualquier sociedad que se denomine democrática.

En consecuencia, vigilar e informar sobre el desempeño de sus actuaciones públicas, es una manera en la que los gobiernos se presentan responsables ante sus ciudadanos y fortalecen la consolidación de la democracia. Está claro que una sociedad más democrática es una sociedad más exigente, y de mayor complejidad en el establecimiento de criterios y valores para el examen de la actuación pública.

Precisamente la dificultad de medir el actuar público estriba en que las organizaciones públicas tienen objetivos totalmente distintos a las privadas, donde son más tangibles sus resultados. El objetivo último de elevar el nivel de vida de la población por parte de las entidades públicas no es claramente medible en unidades monetarias. Por lo tanto, surgen problemas de criterio y ambigüedad a la hora de valorar el desempeño público.

Finalmente, la pertinencia de evaluar la estructura y la calidad de la información presentada a través de la gestión de las entidades públicas, tiene una gran importancia en el contexto de gobiernos responsables, eficientes y comprometidos con el bienestar de la sociedad para fomentar la confianza de las instituciones y así fomentar un desarrollo económico más equitativo y equilibrado.

B. Propuesta de indicadores

La calidad de la información no sólo es fundamental para mejorar la asignación del gasto, sino también para potenciar el alcance de las políticas públicas y el impacto de las evaluaciones de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil. Para ello es necesario consolidar directrices y criterios de evaluación coherentes, que permitan hacer un análisis comparativo, extensivo y sencillo del comportamiento de cualquier ente público.

En este sentido ya existe un primer avance, a través del documento denominado “Manual de fiscalización para las aportaciones y reasignaciones federales a los estados”, donde se destaca la existencia de tres elementos básicos que debe reunir todo tipo de información pública, éstos son: utilidad, confiabilidad y provisionalidad. Aunque esta propuesta es un importante avance para eliminar la opacidad en el manejo de recursos, se debería generalizar a todo tipo de fondo público y no sólo a las participaciones federales.

Para ello se propone una evaluación precisa de las instituciones en diferentes periodos aplicables a todos los niveles de gobierno, para lo cual los indicadores han de contener las siguientes características:

- Relevancia. Versa sobre la elección de elementos de la información que mejor permitan al usuario captar

el mensaje y operar sobre ella para lograr el fin deseado

- Veracidad. La información debe capturar hechos realmente sucedidos y correctamente medidos.
- Comparabilidad. Permitirá el contraste de una entidad pública consigo misma en diferentes etapas del tiempo, así como con otras entidades, con el fin de hacer análisis de *benchmarking* e identificar avances o retrocesos de los indicadores.
- Estabilidad. Su funcionalidad no cambia en el tiempo, donde habrán de seguirse las mismas reglas en la captación, cuantificación y procesamiento de datos.
- Objetividad. La información ha de representar la realidad y no debe de segmentarla, censurarla o presentarla de tal modo que beneficie sólo a un determinado grupo.
- Verificabilidad. La información producida ha de ser comprobada.

Por último, es importante que la información sea lo suficientemente versátil para poder presentar informes parciales, ya sea mensual, trimestral o semestralmente con el fin de monitorear continuamente la evolución de la acción pública y detectar fallas o desviaciones a tiempo.

Si los indicadores propuestos contienen estos valores, la homologación será posible obteniendo así un alto grado de credibilidad. El nivel de confianza entre los agentes sociales de la información originada por las entidades públicas es fundamental para obtener un buen diagnóstico y análisis de la acción pública y con ello la proposición de cambios en las políticas públicas y diseños institucionales más eficientes y cercanos a la sociedad. En este sentido es esencial que todos los niveles de gobierno y entidades públicas se coordinen para proponer criterios generales que eleven los estándares de calidad de la información.

De la aproximación legislativa y con la ayuda de la depuración conceptual en materia de los alcances que tiene la gestión ahora aplicada a la transparencia y el acceso a la información, tenemos las siguientes categorías que agruparán los indicadores a revisar en función de la ley en la materia. Se hace a manera de acercamiento, pues se requerirá de estudios más específicos que permitan depurar sus contenidos.

- A. Información de oficio.
- B. Límites de acceso a la información.
- C. Cultura de transparencia.
- D. Solicitud de información.
- E. Calidad de respuesta.
- F. Valoración de resultados.
- G. Medios de impugnación.

Las categorías antes mencionadas pueden ser un punto de partida para generar los rubros homologados para que en una fase inicial se presenten en este formato que de manera comparativa en el tiempo permita medir de manera eficaz su grado de cumplimiento.

3. Conclusiones

México ha dado pasos importantes hacia un mejor manejo de los recursos públicos; sin embargo, hace falta una nueva generación de reformas que tengan como eje principal la construcción de indicadores de gestión de la información en el manejo de los recursos públicos y el desempeño gubernamental. Lo anterior para entrar no sólo al acceso a la información sino incluso a la calidad de la misma.

Hoy en día, la mayoría de las cuentas públicas estatales y municipales, así como de algunas entidades federales y empresas públicas adolecen de mecanismos de transparencia y criterios de evaluación, para ello es urgente la implementación de un conjunto de indicadores homologados que hagan factible la comparación con el fin de transparentar el uso de recursos públicos. Para completar el círculo es más que pertinente practicar auditorías constantes a entidades públicas de cualquier nivel con sanciones ejemplarizantes para funcionarios y entidades, cuando se encuentren anomalías.

Con el acercamiento y propuesta inicial tenemos la base sobre la cual generar una mayor homologación de los rubros que facilitará a los gestores públicos a tomar decisiones eficientes y eficaces, así como **detectar anomalías** de la acción pública a tiempo para su oportuna corrección.

Finalmente, la sola existencia de información pública clara y homogénea no garantiza la eliminación de la opacidad ni el desvío de recursos; es necesario que la sociedad civil se involucre más en el uso de esta información con el fin de hacerla útil; si bien la existencia de indicadores de gestión ordenan la información y facilitan el análisis al ciudadano común de nada servirán si no se usan, por lo tanto es importante concientizar a la ciudadanía de este derecho y obligación.

4. Bibliografía

- AREGIONAL, "Análisis comparativo sobre la estructura y utilidad de las cuentas públicas estatales 2005", 2007.
- BANK INFORMATION CENTER, "A Comparative Analysis and Introduction to the International Financial Institutions transparency resource", 2005.
- BANK INFORMATION CENTER. "Indicator Definitions and Recommended Transparency Standards", 2005.

- FMI, “Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios, Washington, 1999.
- FMI, “The Standards and Code Initiative – Is it Effective? And How Can It Be Improved?”, Washington, 2005.
- GÓMEZ GALLARDO, P. y VILLANUEVA, E., *Derecho de la información pública. Indicadores legales*, México, Trust de las Américas, LIMAC, 2007.
- , *El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- HALL, R. y JONES, C., “Why do Some Countries Produce so Much More Output per Workers than Others?”, *The Quarterly Journal of Economics*, Boston, vol. 114, núm. 1, 1999.
- LÓPEZ DURÁN, R. y GÓMEZ GALLARDO, P., *Derecho de la información*, México, Editorial E, 2007.
- MAY, P., “Regulatory Regimes and Accountability”, *Regulation and Governance*, Blackwell Publishing Asia Pty Ltd, 2007.
- Office of the Auditor General Western Australia, “Public Sector Performance”, Report Núm. 7 Perth, Western, Australia, 1994.
- PODOLSKY, S., “Mexico: Corporate Governance Practices”, *Corporate Governance of Non-Listed Companies in Emerging Markets*, París, OECD, 2006.
- KAUFFMAN y BELLVER, “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications”, *Munich Personal RePEc Archive*, Paper No. 8188, 2005.
- KAUFFMAN, KRAAY y MASTRUZZI, “Governance Matters III. Governance Indicator for 1996-2002”, Working Paper, 2003.
- REYES, L., *Global Integrity Report: Mexico*, 2007.
- SEN, A., *Markets and Governments*, Boston, Boston University, Institute for Economic Developments 28, 1992.

- STIGLITZ, J., “On Liberty, the Right to Know and Public Disclosure: The Role of Transparency in Public Life”, *Oxford Amnesty Lecture*, 1999.
- THOMPSON, T. y SHAH, A., “Transparency International’s Corruption Perception Index: Whose Perceptions are they anyway?”, Discussion Draft Paper, University of Maryland, 2005.
- WALSH, C. E., “Optimal Economic Transparency”, *International Journal of Central Banking*, vol. 3, núm. 1, 2007.