

4 Seminario Internacional **TRANSPARENCIA** en las políticas económicas y sociales

DIRECTORIO

OSCAR M. GUERRA FORD
COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ
COMISIONADO CIUDADANO

ARELI CANO GUADIANA
COMISIONADA CIUDADANA

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS
COMISIONADO CIUDADANO

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ
COMISIONADO CIUDADANO

©2011

Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO

WWW. INFODF.ORG.MX

La Morena No. 865, esquina Av. Cuauhtémoc, Colonia Narvarte Poniente,
Delegación Benito Juárez, C.P. 03020, México D.F.

4 Seminario Internacional

TRANSPARENCIA

en las políticas económicas y sociales



INAUGURACIÓN

MTRO. OSCAR M. GUERRA FORD	9
LIC. MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ	14
DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL	16
DIP. ALEJANDRA BARRALES MAGDALENO	20
LIC. MARCELO EBRARD CASAUBON	23

PANEL 1**Transparencia y Política de Ingresos en México**

DR. ROLAND CLARKE	29
MTRO. ÁNGEL TRINIDAD ZALDÍVAR	39
DR. LUIS ROSENDO GUTIÉRREZ ROMANO	47
DRA. GABRIELA RÍOS GRANADOS	55
DR. ERNESTO REVILLA SORIANO	63

PANEL 2**Transparencia y Política Presupuestaria en México**

DRA. HELENA HOFBAUER BALMORI	71
MTRO. LUIS FONCERRADA PASCAL	79
LIC. BENJAMÍN HILL MAYORAL	87
LIC. MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ	95
LIC. JESÚS ORTA MARTÍNEZ	103

PANEL 3**Transparencia en el Financiamiento para el Desarrollo en México**

LIC. EDNA JAIME TREVIÑO	111
LIC. ÉDGAR A. AMADOR ZAMORA	121
DR. RICARDO CARRILLO ARRONTE	129
LIC. DAVID COLMENARES PÁRAMO	139

CONFERENCIA MAGISTRAL

Transparencia, Políticas Públicas y Desarrollo Económico

DR. PAUL KRUGMAN 149

Transparencia e Instrumentación de la Política Social en México

DR. DAVID ARRELLANO GAULT 163

PANEL 4

Transparencia en las Políticas Económicas y Sociales

DR. MARTÍN SIGAL 179

DR. DAVID MARTÍNEZ MENDIZÁBAL 191

DR. LUIS N. RUBALCAVA PEÑAFIEL 199

PANEL 5

Transparencia e Instrumentación de la Política Social en México

DR. ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA 211

LIC. IRAK LÓPEZ DÁVILA 217

MTRO. ARMANDO CHACÓN VILLAR 223

MTRO. ALEJANDRO GONZÁLEZ ARREOLA 229

MTRO. PABLO YANES RIZO 235

ING. HORTENCIA PÉREZ SELDNER 241

MTRO. LUIS PINEDA 247

LIC. MARTÍ BATRES GUADARRAMA 255

CLAUSURA 263

INAUGURACIÓN

TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

MTRO. OSCAR M. GUERRA FORD

LIC. MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ

DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

DIP. ALEJANDRA BARRALES MAGDALENO

LIC. MARCELO EBRARD CASAUBON

4 Seminario Internacional TRANSPARENCIA en las políticas económicas y sociales

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal- InfoDF



De izq.a der., Doctora Jacqueline Peschard Mariscal, Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales; Licenciado Marcelo Ebrard Casaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Diputada María Alejandra Barrales Magdaleno, Presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Licenciado Miguel Pulido Jiménez, Director Ejecutivo de FUNDAR; Licenciado Braulio Ramírez Reynoso, representante del Doctor José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mtro. Oscar M. Guerra Ford

Muy buenos días a todos ustedes. Les agradecemos, como siempre, su amable presencia a este evento.



Licenciado Marcelo Ebrard Casaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Diputada María Alejandra Barrales Magdaleno, Presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Doctora Jacqueline Peschard Mariscal, Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales; Licenciado Miguel Pulido Jiménez, Director Ejecutivo de *FUNDAR*; Licenciado Braulio Ramírez Reynoso, representante personal del Doctor José Narro Robles, Rector de nuestra queridísima Universidad Nacional Autónoma de México; titulares de los entes públicos del Gobierno del Distrito Federal; responsables de oficinas de Información Pública del Distrito Federal; Señores funcionarios del Distrito Federal; Amigos todos, muy buenos días.

En primer lugar agradezco a las instituciones que cada uno de ustedes dignamente representan, su colaboración para la celebración de este 4º. Seminario Internacional. Sin duda sin su apoyo, el de la Asamblea Legislativa, el del Gobierno del Distrito Federal, el de la propia Universidad Nacional Autónoma de México, facilitándonos estas instalaciones, y sin el de nuestros queridos amigos de Fundar, este seminario no se habría llevado a cabo.

La transparencia y el acceso a la información pública y la rendición de cuentas son temas que en los últimos años se han consolidado como centrales en las sociedades

contemporáneas, ya que son valores impulsados por los ciudadanos y éstos serán parte de los tópicos analizados por los ponentes de este seminario, a los cuales agradecemos su participación y estaremos atentos a sus valiosos comentarios.

El evento que hoy realizamos es nuestro cuarto seminario, cada año hemos hecho uno en estas instalaciones, como digo siempre, es en las mismas fechas, en el mismo lugar y con mucha de la misma gente.

Hoy el tema que nos ocupa es un tema que hemos venido trabajando junto con el *IFAI*, y creemos que es un tema fundamental: la transparencia en las políticas públicas y específicamente en la política fiscal y en la política social.

Durante este año hemos realizado varias mesas de análisis en términos del tema de la transparencia presupuestaria. Será entregado a todos ustedes este libro editado conjuntamente con el *IFAI* con las conclusiones de estos seminarios, también se le entregará a la Cámara de Diputados y a la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el objeto de que en nuestro país podamos avanzar y profundizar en la transparencia presupuestaria.

Éste será uno de los temas de este seminario.

Iniciamos con el tema de la Transparencia en la Política de Ingresos. En este país es muy importante que sigamos discutiendo y analizando cómo, cuánto y hasta dónde se debe transparentar el cobro de los impuestos. Es cierto que existe el secreto fiscal, no queremos violar el secreto fiscal, pero existe mucha información que podría estar en manos de los ciudadanos y que hoy no lo está.

Un simple ejemplo, en nuestro país, a diferencia de muchos otros países, y lo veremos en la exposición del representante del Banco Mundial, el ISR que se recauda por parte del Estado no distingue el monto recaudado de las personas morales y cuánto de las personas físicas.

No se puede evaluar si se cumple con los principios constitucionales en términos de la recaudación; en términos de si esta recaudación es realmente progresiva y está en concordancia con los ingresos, el esfuerzo y el potencial económico de las empresas y de las personas.

Consideramos que es importante que en nuestro país avancemos en esta materia, sin violar el secreto fiscal, pero también es importante que podamos discutir hasta dónde el secreto fiscal protege a los contribuyentes y hasta qué nivel de agregación o desagregación se puede dar esta información.

Analizaremos un tema muy importante en la discusión de la transparencia fiscal que es el de la resolución que el *IFAI* hizo sobre qué se debe entregar en la información, incluidos los nombres de aquellos que se han visto beneficiados, quizás legalmente, esto no lo podremos saber hasta que no se nos den los nombres y la razones de a quién se le hizo una condonación de créditos fiscales, que suman la frívola cantidad de 72 mil millones de pesos en nuestro país. Estaremos platicando y analizando estos temas.

También otro tema muy importante es el de la transparencia presupuestal. Es importante que los mexicanos podamos saber cómo se toman las decisiones en la elaboración y aprobación del presupuesto.

El día de hoy, lo más seguro es que salga la aprobación del dictamen de la Comisión de Presupuesto en la Cámara de Diputados que están en un proceso deliberativo, sería importante que después pudiéramos conocer por qué se hacen asignaciones o reasignaciones a los estados, al Distrito Federal y qué criterios se utilizan para asignar estas cantidades en el presupuesto.

Esta discusión es importante para que podamos conocer cuáles son los criterios que se utilizan en la Cámara de Diputados para la asignación presupuestal.

También, tenemos avances en el ejercicio del presupuesto, pero todavía existen varias cuestiones que debemos mejorar. El propio Premio Nobel de Economía, hoy en la tarde, nos mostrará cómo una de sus iniciativas llevada a cabo por el Presidente Obama permite transparentar claramente, por ejemplo, todos los apoyos que se dieron para el rescate de los bancos en Estados Unidos.

Tenemos en Estados Unidos, un mapa que permite conocer georreferenciadamente cuánto se invierte en cada una de las regiones de ese país, cuáles son los beneficiarios de esos créditos, o qué obras públicas se están llevando a cabo. Bueno, eso lo tenemos que hacer en nuestro país, tenemos que avanzar.

Luis Foncerrada, del Centro de Estudios del Sector Privado, nos dará algunas ideas sobre cómo se están realizando acciones para que en el país tengamos esta información.

Pero hay que decirlo claramente: en este país no va a ser posible una reforma fiscal. Desde 1969 el licenciado Ortiz Mena, Secretario de Hacienda, planteaba la necesidad de una reforma fiscal que permita al Estado tener suficiencia para cumplir con todas sus tareas y demandas.

Ésta no ha sido posible, entre muchas otras cosas, porque hoy muchos ciudadanos no estamos en las condiciones de hacer un esfuerzo fiscal mayor si no sabemos cuál es el destino de estos recursos y cuáles son, sobre todo, los beneficios que obtienen todos los ciudadanos en términos de mejores servicios públicos, en términos de mejores condiciones de vida, en materia de educación y salud, es algo muy importante.

Y como dice un refrán mexicano muy cierto: “cuentas claras, amistades largas”. Lo que quiere decir es que si las cuentas son claras puede haber una mejor relación entre sociedad y gobierno.

Y el último tema, y no por ser el último que no sea importante, es la transparencia en los programas sociales. En nuestro país se invierte mucho dinero en programas sociales, y esto es bueno ya que somos un país que se caracteriza, penosamente, por una muy regresiva distribución del ingreso y por ser un país muy inequitativo. Estos programas tratan de remediar esta situación. Pero es importante que se transparenten sus reglas de operación, que estas reglas de operación también estén en un lenguaje ciudadano y que podamos conocer los padrones de beneficiarios.

Por ejemplo, en el Distrito Federal estamos trabajando para hacer un padrón único de beneficiarios que nos permita conocer cómo se están ejerciendo estos recursos, si hay repeticiones, si hay anomalías y a través de la transparencia se puedan detectar, se puedan corregir a tiempo, con el objeto que estos recursos lleguen finalmente a quienes están previstos y tengan los resultados deseados. También la evaluación de estos programas sociales es muy importante. La pertinencia de estos programas sociales es una cuestión que tiene que ver con la transparencia en nuestro país.

Estos son los temas que estaremos discutiendo durante estos días y que esperamos nos permitan seguir profundizando en los conceptos de transparencia y de acceso a la información, ya que consideramos que es parte de la transición democrática y que con mayor transparencia y rendición de cuentas pasaremos de una democracia electoral a una democracia de contenidos.

Muchas gracias.



Registro de los participantes al 4º Seminario Internacional- Transparencia en las Políticas Económicas y Sociales.

Lic. Miguel Pulido Jiménez

Buenos días. A nombre de quienes trabajamos en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, quiero primero que nada agradecer al *InfoDF*, al Gobierno de la Ciudad, al *IFAI*, a la Asamblea Legislativa y al resto de personas que han hecho posible la realización de este evento.



Para quienes trabajamos en la sociedad civil, pareciera que la transparencia es un lugar común y su importancia es algo que simplemente se convierte en una verdad de *Perogrullo*.

Sin embargo, la transparencia cuando choca con un presupuesto de 3.4 billones en un país, nos abre múltiples reflexiones que se convierten en pertinentes.

En primer lugar, quisiera decir que la transparencia nos permite enfrentar problemas y desafíos que son de carácter estructural en nuestro país.

Tenemos que hacernos cargo que a lo que nos enfrentamos es a estructuras y a prácticas profundamente arraigadas. Muchas de estas prácticas y de estas estructuras trascienden la voluntad política de las personas; de ahí que para combatirlas se necesitan precisamente soluciones que sean de carácter estructural y que beneficien y que posibiliten nuevas prácticas. La transparencia es una de esas medidas.

La política económica en este país ha sido tradicionalmente más un objeto de captura por parte de intereses económicos que un motor o un mecanismo para motivar e impulsar el desarrollo del país.

La política social, en cambio, se convierte más bien en un paliativo o en un mecanismo de control clientelar, en el mejor de los casos, y no precisamente en una dimensión estructural de la política pública, que permita reducir las asimetrías sociales y económicas.

Desde esta perspectiva, en verdad me felicito por tener la oportunidad de participar junto con un grupo de expertos especialistas y personas dedicadas al estudio de estos temas, porque este seminario da cuenta de muchas cosas. Lo primero, la pluralidad de actores y de sectores que estamos preocupados por los temas que se discutirán. Segundo, la importancia de los temas en sí mismos que se discutirán. Tercero, la pertinencia de las perspectivas y, por último, la oportunidad de los debates.

Enhorabuena y que sean provechosos los trabajos.

Gracias.



Auditorio Dr. Gustavo Baz Prada, Palacio de Medicina de la UNAM.

Dra. Jacqueline Peschard Mariscal

Muy buenos distinguidos miembros del presídium; Señoras y señores.

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal se ha distinguido por organizar año con año seminarios con temas de gran interés para los gobiernos y para la sociedad. El de este año no es una excepción.

La transparencia de las políticas económicas y sociales es un tema de gran trascendencia para el país, pues tiene que ver con el quehacer gubernamental en la conducción de la economía y su efecto en materia de bienestar y de equidad social; por ello debemos felicitar al *InfoDF*, a sus comisionados ciudadanos y, desde luego, a su Comisionado Presidente por esta iniciativa.

Con relación a las políticas económicas y sociales que serán abordadas en esta ocasión, los resultados en nuestro país en esta primera década del nuevo siglo distan de ser satisfactorios. Los años de mayor crecimiento de la población en edad de trabajar han coincidido con una baja capacidad en la economía nacional para generar los empleos requeridos.

Desde 1982 existe un desequilibrio estructural entre oferta y demanda de trabajo. Esto es, el crecimiento del empleo formal ha estado muy por debajo de las necesidades de la población económicamente activa y esta situación no se ha corregido en los distintos momentos en los que la economía ha vivido una expansión moderada del crecimiento.



En materia social la educación es otra base trunca de nuestro desarrollo. El acceso de los jóvenes a la educación media superior y superior en México se ha deteriorado en forma sostenida; el crecimiento económico promedio de la última década ha sido el menor desde 1930, y las cifras de incremento de la pobreza en el país configuran también un escenario de enorme preocupación.

Aunque la lista puede ser mayor, este escenario nos habla de una gradual y creciente exclusión social, en la que paradójicamente México cuenta como nunca con jóvenes en edad de trabajar y producir, que no lo pueden hacer por falta de oportunidades, todo ello incrementa el malestar y el pesimismo social.

Por todo ello, resulta particularmente estimulante someter las políticas públicas en materia económica y social a un proceso de evaluación, rendición de cuentas y pública deliberación que permitan el consenso, la eficacia institucional y, desde luego, el respaldo de la sociedad.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la transparencia de la política económica y el acceso a datos confiables sobre la evolución económica y financiera, son elementos esenciales para la toma de decisiones acertadas y para el buen funcionamiento de una economía.

La transparencia ayuda a las economías a funcionar mejor y las hace menos vulnerables en las crisis. La mayor apertura alienta debates y análisis públicos más amplios sobre las medidas para tomar, fomenta la rendición de cuentas por parte de las autoridades y con ello la credibilidad de las instituciones.

Por otra parte, en un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 2009, sobre transparencia en materia presupuestaria, se propone pasar a un nuevo estado del desarrollo de las políticas públicas, en el que la transparencia sea precisamente la palanca para mejorar la eficacia y la eficiencia del ciclo presupuestal.

En el *IFAI* no concebimos la transparencia sólo como una calidad de los gobiernos, sino como un proceso consustancial a la razón de ser de todo Estado democrático. Desde esta perspectiva, el presupuesto es el instrumento básico de todo gobierno, pues es ahí donde se plasman los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar.

En ocasiones, sus resultados se traducen en la realidad presupuestal en la que diversos intereses se imponen sobre los derechos de las personas. En tal sentido, es nuestro mayor deseo que la Honorable Cámara de Diputados, responsable de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, sea sensible a esta circunstancia.

Un ejemplo de lo anterior toca directamente a las funciones del *IFAI*. Como ustedes saben, en julio pasado fue publicada la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*, misma que reglamenta el derecho fundamental consagrado en la Constitución para proteger los datos personales.

Con motivo de esta nueva ley, en el *IFAI* somos conscientes de la gran responsabilidad que estamos asumiendo ante la sociedad mexicana, la incorporación de nuevas competencias, el crecimiento del universo de usuarios que habremos de atender demanda de un rediseño institucional para el *IFAI*, así como un desarrollo de nuevos programas institucionales que requieren de recursos presupuestales y de contratación de especialistas para la atención de estas nuevas tareas.

En el *IFAI* no creemos posible ni deseable, distraer recursos destinados al acceso a la información para atender estas nuevas tareas, pues con ello sólo se hará negatorio el ejercicio de ambos derechos, y consecuentemente pondrá fin a los importantes avances que hasta hoy se han alcanzado en materia de acceso a la información, no sólo en el ámbito federal, sino también, por ejemplo, en el ámbito del Distrito Federal.

Es importante señalar que los recursos asignados al *IFAI* desde su creación, han permanecido sin cambios en términos reales, en tanto que la expansión del derecho de acceso a la información se ha quintuplicado, considerando el volumen de recursos de revisión que la institución atiende. Así, hemos demostrado la eficiencia institucional al hacer cada vez más con prácticamente los mismos recursos que nos han sido otorgados.

En tal sentido, es necesario insistir que al final de cuentas, los recursos que ahora se solicitan son los indispensables para garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales, nada más, pero nada menos. De lo contrario, no

nos sorprenda que nuestro país siga observando un mayor deterioro en los indicadores internacionales, como los que todos ustedes conocen.

Es por todo lo anterior que en el nombre del comisionado y las comisionadas del *IFAI*, expreso la convicción de que este 4º seminario internacional sobre transparencia en las políticas económicas y sociales habrá de contribuir, sin duda alguna, a la consolidación de la transparencia gubernamental en la instrumentación de políticas económicas y sociales de gran importancia, en beneficio de nuestro país.

Muchas gracias.



*Puerta de acceso al Auditorio Dr. Gustavo Baz Prada,
Palacio de Medicina de la UNAM.*

Dip. Alejandra Barrales Magdaleno

Muchas gracias. Muy buenos días.

Licenciado Marcelo Ebrard Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Maestro Oscar Guerra, Presidente del *InfoDF*, Instituto de Acceso a la información; Distinguidos integrantes del presídium; Amigas, amigos que nos visitan esta mañana de diferentes estados de la república, de diferentes instancias de gobierno también de esta ciudad, interesadas, interesados todos en el tema de la transparencia.

Saludamos con gusto, a nombre de la Asamblea Legislativa, la celebración de este 4º. Seminario de Transparencia y Políticas Económicas y Sociales.

Para nosotros, quienes formamos parte de este proyecto de izquierda, de esta visión de izquierda en esta ciudad es importante reconocer que quienes vivimos en el Distrito Federal decidimos otorgarle la confianza a un gobierno de izquierda, desde hace más de 13 años ya.

Y en un gobierno con una visión de izquierda hablar de transparencia es fundamental. La transparencia es un valor fundamental, y a lo largo de estos años esta visión a la que se le ha dado la confianza en esta ciudad ha sido congruente, y que hemos podido concretar un marco jurídico que permite hoy hacer de la transparencia más que un valor una política pública obligada. Una política que tiene que ser respetada.

Ha sido a lo largo de estos 13 años que pudimos crear la primera ley de acceso a la información en esta ciudad.



Ha sido también a lo largo de estos años que también pudimos tener, dar vida a este Instituto de Acceso a la Información generando enormes avances en esta materia, aunque también hay que decirlo con toda claridad, seguro nos faltan muchas cosas por hacer, pero hoy por hoy el Distrito Federal es la entidad con mayor transparencia en todo nuestro país.

Esto no lo decimos nosotros, eso lo dicen los especialistas en la materia, los entes autorizados, las voces autorizadas para dar tal certificación.

Pero también tenemos que reconocer que cuando hablamos de estos temas para muchos ciudadanos la transparencia es un valor intangible, es decir algo que no se puede tocar en muchas ocasiones.

Para ilustrar un poco esta idea quisiera hacer una metáfora y referirme a la transparencia como la acción de colocar toda la tarea de gobierno al interior de un vehículo, en un automóvil. Hablar de transparencia es una enorme diferencia porque es meter toda esa tarea de gobierno en un auto con vidrios polarizados. Así venía siendo, así viene siendo la tarea de gobierno todavía en muchas entidades. Ésto está reportado, no se sabe qué va dentro de ese auto con vidrios polarizados y hablar de transparencia de esta política pública es cambiar esos vidrios polarizados por vidrios transparentes.

Hoy precisamente ese auto que lleva toda esa tarea de gobierno en el auto con vidrios más transparentes de todo el país, es precisamente el Distrito Federal. Ésta ha sido una tarea de todos los que hemos participado desde diferentes ámbitos para poder colocar a nuestra ciudad en esa posibilidad.

Lo que hoy está aconteciendo en nuestro país, los temas de inseguridad, los temas de corrupción, que son desafortunadamente los temas del día y que acontecen prácticamente en todo nuestro país, exigen medidas eficaces y es precisamente en ese sentido donde la transparencia juega un papel fundamental.

No estamos ajenos a lo que hoy debería ser un escándalo mayúsculo en nuestro país cuanto al lamentable acontecimiento de corrupción, dado a conocer por los medios de comunicación en una de las instituciones más importantes de nuestro país, en el Seguro Social, que sí bien es una nota principal en muchos medios, en otros países sería un escándalo de dimensiones mayúsculas.

Es muy importante que no perdamos nuestra capacidad de asombro y es muy importante no perder de vista el papel fundamental que juega la transparencia como una política pública para impedir que este tipo de acontecimientos se conviertan, como hoy ya, lamentablemente, en temas que cada vez generan menos asombro en la sociedad.

No podemos permitir que este tipo de acontecimientos se conviertan sólo en una cifra donde día con día nos digan cuántos actos de corrupción se están presentando, sólo para llevar un registro en el que en algún día se tomará alguna medida. No lo permitamos.

En el Distrito Federal, desde la Asamblea Legislativa vamos a seguir trabajando para hacer de la transparencia un valor, un valor fundamental en nuestra sociedad y en nuestra ciudad.

Muchas gracias y mucha suerte, y nuestro reconocimiento para este 4º. Seminario.

Gracias.

Lic. Marcelo Ebrard Casaubon

Muy buenos días. Distinguidas, distinguidos integrantes del presídium; distinguidas, distinguidos invitados.



En primer lugar, deseo felicitar al Instituto por este 4º Seminario Internacional, cuarta vez que se lleva a cabo, y que en esta ocasión está concentrado en temas muy relevantes; quizás podríamos decir que este seminario va encaminado a la nueva generación de medidas que hay que tomar en materia de transparencia en temas nodales como los ingresos públicos, el ejercicio presupuestal, la forma en que la información puede organizarse para permitir el seguimiento y la evaluación del gasto público en general. También se analizarán las medidas, instituciones y políticas de financiamiento para el desarrollo, así como la política social.

De manera que me parece muy relevante lo que ustedes van a deliberar y lo que vamos a poder concluir en estos días.

Como ustedes saben, para nosotros el tema de la transparencia ha sido un reto importante desde que iniciamos este gobierno, no sólo se tiene en el Distrito Federal una legislación muy avanzada a nivel nacional, sino que también ha implicado reformas a la estructura organizacional de la administración pública local.

Sólo por darles un dato, en el mes de diciembre de 2006, esta Ciudad registró poco más de 6 mil solicitudes de información; para este año vamos a cerrar con más de 120 mil. Esa es la dinámica que llevan las solicitudes de información en la Ciudad de México.

Originalmente las solicitudes de información eran generadas, predominantemente, por los medios de comunicación; hoy en día son formuladas por segmentos más amplios de la sociedad.

Y los temas que se abordan tienen que ver no sólo con las iniciativas que toma el Gobierno de la Ciudad, sino ya con preguntas más complejas, se requieren aspectos sobre todo el desempeño público.

¿Qué esfuerzo se ha hecho para atender esto? Decía yo que hay un cambio importante en la organización de la administración pública y en los estándares de evaluación.

Dentro del gobierno un indicador de desempeño muy relevante es cuál es la evaluación que se tiene de sus portales de transparencia, por ejemplo; que antes no existía como un indicador importante.

Otro indicador importante es el índice de acceso a la información por cada una de las áreas de gobierno, información que produce el Instituto.

Hoy sabemos que de la revisión realizada por el INFODF a los portales de transparencia del Gobierno de la Ciudad, se observó una calificación de 95.2 de promedio en el cumplimiento de las obligaciones.

Y en el caso del índice de acceso de información para el mismo grupo de entes, es de 99.3 por ciento. O sea, la intervención del Instituto es en el punto siete por ciento de los casos respecto al total de recursos de revisión interpuestos.

Pero hay que hacer más cosas, hay que hacer otras cosas, y para el año entrante el objetivo principal coincide con lo que ustedes van a tratar ahora en el seminario, en aspectos tales como los cambios que debemos hacer en el presupuesto de egresos; los cambios que tenemos que hacer en la información respecto a los ingresos en la ciudad; la identificación e integración de un padrón único de todos los programas sociales que tiene el Gobierno de la Ciudad que, como ustedes saben, si sumamos los que tienen las delegaciones son 450 programas; y a esto le agregamos subsidios importantes como pueden ser el subsidio al transporte y el financiamiento para el Sistema de Medicamentos Gratuitos. Estamos hablando de que tenemos que integrar una sola base de

datos que permita evaluar de manera consistente no sólo cómo se manejan los programas sociales, sino cuáles son sus resultados agregados a lo largo del tiempo.

En la ciudad también existe un órgano integrado ex profeso para la evaluación de los programas, y hoy en día tenemos evaluación de muchos programas, todos los programas deben ser evaluados.

Naturalmente que esta transición no ha sido sencilla, llevamos un año trabajando en este objetivo. ¿Por qué la política social es tan importante? Porque es el objetivo primordial de la mayor parte de las políticas públicas, al tiempo que su importancia en el gasto público es muy grande en el caso del Distrito Federal.

De suerte que nos parece que el seminario que hoy se inaugura va a ser muy útil, nos va a permitir orientar nuestros trabajos, nuestros esfuerzos para mejorar en materia de política de egresos y de ingresos, en financiamiento al desarrollo, en evaluación de política social para que la ciudad pueda estar en los estándares internacionales más avanzados.

Esto va a permitir que la discusión de liberación y debate sobre las políticas públicas sea más informada por parte de los ciudadanos en la contienda política y en general, en los medios de comunicación.

Esto va a llevar a la necesidad también de generar nueva información porque no necesariamente se tiene toda la información que se quisiera, y para eso lo que estamos planteando es que la Ciudad de México tenga un instituto dedicado a generar información cualitativamente sofisticada que no necesariamente generan las dependencias públicas y que tampoco sería conveniente que ellas mismas la generasen. Esta es una propuesta que ya está en manos de la Asamblea Legislativa y esperamos que en 2011 pueda llevarse a cabo.

De manera que les felicito, vamos a estar aquí muy atentos a los trabajos de este seminario y el Distrito Federal seguirá con su compromiso fundamental de tener estándares muy altos de transparencia, como es el caso el día de hoy.

Muchas gracias y enhorabuena.

Si me acompañan vamos a proceder a la inauguración formal. Siendo jueves 11 de noviembre, nueve con treinta y cuatro de la mañana, declaro formalmente inaugurados los trabajos del 4° Seminario Internacional La Transparencia de las Políticas Económicas y Sociales.

Que sea para bien, enhorabuena.



Oscar M. Guerra Ford, Comisionado Ciudadano Presidente; Licenciado Marcelo Ebrard Casaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

PANEL 1

Transparencia y Política de Ingresos en México

DR. ROLAND CLARKE

MTRO. ÁNGEL TRINIDAD ZALDÍVAR

DR. LUIS ROSENDO GUTIÉRREZ ROMANO

DRA. GABRIELA RÍOS GRANADOS

DR. ERNESTO REVILLA SORIANO

4 Seminario Internacional
TRANSPARENCIA
en las políticas económicas y sociales

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal- InfoDF



Dra. Gabriela Ríos Granados, Mtro. Ángel Trinidad Zaldivar, moderador Diputado Mauricio Tabe Echartea, Dr. Luis Rosendo Gutiérrez Romano, Dr. Roland Clarke, Dr. Ernesto Revilla Soriano.

Dr. Roland Clarke*



Me gustaría dar las gracias al *InfoDF*, a los organizadores de este seminario y también me gustaría decir que es un gusto regresar aquí a la Ciudad de México. Estuve viviendo muchos años aquí, me considero chilango, no por nacimiento, pero sí es un gusto estar aquí, y es un gusto estar tratando un tema tan importante como ya lo han expresado en este foro.

Como dijo la diputada Alejandra Barrales, a veces parece que la transparencia es un valor intangible y quiero intentar expresar una idea que de hecho sí tiene beneficios concretos.

Quiero hablar de la importancia de la transparencia, primero desde un punto de vista global, pero llegar a unos temas tan importantes que tienen que ver precisamente con la transparencia tributaria, con asuntos de los gobiernos locales y también con la transparencia fiscal y el secreto fiscal, son temas que quiero abordar debido a su importancia últimamente en el D.F.

** Es gerente en jefe del Sector Público en el Banco Mundial, doctor en Economía por la Universidad de Bradford en Inglaterra, donde recibió su grado con la tesis titulada "La Formulación de la Política Económica en México: 1976-1996". Fue profesor investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en México. Fue asesor en el Ministerio de Finanzas de Letonia, y funcionario del Tesoro del Reino Unido. Actualmente trabaja en temas relacionados con las reformas del sector público en América Latina y el Caribe. Anteriormente se encargó de temas similares en la región de Europa Oriental.*

Como sabemos, en las últimas dos décadas ha habido lo que llamaría una ola de transferencia en la mayor parte del mundo.

Ahora, no sólo se considera el hecho del acceso a la información como uno de los ejes principales, en donde el ciudadano tiene derecho a la información, pero también hay un segundo eje que hay que enfatizar, el cual es la transparencia en la conducta de la política económica. Y lo que quiero argumentar aquí es que la transparencia no sólo es un bien en sí, sino también contribuye a la eficiencia del Estado, en la eficiencia de la democracia.

Es algo que produce beneficios reales, no es sólo un bien pero, de hecho, es para mejorar técnicamente nuestras políticas, y que la transparencia tributaria sea el nexo de esos dos ejes mencionados. Entonces, déjenme pasar muy rápidamente sobre los temas.

En la política económica la transparencia es importante, pero no sólo es un fin en sí. Se ha convertido, tal vez, en un tema importante para el manejo de la política económica.

¿Qué es lo que hemos visto? Hemos visto en estos últimos 15, 20 años que la política monetaria se fija metas claras, que se publican las minutas de las reuniones, que de hecho la ciudadanía y la prensa pueden entender. Lo mismo con la política fiscal.

Hace muchos años cuando trabajaba en México, la política fiscal era manejada por los expertos de la Secretaría de Hacienda, por los conocedores de los presupuestos; tenían metas, pero tampoco se veía realmente si se cumplían esas metas. Esto ya está cambiando, ya está cambiado de hecho en todo el mundo.

Una buena práctica es la costumbre de enunciar qué es lo que se intenta alcanzar, cómo se intenta alcanzarlo y qué es lo que se tiene que cuestionar si se alcanzan esas metas; igual con el tipo de cambio. El informe acerca de la reserva del Banco de México se publicaba dos veces al año, junto con el Informe Presidencial; hoy podemos consultar via internet a diario esta información, se pueden ver las intervenciones del Banco de México en el mercado, y esto ha contribuido a estabilizar la economía, porque la gente entiende las acciones de gobierno.

El gobierno tampoco puede confiarse en manejar las políticas en secreto o manejarlas detrás de supuestos erarios y pensar que puede engañar a la ciudadanía, entonces se han hecho mejoras dentro de la política de ingresos.

Como funcionario en el Reino Unido hace unos años notábamos que nuestros supuestos macroeconómicos eran sujetos a auditorías y eso provocaba cambios, porque uno se cuestionaba: ¿esto podrá pasar la auditoría? Entonces, sí han cambiado mucho las actitudes.

Lo mismo pasa con los servicios públicos. En la medida que se publican metas, que se demuestra que se están alcanzando las metas, también se empieza a cambiar la mentalidad en el servicio público.

Han habido mucho éxitos en política económica, y creo que hay mucha gente de aquí que van a decir: no, pues en lo que hemos visto en estos últimos años no han habido muchos cambios. Pero, lo que plantearía es que los fracasos de la política económica o la crisis económica, fueron principalmente por una falta de transparencia en el sector financiero.



La transparencia mejora la calidad técnica de la política económica

- Mayor transparencia no es sólo para reducir la corrupción y las acciones arbitrarias del estado
- También sirve para mejorar la calidad técnica de las decisiones de la política pública
 - El éxito de la política económica durante las últimas dos décadas esta estrechamente vinculado a la transparencia en su implementación
 - La mejoría de la prestación de los servicios públicos está también vinculado a una mayor transparencia en fijar metas y la rendición de cuentas
 - El mayor fracaso evidente de la política económica - la crisis financiera de 2008 y 2009 está estrechamente relacionada con la falta de transparencia de los instrumentos financieros

Sí hubo una falta de reglamento, estoy de acuerdo, pero también fue por la falta del manejo de instrumentos de los cuales se ignoraba su existencia o su valor. Entonces llegamos a esta crisis financiera y hay un reconocimiento de que hoy se requiere de esa transparencia, de ese cambio en el sector financiero.

El otro punto, hasta hace unos pocos años en muchos países se consideraba que la información era una palanca de poder, quien posee la información es quien detiene el poder y, entonces, como un instrumento, la cerrazón de la información se manejaba como un instrumento de política.

También existía la idea de que la información era para los expertos en el gobierno con sus interpretaciones y que no se podía confiar en el pueblo con esa información, porque quién sabe qué irán a decir, no iban a entender que estamos haciendo las cosas realmente bien aunque la información no lo demostrará.

Ya estamos aprendiendo de eso, aunque con reservas a pesar de la motivación de institucionalizar el acceso a la información pública y aumentar la democracia y la

participación cívica, también tenemos que tener la posibilidad de cuestionar las decisiones del gobierno y contribuir a mejorar la calidad de estas decisiones.

Ahora, quiero pasar a la cuestión tributaria, a los impuestos un poco, y rápidamente relacionarlo a los temas de transparencia.

La experiencia internacional últimamente ha demostrado básicamente lo siguiente en la administración de impuestos; antes los impuestos eran una cosa que el estado intentaba extraer de la gente en contra de su voluntad y era casi una cosa, una cuestión punitiva.

Ahora ya se ha visto es que hay varios principios que tenemos que de hecho funcionan, las leyes tributarias son sencillas y son fáciles de entender para los contribuyentes, que el sistema fiscal es estable, que no está cambiando cada año; hay muchos países donde todavía esto está pasando, cada año hay cambios, nadie sabe cuales son sus obligaciones y siempre está de hecho en manos del inspector de impuestos, que dice: “no, no, ya cambiaron las reglas, ya estás mal” y, entonces, esto es muy relevante.

Y también ahora se apoya a la administración tributaria en la declaración, en el cumplimiento personal, y creo que es ahora la mayor función de las administraciones tributarias, de no tratar al contribuyente como un delincuente, sino como un cliente a quien se le está proporcionando un servicio.

Estos son los nuevos principios de la administración tributaria, y creo que todavía estamos acostumbrándonos, a lo mejor todavía no están todos los instrumentos que se ven en muchos países y que se ven en México y voy a hablar en un momento sobre el tema.

¿Cual es el papel de la transparencia? Fundamentalmente -yo diría que- la transparencia es para asegurar el cumplimiento tributario, que la gente pague sus impuestos, porque finalmente pagar los impuestos es parte de un contrato social entre los ciudadanos y el Estado, y depende fundamentalmente de una percepción de justicia y equidad. Creo que esto es realmente el fondo.

Y, entonces, ¿qué es lo que se tiene que someterse a un test para obtener esa seguridad? Que los demás esten pagando, que se utilizen efectivamente sus



El papel de la transparencia para asegurar el cumplimiento tributario

- Mayor transparencia no es sólo para reducir la corrupción y las acciones arbitrarias del estado
- También sirve para mejorar la calidad técnica de las decisiones de la política pública
- El éxito de la política económica durante las últimas dos décadas está estrechamente vinculado a la transparencia en su implementación
- La mejoría de la prestación de los servicios públicos está también vinculada a una mayor transparencia en fijar metas y la rendición de cuentas
- El mayor fracaso evidente de la política económica - la crisis financiera de 2008 y 2009 está estrechamente relacionada con la falta de transparencia de los instrumentos financieros

ingresos, que la administración sea justa, honesta y que haya una posibilidad de descubrir a los morosos.

Estos son temas de transparencia y requieren que el Estado y las autoridades fiscales publiquen la información para afirmar y fortalecer estas creencias, y creo que esto es muy importante cuando empezamos a tratar los temas del secreto fiscal. Por eso creo que es el papel de la administración tributaria.

¿Qué es lo esto que significa en la práctica?. Significa que se debe publicar mucha información básica: cuales son los ingresos, cual es el número de contribuyentes, cuales son las tasas de cumplimiento, cómo está funcionando la administración tributaria, si se están logrando los programas a contribuyentes y también que la información sobre los contribuyentes descubiertos en situación de evasión, delincuentes, sean publicados. Esto también creo que es una sanción importante para reforzar la voluntad de los que sí pagan sus impuestos. También es importante que se tengan reglas bien claras para la reducción de multas y de sanciones.

Es importante no sólo que se publique esta información, es un tema al que quiero regresar, pero también que esta información sea accesible y que se publique regularmente y se actualize.

No solo es importante la existencia de la información, sino también cómo se obtiene este acceso a la información.

Ahora, ¿qué es lo que implica esto internacionalmente? Básicamente que ahora las administraciones tributarias ya se enfocan no sólo en cuánto están recaudando, sino en los resultados, en si sus contribuyentes están satisfechos, si están logrando mejorar el cumplimiento de impuestos.

Tengo unos ejemplos, básicamente muchos países y de hecho en todo el mundo, se están enfocando más en los resultados con los contribuyentes.

Chile es un ejemplo que quería mencionar, es importante porque creo que es uno de los líderes sobre este tema y también es muy relevante para México. Tiene uno de los sistemas más transparentes del mundo; el 90 por ciento o más del 90 por ciento de los contribuyentes, tienen que hacer una declaración de impuestos; está hecha en línea porque los sistemas de Hacienda pueden jalar toda su información, pueden hacer su declaración y entonces el contribuyente avala la operación “sí, está correcta”. Pero uno puede decir también: “no, esta información no es correcta”. Entonces, existe –básicamente- una seguridad de que realmente se conoce lo que están haciendo y provoca que la gente a su vez cumpla con sus obligaciones.

Ahora, a lo que quiero llegar, es al acceso a la información en México. México sí es uno de los países más adelantados en materia de acceso a la información en el mundo; pero no implica que ya todo esté hecho, todavía hay mucho por hacer, pero sí hay que reconocerlo, y las leyes en el cambio reciente a la Constitución son muy importantes para hacer efectivo este derecho, no sólo para tenerlo como un derecho vago, pero que existan las instituciones que lo respalden.

También, en los últimos siete años se ha reformado mucho el sistema tributario en México, poniendo mucha más información disponible, mejorando los sistemas, haciendo los procesos más eficientes y dando a conocer de esta manera al público, cómo están estos sistemas.

El Jefe de Gobierno hace poco estaba hablando correctamente de que el D.F. probablemente tiene uno de los sistemas más transparentes en todo México, y creo que es importante reconocerlo; mencionó el monto de solicitudes de información que han aumentado de 6 mil a 120 mil; en el portal ya hay mucha información que se publica, se publica la cuenta pública, los informes de gobierno, así como los informes trimestrales.

Pero lo que siempre me gusta hacer y lo cual es siempre importante recordar: ¿qué más se podría poner?.

Por ejemplo, yo diría, ¿qué pasa con...? Porque en un gobierno local los contribuyentes quieren ver qué es lo que les afecta, quién es el responsable en cada delegación sobre los gastos en el suministro de agua u otros servicios básicos.

Otra cosa importante que yo sugeriría, es que, por ejemplo, cuando exista mucha resistencia, o halla mucho rechazo a los impuestos locales, particularmente con el de la tenencia, se debe explicar el porqué de estos impuestos y también explicar que esos son impuestos que existen en casi todo el mundo, de alguna forma u otra. Esto es importante, porque esas son las cosas que refuerzan los contribuyentes.

La práctica internacional

Una novedad importante de los últimos años es que las autoridades tributarias se centran en los resultados (outcomes) en lugar de productos (outputs).

Entre las metas de resultados más comunes son:

1) medidas directas e indirectas del cumplimiento de los contribuyentes a través del manejo de riesgos.

2) medidas que reflejen la calidad de los servicios prestados a los contribuyentes y por los profesionales de la recaudación.

3) la reducción de la carga de cumplimiento de los contribuyentes.

4) medidas que reflejen el nivel de satisfacción del contribuyente, y la confianza en la administración tributaria

En la práctica, para poder enfocarse a estos resultados, se ha hecho uso de encuestas de satisfacción de los contribuyentes, la publicación de éstas y el intento de mejorar los resultados año por año.

El enfoque sobre la satisfacción de los contribuyentes es un reconocimiento que busca reforzar el contrato social entre ciudadanos y el estado, y al ser mas transparentes también aumenta la eficiencia del estado.

Y finalmente ¿qué quiero decir? Es importante que los datos que se presenten sean fácilmente entendibles, creo que eso fue algo mencionado por muchos de los ponentes.

No es suficiente poner muchos datos ahí; un ciudadano, por ejemplo, en Iztapalapa, no va a estar leyendo la cuenta pública, va a querer ver los detalles que le afectan, y creo que es importante y es la próxima etapa.

Y hay otra cosa: tienen algo muy bonito aquí en el D.F., muestran diario cómo son los ingresos, los gastos, la deuda. Yo creo que es una innovación excelente.

Pero por ejemplo vemos aquí que sí podemos ver los ingresos, eso lo tomé de hace un par de días porque eso fue cuando prepare la presentación, vemos los ingresos, pero desafortunadamente el gasto, el adeudo no está actualizado.

Ahora, probablemente sólo sea una cuestión técnica, pero es muy importante porque dará confianza a la gente de que sí se puede ver qué está pasando.

Lo mismo para los gastos por delegación. Es una idea excelente para que la gente pueda ver. Entonces, es importante que cuando se presente información, esta tiene que estar actualizada, porque cuando se deja de actualizar, se está mostrando que a lo mejor no hay seriedad, que no conviene o que hay un engaño. Estoy seguro de que este no es el caso, pero es muy importante para mantener la confianza en los ciudadanos.

Ahora, el tema final que quiero abordar: la transparencia y el secreto fiscal.

Vamos a ver en principio que la transparencia no implica que los ciudadanos privados no puedan tener privacidad en sus datos fiscales.

En casi todo el mundo hay una regla que dice que no se van a divulgar las declaraciones de impuestos, ni los montos de impuestos pagados por personas físicas. Las personas morales es otro asunto, porque ahí sí es muy común, de hecho, que sea obligatorio que las personas morales, que las empresas publiquen sus impuestos y sus estados de cuenta.

Pero la confidencialidad a veces no se extiende siempre a los que cumplen con sus obligaciones tributarias, y creo que también es un principio bastante bien establecido que en muchos países se publiquen datos de los grandes contribuyentes así como los de los morosos o incumplidores.

Entonces, ¿cómo podemos reconciliar esos dos principios? Pongo aquí una idea, basado en lo que hemos visto al principio.

Primero, que la transparencia requiere de confidencialidad, requiere dar seguridad a los contribuyentes acerca de la justicia e integridad del sistema.

Segundo, que hay que evitar cualquier sospecha o conflicto de interés o abuso de poder, pero que se respete la privacidad, particularmente cuando uno cumple con sus obligaciones.

Ahora, ¿qué sugiere esto? Que se tiene que evitar lo más posible que se hagan negociaciones con los deudores tributarios. Es mucho mejor diseñar reglas, porque hay situaciones como cuando hay adeudos que no se pueden pagar, o que hay una situación de quiebra de la empresa u otra razón, o que ya pasaron 20

años y nunca se puede cobrar. Bueno, se pueden crear esas reglas, entonces la Administración Tributaria puede decir: “estas son las reglas”, entonces ya no hay cuestión de negociación. Ese es el punto.

Realmente si se requiere de discreción, lo cual a veces sucede, entonces que se publique y se explique el porqué. Por lo menos tenemos una explicación, pero cuando son grandes los montos creo que sí sería normal identificar quiénes son los morosos.

Ahora, estos son principios normativos, son principios que siento que en una buena parte son consistentes con los principios que hablamos al principio, es importante informar a la gente de la integridad del sistema.

Conclusiones

- La transparencia es importante para fortalecer la participación ciudadana y para aumentar la eficiencia del gobierno.
- En materia tributaria es fundamental que el Estado y las autoridades fiscales publiquen la información para afirmar y fortalecer la confianza del ciudadano en la justicia del sistema.
- Se requiere de un esfuerzo continuo y instituciones para instrumentarse.
- La transparencia es más que proporcionar información – requiere que se presente de una forma accesible, que se conozca su existencia y que se mantenga actualizada.
- Finalmente la transparencia no es estática y siempre requiere de innovaciones.

Ahora, no soy abogado, ni puedo juzgar si las leyes en México permiten eso. Pero si me preguntan cómo, no como experto, porque en el Banco Mundial tendemos a ser más humildes porque no lo sabemos todo. Pero si me preguntan qué se debe hacer, yo diría que esos son los principios que se deben de aplicar y mejor que estén, obviamente, inscritos en la ley.

Finalmente, entonces ¿qué es lo que concluimos de todo eso? La transparencia sí es importante para fortalecer la participación de la ciudadanía y para aumentar la eficiencia del gobierno. Creo que es muy importante, que no sólo es un valor en sí, sino que mejora la calidad del gobierno.

En la cuestión tributaria lo fundamental es que el Estado esté reforzando la creencia en la justicia del sistema y reconocer que también la transparencia requiere de un esfuerzo continuo, no sólo poner información en el internet y decir: “ya lo hicimos” es suficiente, se requiere garantizar que la gente pueda encontrar esos datos y que estén actualizados.

La transparencia realmente requiere de recursos, de mantenimiento básicamente. Son como las carreteras, uno no construye una carretera y la deja ahí, y luego después de cinco años ya ves que hay muchos hoyos y no se puede pasar; se tiene que mantener. Igual con un sistema de transparencia, siempre tiene que mantenerse y siempre requiere de innovaciones, de pensar en nuevas formas de hacer las cosas.

Esto es básicamente lo que quería decir. Muchas gracias.

*Mtro. Ángel Trinidad Zaldívar**



** Es Comisionado en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, maestro en Administración y Gobierno por la Benemérita Universidad de Puebla, donde obtuvo mención honorífica. También es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), carrera que concluyó con un año de anticipación. Ha desempeñado distintos cargos en los que destacan el de Coordinador de Enlace Interinstitucional de la Presidencia de la República, asesor del Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal, delegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de los estados de Puebla y Morelos, asesor del Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de PEMEX- Gas y Petroquímica y, secretario particular del Director General de Liconsa. También fue docente de la Universidad Intercontinental y es conferencista de diversos foros nacionales e internacionales. Entre sus publicaciones destacan "Breviario para la reflexión", "La transparencia y el acceso a la Información como política pública y su Impacto en la sociedad y el gobierno" y "Descentralización, una asignatura pendiente".*

Muchas gracias. Antes que nada, a los organizadores gracias por su invitación a este importantísimo foro, además en este tan bello lugar.

Se me ha invitado a hablar de transparencia y política de ingresos, y me temo que tendré que empezar por un tema que se antoja ajeno pero que está en el centro de la discusión.

En efecto, hay que comenzar por preguntarnos si estamos en un verdadero régimen democrático o seguimos inmersos en un sistema autoritario, autocrático, unipersonal.

Si nos encontramos en el primero sí tiene sentido continuar con esta disertación. De no ser así, que todos en conjunto protejamos nuestros bienes porque el dictador en turno decidirá a quién le cobra qué, cómo y cuándo, y a quien, por ser parte de su corte o del grupo de aduladores que siempre lo rodea, les condona o les cancela las deudas.

Un régimen democrático procura, tal y como lo establece nuestra Constitución, ni más ni menos, en su artículo 31, fracción IV, que la contribución que deben aportar los ciudadanos para la manutención del propio Estado sea proporcional y equitativa -ya lo dijo el doctor hace un momento-, lo que significa, por un lado, que cada quien contribuya de acuerdo con su capacidad económica y, por el otro, no dar un trato diverso a lo que es igual, es decir, que dos supuestos fiscales iguales reciban un mismo tratamiento.

Así pues, la proporcionalidad y equidad tributarias son principios básicos en cualquier régimen democrático.

En otras palabras, la política de ingresos debe ser a tal punto diáfana que no deje lugar a dudas de cuáles serán las reglas tributarias y la garantía de que no habrá privilegios.

Otro principio fundamental, pero que apenas está tomando forma en nuestro sistema político es el de la rendición de cuentas; entendido esto como la obligación de dar una explicación y una justificación del ejercicio de las atribuciones que cada autoridad tiene encomendadas.

Sólo en los regímenes autoritarios los funcionarios en turno no tienen que dar ningún tipo de explicación de por qué sí o por qué no cumplieron con sus obligaciones. La oscuridad y el autoritarismo caminan de la mano.

Para quienes entienden la democracia como un mero acto procedimental, México vive hoy en un régimen democrático. Para quienes pensamos que más allá de las reglas para elegir a los gobernantes requerimos reglas para controlar esos gobiernos, mecanismos claros de participación ciudadana, acciones eficientes para evitar la impunidad y los privilegios. En fin, para aquellos que vemos en la democracia no la panacea que nos libra de todos los males pero sí el instrumento para generar una sociedad más equitativa, iguales oportunidades y que garantice el mismo trato para todos, entendemos que no hemos alcanzado aún el grado de nación democrática.

Tal y como afirma Alán Touraine, esta palabra democracia “ha servido hasta para legitimar regímenes autoritarios y represivos”. Por ello es preciso encontrar el verdadero significado de la democracia que, en palabras de Robert Dahl, es aquella que “se ocupa de los procesos por los que los ciudadanos comunes ejercen un grado de control relativamente alto sobre los dirigentes”. Todo esto viene a cuenta porque estamos en una encrucijada que nos coloca frente a la disyuntiva de creer o no que vivimos en un verdadero Estado democrático. La duda proviene de la cancelación de créditos fiscales, por nada más y nada menos que 74 mil millones de pesos que el Servicio de Administración Tributaria -mejor conocido como SAT- decidió hacer efectiva en un -podemos llamar- muy, muy selecto grupo de beneficiados.

“Una vez proclamada la igualdad de derechos seguimos en presencia de la desigualdad de fuerzas y por lo mismo son casi siempre intereses privados los que deciden los asuntos de Estado”

Maquiavelo y Montesquieu

Se ha dicho por ahí, se ha repetido intensamente una mentira de que estos créditos fiscales son créditos muy pequeños y que no importan más allá de 50 ó 100 mil ó 200 mil pesos por cada cancelación. Nada más falso. Con información publicada por el propio SAT, de manera un poco complicada por cierto, pueden ustedes encontrar en la página de internet que se cancelaron mil 729 créditos, entre 5 y 10 millones de pesos; se cancelaron 166 créditos, entre 25 y 100 millones de pesos, y 15 créditos, los más beneficiados de todos, entre 100 y 500 millones de pesos.

Cabe preguntarse: ¿es proporcional y equitativo que estos dilectos ciudadanos no paguen sus impuestos y gocen de cabal impunidad mientras otro grupo de ciudadanos ven con terror a la autoridad tributaria porque en cuanto se retrasan con un pequeño pago el fisco los señala y hasta encarcela?

Como bien decía el doctor hace un momento, el pago de los impuestos implica un contrato social, implica un esquema de equidad y que la administración sea justa. No tengo la menor duda que en éste, como en otros aspectos, no se cumple con la prescripción que nos dio Montesquieu hace ya muchos años, quien afirmaba que la fuerza de la ley está en que sea aplicable a todo el mundo. Es decir, en un régimen democrático la ley es pareja, se aplica sin distinguos; no basta, pues, que la ley diga que somos iguales si su aplicación es dispar.

En este sentido otro autor, Maurice Joly, a quien algunos de ustedes seguramente recuerdan por un libro muy interesante llamado “Diálogos en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu”, dice en un satírico libro denominado “El arte de medrar”, -muy propio para este caso-, que “una vez proclamada la igualdad de derechos seguimos en presencia de la desigualdad de fuerzas y

por lo mismo son casi siempre intereses privados los que deciden los asuntos de Estado”. Esto en una verdadera democracia no sucede. De nuevo pregunto: ¿estamos en una?

Por otro lado, cabe también preguntarse: ¿estará la Secretaría de Hacienda o el SAT cumpliendo con sus atribuciones, es decir, con sus obligaciones de cobrar eficientemente los impuestos?

Pero en fin, regresemos al origen del debate. Un ciudadano requirió información relativa a la cancelación masiva de créditos fiscales por 74 mil millones de pesos, el SAT negó la información; el solicitante recurrió esta respuesta frente al *IFAI*, quien después de hacer una ponderación de los derechos en tensión, que los hay, la protección de los datos personales y el acceso a la información, decide por unanimidad que dicha información debe ser pública. Los argumentos que esgrimió el Pleno del *IFAI* son diversos, pero me centraré particularmente en los dos más relevantes: interés público y rendición de cuentas.

Primer punto, interés público. Les decía que es innegable que aquí hay dos valores en tensión: la protección de los datos personales y la transparencia y el acceso a la información.

El SAT alega que los datos fiscales son datos personales y arguye también la supremacía del secreto fiscal por encima de la transparencia y que, derivado del Artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, esos datos nunca se pueden entregar porque son absolutamente intocables.

Veamos, empiezo por esto último. Las autoridades, el SAT, olvidan que el propio Artículo 69 da diversas excepciones, y dentro de ellas, una particularmente grave que dice que sí se pueden entregar datos personales, es decir, esta supuesta reserva absoluta que tanto alegan, no la hay, porque el citado artículo 69 dispone que “por acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público se podrán publicar los siguientes datos por grupo de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas”.

Esto, señoras y señores, sí es absoluta discrecionalidad. Que una sola persona, el Secretario de Hacienda en este caso, y no me refiero al Secretario de Hacienda

“la autoridad puede utilizar la información tributaria como arma persecutoria de los ciudadanos incómodos, de los que no se pliegan a sus deseos.”

de esta administración, sino al Secretario de Hacienda, sea éste quien sea el titular, en esta administración, en una anterior o en la que venga, decida esta situación y no un órgano colegiado, especializado y autorizado por una ley, como lo es el *IFAI*.

Dicen las autoras de un libro de reciente y de exquisita factura, que se presenta hoy por la noche y que, por cierto, una de ellas nos acompaña hoy aquí, que esta cuestión de que el titular de Hacienda pueda entregar o no cierta información fiscal, nos permite hacer una presunción iuris tantum, de que la autoridad puede utilizar la información tributaria como arma persecutoria de los ciudadanos incómodos, de los que no se pliegan a sus deseos. La información es reservada sí y sólo sí, claro, estamos de acuerdo con la autoridad; en el momento en que dejamos de estarlo, en ese momento podemos ser exhibidos en escarnio público.

Ahora bien, respecto de que se trata de datos personales y que por ello no se deben dar a conocer, vale la pena traer a la mesa dos asuntos:

Primero, el Supervisor Europeo de Protección de Datos Personales, -y si alguien sabe de datos personales y su protección son los europeos, que han padecido los excesos de la no protección-, considera que “se divulgarán los datos personales cuando así lo justifique un interés público superior, en tales casos, la institución o el organismo deberá especificar ese interés público y dar a conocer las razones por las que, en ese caso concreto, el interés público supera los intereses de la persona afectada”.

Segundo, a fin de entender cabalmente los alcances y límites de estos dos derechos fundamentales es momento de revisar cuál fue la *ratio legis* que siguió el Constituyente

Permanente al momento de reformar el Artículo 6° constitucional. Ese análisis, que se encuentra en el dictamen del Congreso, concentra el sentido teleológico de las adiciones a la Constitución, así pues en lo relativo a los datos personales el dictamen señaló que es perfectamente posible considerar que cierta información privada o datos personales que adquieran un valor público podrá ser divulgados, para lo cual se deberá realizar una cuidadosa ponderación en la que prevalezca el interés público.

Un ejemplo nos puede dar un poco de luz. En Costa Rica sucedió una cosa similar. Alguien pidió información de créditos cancelados, la autoridad negó la información, lo que obligó al ciudadano a llevar el asunto a la máxima instancia, es decir la Suprema Corte de Justicia de Costa Rica que determinó que esta “información, pretendida por el recurrente en cuanto al nombre de las personas y empresas declaradas como incobrables, la cantidad de dinero, etcétera, debe entregarse, ya que reviste de un evidente interés público”.

Pero, ¡hombre! Nos dirán que somos unos desconfiados de la autoridad, y sí, sí lo somos. Ya lo decía Benham “propondrán como una objeción contra el régimen de la publicidad que es un sistema de desconfianza, sin duda ninguna que es uno, ¿pero no va fundada toda buena institución política sobre esta base? ¿De quién será preciso desconfiarse más que de aquellos a los que se confiere una suma autoridad con grandes tentaciones de abusar de ella?”.

La desconfianza, por lo demás, se la han ganado a pulso. Uno de los argumentos de la autoridad, es decir el SAT, que esgrimieron en público y en privado, era que esos pobres ciudadanos ni siquiera sabían que se les había cancelado un crédito fiscal y que por lo mismo hacer públicos sus nombres lastimaría su honra. Sin embargo, de pronto, de la nada, aparece un grupo de ciudadanos presentando demandas de amparo que curiosamente son no sólo idénticas entre sí, si no que utilizan los mismos argumentos del SAT –cualquier mal pensado podría sugerir que ahí les hicieron sus demandas-. Entonces, estos a quienes les cancelaron ¿saben o no saben? ¿No les genera esto cierta suspicacia? Pero en fin, es probable que mi desconfianza sea patológica y no obedezca más que a alucinaciones mías.

“Lo más que podemos esperar es mantener los bajísimos niveles de captación que nos colocan por debajo de la media de países desarrollados.”

Finalmente, para concluir, el segundo argumento central de esta resolución del *IFAI* contra el *SAT* es el tema de la rendición de cuentas. ¿Qué significa rendición de cuentas? que las autoridades están obligadas a dar una explicación y una justificación de sus actos. Como afirma Andreas Schedler, el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Por lo tanto, con el fin de propiciar la rendición de cuentas gubernamental, los sujetos obligados deben otorgar acceso a documentos que permitan conocer la manera en que los servidores públicos ejercen sus atribuciones y poder así valorar el desempeño de los sujetos obligados.

¿Cuál es el único mecanismo en el que nosotros los ciudadanos de a pie, no privilegiados por estas cancelaciones masivas, podemos saber si la autoridad cobró eficientemente o no sus impuestos? Es decir, ¿cómo podemos alcanzar la verdadera rendición de cuentas y no sólo el acceso a la información? Teniendo esta información.

En este mismo sentido se han expresado Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, al afirmar que “el objeto de la rendición de cuentas de los agentes gubernamentales se da respecto al ejercicio de facultades, por lo que no puede haber supervisión o juicio sobre ese ejercicio sin información relacionada con las decisiones que toman las autoridades públicas en el ejercicio de sus atribuciones con los procedimientos que siguen para hacerlo y con los resultados que obtienen”.

Para concluir, sin una política de ingresos transparente y eficiente lo más que podemos esperar es mantener los bajísimos niveles de captación que nos colocan por

debajo de la media de países desarrollados, porque los ciudadanos se seguirán negando a pagar la parte que les corresponda en la medida en que sepan que el gobierno les cancela, que no es más que un eufemismo de, no sé, perdonar, condonar, como quieran ustedes verlo, a los privilegiados de siempre el pago de impuestos.

La confianza de un gobierno va en relación directa y proporcional a la transparencia de sus actos públicos. Estos 74 mil millones de pesos son una artera puñalada a la de por sí frágil credibilidad de la equidad de los impuestos. De los efectos colaterales mejor ni hablamos, porque el tiempo se me ha acabado y he decir que, en fin, he dicho esto un poco en voz baja porque como estamos negociando nuestro presupuesto es probable que en estos momentos si ya de por sí es raquítico y busca que la transparencia se cancele, pues pudiera ser que nos reduzcan otro poco más, pero pues, ni modo.

Muchísimas gracias. Muy buenos días.

*Dr. Luis Rosendo Gutiérrez Romano**



** Es doctor y maestro en Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra, donde se graduó con honores. También tiene una maestría en Desarrollo Económico local por la London School of Economics and Political Science. Se ha desempeñado en distintos cargos públicos en el ámbito federal y local como en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1993-1994) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1994-1995). Fue Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Gobernación (1999-2000); Subdirector Corporativo de Crédito y Operaciones de Financiera Rural (2004-2005). Además, en 2006, se desempeñó como consultor de las Naciones Unidas (CEPAL) para el tema de "Finanzas para el desarrollo". Asimismo, en ese año colaboró en la investigación "Aspectos socioeconómicos y decisiones de ahorro en microfinanzas", financiada por el Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social y dirigida por el doctor Alejandro Guevara. Actualmente es Tesorero del Distrito Federal.*

Muy buenos días. Además de saludar a todos los miembros del panel, con los cuales es un orgullo y un honor compartir esta mesa, quiero agradecer la invitación al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, particularmente al amigo y compañero de trabajo Oscar Guerra y al resto de los comisionados ciudadanos, a quienes les reconozco el trabajo arduo que han venido desarrollando para el establecimiento de esta agenda importante de transparencia; les reconozco también la organización de este importante foro y, cómo no, el coadyuvar con el Gobierno de la Ciudad en ser la primera entidad a nivel nacional en materia de transparencia.

Hablar de transparencia nos lleva a diferentes dimensiones conceptuales. Primero, cuando hablamos de transparencia en ingresos, ¿de qué es de lo que estamos hablando? Bueno, pues hablamos no solamente de la información que tiene que entregar el gobierno a los ciudadanos, sino también la información que tienen que acreditarse entre las diferentes dependencias del gobierno e, inclusive, entre los diferentes gobiernos.

La naturaleza de la transparencia en los ingresos tiene dos ejes fundamentales. Primero, el derecho mismo a conocer cuánto se percibe de los ingresos en la ciudad, cuánto se recauda en una ciudad en materia de ingresos; es un derecho que tenemos como ciudadanos. Y, segundo, muy importante -que ya se ha comentado aquí- es la rendición de cuentas. Los incentivos que se generan a partir de esta transparencia en la evolución y el seguimiento de los ingresos es fundamental en esta

materia; el seguimiento a los ingresos es primordial para ver cómo vamos a gastar en los programas sociales, en la competitividad de la ciudad, en la infraestructura, etcétera.

Es fundamental también preguntarnos sobre la capacidad que tiene el gobierno para recaudar. No nada más si el tesorero es capaz de recaudar o no, sino, además, si tiene las herramientas y la organización necesaria para llevar a cabo esta importante misión.

Tercero, detectar a través de la transparencia las posibles desviaciones específicas o actos de corrupción, que están muy relacionados al manejo de recursos y, sin duda, el tema de la corrupción político-electoral que se da en las políticas públicas, sobre todo, en el manejo de los recursos.

Permítanme detenerme en esto último, que a mí me parece fundamental cuando hablamos de recursos públicos, que es la corrupción político-electoral, y cuando hablamos de política de ingresos es muy importante que la transparencia nos permita identificar que no se esté en comportamientos atípicos; por ejemplo, en lo que tiene que ver con las acciones de fiscalización. Todos conocemos que en años electorales como que no le metemos muchas ganas a las acciones de fiscalización, a los embargos y, al contrario, abundan los programas de condonación de impuestos, de negociación de deudas, de no cobro de multas, etcétera; y la transparencia y este tipo de institutos de la información nos permiten limitar y eliminar, en algunos casos, este tipo de excesos.

Hay que decirlo, que en este gobierno de la ciudad, en esta administración no se ha aprobado ningún programa de condonación de impuestos al predial, en particular en el agua, salvo en casos extraordinarios; por ejemplo, debido a las lluvias de “El Arenal” en febrero pasado, tuvimos que hacer un programa específico para estas gentes, que se vieron afectadas por las lluvias atípicas. Pero no se han dado estos programas de regularización que tradicionalmente año con año se llevaban en los gobiernos anteriores, en donde mucha gente me llamaba, cuando tomé el cargo de Tesorero y me preguntaban: “¿Oye, tesorero, cuándo va a ser el próximo programa de regularización, para que no pague mi predial y aproveche para ahora que lo saques?”. Bueno, esta administración no ha llevado a cabo ninguno de estos programas.

“La transparencia nos ayuda a aumentar los ingresos de la ciudad, los contribuyentes están mejor informados y tienen una mejor actitud al pagar sus impuestos.”

En ese sentido, la transparencia nos ayuda a aumentar los ingresos de la ciudad, los contribuyentes están mejor informados y tienen una mejor actitud al pagar sus impuestos; reduce, sin duda, la evasión y la elusión fiscal; permite un mejor monitoreo y seguimiento a los ingresos y también alienta a la inversión en el sistema tributario, que es fundamental. No podemos dejarlo de lado, necesitamos seguirle invirtiendo para que pueda seguir generando importantes recursos.

Asimismo, fortalece la equidad fiscal; en la medida en que tenemos mayor información de los padrones fiscales vemos quién paga y quién no paga. Entonces, la transparencia nos ayuda a que todos paguen y se disminuye sustancialmente el número de evasores.

Ayuda a combatir la corrupción; la corrupción específica pero también la corrupción del sistema, y que el sistema político o el gobierno en turno se vea limitado a utilizar las diferentes políticas públicas fiscales para ganar o perder elecciones.

Apoya el fortalecimiento institucional, y creo que esto es muy relevante. En ocasiones, los gobiernos tienen diferentes agendas y prioridades y, a partir de la transparencia, vemos cuáles son las necesidades en los impuestos, en el desarrollo y en las capacidades del sistema tributario; se puede, desde abajo, a partir de las ONG's, a través de las diferentes coaliciones o grupos interesados en la materia, generar el establecimiento de nuevas prioridades y el fortalecimiento de organismos, como es el caso de la Tesorería del Distrito Federal.

Les comento que la ciudad ha seguido las mejores prácticas internacionales en el Distrito Federal, y gracias, otra vez, al Instituto de Información del Distrito Federal, se

ha hecho, en los últimos años, un esfuerzo significativo en materia de inversiones en tecnología de la información.

Uno de los puntos más relevantes es que sin tecnología de la información, no hay manera de avanzar en la transparencia y menos en materia fiscal.

Me parece que, en los últimos años, la ciudad ha avanzado considerablemente en esto, ahora voy a dar algunos ejemplos de ello.

Disponibilidad de la información a petición de parte, que hoy tenemos en la Ciudad de México en materia fiscal; la existencia de instituciones con facultades para obligar al gobierno a proporcionar toda la información que requieren los ciudadanos; el sistema efectivo de sanciones; los mecanismos de intercambio de información entre entidades gubernamentales, y también creo que el punto del Dr. Roland Clarke de institucionalizar la transparencia, no vale nada más crear por crear las instituciones, sino que tenemos que pensar en una agenda de largo plazo para no perder el terreno ya ganado.

Información de la Tesorería, en particular, en materia de ingresos que tenemos en internet. Hoy se puede consultar el Código Fiscal, la Ley de Ingresos y los informes trimestrales; ya lo decía el Dr. Roland Clarke, que vamos al día con la exposición de las cifras de ingresos, con los apoyos fiscales, con los ingresos por multas, etcétera.

Hay también información disponible a petición de las partes. Hay información muy específica, que sería muy complicado subirla toda al sistema, y tenemos información disponible, como, por ejemplo, el anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos, los calendarios mensuales de recaudación por concepto de ingreso o las tasas de recargo locales, etcétera.

Proyectos que fortalecen la transparencia, particularmente en el área de ingresos, una área en la que yo me desarrollo, que es la Tesorería. Comentarles que en esta administración se ha hecho un gran esfuerzo por integrar todas las bases que se tienen en la Secretaría de Finanzas, lo cual era un gran reto, un reto informático, un reto también administrativo porque tiene su costo.



**Naturaleza de la Transparencia
en Ingresos**

Derecho de los ciudadanos a conocer la
materia de ingresos.

Rendición de Cuentas
Evolución y Seguimiento de los ingresos.
Capacidad (Recurso humano, sistema,
etc.).

Desviaciones o casos específicos de
corrupción.

Corrupción Político-Electoral (PBC).

Hasta hace pocos años no se tenían integradas todas estas bases y no podía el Tesorero de la ciudad, a ciencia cierta, saber quién exactamente le debía el impuesto de predial o de agua o de nóminas, y tenía que hacer una serie de cruces manuales, que además le llevaban algunos días, con toda la posibilidad de complicarnos y tener errores en este tipo de cruces de todo tipo y con todo tipo de intenciones.

Entonces, el desarrollo de sistemas que nos permitan integrar las diferentes bases de datos que tiene la Secretaría es un gran avance para la transparencia. Vamos a poder conocer, a partir del próximo ejercicio, los principales deudores, dejando de lado aquellos que estén en juicio, aquellos que están en convenios de negociación de pago, y van a salir en los sistemas aquellos que tienen reducciones, aquellos que tienen subsidios, aquellos que están exentos.

Por ejemplo, ahora que estaba muy en boga el tema de la capitalidad, en los primeros días de debate me decían: “bueno, ¿cuál el costo de la capitalidad en materia de predial para todos aquellos inmuebles que están exentos?”. Por ejemplo, el caso de las embajadas, el caso de los templos y de las iglesias que tenemos en la ciudad, que están exentos de pagar el impuesto predial y, bueno, yo les decía: “denme dos o tres días para hacer mi análisis”, cuando debiera eso estar en una simple base de datos y con un teclazo poderles decir: “todos estos registros suman tal cantidad”.

Este tipo de avances lo tenemos ya prácticamente a la vuelta de la esquina. Iniciaremos el próximo ejercicio con un sistema integral informático para la Tesorería que, sin lugar a dudas, nos va a ayudar a ser mucho más transparentes y nos va también a permitir eficientar nuestras acciones de fiscalización y también -hay

que decirlo- reducir las molestias que hemos venido generando históricamente en los contribuyentes.

Está también el Programa de Modernización Catastral, que es verdaderamente importante, con 8 mil fotos aéreas de toda la ciudad, le sacamos fotos a los mil 492 kilómetros que tiene la ciudad. Desarrollamos una base de sistemas de hardware y de software para administrar todas estas fotos que sacamos y todo el censo de vivienda que llevamos en los últimos dos o tres años en la ciudad para actualizar toda la información de los dos millones de predios que tiene la ciudad. Eso nos va a permitir contar con un sistema que nos brinde transparencia sobre los planos manzaneros de todos los rincones de esta ciudad. También transparentar toda la información de los predios, fundamentalmente, la de las empresas; la de las personas físicas va a estar más restringida pero va a ser accesada vía internet por los contribuyentes a través de una clave de acceso, y nos va a permitir también, de nuevo, reducir los niveles de molestias que hay en la expedición de boletas, de que si no llegan las boletas, que si llegan por más, que si llegan por menos, y vamos a tener un mayor control en el cobro del impuesto predial.

El Sistema de Seguimiento a las Acciones de Fiscalización también es un sistema nuevo en la Tesorería de esta administración, que nos permite tener tiempos muy específicos para el seguimiento de las auditorías, de las cartas de invitación, de los requerimientos que mandamos a los contribuyentes y eliminar la discrecionalidad de la cual hablaba el Mtro. Ángel Trinidad, en donde se puede presentar que en algunos casos somos más estrictos que en otros.

Entonces, debiera ser por sistema que se sigan los mismos tiempos y las mismas pautas, en cada uno de estos procesos fiscalizadores.

Hoy ya realizamos el sistema de devoluciones. Cuando llegamos a la Tesorería no había un sistema para contabilizar cuánto le debíamos en devoluciones a los contribuyentes. Era verdaderamente complicado dimensionar el monto total de devoluciones que tenemos con los contribuyentes; hoy sabemos la cifra, son varios cientos de millones de pesos lo que tenemos en devoluciones para los contribuyentes. Pero gracias a este sistema se está agilizando el pago de devoluciones y esperamos, si es que la Asamblea Legislativa así nos lo



Importancia de la transparencia en los ingresos gubernamentales

Aumenta los ingresos

Los contribuyentes están mejor informados y, por tanto, tienen incentivos para cumplir voluntariamente.

Reduce la evasión y elusión fiscales causada por la existencia de paraísos fiscales.

Permite un mejor monitoreo y seguimiento de las capacidades del sistema tributario.

Alienta la inversión en el sistema tributario (“Gallina de los huevos de oro”)

Favorece una competencia leal entre países, regiones o ciudades.

Fortalece la equidad fiscal

Todos pagan.

Disminuye el número de evasores.

Obliga a los gobiernos a adoptar una política tributaria más justa.

Exige a los gobiernos a reforzar el marco legal y normativo de fiscalización, limitando los esquemas agresivos de planeación fiscal.

Reduce las posibilidades de “acuerdos inaceptables” entre corporaciones, autoridades y fiscalistas para minimizar el pago de impuestos.

Ayuda a combatir la corrupción

Casos Específicos

Corrupción Político-electoral

Apoya el Fortalecimiento Institucional

Enfoque Bottom-up o “Desde Abajo”

Establecimiento de Nuevas Prioridades en la Agenda.

Fortalece la responsabilidad y el actuar de la autoridad vis a vis la estructura.

permite, contar con un mayor monto de recursos para el siguiente ejercicio para eliminar los rezagos que hay en el pago de las devoluciones.

Dejaría yo en la mesa algunas reflexiones para el futuro, y que recojo a partir de algunos estudios que estuviémos revisando para esta presentación.

Primero, hasta qué punto la transparencia en el voto, por ejemplo, de los legisladores hoy en el Congreso limita las acciones responsables en materia tributaria; es decir, si tuviéramos un voto quizá secreto, y lo dejo simplemente en la mesa, tendríamos mucho mayor posibilidad de que los legisladores se aventaran a tomar medidas mucho más responsables en materia de ingresos, porque nadie quiere salir en la foto aprobando aumentos al IVA o aprobando aumentos a algún impuesto, más bien todos queremos salir en la foto diciendo que se elimina la tenencia o que se baja determinado impuesto u otro.

Segundo tema en la mesa: cuál es el impacto en la transparencia tributaria, en el gasto gubernamental. Por ahí ya hay algunos estudios en algunos “journals” de Economía y de Ciencia Política que demuestran que la transparencia en materia de ingresos está teniendo efectos en el gasto gubernamental, es decir, es un incentivo para que aumente el gasto gubernamental.

Y, bueno, eso lo vivimos todas las oficinas de ingreso, a mediados de año las áreas de gasto nos voltean a ver y nos dicen: “¿Cómo van los ingresos? para ver si puedo ampliar mi gasto”. Eso se vive.

Tercero: cómo la transparencia puede impactar en el índice de efectividad de las procuradurías fiscales. Al otorgarle nuestras armas con las que peleamos,

nuestros manuales, nuestros criterios, en ocasiones los abogados se las saben de todas-todas y es más fácil que le den la vuelta a los juicios que llevamos a cabo en las diferentes cortes.

Y cuarto, ya lo mencionaba el Dr. Roland Clarke, cuáles son los límites del secreto fiscal, también lo trataba el Mtro. Ángel Trinidad. Me parece que es un tema en el que tenemos que avanzar en los siguientes meses para ver de qué manera podemos evidenciar cuando un contribuyente no está al corriente con sus contribuciones y está cayendo en abusos, pero, al mismo tiempo, el gran reto de proteger su información fiscal, es lo que no podemos dejar de lado.

Esas serían reflexiones que yo dejaría en la mesa.

Termino convencido de que la transparencia deberá ayudar a redimensionar el papel del Estado mexicano. Sin lugar a dudas, la transparencia apoyará en la reducción de gastos superfluos en el que reiteradamente venían incurriendo gobiernos en nuestro país; pero también la transparencia deberá apoyar el fortalecimiento de las áreas de gobierno en donde es preciso invertir.

Me parece que cuando hablamos en materia de ingresos tenemos que entender lo que decía Edmund Burke, un politólogo inglés, “a partir de los ingresos se mide la fortaleza de un Estado”.

Esta es una área en la que, tanto a nivel federal como a nivel local, y lo digo también por el resto de las entidades, deberíamos invertir en los siguientes años para recaudar un mayor nivel de ingresos que pudiera redituar en los programas sociales, en la competitividad de las entidades, en la infraestructura, etcétera.

Quedo a sus órdenes. Muchas gracias.

*Dra. Gabriela Ríos Granados**



** Es doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca, España. Es profesora de la asignatura Contribuciones sobre bienes patrimoniales en el posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y de la asignatura sobre infracciones y delitos fiscales en la Universidad Iberoamericana en Puebla; además imparte cátedra en diversas universidades de la República Mexicana. También ha impartido conferencias y seminarios sobre el tema fiscal. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (nivel I) y es integrante de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados. Entre sus publicaciones destacan tres capítulos para el Manual de derecho tributario; es coautora de Autonomía universitaria y financiamiento; coordinadora de Conceptos de reforma fiscal y autora de Transparencia, acceso a la información tributaria, y de treinta artículos de investigación. Actualmente se desempeña como investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.*

Muy buenos días. Es un privilegio estar aquí en este auditorio, en este bello recinto. Agradezco la invitación que me hiciera *InfoDF*.

Hoy estamos de plácemes porque, en efecto, como comentaba el señor Comisionado Ángel Trinidad, presentaremos un libro que nos llevó a cabo tres años de investigación, primeramente, con una investigación que nos encargaron por parte del *IFAI*, a la doctora Issa Luna Pla y a una servidora.

Y, posteriormente, de ese estudio que hicimos, precisamente, el nivel de acceso que tienen los contribuyentes sobre sus contribuciones y sobre todo lo que es el mundo del ámbito tributario, surgió la inquietud por la doctora Issa Luna y de mi parte por generar un libro, un libro que tuviera andamiaje doctrinario, conceptos básicos y enlazar lo que es el tema del sistema tributario y su acceso a la información.

Y es así que, precisamente, hoy en la tarde, aprovecho para hacerles una atenta invitación, en el Fondo de Cultura Económica, en la librería que se ubica en Miguel Ángel de Quevedo, "Octavio Paz", donde haremos la presentación de este libro "Transparencia, acceso a la información fiscal y el secreto fiscal, desafíos en México", publicado en coedición con el *IFAI* y el Instituto de Investigaciones Jurídicas". Nos acompañarán en la presentación el doctor Sergio López Ayllón, el Comisionado Ángel Trinidad y Enrique Calvo Nicolau por parte de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados.

Hago la promoción de este libro porque es la primera obra monográfica que tenemos en el tema en México, y es muy importante difundir el conocimiento y creo que abordamos temas muy importantes y, sobre todo, la problemática en que nos enfrentamos los contribuyentes de a pie, que pagamos nuestras contribuciones y que nos encontramos con exenciones, condonaciones, cancelaciones y que no sabemos si esas exenciones fueron debidamente motivadas por parte del Legislativo, si responden realmente a fines extrafiscales o responden a finalidad fiscal, porque no hay un mínimo para pagar contribuciones, porque en efecto se respeta el mínimo exento o, mejor dicho, responden a ciertos privilegios. Privilegios que gozan ciertos grupos de presión, por ejemplo, las radiodifusoras o casos documentados en este libro, casos en donde es necesario transparentar, porque todos lo que pagamos contribuciones nos encontramos en una diferencia de trato ante la ley.

El primer caso paradigmático y que ha causado mucha controversia es, precisamente, el que en la resolución que emitió el Mtro. Ángel Trinidad, en el que le solicita a través de una recomendación que hace el *IFAI* al *SAT*, dar y conocer los nombres y apellidos de los contribuyentes beneficiados por la condonación por esos 74 mil millones de pesos; cuestión que, en efecto, no es pecata minuta.

Es así que ¿cómo hacemos este acercamiento al tema? Yo les puedo comentar que dentro de mi ejercicio profesional, hace diez años o un poquito más trabajaba como Fiscal Especial en la Procuraduría General de la República y veía, en efecto, en la Subprocuraduría, cuando estaba el licenciado Madrazo y mi jefe era Alfonso Navarrete Prida y actuábamos como fiscales especiales, veíamos asuntos de defraudación fiscal.

Dentro de nuestras facultades o de nuestras obligaciones teníamos que elaborar informes, estadísticas sobre estos delitos, sobre la relevancia de estos delitos. Y así observaba yo que antes y, bueno, no ha cambiado mucho la panorámica desde aquel entonces, que frente a una alta evasión de impuestos en México, frente a nuestros socios de la *OCDE* tenemos alrededor del 12 por ciento del *PIB* de recaudación por ingresos tributarios, vemos que si nos vamos a las estadísticas de la *PGR*, encontramos muy pocos delitos en materia de defraudación fiscal que son perseguidos y que llegan finalmente a sentencia firme.

“Existe un alto índice de evasión de impuestos y existe una gran economía informal en México.”

Por ejemplo, vemos que el índice de delitos fiscales es del 1.82 por ciento. Decimos: ¿qué pasa aquí? Son facultades realmente de investigación por parte de la *PGR*, pero es coadyuvante a la Secretaría de Hacienda, a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Vemos que aquí existe realmente un problema de coherencia, si vemos que existe un alto índice de evasión de impuestos y que existe una gran economía informal en México, por circunstancias de la crisis económica, y vemos que el índice de persecución por delitos en materia tributaria, ya sea por evasión fiscal equiparable o evasión fiscal genérica como tal o por contrabando o contables es mínima son parte de las facultades que debe ejercer la Procuraduría General de la República, y su coadyuvante, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien tiene toda la información.

Es así que empieza como la primera inquietud que tengo, empieza a germinar estas preguntas y tratar de hacer el enlace porque no había, y hasta la fecha no hay estudios empíricos en los que efectivamente podemos corroborar esta información.

En un primer estudio en el 2007 que entregamos al *IFAI* sobre la equidad al acceso a la información, nos dimos cuenta que la mayoría de las preguntas que se hacía al *SAT* por parte de contribuyentes, el *SAT* argumentaba que su respuesta estaba fundamentada en el Artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, que es el que preserva el secreto fiscal; sin embargo, nunca motivaba su resolución, y en algunas ocasiones decía: “no, por daño”, pero eso no es argumentar.

Entonces se iba el ciudadano que solicitaba la información ante el *IFAI* y metía el recurso de revisión y resulta que el *IFAI* en todos y uno de los recursos confirmaba

la resolución del SAT. Y es hasta, precisamente, la resolución del Mtro. José Ángel Trinidad, en el que, en efecto, se le solicita, por una recomendación, dar a conocer los nombres y apellidos.

Entonces, vemos que sí, por una parte el SAT no está cumpliendo con su obligación de motivar su acto administrativo, haciendo precisamente lo que se conoce, un control de ponderación, si hay un probable daño, a través de esas pruebas de daño o de interés público.

Posteriormente, de este estudio empezamos a hacer una investigación empírica la doctora Isa y yo, y acudíamos informantes calificados, entre ellos especialistas en materia fiscal, tanto funcionarios como abogados practicantes, y ellos identificaban plenamente: secreto fiscal igual a derecho a la intimidad, pero realmente no sabían cuáles eran los límites del secreto fiscal o qué era lo que resguardaba el secreto fiscal.

En muchos de los casos no había interés, no le importaba a la gente este tema, si no fuera por gente versada en materia tributaria finalmente, se da esta resolución por parte del IFAI.

Por otra parte vemos que existen múltiples comunicados de prensa por parte del SAT que dan a conocer nombres y apellidos de los presuntos defraudadores del fisco, sin aún haber sido oídos y vencidos en juicio. Ahí la propia autoridad está vulnerando el secreto fiscal, a través de sus comunicados de prensa.

¿Por qué? Porque el secreto fiscal contiene nueve excepciones para dar a conocer a los ciudadanos, para poder intercambiar esta información, y estas excepciones operan frente a las autoridades, por ejemplo, cuando hay indagatorias por presunta comisión de delitos, obviamente la autoridad fiscal está obligada a dar esta información a la Procuraduría General de la República, o cuando existe un tratado de intercambio de información, como se estableció en el Código Fiscal de la Federación, es un acuerdo firmado por el Secretario de Hacienda frente a otros países, o cuando hay un juicio en materia laboral o un juicio en materia familiar, donde solicita información el juez familiar para pensiones alimenticias.

“Los buró de créditos se ven otorgados un trato equitativo, como autoridad, siendo que son personas, no son autoridades, son privados, son particulares.”

Son muy puntuales las excepciones, y se hacen de autoridad a autoridad. Hay un flujo importante de información tributaria entre las autoridades, tanto nacionales como extranjeras, salvo una excepción que opera hacia las sociedades, los buró de crédito; estas sociedades, por mandato de ley, sí se les da a conocer los créditos que son declarados firmes ante estas sociedades por una cuestión de confianza en el mercado. Entonces, a estas sociedades de información crediticia, los buró de créditos se ven otorgados un trato equitativo, como autoridad, siendo que son personas, no son autoridades, son privados, son particulares.

También contamos con otra excepción al secreto fiscal, que no está regulado en el Código Fiscal de la Federación, pero que está regulado en la Ley de Ingresos de la Federación, cuando se tratan de donatarias, se dan a conocer nombres y apellidos de las personas morales o personas físicas que hacen las donaciones y de los que reciben las donaciones, por una cuestión, precisamente de una mejor gestión de las contribuciones.

Pero frente a ello no hay ningún flujo de información para los ciudadanos. Si ustedes van y hacen la solicitud ante el SAT: “yo quiero saber cuánto paga mi vecino por impuesto sobre la renta”, no le van a dar la información, “o cuánto genera o cuánto se le exenta”, tampoco les dan la información.

Como ejemplo, vamos a ir a un caso muy práctico, se interpuso un amparo en revisión. El amparo en revisión es el 1418/2006, en el caso de los derechos, la exención por derechos por el uso del espectro radioeléctrico.

En este caso se fue *DIPSA* a este amparo porque tenía un trato inequitativo, no se le otorgaba esta exención. Cuando uno como abogado revisa a qué responden estas

exenciones resulta que el legislador en su momento no motivó el acto legislativo, es decir, no dijo a qué respondían estas exenciones, si respondían a un fin extra fiscal para mejorar la competitividad, algún artículo de lo que se conoce como la cuestión económica, o bien a un fin fiscal, que carecían realmente de la actitud de pago de contribuciones. No, sencillamente el legislador omite decir a qué responde, qué motiva dar esta exención.

Ante estos casos es importante conocer nombres y apellidos de los que disfrutan de estas exenciones, porque puede ser que se haya hecho lobby; digo, no quiero ser abogado del diablo, pero sí hay que desconfiar, que estos grupos de poder hayan acudido ante el Poder Legislativo para que se les otorgaran estas exenciones, que realmente no tienen razón de ser y no son constitucionales, y sí están en la definición de los que dice Gritzote, en verdaderos privilegios y que atentan contra la Constitución.

Es así que en este libro -que les comento- hemos abordado todo lo que son los límites del secreto fiscal, en qué momento se tienen que dar a conocer, en qué momento no. Documentamos casos prácticos, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos que cuando se abrió el secreto fiscal, en ciertos casos en lugar de incrementar la confianza de los contribuyentes operó de forma inversa. Pero también documentamos el caso de Chile y el caso de Costa Rica.

Es así que nosotros hemos insistido en que se abra el secreto fiscal hacia los contribuyentes en los casos donde existen facultades discrecionales por parte de la autoridad fiscal, ya sea en el ámbito federal o en el local, por ejemplo, y no quiere decir que las facultades discrecionales sean arbitrarias, sino que sí se les da ese ámbito de discrecionalidad por parte de la ley, y en estos casos podría ser, como lo comentaba el Tesorero del Distrito Federal, el caso de condonaciones o en el caso de las cancelaciones, que la cancelación, haciendo un estudio jurídico sobre este tema, no es una condonación, pero al final del día no se les va a cobrar a las personas que se les cancelaron los créditos porque se tienen que reactivar.

Son facultades discrecionales que tienen que estar bajo la lupa del ciudadano contribuyente que paga sus contribuciones a tiempo, porque entonces resulta que esos contribuyentes morosos son beneficiados frente a los que pagamos, y hay un trato inequitativo.

Entonces, vemos que debe de operar transparencia, debe de imperar el interés público cuando revisiten facultades discrecionales como condonación, como cancelación, como sobreseimiento en delitos fiscales, por ejemplo, hay que conocer nombres y apellidos.

“El deber es armonizar (estas) normas y, en efecto, uniformar los criterios para dar y no dar a conocer los nombres de los contribuyentes que han o no pagado las contribuciones.”

Y también otro tema que vemos es el problema de la armonización de las leyes, de las leyes en general, porque por una parte vemos que el Código Fiscal de la Federación establece que los datos confidenciales son reservados y a la luz de la Ley de Transparencia Federal son clasificados como confidenciales. Entonces, no se ha armonizado el Código Fiscal de la Federación frente a la nueva ley.

Y vemos, por ejemplo, que también se dan a conocer datos personales a través del Registro Público de la Propiedad o a través de la *CURP* o a través del *RFC*.

Creo que el deber es armonizar estas normas y, en efecto, uniformar los criterios para dar y no dar a conocer los nombres de los contribuyentes que han o no pagado las contribuciones.

Quisiera nada más comentarles que para abrir el secreto fiscal se puede hacer por dos formas: ope legis, por mandato legislativo, que el propio legislador considere cuáles son los casos de interés público, como en el caso de las donatarias, que debe conocer el ciudadano y cuáles no; o si no, a través de un control de ponderación o que lo hace, ya sea o que lo hizo el *IFAI*, como en el caso de los créditos fiscales cancelados, en donde se ponderan derechos en conflicto, el derecho a la información y el derecho a la reserva de datos personales.

¿Cuál es el interés que debe prevalecer si existe una cancelación de créditos fiscales, si existe una condonación, si existe un sobreseimiento o existen exenciones por parte del legislador?

Creo que aquí, en todo caso, sí debe de imperar el tema de interés público. Sin más, pues espero que les haya sido entretenida la breve charla que les he dado, no sin dejar de reiterar mi agradecimiento por participar en este evento tan importante y que nos puede imponderar a todos los ciudadanos que creemos en la democracia.

Muchísimas gracias.

*Dr. Ernesto Revilla Soriano**



Muy buenos días, antes que nada, quiero agradecer de manera muy especial al *InfoDF*, a Oscar Guerra y a todos los comisionados ciudadanos por esta invitación. De parte de la Secretaría de Hacienda y más particularmente de la Subsecretaría de Ingresos, es un placer y un honor estar en este foro de transparencia de la política de ingresos.

Lo primero que nos debe llamar la atención, antes de entrar a los detalles, de la transparencia de la política de ingresos es que haya un foro dedicado, precisamente, a este lado de la política fiscal que son los ingresos y no el gasto.

Tradicionalmente uno piensa o cuando se le pregunta a un ciudadano, a la gente en la calle qué piensa de la transparencia en el ejercicio de la política fiscal, es usualmente por el lado del gasto, a qué se dedican los recursos públicos, los programas federales, los subejercicios, todos los temas que hemos visto en la prensa, pero pocas veces nos detenemos a pensar en el otro lado de la ecuación que es de dónde vienen los ingresos del gobierno, ya sea federal, estatal o municipal.

Por eso debemos ampliar el enfoque, sin duda, como se ha hecho en este foro, a través de las extraordinarias presentaciones de mis colegas panelistas, en el lado del origen de los recursos y no solamente en el lado de los destinos.

Aquí es muy importante, damos cuenta de que una mayor transparencia en la política impositiva, en la política

** Estudió la licenciatura en economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el doctorado en economía en la Universidad de Chicago. Ha impartido diversos cursos de economía en la Universidad de Chicago y en el ITAM, en donde actualmente imparte la cátedra de macroeconomía avanzada. Fue Director General en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y previamente fue Economista del Banco Mundial para el Este Asiático. Actualmente es Coordinador de Asesores del Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

de ingresos no nada más es un fin en sí mismo, sino un medio que nos va a llevar a tener una política recaudatoria con mayor equidad y con mayor eficiencia, y esas dos partes son particularmente importantes en un país en el que debemos de fortalecer nuestros ingresos públicos.

Con mayor transparencia llegaremos a una mayor equidad, porque podemos saber, precisamente, como hemos debatido tanto hoy, quiénes están pagando impuestos, en qué proporciones los están pagando, cuál es el efecto o la incidencia de los impuestos en los diferentes agentes, quiénes no están pagando impuestos porque están en el sector informal o fuera de la base impositiva, etcétera.

Pero asimismo, no solamente va a ser una política impositiva con mayor equidad, sino con mayor eficiencia, porque como bien dijo aquí el Comisionado del *IFAI*, sin una política con mayor transparencia no podemos esperar recaudar más impuestos y pedirles a los votantes mayores recursos si no saben qué están haciendo con sus recursos.

Así es que este proceso de transparencia en la política impositiva debe ponernos a pensar, debemos ampliar la visión no solamente por el lado del gasto -como he dicho- sino por el lado de los impuestos y es precisamente en los temas que discutimos hoy.

Me gustaría darles un breve panorama de cómo ha avanzado el gobierno federal en la transparencia en la política de impuestos, siempre considerando que la transparencia no es, por supuesto, un atributo binario, o se es transparente o no se es, sino un proceso continuo en el que hemos avanzado. Como ya dijo Roland Clarke, México, sin duda, sobresale de los países de Latinoamérica en transparencia, aunque todavía falta, por supuesto, mucho por hacer.

Muy brevemente, como saben la política impositiva, ya sea en el Gobierno del D.F., en un municipio, el Gobierno Federal, debe pasar necesariamente por tres fases: la fase de preparación y de diseño de la política impositiva, la fase donde efectivamente la ejercemos y recaudamos los impuestos y, finalmente, la parte de revisión o evaluación de la política impositiva.

En el Gobierno Federal, si ustedes recordarán, hace muchos años en todo este proceso de ya dos décadas que hemos vivido de transparencia, pues antes se



La transparencia y la política de ingresos

Los debates y esfuerzos de transparencia se suelen centrar en el gasto gubernamental. Sin embargo, es fundamental ver también el lado de los ingresos del sector público.

“Saber de dónde vienen los ingresos públicos y qué se hace con ellos”.

Es fundamental ampliar el enfoque no sólo al destino, sino también al origen de los recursos.

No se puede lograr una mayor recaudación sin mayor transparencia.

Mayor transparencia implica mayor equidad, legitimidad y representatividad.

Asimismo, un sistema impositivo transparente es más eficiente.

La transparencia en la política pública es un proceso continuo, no un atributo binario.

La política de ingresos a nivel federal ha evolucionado en una trayectoria de mayor transparencia y rendición de cuentas.

mandaba la Ley de Ingresos al proceso legislativo, se conocía poco de los parámetros de la Ley de Ingresos, cómo se diseñaba el marco macroeconómico, finalmente se aprobaba y quedaba fija para todo el ejercicio.

Ahora el proceso de preparación de la política impositiva comienza desde mucho antes con la preparación de nuevos documentos, como son los pre-criterios de política económica, que traen todo el marco macroeconómico y las variables sobre las cuales estaremos discutiendo la política impositiva, los criterios generales de política económica y toda esta discusión que acabamos de vivir apenas el mes pasado sobre la política de ingresos, y los grandes avances, que no vale la pena detallar uno por uno. Recordarán cómo el precio del petróleo era una variable oscura que los ciudadanos y los demás participantes del proceso no sabían cómo se ponía, ahora existe una fórmula en la Ley de Presupuesto que tenemos que cumplir y que nos da mayores parámetros de transparencia en la elaboración de la *LIF*.

¿Qué pasa durante el ejercicio? Antes era muy difícil evaluar la política impositiva durante el ejercicio aún más con informes trimestrales; revisando un poco los informes de finales de los 90's, vi que tenían 50 páginas, no eran muy detallados, mientras que ahora tenemos informes mensuales de recaudación, informes trimestrales con más de 5 mil hojas, si uno considera los anexos, y todo un proceso de fiscalización por parte de los órganos internos de control del propio Ejecutivo y de la Auditoría Superior de la Federación.

¿Qué pasa al final cuando ya pasó el ejercicio y ya estamos en uno nuevo? Antes publicábamos la cuenta pública y no pasaba mucho más que eso, y ahora estamos obligados a publicar un análisis de incidencia de cuál es la distribución

del pago de impuestos, por decirles, de hogares y por personas, cuál es el presupuesto de gastos fiscales. Precisamente, ha avanzado muchísimo el debate de cuáles son las exenciones que se incluyen en nuestros impuestos, en IVA e Impuesto Sobre la Renta y en algunos otros gravámenes, cuáles son los tratamientos especiales, excepciones, exenciones, tasas diferenciadas.

Todo esto sumado a la información que ahora utilizan organizaciones civiles y académicas y que precisamente nos permiten estar en un foro como hoy discutiendo datos duros sobre la política fiscal, que hace algunos años hubiera sido bastante más difícil.

Este proceso, por supuesto, el antes, durante y después de la política impositiva está acompañado siempre de un proceso continuo de solicitudes de información, como las que ya hemos discutido particularmente en este foro.

Solo decir aquí que la Secretaría de Hacienda es la tercera dependencia que más solicitudes de información ha recibido desde 2007, de acuerdo a los datos publicados por el IFAI es sorprendente. Es sorprendente el interés que hay, por supuesto, de los ciudadanos, de los académicos y de otros agentes en la política fiscal, no solamente en la parte de gastos, sino en la parte de ingresos, y a la fecha es la dependencia con el porcentaje más alto de solicitudes con respuesta terminal.

Apenas en el 2009 se recibieron más de 3 mil 300 solicitudes de información, con un porcentaje de 94 por ciento de atendidas aunque, por supuesto, están las más interesantes, como las que discutieron el Comisionado y la licenciada con respecto a la solicitud del SAT.

Sin entrar más a detalle, ese es un tema que por supuesto nos detendrá y nos interesa a todos los ciudadanos y funcionarios, cómo se dirime esa tensión que hay entre el acceso a la información y el secreto fiscal, que es precisamente el debate que se está dando en estos momentos, y que por las vías en las que se está realizando, debatiremos y estaremos todos pendientes de su solución.

Por último, como reflexión final, queda claro que este proceso de transparencia -como dije al principio- no es que ya digamos que por fin el Gobierno

Federal es transparente o no, el Gobierno del D.F. es transparente o no, sino que es un proceso en el que todos vamos avanzando continuamente hacia una mayor transparencia.

Queda claro que el Gobierno Federal no es el único orden de gobierno que hace política impositiva; el ciudadano paga predial a su municipio o al Distrito Federal, paga la tenencia a su estado, paga IVA e ISR al Gobierno Federal, y todos estos órdenes de gobierno debemos transitar hacia una mayor transparencia, y aquí mencionar la reforma constitucional del 2008, que nos llevará a homogeneizar la contabilidad de todos los órdenes de gobierno, hacer reportes financieros y contables estandarizados, entre todas las entidades federativas y el Gobierno Federal, y esto sin duda contribuirá a fortalecer la transparencia.

Reflexiones y siguientes pasos.

El incremento en la transparencia en la política económica, y particularmente en la política de ingresos, requiere de un constante proceso de revisión, evolución y mejora.

La mayor transparencia a nivel federal debe ser acompañada de mayor transparencia de entidades federativas y municipios, no sólo en el ejercicio del gasto sino también en sus políticas de ingresos.

Las reformas a la Constitución de mayo del 2008 y la Ley General de Contabilidad Gubernamental establecen el marco para avanzar en la armonización contable, la transparencia y la fiscalización.

Una mayor transparencia en la política de ingresos del Gobierno Federal nos permitirá transitar hacia un sistema impositivo más equitativo y eficiente. Particularmente ante los retos en materia de ingresos que debemos enfrentar hacia el futuro.

Por último, la transparencia, y ya lo dijo Roland Clarke, y con eso terminaría yo, no es un fin en sí mismo, es el medio que nos permitirá hacer una mejor política pública, ya sea de impositiva, una política de gasto, política social, etcétera, que tiene como fin último el mayor bienestar de los ciudadanos.

No olvidemos en todo este foro, esta transparencia como un medio, nos llevará precisamente a eso.

Y, agradecemos una vez más la invitación, y estamos a sus órdenes. Muchas gracias.

PANEL 2

Transparencia y Política Presupuestaria en México

DRA. HELENA HOFBAUER BALMORI
MTRO. LUIS FONCERRADA PASCAL
LIC. BENJAMÍN HILL MAYORAL
LIC. MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ
LIC. JESÚS ORTA MARTÍNEZ

4 Seminario Internacional
TRANSPARENCIA
en las políticas económicas y sociales



Mtro. Luis Foncerrada Pascal, Lic. Jesús Orta Martínez, Comisionado Ciudadano Jorge Bustillos Roqueñi, Dra. Helena Hofbauer Balmori, Lic. Benjamín Hill Mayoral, Lic. Miguel Pulido Jiménez.

*Dra. Helena Hofbauer Balmori**



Quisiera darles una perspectiva muy breve sobre los esfuerzos que se están haciendo a nivel internacional en materia de transparencia presupuestaria.

Y para ponernos en contexto un poco, quisiera darles la perspectiva de qué es lo que hace la organización con la que yo trabajo, el “International Budget Partnership”, que tiene oficinas en Washington, México, la India y Sudáfrica. Trabaja con organizaciones ciudadanas en cien países alrededor del mundo, fortaleciendo sus capacidades de fiscalizar el gasto público, incidir en las prioridades reflejadas en ese gasto público y vigilar que el gasto se ejerza de manera adecuada.

** Es gerente de Innovación y Desarrollo de Relaciones Estratégicas, Internacional Budget Partnership, Chile. Estudió Relaciones Internacionales en el Colegio de México y tiene un Master en Estudios de Paz Internacional en la Universidad de Notre Dame. Ha trabajado en el tema de análisis presupuestarios en distintas áreas como las de la salud, presupuestos con sensibilidad de género y transparencia. También ha trabajado en temas de refugiados y derechos humanos en México. De igual forma ha realizado distintas publicaciones en estos temas como el libro *Para el libro Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas* y coordinó la investigación “Género y Presupuesto”. En 2007 se unió al Proyecto Internacional de Presupuesto en México como Directora de Desarrollo Social. Asimismo se encarga de la Iniciativa Presupuestaria de la Sociedad Civil, en el contexto del Proyecto Internacional de Presupuesto y del Fondo Monetario Internacional.*

Además esta institución evalúa la transparencia presupuestaria de manera periódica e integra la base de datos más amplia que hoy por hoy existe en términos de transparencia presupuestaria a nivel internacional.

Y por medio de éste y otros esfuerzos se articula una red de organizaciones dedicadas a la transparencia, a la participación y a la rendición de cuentas.

De los esfuerzos globales que vale la pena distinguir en este contexto de incidencia ciudadana en el tema de transparencia presupuestaria, destaca, antes que nada, la encuesta de presupuestos abiertos. Esta encuesta que se publica cada dos años evalúa la disponibilidad al público y la integralidad de la información en ocho documentos presupuestarios básicos, que van desde el anteproyecto de presupuestos públicos hasta la propuesta que se envía al Poder

Legislativo, el presupuesto aprobado, desde luego, la revisión de medio año, los informes durante el ejercicio, la cuenta pública, los reportes de auditoría, etcétera.

Partiendo de estos ocho documentos básicos, en el 2010 acabamos de publicar los resultados de la encuesta de presupuestos abiertos para 94 países, tratando de identificar claramente aquellas mejores prácticas que se distinguen por sentar el tope máximo al que hemos llegado en materia de transparencia presupuestaria y tratando de articular también algunas redes regionales, algunas actividades y agendas regionales con respecto a temas que son fundamentales en América Latina o en África o en Asia.

Lo que nos ilustran los resultados de la encuesta de presupuestos abiertos, es que el estado de la transparencia del gasto público alrededor del mundo es deplorable.

Esta gráfica nos demuestra el grado de transparencia de mayor a menor a lo largo y ancho del mundo. Y tenemos en la punta, con 92 puntos, a Sudáfrica, seguido por Nueva Zelanda, el Reino Unido, Francia, Noruega, Suecia y Estados Unidos, que son todos aquellos que están marcados hasta arriba en azul y que tienen buenos niveles de transparencia presupuestaria.

México está en medio, en realidad estamos muy por debajo de Chile, Brasil y Argentina, a la par de países como Guatemala, Costa Rica y, eso sí, muy por arriba de aquellos que están en pésimas condiciones.

Entonces, básicamente, ¿cuál es el problema? Que no toda la información que se debería de poner a disposición del público se pone a disposición de éste de manera puntual, fácilmente accesible y en tiempo y forma.

Otro de los esfuerzos globales que se han hecho en materia de transparencia presupuestaria ha sido la campaña “Pregúntale a tu gobierno”. En esta campaña, con las contrapartes que tenemos en 80 países, les planteamos seis preguntas muy concretas a gobiernos nacionales en torno al gasto público.

Eran preguntas concretas socialmente relevantes como, por ejemplo, cuánto se está gastando en la capacitación de parteras, cuántas parteras se están

“Si bien, México contestó todas las preguntas, sólo entregó información completa para una de ellas, pero por lo menos contestó las demás preguntas, aunque sea de manera incompleta.”

capacitando, cuánto se está gastando en la protección del medio ambiente, etcétera. Estas seis preguntas estaban relacionadas con los objetivos del milenio y como tal queríamos tener un corte de qué es lo que los gobiernos nos pueden decir sobre sus esfuerzos en torno al cumplimiento de los objetivos del milenio.

Y esto, que no es más que una foto instantánea, porque nos permite ver, a final de cuentas, no una acción comprensiva integral del gobierno, sino sólo si nos responden ciertas preguntas que solicitan determinados datos de información presupuestaria, tampoco nos dio un resultado mucho mejor que el de la encuesta de presupuestos abiertos.

El concepto detrás de esta campaña es muy simple y es: pregúntale a tu gobierno cómo se está gastando tus recursos, porque a final de cuentas es tu dinero, y las respuestas fueron muy diversas.

Aquí lo que pueden ver en esta tabla es nada más algunos de los países de América Latina representados por pregunta en tres colores: verde significa que se nos entregó la información en tiempo y forma; amarillo, que la información fue entregada de manera incompleta, o sea, más bien, la pregunta fue contestada pero no con toda la información que se solicitaba, y rojo significa que no hubo ninguna respuesta, ninguna.

Entre los países de la región no hay ninguno que haya salido sobresaliente. Si bien, México contestó todas las preguntas, sólo entregó información completa para una de ellas, pero por lo menos contestó las demás preguntas, aunque sea de manera incompleta.

Vale la pena decir que países como Venezuela y Nicaragua, en donde no se contestó ninguna pregunta, pues

en Nicaragua, por ejemplo, hay una Ley de Acceso a la Información, que evidentemente con lo que esto resulta, pues no funciona como debería de funcionar.

A nivel global hubo múltiples países que no contestaron ninguna pregunta, destacando algunos de los cuales tienen los retos más importantes con respecto al alcance de los objetivos del milenio.

Un tercer esfuerzo por impulsar la transparencia presupuestaria a nivel global es la iniciativa de colaboración estratégica, que trabaja con 40 organizaciones en 18 países, profundizando el impacto del trabajo presupuestario de la sociedad civil y tratando temas diversos, con métodos variados en todos los sectores, a todos los niveles de gobierno, y profundizando el aprendizaje sobre qué es lo que hace falta para que los gobiernos sean más transparentes, abran espacios de participación y permitan la priorización de recursos públicos para las necesidades ciudadanas.

Hay aspectos comunes entre todas las regiones que vale la pena destacar. Las barreras que existen en cuanto a la publicación de información presupuestaria son enormes, nuestros gobiernos, a lo largo y ancho del mundo siguen resistiéndose a publicar toda la información que tienen y a generar alguna de la información que es fundamental para en realidad saber cómo se está usando el gasto público.

Hay escasos esfuerzos por ciudadanizar el presupuesto y abrir espacios de participación. Hay algunos países que tienen excelentes prácticas en cuanto a hacer disponible y accesible información presupuestaria en formatos fáciles para el entendimiento de la ciudadanía, por lo menos en algunos programas o de manera global, con lo que se conoce como un presupuesto ciudadano, que en México la Secretaría de Hacienda publicó por primera vez el año pasado y, sin embargo, se podría hacer mucho más.

¿Qué nos cuesta en realidad hacer que esta información sea entendible y sea accesible? Pues yo creo que más que nada, voluntad política.

También lo que ha quedado claro a través de las regiones es que en donde aumenta el nivel de transparencia y donde ha aumentado también el manejo y el buen manejo de los recursos públicos, el siguiente reto es mejorar la eficiencia

Esfuerzos globales para impulsar la transparencia presupuestaria

Encuesta de presupuestos abiertos

Evalúa la disponibilidad pública de 8 documentos presupuestarios considerados clave; 94 países en 2010.

Permite identificar claramente aspectos que mejorarían la transparencia presupuestaria.

Articula agendas regionales e internacionales en torno a la transparencia presupuestaria.

Ilustra que el estado de la transparencia es DEPLORABLE.

¡Pregúntale a tu gobierno!

6 preguntas concretas sobre gasto en salud, medio ambiente y fondos de cooperación; 80 países.

Foto instantánea de la manera en que los gobiernos responden a solicitudes ciudadanas de información

Articula un concepto simple: pregúntale a tu gobierno en que se gasta tus recursos; es tu dinero.

Iniciativa de colaboración estratégica

40 organizaciones en 18 países, profundizando el impacto del trabajo presupuestario de la sociedad civil;

Temas diversos, métodos variados, todos los niveles de gobierno;

Aprendizaje continuo horizontal y vertical;

Articulación de varias agendas de trabajo específicas, a nivel regional e internacional.

del gasto y de los servicios que se ofrecen. O sea, una vez que la transparencia va avanzando, lo que queda como el enorme rezago es qué tan eficientes son nuestros programas y qué tan buenos son los servicios que se ofrece a la población que debería de beneficiarse de esos programas.

Y, sin embargo, queda claro que hay mejoras inmediatas que serían posibles con voluntad política en la inmensa mayoría de los países que están cubiertos por estos estudios. Uno, publicando la información presupuestaria que los gobiernos ya generan, nuestros gobiernos tienen mucha más información que la que hacen pública y no queda claro por qué deciden no hacerla pública. En algunos países llegan al extremo de no hacer pública la propuesta del presupuesto, el informe de auditoría a la cuenta pública.

En México ya no estamos en ese nivel, ahí estábamos hace 15 años. Hoy por hoy todavía hay mucha información que se genera y que no se publica y que podría mejorar los niveles de transparencia como espacios de audiencia pública en el Poder Legislativo a nivel nacional, subnacional y en todas las esferas.

¿Qué nos cuesta empezar a avanzar en generar espacios en donde la ciudadanía pueda expresar de manera formal y formalmente establecida sus opiniones y sus necesidades en torno al gasto público?

En algunos países se ha invertido en lo que son hot lines de auditoría, en donde la ciudadanía puede hablar y reportar malos usos de recursos públicos, corrupción en obras públicas, etcétera.

¿Qué podemos aprender de otros países? Los marcos presupuestarios de mediano plazo. Esta es una muy buena práctica que en México, que supuestamente,

medianamente se está introduciendo, pero en realidad no con la integridad que la caracteriza en otros espacios. Tener dos años previos y dos años futuros como una perspectiva de cinco años cada vez que se analiza y se discute un presupuesto es fundamental para entender el esfuerzo de largo plazo de planeación y de priorizar para transparentar la manera en la que los gobiernos están estructurando su acción gubernamental.

Los presupuestos por resultados también se están empezando como el uso de indicadores que ajustan las prioridades del gasto y que de hecho se utilizan de manera real para ajustar las asignaciones presupuestarias en años subsecuentes, y la integración armónica de distintas fases de planeación, ejecución, evaluación, monitoreo y control.

De qué nos sirve un buen presupuesto que aparentemente se ve muy bonito, que está muy completo, pero que no se basa en la planeación y en los diagnósticos de los problemas públicos que se están tratando de atender y que no se retroalimenta con indicadores que nos informan qué es lo que se ha logrado en torno a esos diagnósticos como para ajustar la acción pública.

Por último, y para cerrar, hay una agenda global de transparencia presupuestaria, que se está empujando por medio de organizaciones que trabajan en todos estos países, tratando de empujar la agenda a nivel nacional y de esta manera articulando una agenda mucho más amplia.

Para empezar, es fundamental que empecemos a contemplar la necesidad de tener una norma mundial de transparencia presupuestaria y participación que codifique principios y directrices de amplia aceptación.

En algunos países, como en Brasil, ya se adoptó una ley de transparencia presupuestaria, lo cual no es poca cosa, en México no tenemos algo similar. Pero, qué tan válido sería llevar esto a nivel internacional y establecer, codificar y acordar lo que en realidad son las mejores prácticas y lo que se debe de entender por una buena rendición de cuentas desde la perspectiva de la transparencia presupuestaria.

La vinculación entre presupuestos y derechos. Esta es otra de las importantes agendas internacionales que se está empujando. Afectar el ciclo integral

del diseño e implementación de las políticas públicas por medio de una integración de la perspectiva de derechos humanos en lo que es no sólo la programación sino ultimadamente también el presupuesto.

Y vale la pena decir que el Gobierno del Distrito Federal es uno de los ejemplos más ilustrativos y más inspiradores de un proceso de este tipo. Si bien aquí el proceso ya lleva varios años y todavía no llega a sus últimas consecuencias, eso nos refleja el reto que hay detrás de una armonización de lo que son los derechos, las políticas públicas y los presupuestos.



Aspectos comunes entre regiones:

Enormes barreras a la publicación de información presupuestaria.

Escasos esfuerzos por ciudadanizar el presupuesto y abrir espacios de participación; Donde el manejo y la transparencia presupuestaria han mejorado, retos importantes para mejorar la eficiencia del gasto y de la provisión de servicios.

Mejoras inmediatas serían posibles, con voluntad política: publicando la información presupuestaria que los gobiernos ya generan; espacios de audiencia pública en el legislativo.

"hotline" de auditoría.

Finalmente, el monitoreo del ejercicio del gasto. Hay iniciativas a lo largo y ancho del planeta que tratan de destacar el papel que la ciudadanía juega en monitorear el ejercicio del gasto en el nivel en donde se aplica, en donde en realidad se ejerce y en donde el servicio público que se crea con ese gasto debe de concentrarse.

Hay metodologías múltiples, hay esfuerzos muy diversos, pero lo que es más importante es la creación de ciudadanía y de integración y participación en el espacio público de ciudadanos que normalmente estarían fuera de él; comunidades extremadamente pobres que monitorean los programas de empleo temporal y que los deben beneficiar; comunidades alejadas que monitorean la manera en la que se aplican los recursos para construir la infraestructura que les hace falta y, desde luego, también aspectos mucho más sofisticados, si queremos entenderlo así, que permiten que la ciudadanía se involucre con el tema del presupuesto y de la transparencia del ejercicio de los recursos públicos por medio de enfocarse en el espacio que directamente les compete.

Muchísimas gracias.



Ponencia del Mtro. Luis Foncerrada Pascal. Transparencia y Política Presupuestaria en México.

Transparencia y Política Presupuestaria en México

*Mtro. Luis Foncerrada Pascal**



** Es maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Fue director de Política Monetaria en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Participó en el Comité de Cetes y en el desarrollo del mercado de capitales internos así como en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y en actividades de promoción del Tratado del Libre Comercio. En el ámbito académico se ha desempeñado como investigador visitante en la Woodrow Wilson School de la Universidad de Princeton, y ha sido profesor investigador en materias económicas y financieras de distintas universidades como el Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Anáhuac, el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de México (UAM), el Colegio de México y fue vicerrector de la Universidad de las Américas. También fue cónsul de México en Milán. Actualmente es Director del Centro de Estudios de Económicos del Sector Privado.*

Buenos días a todos. Gracias por la invitación, me da gusto estar con ustedes.

Antes de iniciar la presentación, quisiera comentar dos premisas, que son la razón de ser de la importancia de la transparencia y de la rendición de cuentas.

En primer lugar, el objetivo o el mandato que tiene cualquier gobernante o cualquier gobierno es lograr el bienestar de la población. Éste es el mandato y como mandato además es su responsabilidad.

Y tal bienestar, es un bienestar multidimensional, que tiene que ver con vivienda, tiene que ver con alimentación, tiene que ver con salud, tiene que ver con la posibilidad y la capacidad de poder opinar; tiene que ver con la participación en todas las actividades sociales de la comunidad y con la participación en las actividades políticas. Es decir, el bienestar es un bienestar multidimensional y es la responsabilidad del gobierno el poder lograrlo, para eso está. Ésa es la primera premisa.

La segunda premisa es que el presupuesto en cualquier gobierno, federal, estatal ó municipal, es el principal instrumento de política económica para lograr este mandato.

En ese sentido, es fundamental la importancia del presupuesto, ya que su ejecución es la principal herramienta que tiene el gobierno para actuar y para lograr el mandato del bienestar.

Ciertamente las carencias son muy grandes y los ingresos son escasos. De ahí la importancia, y es un tema que se puede tocar en otros momentos, de los proyectos público-privados para complementar los recursos escasos que existen y que tendríamos que aprovechar de manera muy importante. Pero es otro tema, es un gran tema y muy importante, y no solamente como proyectos públicos-privados, sino como alianza entre el sector público y el sector privado.

Dicha alianza es fundamental, ya que en los dos únicos momentos de la historia en los que nuestra economía ha crecido de manera importante, ha habido una gran alianza entre el gobierno y el sector privado. Uno de estos periodos fue el Porfiriato y el otro el desarrollo estabilizador que tuvimos en los 50's y 60's. En los últimos 30 años no hemos crecido, ha sido una tasa de crecimientos extremadamente mediocre, un dos por ciento en promedio en los últimos 30 años, desde que se acabó aquella alianza que existía, pero éste es otro tema también.

En dicha limitación o falta de recursos radica la importancia del correcto ejercicio del presupuesto y la importancia de canalizar correctamente los recursos disponibles. Pero para lograrlo, primero hay que evaluar sistemáticamente los programas, los presupuestos, los resultados obtenidos en cada programa, con la intención de modificarlos si no se están logrando los objetivos deseados o de eliminarlos si estamos desperdiciando recursos, o con el propósito de mejorarlos, y de recanalizar los recursos que no se estén utilizando adecuadamente. Y sólo evaluando sistemáticamente, año con año estos programas y poniendo énfasis en los resultados obtenidos, podemos evitar lo que hemos visto en la historia de México y es que el presupuesto de los estados, municipios y de la federación, toma como patrón el del año pasado, que tomó como patrón el del año anterior, y el anterior, y el anterior, y a lo mejor estamos viendo presupuestos que se iniciaron hace 40 años o hace 50 años, en donde sólo cambian los nombres de algunos programas sin que haya mejoras de fondo. De ahí la importancia del presupuesto con base en resultados.

Avanzar en lo anterior es crítico, sino nada más seguimos propiciando el apoyar a algunos cuantos grupos privilegiados y se nos sigue olvidando el gran mandato que es generar empleo productivo, no asistencial, es decir, no hay que irnos con el error del asistencialismo, el reto es generar empleos productivos. Finalmente, quisiera decirles que en el *CEESP* y en conjunto con varias otras

“Al inicio de la actual administración, se definió por primera vez una visión de largo plazo.”

instituciones, como Fundar, que se encuentra aquí presente, creamos un observatorio ciudadano que se llama “Gastar mejor”, en donde seguimos de cerca la ejecución del gasto en los estados, en los municipios, en el Distrito Federal, y también en el Gobierno Federal.

En particular, en el *CEESP* hicimos una evaluación del cumplimiento de las metas del Gobierno Federal que está por publicarse, y el cual ya hemos compartido con muchas de las secretarías y hemos tenido respuestas interesantes, con una gran disposición para ir mejorando algunas de las cosas que hemos encontrado.

A continuación, haré una muy breve presentación de lo que nos parece que debe ser la transparencia y la política presupuestaria en México.

Veamos los avances en el Gobierno Federal. Al inicio de la actual administración, se definió por primera vez una visión de largo plazo, la *visión México 2030*, la cuál establece las principales metas que se pretenden alcanzar para ese año. Y, en ese sentido, se alinea el *Plan Nacional de Desarrollo* y los programas sectoriales a cargo de cada una de las dependencias, y creo que esto es un avance importante.

Por primera vez se presentan programas sectoriales del sexenio con indicadores y metas cuantitativas de desempeño, esto es plausible, es un avance importante.

Se instrumenta un programa anual de evaluación a determinados programas presupuestales y se inicia con algunos que otorgan subsidios.

El *CONEVAL*, que ustedes conocen, juega un papel importante, evalúa, señala fallas, señala regresividad en algunos de ellos, etcétera.

Hay una capacitación importante, un número importante de servidores públicos y de consultores independientes y, aun con limitaciones, se presentan algunos indicadores y metas de desempeño para el proyecto de Presupuesto de la Federación.

Algunos programas presupuestales se fusionan en el proyecto del *PEF* para el 2011, aprovechando las recomendaciones de evaluaciones ya realizadas. Todo esto es un paso importante, sin embargo aún hay retos que debemos enfrentar, como por ejemplo:

Se deben ligar los presupuestos con los compromisos específicos de resultados, no de gestión, y con el desempeño de cada dependencia que recibe fondos fiscales; se deben replantear los programas sectoriales 2007-2012, esto es importante llevar a cabo, no se ha hecho, son los retos que tenemos, replantear los programas con metas específicas de desempeño, eliminando las de gestión y ampliando las de resultados.

Cuando evaluamos algunas de las actividades de gestión, el indicador dice: “organizar siete cocteles al año”. Eso no está bien, hay que modificarlas por resultados, acciones que tengan impacto en el bienestar de la población. No se debe de perder la ilusión de situarnos en la perspectiva de alcanzar las metas del 2030, de ahí la importancia de tener una visión larga y metas específicas de largo plazo.

También se debe ampliar el sistema de evaluación del desempeño a los tres poderes y a los tres órdenes de gobierno. Evaluar el desempeño sólo en el Gobierno Federal es sólo una parte, hay un gran desperdicio de recursos en los municipios, en los estados y habría que ver qué está pasando con los poderes, el Judicial, el Legislativo, hay que evaluar el desempeño; sino no sabemos en dónde están los recursos ni en qué se usan.

Se debe establecer en la ley que toda entidad que reciba dinero fiscal debe contar con un sistema de planeación y evaluación del desempeño, y creemos que ha llegado el momento de hacer un cambio total de nuestra Ley de Planeación y elaborar una ley de evaluación y probablemente, de crear una institución independiente que evalúe el gasto, el presupuesto y el desempeño de las instituciones.



Retos en materia presupuestaria del Gobierno Federal

Ligar los presupuestos con los compromisos específicos de desempeño, no de gestión, sino de resultados de cada dependencia que recibe fondos fiscales.

Replantear los "Programas Sectoriales 2007-2012", con metas específicas de desempeño del Gobierno Federal en turno, eliminando las de gestión y ampliando las de resultados,

No se debe perder la ilusión de situarnos en la perspectiva de alcanzar las metas México 2030.

Ampliar el sistema de evaluación del desempeño y del presupuesto basado en resultados, para incluir a todo el Gobierno Federal, los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno.

Debe establecerse en Ley que toda entidad que reciba dinero fiscal debe contar con un sistema de planeación y evaluación del desempeño y tener metas específicas de resultados.

Ha llegado el momento de hacer un cambio total en nuestra Ley de Planeación, y elaborar una Ley de Evaluación.

Una buena pregunta que deberíamos hacer, es la siguiente: ¿Existe realmente transparencia en el Gobierno Federal? Bueno, ha habido avances muy importantes, pero las experiencias son muy diversas. Está la evaluación de los programas sectoriales que les comentaba. La pregunta era, ¿dónde estamos a la mitad del sexenio 2007-2012? Y nuestro libro se llama así, pero marca claramente el 2009, porque vamos a repetir el ejercicio para el 2010, 2011 y 2012.

El primer descubrimiento fue que ninguna dependencia publica en sus portales de Internet los resultados logrados en sus programas sectoriales. La transparencia es transparencia absoluta o no hay transparencia, entonces el reto que tenemos es que todo se publique. Y, cuando se publica en un formato en *PDF* no fácilmente manejable, se debe de publicar en *Excel* o en una base de datos de fácil manejo. Y sus respuestas, por medio de *Infomex*, salvo algunas excepciones, fueron limitadas.

Entonces, hay avances muy importantes en el Gobierno Federal y quedan tareas importantes que llevar a cabo.

Un ejemplo de opacidad es el caso de los subsidios a la energía y a los combustibles, ya que a pesar de que todos sabemos que existen, no está claro cuál es el monto total anual de recursos que se destina a estos conceptos. Asimismo, las cifras netas en muchos de los casos no nos permiten conocer ni los ingresos ni los gastos públicos, es muy difícil tratar de hacer una reforma integral de las finanzas públicas, si no tenemos toda la información necesaria. Los netos no nos dicen nada.

Algo similar ocurre con los subsidios al consumo del agua, los *Pidiregas* distorsionan de alguna forma esto, igual que los ingresos no recurrentes. En fin, hay una enorme cantidad en el detalle de la información que debe mejorarse para tener transparencia.

¿Qué pasa en estados y municipios? En todos por ley se publican planes estatales de desarrollo, pero solamente algunos han intentado elaborar correctamente programas sectoriales, y se dista mucho de mostrar una correcta planeación y evaluación del desempeño. Baste comentar el presupuesto de un estado que se hizo famoso, Baja California Sur, porque son dos páginas, en la primera es la portada y la segunda dice: “se autorizan tantos miles de millones de pesos de gasto”, punto. No se dice para qué, en qué o quién lo gasta, así es imposible evaluar.

El Distrito Federal tiene el *Programa General de Desarrollo 2007-2012*. Contiene acciones generales que son correctas, pero no definen lo que se quiere lograr, en qué magnitud y en qué tiempo.

Por ejemplo, estas son algunas frases tomadas de esto: “protegeremos las áreas ambientales e impulsaremos el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales de la ciudad”. Muy bien. “Se crearán y mantendrán zonas peatonales”. Muy bien, “Impulsaremos proyectos de equipamiento social”. Muy bien. “Se generaran proyectos”. Todo muy bien, pero qué resultados, cómo lo medimos. Son buenas intenciones, plausibles, pero con qué resultados.

En el *Programa Sectorial de Medio Ambiente*, por ejemplo, se establece: “evitar que las construcciones y asentamientos humanos irregulares ocupen...”, “preservar los ecosistemas en términos de la gestión ambiental del agua, frenar el hundimiento de la ciudad, avanzar en la recarga de los mantos acuíferos, proteger el acuífero”. Todos son planteamientos generales plausibles, correctos, pero tampoco tienen medición, y si no medimos quién sabe qué esté pasando, quién sabe qué estemos logrando y a qué costo. Es fundamental establecer metas de desempeño.

El Estado de México tiene un *Comité de Planeación para el Desarrollo*, y se hizo un importante esfuerzo al elaborar programas sectoriales, aquí están: de seguridad social, de modernización, de financiamiento para el desarrollo, etcétera.

Por ejemplo, la vertiente de desarrollo sustentable dice: “sustentabilidad ambiental para el desarrollo y la vida”. Incrementar las acciones para la conservación de los recursos naturales”, muy bien. El indicador, “un índice de instrumentación de programas a favor del medio ambiente”; la fórmula: “programas y acciones

instrumentadas, entre los programas y las acciones previstas por cien”, es un porcentaje, no nos dice absolutamente nada. No especifica qué se pretende lograr ni en qué tiempo. Hay muchas historias de terror similares.

Tabasco también hizo un importante esfuerzo al inicio de la actual administración. Pero, por ejemplo, el *Programa Sectorial de Recursos Naturales y Protección Ambiental*, establece “reducir la vulnerabilidad en inundaciones, ampliar la disponibilidad...”, todas expresiones correctas, pero no tienen medición, no tiene temporalidad.

¿Existe realmente transparencia en el Gobierno Federal?

Sin duda ha habido avances sustanciales en materia de transparencia

Pero las experiencias particulares pueden ser muy diversas

En el caso del CEESP la experiencia no ha sido muy afortunada

El CEESP realizó una evaluación de los avances que han logrado las Secretarías de Estado mexicanas en relación a sus “Programas Sectoriales 2007-2012”

Se buscó responder a la pregunta ¿Dónde estamos a la mitad del sexenio 2007-2012?

El primer descubrimiento fue que ninguna Dependencia Federal publica en sus portales de Internet los resultados logrados en sus Programas Sectoriales, y sus respuestas por medio del sistema INFOMEX, salvo algunas excepciones, fueron limitadas.

Nuevo León, al igual que los otros casos hizo un importante esfuerzo, y sí establece algunas metas, pero no tienen una línea de la que parten. Entonces dicen: “ya logramos el 115”, pues sí, pero no se sabe si empezaron en 114 ó en 60.

Guadalajara tiene algo interesante, y es que van a informar los beneficiarios de cada cheque expedido, y esto sería ideal que se extendiera a los demás estados y municipios, que conociéramos en cada municipio, en cada estado en el gobierno qué cheque salió para quién, para qué y cuál fue el resultado de eso, y que no haya manejos en efectivo.

Las conclusiones: la transparencia es limitada, no debería ser necesario recurrir a los institutos para obtener la información. Nosotros tenemos volúmenes de cartas que van y vienen, pidiendo información y cartas que recibimos diciendo que un día nos la dan, o que la está elaborando o que no existe o que se perdió.

La relación entre el desempeño y el presupuesto debe ser directa. Ningún gasto público ni de ninguna entidad debe



CONCLUSIONES

La “transparencia” actual es limitada. No debería ser necesario recurrir a los Institutos para obtener la información básica de la planeación y evaluación del desempeño

La relación entre el desempeño y el presupuesto debe ser directa. Ningún gasto público, de ninguna entidad, debe autorizarse si no se conoce qué se va a lograr con el recurso (planeación del desempeño),

Todos los recursos ejercidos deben rendir cuentas: Qué se logró con los recursos utilizados. No informes de actividades, sino informes de resultados (evaluación del desempeño),

Ha llegado el tiempo de modificar, de raíz, la forma, fondo y contenido de los “Planes de Desarrollo”, tanto en el gobierno federal como en las entidades federativas y municipios. Es decir, de reformar la “Ley de Planeación” y de formular una “Ley de Evaluación”

El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil es fundamental.

autorizarse si no se conoce qué se va a lograr. Ahí la importancia de la planeación del desempeño.

Todos los recursos ejercidos deben rendir cuentas, qué se logró con los recursos utilizados.

Ya ha llegado, sin duda, el tiempo de modificar de raíz la forma y fondo del contenido de los planes de desarrollo, tanto del Gobierno Federal como de las entidades. Es decir, hay que reformar la *Ley de Planeación* y formular una ley de evaluación y, por supuesto, creemos que el papel de todas las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para esto.

Gracias.



El tema de transparencia presupuestaria es para la Secretaría de Hacienda muy importante.

Hay un mandato, una instrucción del Presidente de la República para aportar ideas, propuestas, desarrollar una estrategia en torno al fortalecimiento y la transparencia en todo el proceso presupuestario, intención que se ha expresado en numerosas ocasiones, una de ellas en la presentación del estudio de la *OCDE*, precisamente, sobre el proceso presupuestario en México, donde el Presidente Calderón hizo un llamado a establecer un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas no solamente a nivel federal, sino también en los distintos poderes y en los distintos órdenes de gobierno.

Coincidimos claramente con esa instrucción y estamos muy conscientes también, como ya se dijo en participaciones anteriores en esta mesa, que el proceso presupuestario y el Presupuesto de Egresos es tal vez el instrumento de política pública más importante que puede tener un gobierno -lo dice la misma *OCDE*- y dentro del proceso presupuestario la transparencia es fundamental.

Y por lo mismo, tenemos no solamente voluntad política, sino que también hemos desarrollado una agenda de temas que podría llamarse estrategia, que tiene o que reúne ciertos objetivos que buscamos conseguir.

En primer lugar, desde luego, transparentar y difundir mejor la información sobre el gasto del Gobierno Federal; promover una mejor, una más fuerte cultura presupuestaria por parte de los ciudadanos, esto es, darle a los

** Es licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se ha desempeñado en el sector público los siguientes cargos: Director General Adjunto de Vinculación con Gobierno y Sociedad en la Secretaría de la Función Pública (2004-2006); Jefe de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Social (2006 a 2007); Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. En 2009 fue nombrado, por el Secretario de la Función Pública, Jefe de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional.*

ciudadanos mejores elementos para crear, para generar una discusión pública más informada sobre el tema del presupuesto.

Reorientar este debate sobre la asignación presupuestaria que, muchas veces, está anclada en la desinformación, en la especulación, en la desconfianza y entrar en un debate más informado.

Atender proactivamente la demanda de información de los ciudadanos y no esperar -como lo decía hace un momento el Mtro. Luis Foncerrada- a que nos vengan a preguntar, sino identificar de manera proactiva, focalizada, cuál es la información que es importante que tengan en sus manos los ciudadanos y no que nos sentemos a esperar las preguntas que se canalizan a través de los sistemas que para ello tiene el *IFAI*.

En algunas otras ocasiones, cuando me han invitado a platicar sobre estos temas, he dicho que si bien la *Ley de Acceso a la Información* y el trabajo de los institutos de acceso a la información es fundamental para asegurar la transparencia, el hecho de que de alguna forma toda la información pública se abra de manera más o menos arbitraria a todos, es como no entregar nada a nadie. Me parece que lo que debemos hacer los gobiernos es, además de ofrecer acceso a la información pública, identificar exactamente en dónde está la demanda y la necesidad de información que incide positivamente sobre el nivel de vida de la gente, hacer transparente esa información utilizando los formatos que son adecuados para ello.

El objetivo de esta estrategia es fortalecer los mecanismos de transparencia presupuestaria y los mecanismos democráticos de rendición de cuentas; generar también incentivos desde el Gobierno Federal para que haya una mayor transparencia y rendición de cuentas en los otros órdenes de gobierno, mejorar la evaluación que tiene México en índices como en el de *Open Budget Index* y otros índices que miden la transparencia y, finalmente, generar una mayor confianza de la sociedad en que las decisiones sobre asignaciones presupuestarias son transparentes.

Todo esto proponiendo, estableciendo, instrumentando mejores políticas de transparencia en el proceso presupuestario. Quisiera mencionar a las que considero que son las tres principales propuestas que tiene el Gobierno Federal,

proyectos, políticas que se están instrumentando y que precisamente inciden sobre la transparencia presupuestaria. Una de ellas es la armonización contable en los tres órdenes de gobierno, el presupuesto con base en resultados, un tema sobre el cual ya se habló, y la transparencia de la información presupuestaria.

En primer lugar la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, que se aprobó en esta administración, busca homologar todos los criterios de contabilidad y de reporte financiero en los tres órdenes de gobierno.

“La Ley General de Contabilidad Gubernamental, que se aprobó en esta administración, busca homologar todos los criterios de contabilidad y de reporte financiero en los tres órdenes de gobierno. “

Antes de esta ley cada estado, cada municipio, como lo vimos en el ejemplo que se mencionó hace un momento, tenía su propia manera de hacer reportes financieros, de administrar su contabilidad. Lo que busca esta ley es homologar estos criterios de tal manera que se integre de mejor forma esta información, sobre todo en lo que respecta a las transferencias y aportaciones que la Federación hace a los estados y municipios, de tal manera que haya una mejor oportunidad de dar seguimiento, una mejor fiscalización y también, y muy importante, una mejor fuente de información sobre el gasto de los gobiernos en los tres órdenes de gobierno.

La homologación contable va a permitir generar mediante sistemas de tecnologías de información, la integración en forma automática las operaciones presupuestales, generar en tiempo real estos estados, la ejecución presupuestaria a través de un sistema que es el *SIDAF*, el *Sistema de Administración Financiera Federal*, que se está desarrollando, que va en estado más o menos avanzado.

Esta ley contempla plazos para su cumplimiento y esperamos que eventualmente lleguemos a esta homologación

que para un Estado con organización federal, como lo es México, es un reto importante, es un tema difícil de lograr, pero en el que se está avanzando.

Lo que va a permitir la armonización contable, en suma, es facilitar el seguimiento del camino que recorre cada peso desde que nace como presupuesto aprobado hasta que se gasta, una mejor preparación de la cuenta pública que se presenta cada año para revisión del Poder Legislativo, un mejor orden, registro y catastro de los bienes nacionales, una mejor manera también, puesto que se complementa la armonización contable con los sistemas de evaluación del desempeño y de transparencia presupuestaria, para medir la eficacia, la economía, los resultados del gasto que inciden muchísimo en la transparencia de todo el ejercicio presupuestario.

En segundo lugar está el presupuesto con base en resultados que, como ya se dijo en la mesa, permite medir cuál es el resultado del gasto. Voy a incurrir en un lugar común: lo que no se puede medir, no se puede mejorar. Eso lo hemos escuchado muchas veces, pero es cierto y creo que no está de más insistir en ello.

Y de lo que se trata en el presupuesto con base en resultados es de pasar de un presupuesto tradicional, en donde solamente hay un seguimiento financiero del gasto, a un presupuesto que no solamente mide los resultados de ese gasto a través del impacto social que tienen los distintos programas del gobierno, sino también utilizar esa información en la planeación, en la programación y en la presupuestación del siguiente año.

Muy importante también es que todo este sistema de presupuesto con base en resultados genera muchísima información no solamente de cuánto se gasta, sino de cómo se gasta, y genera datos útiles para la rendición de cuentas, para que la sociedad pueda opinar, decidir, analizar, aportar ideas, y en suma generar más elementos a la crítica democrática que, creo yo, es lo que ayuda a que las cosas mejoren en una democracia.

El sistema de evaluación del desempeño es un proceso que contempla distintas etapas, desde la planeación, la definición de cuáles son los objetivos, la alineación de cada programa presupuestario con el *Plan Nacional de Desarrollo* y los programas sectoriales, la elaboración de indicadores y la revisión y mejora de

esos indicadores. Este es un proceso -como vimos en la presentación anterior- muy complicado diseñar indicadores de desempeño de calidad no es fácil.

También es un sistema que incide en forma importante en la programación del gasto y en la presupuestación, y me parece que esta es la parte más importante y más crítica del sistema de evaluación del desempeño: Cómo la información que obtenemos a través de la evaluación de los programas nos ayuda a hacer una mejor propuesta de presupuesto cada año. Me parece que ese es, tal vez, el procedimiento dentro de todo este sistema que es más importante.

Compromiso

"En nombre de la Federación, convoco a las autoridades de los tres órdenes de Gobierno, insisto, a que hagamos un compromiso claro con la transparencia y la rendición de cuentas, a que trabajemos para homologar los criterios contables del gasto público y que generemos mejores mecanismos de evaluación y difusión de ese gasto, como ya está establecido, por cierto, en la ley"

**Palabras del Presidente Felipe Calderón
Presentación del Estudio de la OCDE
sobre el Proceso Presupuestario en México
7 de enero de 2010**

"El presupuesto es el documento de política públicas más importante con que cuenta el gobierno ya que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de política pública.

La transparencia presupuestaria se define como la apertura total de información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos establecidos."

**Organización para la Cooperación y el
Desarrollo Económicos (OCDE)**

Finalmente, dentro de esta estrategia, en tercer lugar está la transparencia presupuestaria, y aquí hay que mucho que decir. En primer lugar, por naturaleza el proceso presupuestario es complejo y maneja un lenguaje oscuro y muy técnico, un lenguaje especializado, que le habla a los enterados, lo que hace que en muchos casos, aunque la información sea pública, sea transparente, esté accesible, sea oportuna, la naturaleza misma de la información y el lenguaje que utiliza, o de la forma como se presentan los datos no permite incluso responder a las preguntas más sencillas. En muchas ocasiones, las preguntas más fáciles resultan difíciles de contestar por la complejidad de la información.

Para que la transparencia sea entonces efectiva, los ciudadanos deben contar con los elementos y con información adecuada para analizar, formarse una opinión, y para participar en forma en las decisiones de política pública que les afectan. De nuevo, la información en bruto no es suficiente para generar transparencia.

La Secretaría de Hacienda entrega y hace pública una gran cantidad de información. Sólo para tener en cuenta

y para que tengamos una idea sobre cuál es el monto o el tamaño de la cantidad de información que la Secretaría de Hacienda entrega en distintos momentos del año, de forma mensual, trimestral y anual les muestro esta lista. No voy a leer todos los campos de datos que se entregan para ahorrar tiempo pero la lista nos da una idea del volumen de información.

Anualmente, se entrega la *Cuenta Pública*, y en fechas específicas se entrega la estructura programática, los criterios generales de política económica, el proyecto de *Presupuesto de Egresos de la Federación*, la iniciativa de *Ley de Ingresos*, etcétera. Es una gran cantidad de información que, sin embargo, no impacta positivamente los índices de transparencia presupuestaria.

Quizá podríamos hacer un esfuerzo adicional para impactar precisamente aquellos aspectos que califican esos índices, y aquellos aspectos que inciden realmente sobre una mayor transparencia y que afectan positivamente el nivel de vida de la gente o la capacidad de la sociedad de participar en el debate sobre el presupuesto.

¿Qué estamos haciendo? En cuanto a transparencia presupuestaria, fundamentalmente estamos desarrollando con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, un sistema de información que va a tener dos caras, dos interfaces de comunicación, una con el Congreso y otra con la sociedad, ésta última es una página de internet de transparencia presupuestaria, que va en un estado avanzado de diseño y que va a permitir a los ciudadanos saber quién gasta, qué instancia; en qué se gasta, cuáles son los programas, gasto corriente, gasto de inversión; en dónde se gasta, a través de mapas geo-referenciados que nos digan en dónde se está aplicando el presupuesto con un el grado de especificidad que los mismos datos nos permitan.

La tecnología para hacer esto existe, hay ejemplos a nivel internacional que nos muestran que esto es viable y que se puede hacer. Entonces, estamos realmente comprometidos en crear una página cuya interface va a ser más o menos como la que aparece en pantalla, es una página de internet, en donde se va a poder obtener información que sea manipulable, útil, que se pueda bajar, que se pueda consultar, y que sea legible aun para quienes no están familiarizados con el lenguaje técnico del presupuesto.



Información que se entrega en fechas específicas

Información relativa a las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Pre-Criterios de Política Económica). (1° de abril)

Principales variables económicas

- Programas prioritarios
- Estructura programática. (30 de junio)
- Avance físico y financiero de todos los programas y proyectos aprobados en el PEF.
- Criterios Generales de Política Económica. (8 de septiembre)
- Precio del petróleo
- Evolución económica y de las finanzas públicas
- Precio y plataforma de producción de Petróleo
- Proyecto de PEF (8 de septiembre)
- Evolución del gasto público durante los últimos cinco ejercicios fiscales;
- Estimación del gasto público para los próximos 5 años ejercicios fiscales,
- Distribución del presupuesto de dependencias y entidades por unidad responsable, desagregado por capítulo y concepto de gasto,
- Iniciativa de LIF (8 de septiembre)
- Ingresos de los últimos cinco ejercicios fiscales,
- Estimación de los ingresos para los siguientes cinco ejercicios fiscales
- Presupuesto de Gastos Fiscales (30 de junio)
- Distribución del gasto público por decil de hogares (5 de febrero)

Estas interfaces nos permitirán ver de manera geo-referenciada dónde se está ejerciendo el presupuesto por estados, idealmente por municipios; vamos a ver si la tecnología y la capacidad presupuestaria y de recursos humanos son suficientes para completar este proyecto, porque desafortunadamente la voluntad política por sí sola, a veces no es suficiente.

Como mencionó también la Dra. Helena Hofbauer, la importancia de contar con un presupuesto ciudadano, que es un documento que busca hacer más claro y transparente el uso de los recursos públicos, involucrar más a los ciudadanos en el debate sobre el presupuesto, facilitar a la ciudadanía la comprensión sobre el proceso de integración del presupuesto. Hicimos un folleto que está disponible públicamente, no solamente en la página de internet de la Secretaría de Hacienda, sino también en las páginas de internet de todo el Gobierno Federal, es un folleto ilustrado que explica de manera muy sencilla cómo es el proceso presupuestario.

Sin embargo, todavía hay retos que tenemos que enfrentar; algunos de ellos señalados por un estudio de la *OCDE* entre los cuales y los más importantes -creo yo- podríamos mencionar: mejorar la presentación de los datos del presupuesto. Me parece que el paquete de presupuesto, de propuesta de Presupuesto de Egresos que se presenta a la Cámara de Diputados se le podría hacer, por decirlo en una forma, un rediseño editorial para que sea más fácil de consultar.

Coordinar mejor a las instituciones que llevamos o que tenemos responsabilidades en el presupuesto con base en el sistema de evaluación del desempeño, que somos *CONEVAL*, Función Pública y la Secretaría de Hacienda; generar más y mejores informes y más oportunos sobre la toma de decisiones en materia de evaluación



Recomendaciones:

Mejorar la presentación de los datos del presupuesto

Coordinar mejor las instituciones encargadas de la evaluación del desempeño

Generar informes oportunos para la toma de decisiones en materia de evaluación de resultados

Consolidar la utilización de la información de desempeño en la toma de decisiones

Crear estructuras de incentivos para mejorar el desempeño

de resultados para el presupuesto; consolidar la utilización, y éste es el tema que les decía que es el más crítico, cómo utilizamos los datos que genera el sistema de evaluación del desempeño para diseñar un mejor presupuesto y crear para las dependencias del Gobierno Federal una mejor estructura de incentivos para que utilicen esa información en sus propuestas de presupuesto.

En fin, me quedo ahí, agradezco de nuevo la invitación a participar en esta mesa y les agradezco a todos ustedes su paciencia.

Muchas gracias.



*Lic. Miguel Pulido Jiménez**



** Es licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Campus Monterrey). Se especializó en Derechos Humanos y Procesos de Democratización de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Cursó estudios de posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En el ámbito docente ha sido profesor de los servicios profesionales de la Secretaría de Gobernación y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. También ha impartido diversos diplomados y cursos sobre el tema de transparencia y acceso a la información en distintas instituciones. Es autor de diversos ensayos entre los que destaca “Construir Obra Pública, Edificar Ciudadanía”, su más reciente publicación. Es catedrático de Derecho de la Información en la Universidad Iberoamericana. Actualmente es Director Ejecutivo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.*

Buenos días. Agradezco a los colegas del *InfoDF* la oportunidad que le dan a Fundar de ser co-convocante y co-organizador de este ejercicio y a los colegas, a Luis, a Helena, a Benjamín, con quienes compartimos muchas luchas por transparentar este país, con quienes tenemos un ejercicio colegiado, ya que nos encontramos recuentemente en distintos espacios. Y les digo esto porque van a encontrar muchas similitudes en el hilo conductor de lo que hemos presentado.

De cualquier forma, he tratado de hacer un ejercicio por tratar de explicar el tema desde otro prisma, desde uno del que normalmente no se habla, intuyendo que, dado que somos colegas, íbamos a explicar cosas muy parecidas.

Lo que están viendo en la pantalla evoca oscuridad y me parece que es el lugar común de la transparencia: pensar que trae luz a las cosas, y he nombrado mi presentación “Luz sobre 3.4”.

¿A qué me refiero con luz sobre 3.4? Luz sobre 3.4 billones, porque luz sobre 3.4 billones es lo que significaría transparencia en nuestro presupuesto nacional; que se usa para construir carreteras, hospitales, escuelas, para el funcionamiento de tribunales, para el apoyo a programas sociales, para muchas otras cosas, pero que también lamentablemente, o no lamentablemente, pero que también se usa de manera excesiva en festejos, en sueldos -que tendríamos que llamar sobresueldos- en la promoción del gobierno, en la llamada publicidad oficial. El Gobierno Federal gasta anualmente 4 mil 800 millones de pesos

en publicidad oficial, no se quedan atrás los gobierno estatales, también tienen sus monerías gastando en publicidad oficial.

Pero lo peor del presupuesto es cuando se gasta de manera corrupta, cuando el presupuesto empata con la corrupción, compras superfluas, clientelismo electoral y desvío de recursos.

Hasta aquí las cosas, no me quiero poner dramático ni los quiero espantar. Creo que vale la pena regresarnos un poco y preguntarnos por qué nos tendría que importar el tema de la transparencia presupuestaria.

Ya bien decía la Dra. Hofbauer, o el Mtro. Foncerrada, que los impuestos son la base con la que se arman los ingresos públicos. Tenemos otra suerte de ingresos, los ingresos no recurrentes, por ejemplo, que es cuando un gobierno vende alguna fábrica, alguna empresa que tenía; tenemos otras formas de recaudar o de alimentar los recursos públicos, pero la base principal es nuestra base tributaria.

Ya se hablaba en la mesa anterior sobre el tema de los impuestos y de los ingresos, pero yo quiero ir directamente a la Constitución. Y si algún día ustedes en algún arretrato de locura leen el Artículo 31 de la Constitución, van a encontrar que ahí están las obligaciones que tenemos las personas que habitamos en este país, las mexicanas y los mexicanos y –en general- quienes somos habitantes del país.

Entre esas obligaciones nos encontramos con que tenemos que contribuir. A mí me gusta un poco el juego de que es una obligación contribuir, porque contribuir suena que es voluntario, pero si es una obligación, entonces es una “obligación a fuerzas”.

El tema es que desde la Constitución se nos mandata a contribuir a los gastos públicos y que lo tenemos que hacer de manera equitativa y proporcional. Esto es relevante porque eso supone que tenemos que tener alguna noción de cuánto están contribuyendo los otros para saber si lo que nosotros estamos contribuyendo es o no equitativo. Eso supone que tenemos que saber cuánto generan de riqueza las empresas para saber si su contribución es o no proporcional, y no es capricho de una bola de locos *transparentólogos*, sino una referencia constitucional.

“El dinero no se puede gastar ni a placer, ni a capricho, ni a contentillo. La Constitución lo señala, tiene que ser de manera eficiente, eficaz, económica, transparente y con honradez.”

Si eso no fuera suficiente, tenemos que el Artículo 134 de la Constitución se encarga, precisamente, de darle una mirada al tema del dinero. Establece que la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos tendrán que gastar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Respecto a lo que planteaba el Mtro. Foncerrada, me parece que no habría que hacer más esfuerzos, que simplemente exigir que se dote de contenido a la Constitución. Lo que pedimos no es otra cosa sino que se dote de un significado propio y adecuado a cada una de esas expresiones que establece nuestra Constitución. El dinero no se puede gastar ni a placer, ni a capricho, ni a contentillo. La Constitución lo señala, tiene que ser de manera eficiente, eficaz, económica, transparente y con honradez.

Si esto no fuera suficiente, tenemos además una razón más para pensar en la transparencia presupuestaria. El Artículo 6° de la Constitución establece que toda la información en poder de cualquier autoridad es pública y, por supuesto, la manera en la que se ejercen los recursos públicos genera muchísima información.

Que sea pública no sólo significa solamente -como ya lo señalaba el Lic. Hill- que nosotros tengamos acceso a esa información por la vía de las solicitudes, en donde el Estado tiene más bien una función reactiva, nosotros preguntamos y ellos nos contestan. Me parece que hay que dotar de contenido esta dimensión de lo público. Gracias a esta dimensión de lo público, sumada al Artículo 134 Constitucional y atándola a la fuente de la que obtiene el gobierno esos ingresos, supongo que sería válido afirmar que se tiene que hacer un esfuerzo particular por hacer públicos los ingresos y los recursos públicos que tiene nuestro gobierno.

Entonces, de lo que estamos hablando es que la transparencia presupuestaria es un derecho, que si bien tiene componentes o atributos positivos: incentiva la productividad económica, da estabilidad a los mercados, promueve la inversión extranjera, disminuye la corrupción; todas éstas son cuestiones de deseabilidad. En cambio, de lo que estoy hablando es de una cuestión de exigibilidad.

La transparencia presupuestaria es un derecho asociado al cumplimiento de mi obligación de contribuir. Cuando yo contribuyo, lo menos que espero es que se cumpla el derecho de que se gaste eficientemente y, posteriormente, que se me informe cómo se gasta.

Dicho esto, ¿qué implica este derecho? Tiene dos extremos. Ya se dijo en la mesa anterior que se ha puesto mucho esfuerzo en México en ver cómo se gastan los recursos públicos, pero poco en cómo se recaudan. Bueno, pues estos son los dos extremos: la recaudación y el gasto, en donde por supuesto, estamos hablando de cifras multimillonarias que el cerebro de un humilde abogado como el mío no puede procesar, yo no sé cuánto pueda ser 3.4 billones de pesos. No sé para cuántos Volkswagen me alcanzaría, pero sé que es mucho dinero.

El punto aquí es que la transparencia nos supone, por supuesto, conocer todos estos recursos públicos, conocer en dónde está cada peso y cada centavo, pero nos supone cosas más importantes: saber cuáles son los fundamentos de las decisiones, conocer en dónde están esos estudios que inspiran a los tomadores de decisiones a hacer o a dejar de hacer cosas, porque estamos muy preocupados por lo que el Estado hace, pero tendríamos que estar idénticamente preocupados por lo que el Estado no hace. Tenemos un problema de desincentivación de la inversión pública en el sector salud, el Estado no quiere invertir en el sector salud, generando con eso un vacío; como hay una demanda de servicios del sector salud, que esa oferta la llene el sector privado y el gobierno, y estoy hablando en todos los ámbitos de gobierno, en todos los órdenes, se ahorra tener que lidiar con sindicatos del sector público, tener que estar atendiendo el gasto corriente y tener que estarle dando mantenimiento a la infraestructura y a los hospitales.

Aquí hay una decisión de no inversión que nos tendría que preocupar, o por lo menos, y aquí cada quién, este es un país democrático, cada quien puede tener su gusto y su inspiración paradigmática o ideológica. Si son de corte liberal, pues por lo menos que sepamos que estamos transitando un modelo en donde

“Tenemos un incremento pronunciado en la deuda pública externa.”

decididamente el gobierno prefiere no invertir en ciertas cosas para que ese espacio de inversión lo llene el sector privado. A priori eso no tendría que ser positivo o negativo, pero lo tendríamos que saber. Los respaldos documentales con los que se toman las decisiones, también tendrían que ser públicos.

Este país se ha comprometido en deuda pública externa, mucho más en los últimos tres años que lo que había hecho en los últimos diez. Las notas de cuánto nos ha dado el Banco Mundial para *Procampo*, *Seguro Popular*, *Oportunidades*, *Piso Firme*, *Hábitat*, son cada vez más frecuentes; tenemos un incremento pronunciado en la deuda pública externa.

Hay documentos asociados a la contratación de esa deuda pública. En Fundar hemos hecho solicitudes de acceso a la información a la Secretaría de Hacienda para conocer, lo que llaman *DPLs*, que son los documentos de contexto de deuda, y nos dicen que es información reservada.

Insisto, es nuestro derecho, pero también es un valor instrumental que sólo se puede vivir en una democracia. La transparencia presupuestaria contribuye a la rendición de cuentas, no la agota ni la es en sí misma, sólo contribuye a la rendición de cuentas; posibilita el mejoramiento de las políticas públicas y tiene algún impacto positivo en la reducción de la participación.

Mayor información es igual a mayor participación ciudadana, y mayor participación ciudadana nos puede permitir identificar de mejor manera cuáles son las preferencias de las y los ciudadanos. Y retomo lo que decía el Mtro. Foncerrada, el gobierno tiene por mandato mejorar la calidad de la vida de las personas. Pues la transparencia y mayor información posibilitan mayor participación, y esta mayor participación nos permite identificar las preferencias de los ciudadanos.

¿Cómo estamos en México? Nuestro querido México, nuestro dolido México. En Fundar hemos participado desde 2001 en el *ILTP*, y tengo el honor de compartir la mesa con la Dra. Helena Hofbauer, quien junto con Juan Pablo Guerrero, en 2001, diseñaron la metodología del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, que es un ejercicio que mide en 10 países cuál es la percepción que tienen los expertos y los usuarios directos de información presupuestaria sobre la transparencia.

El resultado es que tenemos una calificación de 49 puntos sobre 100 posibles, lo que significa, si nos vamos al lugar común, que estamos reprobados. Además este índice permite identificar áreas de oportunidad. Las áreas de oportunidad son tratar de transparentar el momento o formulación del presupuesto, cuánto, por qué, cuáles son las razones de la ejecución del presupuesto. Aquí tenemos un problema que ya se está convirtiendo en endémico en este país y que son las diferencias entre lo presupuestado y lo ejercido.

Cada vez es mucho más polémico el tema de los subejercicios y esta tensión, esta polémica en cuanto al tema de los subejercicios ha llegado incluso a una discusión técnica en donde el sector público se disputa el valor de la afirmación técnica, y esto sucede en distintos ámbitos de gobierno. Insisto, no es una exclusiva de algún ámbito de la gestión pública; en todos los ámbitos los ejecutores del gasto se disputan la afirmación técnica de cuándo sí y cuándo no es un subejercicio contra los órganos revisores.

La Auditoría Superior de la Federación dice: “se subejerció”, pero la *Comisión Nacional en Protección en Salud*, que coordina al *Seguro Popular*, dice: “no es cierto, no subejercí, porque ese dinero se fue a un fideicomiso y así está diseñado técnicamente el instrumento jurídico-financiero”.

Bueno, ¿a quién le hago caso? Me están hablando dos autoridades y yo tengo el legítimo derecho de creerle a las dos. Tengo el derecho de creerle a la Auditoría Superior de la Federación, que es la que dice que hay subejercicios, pero también tengo el derecho de creerle a mi ejecutor de gasto que me dice que no está subejerciando.

Tenemos problemas porque eso se está convirtiendo en una situación endémica. Lo presupuestado contra lo ejercido, en muchos casos tiene esta proporción. Pero en muchos otros lo presupuestado contra lo ejercido tiene una proporción inversa, en donde

“Confundimos las buenas y las malas razones; confundimos los subejercicios por indisciplina administrativa con las excelentes decisiones racionales, republicanas y austeras de gastar menos.”

estamos gastando mucho más de lo que originalmente habíamos presupuestado.

En resumen, estamos planeando mal. Pero no sólo estamos planeando mal, sino que al no tener esa claridad técnica, a lo que nos encontramos es que no sabemos cuándo algo es un subejercicio por indisciplina o por torpeza administrativa y cuando en realidad era una cosa positiva, era un ahorro, una economía. Se presupuestó más, pero después se hizo un esfuerzo honesto, eficiente y económico, como dice el Artículo 134 de la Constitución, y entonces se gastó menos. Esa es una buena noticia, eso no tendría por qué espantarnos; el asunto es que como no tenemos información confundimos las buenas y las malas razones; confundimos los subejercicios por indisciplina administrativa con las excelentes decisiones racionales, republicanas y austeras de gastar menos.

Al no tener información, lo que tenemos es una aproximación en sentido negativo sobre lo que hacen nuestros gobiernos.

Paso rápido al *Índice de Presupuesto Abierto*. Me centraré en el *Índice del Presupuesto Abierto* sólo en la parte que corresponde a México y en lo que desde *Fundar* hemos tratado de compartir con la Subsecretaría de Egresos, que tiene un proceso de interlocución con distintas organizaciones de la sociedad civil, académicos y representantes de entidades de estudio y de interés justo para escuchar nuestras preocupaciones y, esperemos, para implementar y tomar medidas de corrección.

Nosotros, con el apoyo de este índice hemos identificado que falta información sobre los impuestos. Si bien la información sobre deuda es muy limitada, y esto tiene que ver con la exhaustividad de la información cuando los temas son relevantes, no basta con que exista, sino que tiene que tener cierta calidad.

Además tenemos otro problema, el problema que acompaña al tema de los subejercicios es el tema de los fideicomisos. Estos recursos extrapresupuestarios, tan sólo en 364 fideicomisos, mandatos y actos jurídicos encapsulan 389 mil millones de pesos, esto equivale al 12 por ciento del presupuesto total.

Estamos ejerciendo una décima parte del presupuesto con reglas distintas a las reglas con las que se ejecuta el resto del gasto público. Los fideicomisos han sido reiteradamente señalados por la Auditoría Superior de la Federación como espacios problemáticos de opacidad. Nuevamente, reclamo el derecho a creerle a mi autoridad fiscalizadora.

Para cerrar diré algo sobre el tema de la información sobre el desempeño. Hace rato se decía que los diputados no tienen información, lamentablemente no comparto esa afirmación, existe demasiada información pero no se utiliza.

El Lic. Hill nos podría decir las toneladas de información que se generan sobre el *Sistema de Evaluación del Desempeño*, las toneladas de información que se generan en el *CONEVAL* y, sin embargo, no se utiliza la información en la toma de decisiones. Se presupuesta, como lo dijo el Mtro. Luis Foncerrada, con base, en el mejor de los casos, en el presupuesto del año anterior; en el peor de los casos, en reacción al poder de los grupos de interés.

En suma, tenemos un derecho a la transparencia presupuestaria, pero no en la abstracción, existen parámetros, referencias y estándares que nos pueden decir que necesitamos información, por lo menos en el inmediato plazo, exhaustiva sobre los montos y composición de la deuda, montos y tendencias de ingresos por concepto, montos sobre los activos financieros y no financieros e información sobre fideicomisos.

De nuestro amplísimo derecho, este pequeño catálogo que estoy describiendo aquí sería de posible satisfacción inmediata porque está en las manos de las autoridades en los distintos ámbitos de gobierno y esto incluye, por supuesto, también al Distrito Federal.

Por mi parte sería todo, muchas gracias.



Con mucho gusto tomo el honor de participar en este panel, en este evento para hablar en nombre del Secretario López Cárdenas de lo que el Gobierno del Distrito Federal está haciendo en la materia. Por supuesto, es un tema de mucho interés para el Jefe de Gobierno y lo ha sido siempre para la Secretaría de Finanzas, encargada de estos temas.

Estoy seguro que ya muchas cosas del marco general se discutieron ampliamente desde las distintas perspectivas de quienes representan hoy este panel, el Gobierno Federal, el sector privado, la sociedad civil y demás.

Entonces, quisiera concentrarme en lo que el Gobierno del Distrito Federal está trabajando en este sentido.

** Es Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey, cuenta con estudios de Maestría en Economía por el Colegio de México. Es también experto en formulación de Políticas Públicas y en la Estructuración y Administración de Proyectos Estratégicos. Laboró durante nueve años en la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, donde ocupó cargos en los ámbitos de comercio detallista, comercio mayorista, comercio electrónico e industria de tecnologías de la información. En el año 2007 fundó la Consultoría Estratégica Competitiva y Administración de Proyectos, S.C.; en 2008 se incorporó como Director de Inversiones del Fideicomiso INNOVA DF. A partir de 2010 se desempeña como Subsecretario de Planeación Financiera en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.*

Primero, abrir el marco general en términos de cómo estamos estructurando el diseño y la operación y la política presupuestaria en el Gobierno del Distrito Federal, como ya lo está haciendo la Federación, por supuesto, a partir de diversas modificaciones al marco jurídico en la materia y como ya algunas otras entidades federativas también lo están haciendo, estamos construyendo con ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo, en un proyecto que ya tiene cerca de año y medio de implementación, en su fase de consultoría, ahora en su fase de implementación, el tema de presupuesto basado en resultados y todo lo que seguramente ya conocen ustedes sobre el tema y lo que ya se ha comentado.

Quiero decirles que tenemos un avance muy importante en una serie de adecuaciones que hemos estado haciendo

a la forma en cómo se venía haciendo el presupuesto antes de la implementación de este enfoque y que algunos de esos marcos conceptuales y prácticos que implica ya se estarán reflejando en el proyecto de presupuesto que estaremos presentando a la Asamblea Legislativa el próximo 30 de noviembre.

También, como ya para muchos de ustedes es conocido, el Gobierno del Distrito Federal ha incorporado un enfoque tanto de equidad de género como de derechos humanos al presupuesto. Y para nosotros esto es algo muy importante porque es reflejo de la prioridad que el Jefe de Gobierno le ha dado a estos temas, pero segundo darle un aterrizaje en el presupuesto a estos temas con resultados y subresultados que están en el diseño, en la construcción del presupuesto de la ciudad muy claramente establecidos y que generan metas, indicadores y, por supuesto, tal vez lo más importante, montos específicos de presupuesto para cada una de estas actividades institucionales dentro de estos dos enfoques.

A partir de su implementación hemos visto cómo ha evolucionado. Por supuesto, hemos aprendido, hemos ido buscando perfeccionar a través de talleres de capacitación, que tanto la Secretaría de Gobierno en el tema de derechos humanos, como el Instituto de la Mujeres en el enfoque sobre equidad de género le han dando para que las unidades responsables de gasto del Distrito Federal, las 101 unidades responsables puedan cada vez de una mejor manera, de una manera más clara y eficiente poder reflejar estas actividades institucionales, estos resultados y, por supuesto, que los titulares de esas unidades responsables cada vez definan mayores presupuestos para esto.

Entonces, hoy podemos decir que tanto en uno como otro enfoque ya tenemos arriba del 80 por ciento de unidades responsables que están reflejadas en el presupuesto.

Ahora, por supuesto que el presupuesto se ve distinto, como a lo mejor hace algunos años se veía, a raíz de las disposiciones en el marco legal con temas como armonización contable que derivaron en cambios como el clasificador por objeto del gasto. Para el proyecto de presupuesto 2011 estaremos usando un nuevo clasificador que ya publicamos hace un par de semanas, que está precisamente armonizado con respecto a lo que se está llevando a cabo a nivel nacional, dispuesto por la ley y que tiene impacto en cosas ya muy operativas como el

diseño de la estructura de claves presupuestarias y de actividades institucionales y otro tipo de cosas.

Entrando en el tema de transparencia, hace algunas semanas tuvimos un dialogo, convocado por el *InfoDF* con organizaciones de la sociedad civil, con la idea de intercambiar ideas sobre qué, a qué debemos aspirar en materia de transparencia, qué es deseable en materia de transparencia en el ámbito de lo que al Gobierno del Distrito Federal corresponde.

“¿A qué debemos aspirar en materia de transparencia, qué es deseable en materia de transparencia en el ámbito de lo que al Gobierno del Distrito Federal corresponde?”

Empezábamos por reconocer que no se trataba de solamente cumplir con las disposiciones que marca la ley en la materia; en ese sentido creemos o al menos así siempre hemos actuado, que las disposiciones legales son como un mínimo, como un piso de lo que en realidad significa o debe significar la transparencia en esta materia.

Deberíamos de transitar más hacia la accesibilidad de la información presupuestaria que es en si técnica, compleja y a veces hasta calificada como oscura. En ese sentido debíamos trabajar para hacer esto más entendible para el ciudadano, que al final de cuentas es a quien ultimadamente todos los servidores públicos, todas las instituciones públicas tienen que rendir cuentas.

En este sentido, el Secretario de Finanzas en aquel entonces, yo como responsable del tema de egresos, el Tesorero del Distrito Federal, asumimos el compromiso de construir una agenda a la cual pudiéramos darle seguimiento, y hoy puedo decirles que estamos ya trabajando en eso, ya podemos decir que tenemos un producto inicial, ya lo sometimos inclusive a la convocatoria que el *InfoDF* realiza año con año en la administración pública del Distrito Federal, y hemos inscrito este nuevo portal que pretende, en principio, ser el portal ciudadano de la

información presupuestal del Gobierno del Distrito Federal, que será distinto o será complementario a lo que por ley tenemos que publicar, tener publicado, y que serán esos cuadros y esos documentos que por sí solos pueden ser -como ya lo decía- técnicos, inentendibles o, en todo caso, a veces hasta irrelevantes en cuanto a lo que realmente le importa a la ciudadanía conocer.

¿Bajo qué espíritu o bajo qué idea está construido esto? Y seguiremos construyendo, porque será una tarea que en principio, en la que avanzaremos hasta cierto punto, y que después tendremos que ir construyendo conjuntamente con quienes nos puedan ayudar, es decir, las organizaciones de la sociedad civil, los propios ciudadanos y, por supuesto, el órgano regulador de la materia, para poder enriquecerlo y para que nos puedan ir diciendo si eso es realmente por donde debe transitar.

La idea es hacer como un espejo de la información, construido con un lenguaje coloquial, armando tablas que a lo mejor en términos de explicación de indicadores, de explicación de evolución del ejercicio del gasto y demás puedan ser más entendibles, haciendo divisiones más lógicas en términos para que la ciudadanía las pueda entender, por ejemplo, el gasto en las delegaciones, el gasto en el sector social, el gasto en infraestructura, en fin, en vez de cómo está construido un presupuesto en el caso del Distrito Federal con 101 unidades responsables del gasto que los que nos dedicamos a eso todos los días entendemos y ubicamos bien. La idea de poder hacer más accesible esto es poder dividir la información en una estructura mucho más lógica desde el punto de vista del ciudadano.

También, por supuesto, hacer un seguimiento frecuente, periódico, de la información. Nos señalaron en aquella ocasión que si uno se metía a la página de la Secretaría de Finanzas y quería ver las series históricas de los números del presupuesto, habían grandes inconsistencias que hacía que la información no pudiera ser comparable, y que tal vez para efectos de análisis no tuviera la utilidad que se buscaba.

Ya estamos trabajando en la armonización, en la congruencia de estas series históricas, nos hemos encontrado con bastantes dificultades, a veces son cuestiones normativas, metodológicas, que son las que hacen que se cambie o que se hagan incongruentes las cifras, pero la idea es trabajar en ese sentido.

Aprovechamos la ocasión para reiterar ese compromiso, para hacerlo explícito en el sentido de seguir trabajando en esa materia; quedamos en volvernos a reunirnos, esperamos que en ese momento podamos presentarles estos productos con avances, como ya lo he mencionado, y que a través de los distintos canales de comunicación que existen entre el órgano regulador y las *ONG's* que están trabajando en la materia, puedan socializarse, puedan abrirse hacia el resto de los interesados, ultimadamente como les decíamos, la ciudadanía.

Muchas gracias.

PANEL 3

Transparencia en el Financiamiento para el Desarrollo en México

LIC. EDNA JAIME TREVIÑO

LIC. ÉDGAR A. AMADOR ZAMORA

DR. RICARDO CARRILLO ARRONTE

LIC. DAVID COLMENARES PÁRAMO

4 Seminario Internacional
TRANSPARENCIA
en las políticas económicas y sociales

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal- InfoDF



Dr. Ricardo Carrillo Arronte, Lic. David Colmenares Páramo, Comisionada Ciudadana Areli Cano Guadiana, Lic. Edna Jaime Treviño.

Lic. Edna Jaime Treviño*



Trabajo en un Centro de Análisis de Políticas Públicas de nombre “México Evalúa”. Y, justamente, el objetivo de “México Evalúa” es transparentar los resultados de la política pública, hacerlos accesibles al ciudadano. Creemos que es de esta manera como podemos vincular la actividad pública con la ciudadanía. Ser estos intermediarios que generan la información, que la procesan y que la hacen accesible a públicos amplios, me parece fundamental.

Y en este tema de transparentar los resultados de política pública es en el que me quisiera centrar hoy.

** Es directora de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Cuenta con 20 años de experiencia en investigación y análisis de políticas públicas. Sus áreas de especialización son desarrollo económico, finanzas públicas, competitividad económica, gobernabilidad y legalidad, reformas del sistema judicial, entre otros temas. Anteriormente se desempeñó como Directora General del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y como investigadora asociada de dicha institución. Ha participado en diversos foros académicos nacionales e internacionales. Ha sido colaboradora de los periódicos Milenio y El Economista. Actualmente escribe una columna semanal en el periódico Excelsior, Cuenta con diversas publicaciones sobre temas relacionados a la economía, política y desarrollo. Entre sus publicaciones destacan: Los retos de la competitividad en México. Una agenda de reformas inmediatas, Reformando al Estado, y El acertijo de la legitimidad.*

La mesa se llama “Transparencia en el Financiamiento para el Desarrollo”, es un tema amplio. Me gustaría enfocarlo a resultados de las políticas de gasto en los sectores más importantes para el desarrollo como son la educación, la salud, la infraestructura y la equidad social, y presentarles hallazgos y un estudio reciente de “México Evalúa” en el que además de mostrar los resultados de las políticas de gasto, y del gasto en estos sectores, podemos llegar a algunas conclusiones y elaborar algunos argumentos y puntos importantes respecto a la transparencia.

En primer lugar, quisiera decirles que elaborar un estudio de evaluación en el país no resulta fácil. Ya se mencionó en la mesa anterior que el acceso a la información de calidad y oportuna no es el pan nuestro de cada día, al contrario, es muy excepcional encontrar información y series de tiempo que nos permitan hacer este tipo de análisis.

Entonces, para evaluar hay que generar mucho más información, exigir mucho más información y que esta información se provea de manera que pueda ser consumida por los ciudadanos.

El segundo tema importante se refiere a una de las preguntas centrales que orientaron nuestro trabajo: ¿quién se beneficia del gasto público? La respuesta no es de todo evidente y menos transparente. Si lo fuera, si fuera evidente el costo de oportunidad que esto representa, no estaríamos gastando como lo hacemos.

Y otro mensaje o conclusión importante del estudio es que revertir el estatus quo o modificar el estatus quo no será fácil. El sistema político mexicano tiene un problema estructural y tiene un problema de representación muy grave, en el que ciertos grupos están sobrerrepresentados en la toma de decisiones de gasto público en tanto que otros están subrepresentados, y en los datos que voy a presentarles quiero enfatizar este punto.

Entonces, voy a comenzar con una gráfica de cómo se ha incrementado el gasto público en el país.

Como podemos ver, en lo que va de esta década, el gasto público ha crecido de manera consistente y de manera también acelerada. Sabemos que la hacienda pública en México es pobre, no capta recursos suficientes para tener un Estado con intervenciones más grandes, pero el gasto ha crecido, y la pregunta es, ¿a quién ha favorecido?

El tema de la mesa es el desarrollo. México ha potenciado sus capacidades de desarrollo a través del gasto y de estos incrementos de gasto.

Empecemos por el tema de la educación. El tema de la educación sabemos que tenemos un desempeño muy bajo; exámenes estandarizados internacionales, como es el de PISA, nos ubica en los diez países con desempeños más bajos; la mitad de nuestros jóvenes no cumplen siquiera con los niveles más bajos en esta prueba PISA, y lo mismo se puede encontrar en los exámenes nacionales, en *Enlace*, por ejemplo.

Pero un dato que es muy relevante: como sociedad movilizamos muchos recursos a favor de la educación. Comparándolos con países de la OCDE, como proporción de nuestro gasto público somos el país que más gasta.

Entonces, aquí ya hay una inconsistencia. Si hacemos un esfuerzo como sociedad para movilizar recursos a favor de la educación y estamos teniendo tan malos resultados, la pregunta es, ¿qué está pasando?

Un primer dato que salta es que gran parte de los recursos destinados a la educación se van a cubrir gasto corriente. También en este listado de países de la OCDE estamos a la cabeza de la lista: 98 por ciento de los recursos en la educación lo destinamos a gasto corriente.

“Si hacemos un esfuerzo como sociedad para movilizar recursos a favor de la educación y estamos teniendo tan malos resultados, la pregunta es, ¿qué está pasando?”

Y ustedes me podrían decir: “bueno, pues es que es un servicio educativo intensivo en profesionales de la educación, en sueldos y salarios”. Y es cierto, pero vemos que hay otros sistemas educativos que tienen proporciones más equilibradas con resultados excepcionales. Un buen equilibrio en materia educativa implica la actividad docente, pero también implica infraestructura educativa de apoyo y eso es lo que nos está faltando.

Vamos a ver lo siguiente. Este gasto corriente se va a cubrir, en su mayoría, servicios personales, hay muy poco gasto de inversión, un dos por ciento nada más. Entonces, esto refuerza lo que yo les decía, nos estamos quedando muy cortos en esta infraestructura complementaria a la actividad docente.

¿Cómo se financia la educación? La mayor parte de los recursos provienen del Gobierno Federal, pero hay también un componente privado que no es de despreciarse, que no necesariamente es claro para nosotros. Un 22 por ciento del gasto nacional en educación lo realizan los hogares o es gasto privado en el país. Y el esfuerzo en los estados es muy reducido, sólo 14 por ciento.

Hay un tema de transparencia que cuando estábamos haciendo este trabajo nos fue muy evidente. Una vez que los recursos llegan a los estados, se pierde la posibilidad de hacer un monitoreo de ellos, no existe mecanismo claro de transparencia cuando estos recursos federales llegan al nivel de los estados.

Tampoco hay coordinación entre los distintos niveles de gobierno respecto a quién corresponde la infraestructura educativa, el tema del financiamiento de todas aquellas cuestiones que no son sueldos y salarios está también muy poco claro, y todo esto nos lleva a un dato que nos parece muy revelador y que tampoco es del dominio público: las familias mexicanas en el sistema público sufragan un costo considerable por aquellas actividades que el Estado no alcanza a financiar.

En el caso del sistema público, lo que familias mexicanas sufragan para poder complementar el gasto educativo es de casi 1 por ciento del *PIB*.

Entonces, las conclusiones del sector educativo son las siguientes: hay muy poca transparencia, pero además, a pesar de que como sociedad destinamos muchos recursos al tema educativo, tenemos malos resultados y las familias mexicanas tienen que complementar ese gasto.

Y, como suele suceder, son los hogares pobres los que tienen que destinar más recursos en el tema educativo a estos imprevistos escolares de los que les he hablado. Las familias en el primer decil de ingresos destinan una parte importante de sus ingresos al cumplimiento de estos imprevistos escolares.

Para concluir con el sector educativo, decirles que no tenemos en México una contabilidad que nos permita saber cuál es el costo total por alumno, cuál es el costo por escuela, no sabemos siquiera cuántos maestros existen, cuál es su perfil, a qué escuelas están adscritos. Ese entorno de opacidad no nos permite un análisis más profundo, pero creo que los hallazgos de este estudio son suficientes para decir que el gasto en educación es poco transparente, inefectivo y oneroso para las familias mexicanas.

Hicimos también un estudio del tema de la salud. En el tema de la salud, también vemos una trayectoria de gasto que es creciente, este gasto creciente se va a cubrir a población que no está asegurada. Sin duda es una buena noticia.

Tenemos un universo de mexicanos que no estaban cubiertos por la seguridad social o no eran atendidos por la seguridad social, y este incremento del gasto a través del Seguro Popular está ahora atendiéndolos.

Sin embargo, encontramos que este incremento del gasto no necesariamente está generando mejores resultados en términos de salud. Aquí vemos también un comparativo con otros países, y también que la relación de peso adicional con resultado adicional, es muy baja para México, entonces la pregunta es: qué está pasando, por qué mayor gasto no se traduce en más, mejores indicadores en materia de salud. Si bien hay más cobertura, no necesariamente los mexicanos estamos más saludables.

Las entidades hacen un esfuerzo financiero escaso (en educación)

Los estados destinan proporciones variables de su ingreso estatal a la educación con poca transparencia.

Para los recursos federales, una vez que los recursos son destinados a las entidades federativas, no existe mecanismo claro de transparencia en cuanto al ejercicio de dichos recursos.

Distribución del Gasto Nacional en Educación, porcentajes 2009

Federal	78%
Privado	22%
Estatal	14%

Por ejemplo, en infraestructura educativa no hay coordinación para invertir.

No existe una normatividad sobre el mantenimiento de las instalaciones escolares.

Antes de la creación de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (2008), no existía ni siquiera una normatividad en cuanto a los estándares de calidad de las instalaciones escolares.

Todavía está pendiente una clara regulación para la coordinación entre entidades locales respecto a las obras de infraestructura que se realizan en las escuelas.

Como aparecía en la gráfica ninguno de los servicios médicos como ingresos hospitalarios, consultas generales, rayos X, etc, han crecido al ritmo del gasto en salud. Entonces, aquí hay una diferencia que debemos explicarnos., Un primer dato que nos ofrece esa explicación es el monto de recursos que se detina a cubrir el rubro administrativo en el sistema mexicano de salud. Comparado con el resto de países de la OCDE, nuestro gasto en la materia es el más elevado.

De nueva cuenta, tenemos que el incremento del gasto en salud no necesariamente está generando los rendimientos que debería ofrecer porque existe un tema, por lo pronto aquí, de manera muy agregada, que sugiere que hay captura de este gasto por ciertos grupos, como también sucede en la educación; en ésta el sindicato magisterial tiene una captura importante de los recursos destinados a la educación, como aquí las burocracias de los sistemas de salud. De nueva cuenta, como el tema de educación, no se cuenta con una serie de datos consistente de presupuesto por cada capítulo de gasto para la población asegurada.

Falta muchísima información para poder llegar a conclusiones más profundas, que nos permitan entender más la problemática.

Lo que sí es un hecho es que hemos llegado a un punto donde no importa la cantidad de recursos que se gasten, si no hay una reestructuración administrativa y operativa de nuestro sistema de salud, no habrá mayores avances en la mejora de la salud de los mexicanos.

Quisiera presentar rápidamente algunos resultados en materia de infraestructura. Decirles que como en los otros rubros presentados, también en éste hemos tenido un crecimiento de la inversión.

La inversión en infraestructura energética y no energética está llegando a un cinco por ciento del *PIB*.

Aún así tenemos rezagos muy importantes, sólo decirles que, en 2009, el Banco Mundial calculó que para cubrir nuestros rezagos y parecernos a un país como Corea del Sur en materia de infraestructura, tendríamos que estar gastando alrededor de 4.9 por ciento sólo en infraestructura no energética .

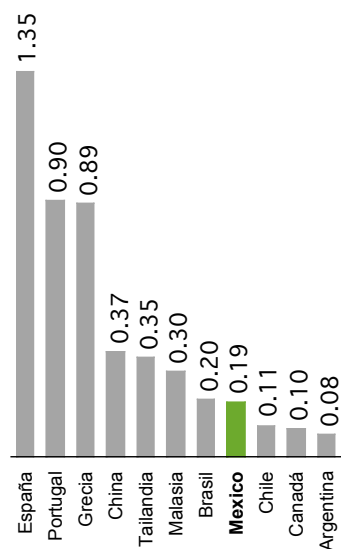
Tenemos una posición muy desfavorable en términos relativos en cuanto a nuestra densidad de carretera y en cuanto a la calidad de la misma. Solamente un 30 por ciento de nuestras carreteras están pavimentadas. En fin, nuestros rezagos son grandes.

Este gobierno planteó un ambicioso plan carretero que tenía diversos objetivos, entre ellos construir más carreteras. Y a la fecha, este ambicioso Plan anunciado con bombo y platillo, ha reportado un avance de un 18.4 por ciento en el cuarto año de gobierno.

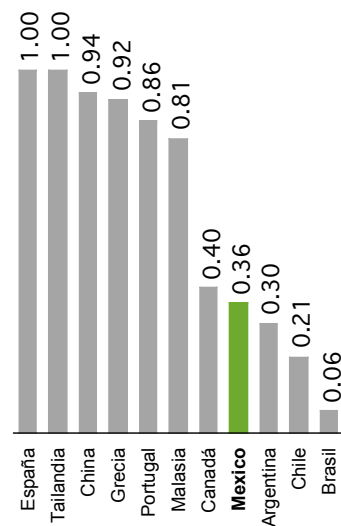
Esto por lo que se refiere a la meta global del plan carretero. En lo que respecta a la meta de construcción de nuevas carreteras, nada más se ha registrado un 20 por ciento de avance.

Y el tema es que el plan carretero que debiera obedecer a criterios técnicos, criterios de costo-efectividad, criterios diversos, está sujeto a una muy intensa

Densidad de carreteras* Km/Km2



**Porcentaje de carreteras
pavimentadas (%)**



negociación política. Si vemos las partidas reasignadas, incrementadas o modificadas por el Congreso cada año, las que mayores modificaciones sufren son las relacionadas con el plan carretero.

El Congreso modificó el proyecto del Ejecutivo Federal, y son porciones importantes y sobre todo cuando hablamos de caminos rurales, ahí la reasignación o la ampliación hecha por el Congreso es enorme.

No tendría nada de malo si estos proyectos estuvieran sujetos a un plan maestro, si hubiera racionalidad no sólo en sus objetivos, sino en su planteamiento, si hubiera proyectos ejecutivos elaborados, pero desafortunadamente no es así. Y esto lo pudimos probar con el informe que realizó la Auditoría Superior de la Federación respecto al tema de obras de infraestructura carretera.

A partir del informe de la Auditoría Superior de la Federación del 2008 se puede saber, que en un gran número de obras se registraron desvíos y transferencias de recursos, en 71 obras, los recursos se desviaron para finiquitos y ajustes en otras obras. O sea, hay un verdadero desorden.

Tenemos proyectos sin permisos de la *SEMARNAT*, proyectos sin derechos de vía. En fin, hay una infinidad de problemas relacionados con proyectos de infraestructura carretera.

También aquí el tema más importante es la falta de información. Lo que presentamos como avances del programa carretero son aproximaciones, buscándole por muchos lados.

El Gobierno Federal no ha informado de una manera formal, cuál es el avance del programa carretero. Tuvimos que llegar a él haciendo inducciones. Esa es la moneda



Síntesis

El gasto público en México tiene un efecto muy limitado en términos de crecimiento económico y equidad.

- Existen grandes dificultades para medir la calidad y efectividad del gasto público. Pareciera que se trata de ocultar cifras o, en el mejor de los casos, impedir comparaciones.
- Como hemos visto, tenemos problemas serios a lo largo de todo el proceso. Desde el presupuesto mismo, pasando por su ejercicio hasta la evaluación de resultados.

Por ejemplo, tenemos un presupuesto inercial que únicamente replica deficiencias de los programas y actividades de los ejercicios anteriores.

- Los actores en los tres poderes gastan (ejercen su presupuesto), sin saber cuál es o debería de ser el efecto de cada peso gastado o invertido.
- Respecto a las evaluaciones podemos decir que son aún muy limitadas tanto en cantidad como en calidad. Es imperativo exigir que el resultado de las evaluaciones tengan un impacto en los programas y en su presupuesto, extinguiendo aquellos que no muestren resultados o generen un impacto negativo en la distribución del ingreso, tal como actualmente sucede.

Qué decir de lo que se comunica al ciudadano. Aquí, la magnitud del propio gasto y los distintos ámbitos en donde se ejecuta, impiden al común de los ciudadanos comprender el monto ejercido con el impacto obtenido.

(sigue pg. 119)

corriente, el rasgo común de la información que he presentado: no es pública, no es de fácil acceso accesible, y no cumple con los requisitos mínimos para que organizaciones académicas u organizaciones de la sociedad civil podamos hacer evaluaciones.

El último tema que quiero abordar el tema es el tema de la equidad. Es un tema particularmente grave porque sabemos que el país se caracteriza por una inequidad muy lacerante y que a pesar de que ha tenido etapas de crecimiento sostenido, a pesar de que hemos reformado la economía, que hemos incrementado el gasto social, esa desigualdad persiste y esas brechas sociales son no sólo lastimosas, sino que provocan sus propios círculos viciosos.

Por ejemplo, voy a darles algunos datos. La tasa de pobreza extrema alimentaria, apenas se ha reducido respecto a los niveles observados hace algunos lustros. La reducción media es de 1.5 por década; o sea, vamos a tardarnos muchos años en resolver el problema.

Y un dato que permite evidenciar estas brechas de vida, estas brechas en oportunidades, estas brechas en capacidades es el siguiente: la tasa de mortalidad infantil es de tres a ocho por mil nacidos vivos en los municipios más ricos de México, pero de 30 a 80 en los más pobres.

Un dato que me parece importante: el gasto en equidad social, en programas sociales, el gasto que tiene que ver con subsidios y transferencias en el país es regresivo. ¿Qué quiere decir eso? Que está generando más desigualdad, que vemos que casi el

60 por ciento del gasto social es regresivo en términos absolutos, esto es, se concentra desproporcionadamente en los grupos de mayores ingresos; el 11 por ciento es más regresivo que la distribución del ingreso privado de los hogares, contribuyendo a aumentar la desigualdad del ingreso en México.

Los rubros regresivos cancelan la progresividad del gasto social en su conjunto y reducen así la efectividad redistributiva de este gasto social.

Los rubros más regresivos son: la seguridad social, especialmente los sistemas de trabajadores públicos, la educación superior y las becas educativas.

(sigue de la pg. 118)

Contar con métricas sencillas y claras, puede ayudar mucho en mejorar la responsabilidad y rendición de cuentas.

Los recursos públicos son insuficientes para atender rezagos que se acumulan sexenio a sexenio. La dinámica del ciclo presupuesto-gasto-evaluación impide podamos contar con mejor educación, mejores resultados en inversiones sociales y de capital humano, reservas para solventar requerimientos de largo plazo como una reconversión energética, transformación del campo, una infraestructura carretera de vanguardia o un despegue tecnológico.

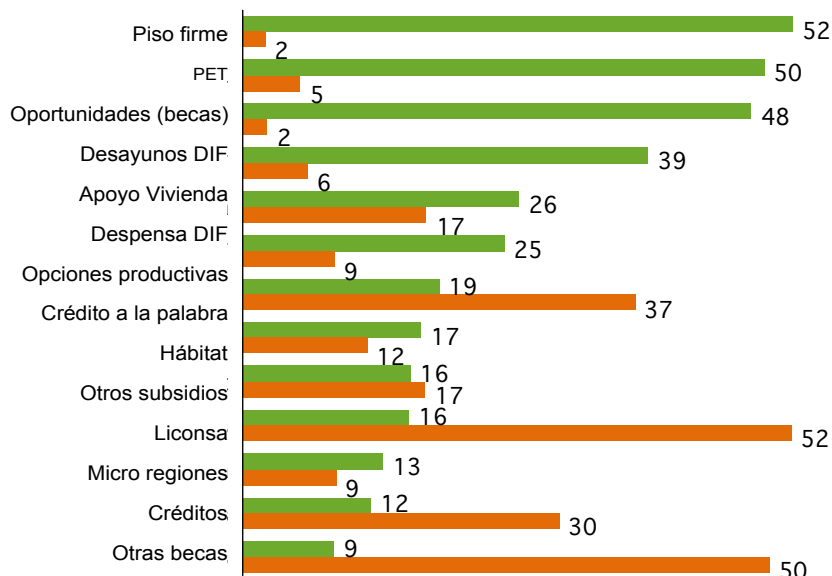
Necesitamos tener un gasto efectivo y vigilado. De no hacerlo, las necesidades y rezagos serán cada vez más grandes y seguiremos como país demeritando nuestra posición competitiva en el entorno internacional. De superar estas deficiencias y limitantes estaremos en condiciones de gastar para mejorar.

Al principio les mencionaba que sería muy importante como país transparentar quién recibe qué del gasto público y sería también más importante ver cuál es el costo de oportunidad de destinar y de asignar así los recursos.

El argumento que quiero hacer es que tenemos muchos programas que son progresivos y que hemos avanzado en los últimos años en que sean progresivos, esto quiere decir que lleguen a las poblaciones, a las familias de los deciles de ingreso más bajos, pero tenemos otros programas que generan más desigualdad.

Los programas que benefician a las familias más pobres en contraste con los que benefician desproporcionadamente a las familias más ricas quiere decir que el gasto público no necesariamente se está asignando donde debería asignarse y que hay grupos de la sociedad mexicana, grupos de interés que están medrando ese gasto y es un gasto que está capturado, y mientras esto no se transparente difícilmente vamos a poder modificarlo.

Muchas gracias.



Participación del 20% más rico y más pobre en los beneficios de los programas dirigidos %, 2006*
La regresividad es consecuencia principalmente de barreras de acceso a los programas "universales" que enfrentan las poblaciones más pobres

* Calculados a partir del "Modulo de Programas Sociales," ENIGH 2006 Fuente: Investigación de John Scott, 2010.

*Lic. Édgar A. Amador Zamora**



Quisiera empezar la exposición con, dependiendo de qué vocación tengan ustedes, con una injusticia o es una ineficiencia o es un arbitraje.

Los presupuestos anuales de las entidades públicas se financian con dos fuentes: con impuestos y con deuda.

Creo que lo que nos hace pensar que tenemos como ciudadano derecho a la información por parte de las entidades públicas es que pagamos impuestos; esta vieja mitología fundacional de las democracias modernas, sobre todo, a partir del motín del “TIPE”, es que si pagamos impuestos tenemos derecho a reclamar a los que nos gobiernan a que nos den algo a cambio y, en este caso, necesitamos información.

Como pagamos impuestos, como sostenemos al sector público tenemos el derecho a pedir información a los entes públicos. Pero aquí hay una injusticia, una ineficiencia o un arbitraje.

El sector público no solamente se financia con impuestos, hay unos señores que financian al sector público y que no pagan impuestos, que son los inversionistas. Los inversionistas financian una parte importante de los presupuestos y éstos de hecho tienen derechos a la información distintos a los que tenemos los ciudadanos como contribuyentes.

Esta paradoja, esta ineficiencia, esta injusticia, déjenme ponerlo en términos un poco caros a mi profesión que es cercano siempre a finanzas, podríamos verlo como un

** Es Economista por El Colegio de México. Se desempeñó como Director General de Calidad de Vida, S.A. de C.V. y como Director General de Administración Financiera para el Gobierno del Distrito Federal.*

También fue director adjunto de la empresa Dexia Crédito Local México. Fue Consejero Suplente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Conducef, en el sector Sociedades financieras de objeto limitado, Director General de Mercados. También se desempeñó como analista de bonos para América Latina y Gerente de Análisis de Renta Fija de la empresa Vector Casa de Bolsa.

Es Subsecretario de Planeación Financiera de la Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal

arbitraje. Estamos dos entidades ante el mismo ente y uno tiene más derechos que los otros, deberíamos de poder hacer un arbitraje entre las dos.

¿De dónde viene esta tendencia global a pedir el derecho a la transparencia a los entes públicos? Mi convicción es que viene de los mercados financieros y la evolución de los mercados financieros y la convergencia de la necesidad de financiamiento de las entidades públicas con lo que requieren los mercados financieros nos ha llevado a donde estamos y nos va a seguir llevando o nos va a seguir empujando en términos de derecho a la información de los entes públicos.

¿Qué es lo que nos dice la economía, qué es lo que nos dice el modelo de *Arrow y Debreu*. El modelo de *Arrow y Debreu* es el modelo más abstracto del equilibrio general en términos de economía, nos dice una cosa: que los mercados deben ser completos, que debemos tener mercados para cualquier evento, para cualquier escenario, y para llegar a esos mercados completos debemos tener información completa.

La información completa es a lo que aspira la transparencia. Todo ente público que se ocupe de la transparencia, básicamente quiere tener la información completa, todos los ciudadanos es lo que quisiéramos tener.

La información completa, dice el modelo de *Arrow y Debreu*, debe tener la información presente de todos los activos del estado y los diversos escenarios futuros, para poder ponerle precio a los activos.

Entonces, si entendemos la transparencia como el acceso completo a la información, esto es una premisa básica en dos cosas: la formación de los precios y la competencia perfecta. Entre mejor información haya, mayor nivel de competencia va a haber y, por lo tanto, mayor es la satisfacción y, por lo tanto, más eficiente va a ser la formación de los precios.

A través de los años, la demanda de información por parte de los inversionistas a las empresas, a quienes piden el dinero, ha evolucionado hacia mejores prácticas, ha habido una presión de los mercados para que las empresas divulguen la mayor cantidad de información con el fin de poder determinar lo más eficientemente posible el valor o el precio de los activos en el mercado. El mercado de deuda, el mercado de capitales ha sido siempre una exigencia para poder evaluar mi

riesgo, para poder evaluar mi rentabilidad, se requiere de la mayor información posible. Esto, en términos de mercado se conoce como *full disclosure*, que es básicamente una revelación completa de la información de los mercados.

En las empresas cotizadas en bolsa, y las empresas que operan en los mercados de deuda, se ha convertido esto en lo que llaman las mejores prácticas, es algo que es un estándar para acceder al financiamiento en el mercado, entonces, al convertirse el *full disclosure* como un estándar de los mercados, como condición de las empresas cotizadas, las entidades públicas han tenido que adoptar las mejores prácticas en materia de información. ¿por qué? Y ahí vuelvo a la parábola con la que empecé, porque a las entidades públicas no le bastan los impuestos para financiar sus presupuestos anuales, necesitan necesariamente, dependiendo de la parte del ciclo, dependiendo de la entidad, y de otros factores, entre el 3 y el 10 por ciento de los presupuestos tienen que venir por medio de la deuda pública, por medio del acceso a los mercados; la fuente alterna a los impuestos son estos ciudadanos que no nos comportamos como ciudadanos, sino que nos comportamos como inversionistas.

Ahí hay una diferenciación interesante, los ciudadanos cuando pagamos impuestos queremos que nos devuelvan servicios y a cambio pedimos información, y los ciudadanos cuando nos comportamos como inversionistas, lo que queremos es una tasa de interés y quiero estar lo más seguro posible de que el interés que me prometieron me lo van a regresar y, por lo tanto, yo pido muchísima información.

Entonces, si se dan cuenta hay una esquizofrenia, a veces actuamos como inversionistas, a veces actuamos



Financiamiento y Full Disclosure

Al convertirse el "full disclosure" en una condición de las empresas cotizadas, y en un estándar de los mercados, las entidades públicas han tenido que adoptar las mejores prácticas en materia de información

El financiamiento a entidades públicas ha evolucionado de créditos bilaterales, a crédito bursátil, obligando a la adopción del "full disclosure"

como ciudadanos; en los dos casos tenemos y demandamos información, pero tristemente es más fácil que me den la información como inversionista que como ciudadano. Esa es la tristeza del arbitraje; de hecho, quien va marcando la pauta son los inversionistas, más que los ciudadanos.

Como las entidades han tenido que recurrir a los mercados para poder financiarse han tenido que, muy a su pesar o no, ser más rigurosos en la divulgación de la información que le requieren los mercados.

La transparencia, entonces, entendida como la revelación completa de la información, es una condición esencial para la medición de los riesgos, en el cálculo del rendimiento que los inversionistas van a obtener y, por tanto, para la formación del precio.

Al evolucionar los mercados y al ofrecer a los gobiernos locales financiamiento, mejores condiciones de plazo y tasa, los entes públicos han adoptado el full disclosure, la revelación de información, como un estándar en sus prácticas.

Aquí hay que diferenciar dos cosas: primero, uno puede acceder al mercado, hay dos entidades que le pueden dar financiamiento a los mercados, una son los inversionistas y la otra son los bancos. Un banco no va a pedir el mismo nivel de información, el mismo nivel de transparencia que un inversionista. En una relación con un banco, la relación es con el ejecutivo, el comité de crédito con la entidad gubernamental, y la información que se requiera puede ser incluso a nivel de una oficina a la otra: “Oye, necesito que me entregues tus estados, tu cuenta pública, tus informes trimestrales, tu reporte de ingresos, tu reporte de gastos, tus auditorías, etcétera”, sin la necesidad de hacer públicos estos requerimientos.

Si por el contrario el gobierno accede a los mercados de capitales para levantar el financiamiento, entonces como no saben dónde están esos ciudadanos, y esos inversionistas tiene que presentar el *full disclosure*, que la divulgación completa sea lo más pública y de fácil acceso. O sea, tiene que permitir que un inversionista sentado en una esquina remota de la ciudad de Tijuana pueda acceder desde donde pueda a los estados financieros de la entidad pública que está financiando.

Entonces, de nuevo el financiamiento bancario en México era, hacia las entidades públicas, sobre todo en el sistema bancario, un reporte de información que seguía bastante limitado. Fue hasta el momento en el que el mercado de capitales demostró ser más competitivo que el mercado bancario en términos de plazo, en términos de tasa de costo del financiamiento, que las entidades públicas, que los gobiernos locales, por ejemplo, se vieron forzados a divulgar información, porque ahí estaban los mejores plazos, las mejores tasas de interés.



Regulación de Mercados

- Opinión legal
- El Prospecto
- Auditor externo
- Calificadoras
- Relación con inversionistas
- Reportes Trimestrales
- Reporte Anual

¿Qué es lo que pide el mercado para que un gobierno local acceda al financiamiento en el mercado de valores? Uno, piden una opinión legal. La opinión legal es extremadamente rigurosa, diciendo: “estos son los pros, estos son los contras de este emisor; estos son los riesgos legales, jurídicos, etcétera”. Le sigue el prospecto, o sea, antes incluso de que existiera en México este marco regulatorio tan sólido que tenemos de organismos de información pública, el prospecto que piden los inversionistas para que los emisores accedan a los mercados de capitales es algo, de veras, que da miedo.

Me acuerdo cuando hicimos el primer prospecto para la primera emisión de bonos de la Ciudad de México en el año 2003, nos pidieron que divulgáramos todos los litigios pendientes que tenía el Gobierno del Distrito Federal. Demandar al Gobierno del Distrito Federal es una industria, ahí hay profesionales en el tema y cuesta a nosotros los contribuyentes, muchísimo dinero.

Entonces, era imposible hacer la divulgación completa de todos los casos legales por cuestiones no tanto de reservarlos, sino era imposible, tenemos decenas de miles de casos.

Entonces, optamos por hacer algún concentrado. Las obligaciones de reportar información en el prospecto que se sube a la bolsa para que los inversionistas lo puedan bajar y puedan leer, les aseguro que si el prospecto fuera una entidad pública sacaría 95 puntos de los 100 que el *InfoDF* asigna.

Requiere una auditoría externa anual, y mientras el papel, mientras los bonos sean de la bolsa, tiene que estar el auditor externo y tiene que estar disponible la auditoría del auditor externo en internet. Tiene que haber al menos dos calificaciones de las calificadoras, y a las calificadoras hay que enseñarles absolutamente todos los números y basado en esos números la calificadora va a decir cuál es el riesgo que los inversionistas enfrentan y por qué.

Tiene que tener un departamento de relación con los inversionistas. Los gobiernos tenemos que tener un jefe de unidad, tenemos que tener un responsable, y de nuevo estoy adelantando un poco la conclusión, pero este responsable de la información pública ya existía, incluso, antes por parte de los mercados donde tiene que existir un encargado de relación con inversionistas, para que en el momento en el que inversionista le llame: “Oye, necesito que me entregues la cuenta pública”, el encargado de relación con inversionistas tiene que darle la cuenta pública. Tiene que haber reportes trimestrales, así como *Bimbo*, así como *América Móvil*, así como *Telmex* reportan trimestralmente sus resultados, el Gobierno del Distrito Federal, los gobiernos que levantan dinero en la bolsa tienen que presentar trimestralmente sus resultados; tiene que haber un reporte anual, que es la cuenta pública en el caso de los gobiernos. Éstas son las partes más importantes.

También ayuda tener un portal de internet, es muy agradecido por los inversionistas. Como se pueden dar cuenta, los requerimientos de información por parte de los inversionistas en los mercados son casi tan o más rigurosos que los que requiere los organismos de información.

Entonces, el hábito de la transparencia entre las entidades públicas es un resultado directo de la necesidad de los mercados por obtener una revelación completa de la información.

Entonces, los mercados son un gran aliado de la transparencia. Mi sugerencia es: los organismos de transparencia deberían de ponderar el acceso al mercado

“Los principales emisores en los mercados bursátiles mexicanos a nivel de gobiernos locales -son- El estado de Veracruz, el Gobierno del Distrito Federal, Chihuahua, Chiapas y Michoacán.”



Principales Emisores

- Veracruz (8.374 mmp)
- DF (8.200 mmp)
- Chihuahua (7.669 mmp)
- Chiapas (5.613 mmp)
- Michoacán (3.854 mmp)

dentro de sus índices de transparencia para incentivar el acceso a los mismos. “oye, si estás accediendo a los mercados y estás cumpliendo con todos estos requerimientos de información, entonces te voy a poner un puntito ahí o voy a decir que vas bien, etcétera”.

Todo parecería ir bastante bien, está lo que nos enseñan en la escuela de Economía o disciplinas similares, que los mercados son eficientes, y este argumento hecho respecto a la alianza que puede existir entre los mercados y la transparencia sonaría bastante bien.

¿Quiénes son los principales emisores en los mercados bursátiles mexicanos a nivel de gobiernos locales? El estado de Veracruz, el Gobierno del Distrito Federal, Chihuahua, Chiapas y Michoacán.

Podremos discutir los detalles, pero hay algunos que no se destacan, precisamente, por ser los más transparentes en términos de divulgación de datos públicos.

¿Por qué? Porque siempre se puede hacer trampa, porque por mucho que los mercados sean uno de los grandes aliados de la transparencia, siempre podemos hacer trampa porque los mercados son gente que le vende activos a la gente y gente que habla con gente y está en tratos, y la gente somos de repente mañosos.

Veracruz, por ejemplo. Si uno ve la cuenta pública del Estado, Veracruz dice que no tiene deuda pública, quien la tiene es un instituto que anda por ahí, no son ellos, que ellos no emitieron, es una entidad que se creó y esa entidad busca utilizar los ingresos de la tenencia federal, la tenencia local y no son ellos los que emitieron, por lo tanto no tienen que divulgar la información. En Chihuahua el 95 por ciento de esa deuda son deuda de bonos carreteros.

Chiapas hizo lo mismo que Veracruz, creó un instituto separado que emite deuda, entonces dice: “no soy yo el que emite, es este instituto. Pídanle información a este instituto, no me la pidan a mí”.

En el Estado de Michoacán es algo similar.

El Distrito Federal no tiene esto, emite directamente y, por lo tanto, emite y tiene que divulgar la información del Distrito Federal.

Si podemos evitar estas trampitas de los mercados no creando institutos, no creando vehículos de emisión especiales para que sean ellos los que emitan el financiamiento, estoy absolutamente convencido de que este tipo de estructuras o este tipo de prácticas por parte de las entidades públicas puedan ser unos grandes aliados para la transparencia y que los institutos de información deberían de incentivar premiando, alentar a que los gobiernos locales emitan ellos directamente, que sean ellos los obligados en proveer la información a los mercados.

Entonces, bueno, lo dejo ahí. Muchas gracias.

*Dr. Ricardo Carrillo Arronte**



** Es doctor en Desarrollo Regional, por la Universidad de Notre Dame, Holanda y Maestro de Planeación Económica en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Realizó sus estudios de licenciatura en economía por la UNAM. Ha realizado una destacada trayectoria como profesor del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, profesor titular de cátedras de desarrollo económico, economía del sector público y aspectos teóricos de la política económica de la Facultad de Economía de la UNAM. Fue Director del Centro de Economía Aplicada de la Escuela Nacional de Economía y posteriormente Director de la División de Estudios Superiores de la Escuela Nacional de Economía, UNAM, donde organizó los primeros cursos de maestría y doctorados en economía. Ha ocupado cargos en la administración pública federal, entre los que destaca: Presidente Ejecutivo del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, fue asesor técnico del Director General de CONASUPO, y asesor de la Presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington.*

Actualmente es Director de A Regional. com, consultores especializados en análisis, información y estadística sobre finanzas públicas estatales y municipales, federalismo fiscal, transparencia y rendición de cuentas.

Quiero dar las gracias a nombre del Colegio Nacional de Economistas a nuestro amigo y colega don Oscar Guerra, ex Presidente del Colegio y distinguido economista, por esta invitación, y felicitarlo por la labor que está haciendo al frente del Instituto de Transparencia del Distrito Federal, lo cual demuestra que un gran economista es bueno para cualquier cosa.

Voy a presentar una ponencia que me pidió el licenciado Jesús Alberto Cano Vélez, Presidente del Colegio Nacional de Economistas, que presentara en su nombre, porque en sus responsabilidades está la de aprobar el gasto público del presupuesto del año entrante y creo que nadie tiene que distraerlo en este momento, para que salga lo mejor posible, y lo mejor posible subrayado.

Pero antes quisiera dar un contexto. Dentro de la presentación tan importante que acaba de hacer la Lic. Edna Jaime, que es la presentación más brillante y objetiva de un egresado del *ITAM* que he escuchado, seguramente porque no es economista, que nos plantea el problema en México, de la opacidad que es un problema inversamente proporcional a la eficiencia de nuestra economía, de nuestro modelo económico.

Y como nuestro modelo económico ya está prácticamente en estado de coma, obviamente la opacidad ha venido creciendo exponencialmente en los últimos años en todos los niveles.

Es un problema sistémico de nuestra economía, de nuestra sociedad, que se da en todos los sectores, en el

público, en el privado, en el social, en el sindical, en el clerical, en el deportivo, etcétera. Y digo esto porque debemos de dimensionar la verdadera magnitud del problema que tenemos en frente, porque una cosa son las cifras y otra cosa son los significados y la repercusiones de las cifras y la calidad de la información; una cosa es que nos den la información y otra cosa es la calidad de la información.

En cuanto al sector público se refiere, y me permito felicitar a Oscar y sus compañeros internacionales de organismos de transparencia, sobre el tema de la política pública y social, la transparencia no es un problema contable ni de contadores, es un problema de economistas, de politólogos, de gentes que entienden la función social de un gobierno, de un empresariado, de un gasto público o privado y las consecuencias en un país, no es una cuestión de que entregaron la quinta copia rosa o se les pasó poner la clave del gasto.

En cuanto al sector público, se da en todos los niveles, a nivel federal, estatal, municipal, organismos autónomos descentralizados, etcétera. Nosotros en esta área, en esta empresa de consultoría económica que yo dirijo, no es un comercial, es simplemente ofrecerles a ustedes las publicaciones y las investigaciones que tenemos publicadas desde hace 10 años, hemos estado haciendo cada año un índice de transparencia y rendición de cuentas de estados, municipios y de universidades, e incluso del Gobierno Federal, las grandes universidades públicas de México, excepto en las privadas, no nos podemos meter porque ahí no hay opacidad, ahí hay total oscuridad, igual que en el sector privado, hay una total oscuridad porque no se puede entrar, ni Hacienda yo creo entra a esa información.

Pero excepto las grandes instituciones públicas de este país, como la *UNAM*, como el *Politécnico Nacional*, como *El Colegio de México*, etcétera, que salen con excelencia, las demás instituciones que hemos registrado en términos de promedio nacional, federal, estatal, municipal, están reprobadas en transparencia.

Y una cosa muy importante, es que nos demos cuenta, desgraciadamente, que la opacidad es un problema deliberado. Obviamente, hay allá en *Tinguindín*, un municipio que no tiene ni para pagar la luz, ni un policía, y menos para estar presentando estados contables auditados y lo que ustedes quieran, aceptando eso, lo demás es un problema deliberado, por muchas causas, y por lo tanto los

“Tenemos una función social, un compromiso social de sacar este país adelante, (los economistas) a pesar de todos los pasos que ha dado para atrás en los últimos 25 años.”

organismos de transparencia que me parece excepcional la labor que están haciendo, son como Don Quijote contra los molinos de viento.

No sabemos cuál es el verdadero problema con el que estamos luchando, los instrumentos con los que contamos, y yo me cuento porque es un organismo ciudadano. Somos insuficientes, totalmente insignificantes frente al problema, por eso nos botan por allá cada vez que hacemos frente, y no es porque le vea a Oscar facha de Don Quijote, que se parece, así, de barba, flaco, alto y todo, pero a pesar de todo eso tenemos que seguir insistiendo, porque igual que Don Quijote, igual que los economistas de las universidades públicas tenemos una función social, un compromiso social de sacar este país adelante, a pesar de todos los pasos que ha dado para atrás en los últimos 25 años.

Hoy día, coincidentemente, pero no es el único día, es decir, todos los días hay dos declaraciones interesantes en el periódico *La Jornada*, página 30; don Guillermo Ortiz, economista, amigo nuestro, dice que la corrupción y la impunidad son lastres para México y se queja de la falta de competencia, del bajo nivel de ahorro, de la inversión, de la carencia de incentivos, de las oportunidades, del peor desempeño económico de América Latina, etcétera., y que fue un error haber propiciado el 80 por ciento de la banca en manos extranjeras.

Yo no sé por qué los funcionarios públicos mexicanos, especialmente los secretarios de Hacienda como que les da amnesia una vez que salen después de sus funciones, o sea, se les olvida lo que ellos mismos generaron esa parte de la opacidad.

En la medida que el modelo económico se vuelve más ineficiente es más difícil fundamentar las razones de su gasto y, entonces, las razones que se dan después ni ellos mismos las pueden justificar y no es el único caso.

En la misma página de la Jornada, coincidentemente habla el Secretario de Hacienda de ahora, que no es economista, y dice: “no hay evidencia de que la violencia inhiba el crecimiento económico”. Yo lo invitaría, con todo respeto, a mi tierra, Ciudad Juárez para que vea si la violencia no inhibe el crecimiento económico; probablemente aquí sentado en Palacio Nacional viendo los juegos pirotécnicos, donde se gasta tres mil millones de pesos en festejar con dragones chinos el Bicentenario de la Independencia y la Revolución, pues no se capta que en Tabasco y en Veracruz la gente se está ahogando materialmente por falta de obra pública.

Esos son los problemas de opacidad que debemos asumir con toda honestidad, con toda valentía y decir, y estoy seguro que Oscar, Agustín y la gente muy brillante y trabajadora que están aquí en el *InfoDF*, lo están haciendo.

Voy a presentarles este planteamiento que está directamente relacionado al tema que nos asignaron, me gustaría que nos invitaran a un próximo foro para explicarnos sobre el impacto económico de la opacidad y algunas de sus razones.

El financiamiento del desarrollo es un problema del sector público, no solamente en cuanto a inversión pública, que debe ser y es y en todos los países lo demuestra, en Europa, en Estados Unidos y en otras partes, el principal motor del desarrollo económico, pero también como orientador.

Desgraciadamente en México de 12 por ciento del *PIB* que representaba la inversión pública en 1982, pasamos ahora a un cuatro por ciento y tan disfrazado que no vemos dónde está ese cuatro por ciento. Acabamos de revisar las cifras muy claras que presentó la Dra. Edna Hofbauer, por ejemplo, sobre la joya de la corona de la infraestructura y vemos que cada día es más ineficiente, y el año pasado y este año no llevan ni la mitad de la inversión programada y aprobada.

Y me gustó mucho un pie de página que puso la Dra. Hofbauer donde dice: “el financiamiento no es el problema”. Bueno, si el financiamiento no es un problema para un país pobre como nosotros, cuál es el problema.

Los orígenes principales del financiamiento del desarrollo son el sector público y la inversión pública con todos sus fondos, sus bancos de desarrollo, son el principal orientador de la economía.

Y cuando no hay eso, pasa lo que pasó en Estados Unidos y en Europa por confiar en el mito de la auto-corrección de los mercados y la competencia perfecta. Ese sí es un mito genial, diría uno de nuestros colegas, ex Secretario de Hacienda.

Aquí está el sector privado, con toda su inversión. Esta figura nueva que ha venido siendo impulsada por la banca internacional, que es la que está aquí, que son las asociaciones públicas y privadas y que no es otra cosa más que la inversión privada para hacer las obras que debía hacer el sector público. Pero esto es un boomerang.

Quiero ver ahora un hospital del *Seguro Social* o del *ISSSTE* que sea creado con una *APP*, si después cuando funcione, en sus ingresos va a poder pagar el propio programa de inversión, cuando los que van son derechohabientes, o peor todavía, como lo vimos aquí en las gráficas de la Lic. Edna Jaime, los del *Seguro Popular*. Y, los proyectos de *APP* han mostrado históricamente que cuestan un 25 ó un 30 por ciento más que si lo hubiera hecho el sector público.

Es redundante pero es necesario decir que la Constitución Política de este país obliga al gobierno a tener la rectoría económica del país, en el Artículo 25 y en el Artículo 26, a través de un sistema nacional de planificación democrática, cosa que no estamos cumpliendo, ni la una ni la otra, a pesar de que los funcionarios cumplen o juran cumplir con la Constitución.



Recursos para el Financiamiento del Desarrollo

- Sector Público
- Inversión Pública
- Banca de Desarrollo
- Fondos Especiales
- Programas Sectoriales y Regionales
- Programas Anticrisis/Anticíclicas
- APP
- Sector Privado
- Banca privada
- Uniones de crédito
- Mercado de valores
- Inversión Empresarial
- Inversión Extranjera
- Organismos Internacionales
- Banca Internacional
- Organismos multinacionales (FMI, BM, BID)
- Mercado de valores internacional

No es fácil ser funcionario y menos en este país y en estos momentos, pero en fin, la historia juzgará, como dijo un líder latinoamericano.

Ahora, ¿qué es lo que ha sucedido por la ausencia o retracción del Estado? Y no estamos hablando de teorías inventadas por los neoclásicos hace 200 años, cuando Adam Smith escribe su libro de la riqueza de las naciones; las 12 colonias americanas que eran colonias del imperialismo se independizan, precisamente, contra los impuestos y la sujeción y el control de importaciones y todo lo que tenía, y él hablaba de mercados de empleo pleno cuando había colas peores que las de *CONASUPO* para pedir sopa en las calles de Londres, o de los mercados perfectos que nunca han existido en ninguna parte del mundo, menos como un sistema de desarrollo.

Se ha perdido competitividad internacional. El Foro Económico de Davos arroja que nada más en este sexenio México ha perdido 16 lugares. Y si tenemos que competir con el país más competitivo del mundo, que es Estados Unidos, pues entonces, no llegamos ni a primera base.

Y, sin embargo, siguen promoviendo tratados de libre de comercio, y ahora con Brasil, nada más les falta China y la India y entonces, a ver a dónde nos vamos a vivir los mexicanos. A Texas no ni a Nuevo México ni Arizona, porque ya nos tiran de balazos allá.

No hay financiamiento para el sector productivo, la banca internacional que supuestamente debía de haber traído competitividad con su experiencia, claridad, financiamiento, bajas tasas, eficiencia, honestidad, todas esas cosas de la retórica neoliberal, no da créditos al sector productivo. ¿Para qué? Si le pagan los recursos del *FOBAPROA* lo demás lo compra en *Cetes* y presta en las tarjetas de crédito a más del 50 por ciento de interés, ¿para qué se arriesga con un sector productivo?

Nulo crecimiento económico, bueno, eso es obvio. De un crecimiento económico del doble de la población que teníamos en 1970 con el desarrollo estabilizador, con un crecimiento de los salarios reales únicos en la historia de México, mayores que la productividad y mayores que la inflación, hemos pasado a la pérdida de 70 por ciento del salario real y a un crecimiento por abajo del crecimiento de la población. Obviamente, tenemos más de 50 por ciento de pobres y nada más en esta crisis tuvimos 6 millones más.

Desequilibrio regional es obvio, eso ya ni lo trato.

El aumento de la pobreza y de la vulnerabilidad social, a pesar de las verdades oficiales de que el narco es producto de la ambición de algunos cuantos, los estudios muestran que el narco es producto de la pobreza, del desempleo y de la falta de opciones de la gente. Yo creo que aquí en esta aula, en nuestra casa matriz, en nuestra universidad y en este Instituto de Transparencia, podemos hablar con transparencia.



El Estado como promotor del desarrollo

El Artículo 25 y 26 Constitucional establecen que el Estado con sus diversos instrumentos debe participar en la economía para orientar e impulsar el desarrollo económico y social.

Bajo esta directriz, al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable.

No obstante, en los últimos años la sociedad mexicana ha enfrentado y padecido la falta de planeación y visión estratégica sobre el desarrollo nacional.

Por lo tanto, la solución es obvia: necesitamos volver a nuestro modelo económico mexicano constitucional, aunque sea esto obvio y redundante; porque el modelo que nos impusieron o que asumimos o que... Ya no discutamos eso porque eso es materia de unas cinco horas de discusión, no es nuestro ni corresponde a nuestras necesidades ni ha dado resultados.

O sea, regresemos a un modelo, con rectoría económica estatal concertada y de economía mixta donde el Estado recupere sus instrumentos de promoción, recupere, entre otros, la banca de desarrollo. Es absurdo que habiendo creado México el primer banco de desarrollo en el mundo en 1857, con el Banco Industrial de Avío, ahora lo tengamos aquí como las Momias de Guanajuato, ahí atrás de una vitrina donde no dan ningún crédito ni funcionan ni sirven para nada. Bueno, sí para que ganen algunos cuántos funcionarios altos sueldos, que si estuvieran en el sector privado ya los hubieran corrido porque obviamente no produce absolutamente ningún resultado.

Esto es lo que se puede hacer, aumentar la inversión pública. No es posible que con los excedentes económicos que teníamos, porque ya tenemos cinco años de reservas probadas contra consumo, tengamos un gasto de inversión pública decreciente. Todavía en este año y

en el año que entra el presupuesto está mandando un gasto corriente creciente y un gasto de inversión decreciente. No es posible.

En qué hemos gastado un billón de pesos, un millón de millones que hemos extraído de la madre naturaleza y no lo vemos. Y si nos comparamos contra Noruega o contra Holanda o contra otros países que tienen la décima parte del petróleo y gas mexicano, mejor celebramos el Día de Muertos.

La banca de desarrollo es una lástima. Nacional Financiera, el banco de la micro, pequeña y mediana empresa no ha dado un solo crédito directo a micro o pequeños empresarios en diez años, ni uno solo; se ha convertido en una red de seguridad de la banca privada, “presta y si no te pagan, yo te pago”. Bueno, entonces así cuándo va a tener utilidades, cuándo va a orientar los créditos blandos a las regiones y a los sectores prioritarios de este país

Los fondos especiales, por ejemplo, del *CONACYT*, vemos que están metidos nuevamente en la opacidad, los problemas sectoriales y regionales son prácticamente inexistentes, ¿dónde está un programa de empleo?

Para no caer en el estribillo del Presidente del empleo, o un programa de desarrollo del sur-sureste, o de las zonas áridas, o de la zona fronteriza, o de la pesca o de la acuacultura, o de la industria en la micro y pequeña, o bienes de capital o exportaciones, o de lo que ustedes quieran.

Y los programas anti crisis son totalmente nulos. Estados Unidos con su programa keynesiano vergonzante, no sale de la crisis; Europa, con sus programas ortodoxos está estancada, y nosotros ni limonada, porque no hacemos nada.

Bueno, todo esto se lo saben porque es la Ley de Transparencia, la que obliga al sector Ejecutivo, al Legislativo, al Judicial y todos los demás, debían ser transparencia y rendición de cuentas, y no solamente el sector público, también del sector privado. No nos podemos desarrollar si el principal combustible del desarrollo, que es el dinero, lo gastamos mal o se lo mandamos a las bolsas de algunos prominentes miembros de la clase dirigente, conste que no dije un solo gobernante, dirigente, o sea, público, privado, sindical y todo lo demás.

“...no nos extraña que los campesinos en lugar de sembrar maíz, si sacan 500 kilos de maíz al año que no les sirven ni para comer, pues siembren marihuana y con eso saca, con eso compran 10 mil veces lo que les produce el maíz, y además les dan protección, les dan semilla, les dan fertilizante, les dan mercado, les dan financiamiento y asistencia técnica. “

Aquí está la administración, aquí está toda la línea de producción de la estructura orgánica hasta la participación ciudadana de la transparencia. La banca de desarrollo, en el área del campo que está totalmente desplomado, entonces no nos extraña que los campesinos en lugar de sembrar maíz, si sacan 500 kilos de maíz al año que no les sirven ni para comer, pues siembren marihuana y con eso saca, con eso compran 10 mil veces lo que les produce el maíz, y además les dan protección, les dan semilla, les dan fertilizante, les dan mercado, les dan financiamiento y asistencia técnica. Bueno, algún subsecretario ya emigrado dijo que los productores primarios de este país deberían aprenderle a los narcos de cómo producir en el campo y entonces lo corrieron. Bueno, yo por eso ya no digo nada, para que no me vayan a correr.

Vean ustedes esto, de la banca de desarrollo, 40 por ciento de las solicitudes de transparencia no se contestan. La banca de desarrollo que es nuestra, del pueblo mexicano, que tienen la obligación de informar, que funcionan con fondos públicos, no contestan, y las que contestan, contestan con falsedades, entonces ya no sabe uno qué es peor.

El *Programa Nacional de Infraestructura*, bueno, ése es una tristeza, ya lo vimos.

El de *FONADIN* no funciona para nada, tiene el 73 por ciento de todos los recursos y no tiene ni siquiera una estructura orgánica.

La transparencia no es un problema de los organismos de transparencia, es un problema nacional. Mientras no tengamos transparencia en las políticas económicas y sociales no puede haber desarrollo. Ustedes



Conclusiones

La transparencia no sólo se refiere a presentar datos, sino a contar con información clara y de calidad que permita verificar la aplicación de las políticas y recursos públicos.

En este panorama, si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha permitido avanzar, aún es posible identificar importantes rezagos.

Especialmente en lo referente al registro del gasto en inversión pública, panorama que se complica aún más ante la presencia de subejercicios y “redireccionamiento” de recursos a otras áreas que aportan menos al desarrollo económico y social.

De esta forma, para dar el paso de un gobierno involucionado y reactivo a un Estado promotor y planeador del desarrollo, se requiere:

Aumentar el gasto en inversión pública, evitando los subejercicios y limitando el margen de maniobra que la SHCP tiene hasta ahora en la reasignación del presupuesto aprobado.

Establecer la obligación de que ante cambios en los clasificadores del gasto se presenten los convertidores necesarios o las series homologadas al menos diez años atrás.

Fortalecer la banca de desarrollo, articular tanto a los diferentes organismos como sus acciones y objetivos a fin de garantizar el crédito en suficiencia y oportunidad para los proyectos estratégicos nacionales. En un marco de transparencia en la aplicación de los recursos.

Aumentar la transparencia en el ejercicio del gasto de los fideicomisos y fondos especiales, especialmente en términos de la procedencia de sus recursos (si provienen de reasignaciones de otros rubros de gasto).

comparen lo que es el *Plan Nacional de Desarrollo* en este gobierno con lo que son los principios generales de política económica, de eso a lo que es el presupuesto mandado, de eso a lo que es el presupuesto aprobado por la Cámara y de eso al presupuesto ejercido. Los cuatro no tienen nada qué ver, no hay transparencia, no hay rendición de cuentas. O sea, estamos en el Paraíso.

Muchas gracias.



Yo quiero mencionar, darles un contexto. Hoy en la mañana daba una plática sobre el tema de presupuesto y transparencia en la COPARMEX, y una de las cuestiones que siempre preguntan: ¿y dónde está todos los recursos que se está ahorrando el Gobierno Federal con el programa paripastos? Hoy para tener acceso a un peso federal se necesita que haya un peso, por lo menos un peso, estatal o municipal. Evidentemente que las entidades federativas no pueden aportar la totalidad de esos recursos y se convierten en economías presupuestarias.

¿A dónde van? Desde luego, bueno, Noveles hizo una nota en la Comisión de Presupuesto muy interesante sobre los fideicomisos que valdría la pena que también conocieran y además revisar un poquito las disponibilidades en la TESOFE, ahí vamos a encontrar que hay muchos recursos y que generalmente no se han gastado, por ejemplo, el Programa de Infraestructura ha llevado un ritmo lento y se hace deliberadamente del paripasto, porque hay una obsesión por mantener lo que se llama el déficit.

** Es licenciado en Economía, fue Director de Administración y Finanzas de LICONSA, ha sido Coordinador de Administración Fiscal Sur de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. En el sexenio anterior titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Hacienda y miembro de la Junta de Gobierno del SAT. También se desempeñó como Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y presidió también el Colegio Nacional de Economistas. Fue Delegado de Banoabras en Oaxaca, es colaborador editorial en diferentes diarios nacionales y estatales, y actualmente es consultor y asesor de gobiernos estatales y organismos en temas de coordinación fiscal y hacienda pública.*

Hace algunos años yo le hacía planteamientos a Carlos Hurtado, que era el Subsecretario de Egresos en Hacienda, cuando se necesitaban recursos para algún proyecto importante en alguna entidad federativa. La respuesta era que no se podía, no porque no hubiera recursos, sino porque podía afectar al déficit. Se llegó al extremo de que en Chiapas necesitaban dinero para hacer algunos bordes que evitaran el impacto de una inundación como las que se dieron en esa época, y no quería entregarlo.

Ahora el tema de la deuda. Hace poco el Secretario de Hacienda mencionó que se había incrementado de manera sustantiva, que inclusive en los últimos dos años se había incrementado en casi una tercera parte. Hoy la deuda es aproximadamente de 269 mil millones de pesos, de los cuales el incremento del año pasado fue de 61 mil. De esos 61 mil millones, 19 fueron promovidos por Hacienda, porque las participaciones cayeron como en 54 mil millones.

Desde 2006 se había creado un fondo para las “vacas flacas” y se agotó prácticamente con 24 mil millones el año pasado, más los 19 mil millones de la potenciación del FEIEF, que era deuda. Se dijo que iba a ser bursatilización, fue deuda bancaria y solamente una entidad pidió autorización a su Congreso para contratarla, y a quien lo hizo, desde Hacienda le indicaron que no lo hiciera porque iba a mover, iba a hacer mucho ruido.

En Proceso salió toda la crónica del negocio de la bursatilización, donde siempre uno de los primeros puntos de opacidad en materia de deuda es dónde quedaron las comisiones, de cuánto son las comisiones.

Yo veo los contratos, por ejemplo, de las bursatilizaciones de Oaxaca, se hablan de 3 mil millones de pesos, pero señala: “efectivamente entregados al gobierno del estado 2 mil 700 millones” y ¿los otros 300?

Y no preguntemos de la bursatilización de Chiapas, que se hizo al primer año del actual gobierno o las dos reestructuras que se hicieron en el Estado de México, la que hizo Montiel casi al terminar y la que se hizo al iniciar la actual administración.

En fin, es un tema que induce a mucha opacidad.

Volviendo al tema, de esos 61 mil millones, si viéramos lo que ha pasado durante la actual administración, la administración de Calderón, el incremento de la deuda es aproximadamente de 100 mil millones; a fines de 2006 había una deuda por 160 mil millones, hoy son 269 mil.

Si le agregamos mecanismos que se han buscado para agilizar, a través del mercado, encontramos que se han creado otras figuras como la de los PPS

(Proyectos para Prestación de Servicios). Se dice que los PPS no son deuda pública porque se registra como gasto corriente, pero finalmente es un compromiso financiero, tan es así que en Hacienda la información de los PPS viene en la misma página de la deuda pública.

Y si le sumamos que en 2008 se contrataron 22 mil millones de PPS: Estado de México 17 mil 200 millones y Nuevo León 4 mil 75. Éstos son compromisos financieros que impactan sobre el presupuesto de los siguientes ejercicios.



**Posibles beneficios de los
PPS en México
(Alianzas Público Privadas)**

- Se obtiene lo mejor de la capacidad y habilidades del sector público y el privado para la prestación de servicios públicos.
- Mantenimiento de niveles óptimos de calidad, en el largo plazo, para servicios público.
- Se alienta la innovación y un uso más eficiente de los recursos.
- Se reducen o eliminan los retrasos y sobrecostos que comúnmente aquejan el desarrollo de proyectos públicos.
- Se modera el impacto presupuestario de proyectos públicos.
- El sector público puede utilizar de manera más eficiente el potencial de sus recursos y, así, enfocarlos a otras necesidades sociales.

Hay dos estados que tienen el mismo problema. Oaxaca y Zacatecas, que contrataron esta figura con mucha opacidad para ser ciudades administrativas, que es otra cuestión de la calidad. Si tenemos un gasto público que apenas es un 22 por ciento del PIB contra uno de casi 50 por ciento en Estados Unidos y 45 en Inglaterra, con realidades totalmente distintas, deberíamos de gastarlos mejor y si estamos recurriendo a estas figuras, finalmente por bien negociada que esté la deuda, por bien estructurado que esté el PPS, tarde o temprano se tiene que pagar y generalmente le estamos mandando esto a las generaciones futuras.

Entonces podemos ver que derivado de la crisis de 2009, que fue simplemente el punto más alto, porque ya en 2007 y 2008 fuimos el país que menos creció en América Latina, y en 2009 tuvimos la caída más fuerte en los últimos 70 años, la más fuerte en el hemisferio occidental, desde luego, Letonia, Lituania, esos países tuvieron una caída mayor que la nuestra, pero fuimos los que caímos más.

La crisis fiscal de los estados es real. Se ha escrito mucho sobre la opacidad en las entidades federativas, pero a veces se cometen dos o tres errores clásicos.

Uno, se dice a veces en el radio, que los estados no recaudan bien el predial. Pues hasta donde yo sé, todavía el predial es responsabilidad constitucional de los municipios.

Se dice que toman los recursos y que no le informan a nadie. Pues le informan a sus congresos locales. Que los congresos locales de algunos estados tengan problemas, eso ya es de carácter político, pero bueno, se informa y en el sistema de coordinación fiscal hay mecanismos también para revisar esto; si se aplican bien o no ya es otra cosa, y lo mismo pasa con el caso de los ayuntamientos.

Se les critica a los estados esto, pero obviamente ya estamos viendo una de las causas. Se incrementaron los compromisos financieros en casi 100 mil millones de pesos estos dos años derivado del impacto de la crisis fiscal que nunca fue compensada.

Y hay otro dato que creo que sirve muy bien para conceptualizar esto, cuando se crea el sistema de coordinación fiscal los estados eliminan todos los impuestos estatales, fueron como 400 impuestos entre estatales y federales que se eliminaron, fue la reforma fiscal más importante que se ha hecho en el país siendo Secretario David Ibarra, a pesar del Presidente López Portillo se logró hacer esta reforma. Se crea el IVA y se crea el sistema de coordinación fiscal. A cambio de que los estados cedan sus potestades, su IVA, su renta, que son facultades concurrentes en la Constitución, se les pagan unas participaciones, la recaudación que el Gobierno Federal hace de los impuestos concurrentes.

Sin embargo, esto crece, empieza con 12.5 en 1979, 16.1 en 1983, 18.5 en 1989 y en 1995 quedamos ya en el 20 por ciento, aproximadamente.

Hoy vimos en las noticias lo que dijo ayer el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, hablando de un trato fiscal injusto a la capital del país. Y tiene razón, porque realmente hubo cambios sin haber sido consensuados, hay una controversia en la Corte. El martes se va a decidir, se trató de desechar por forma, no por fondo, porque hicieron cambios unilaterales y hoy todas las participaciones se distribuyen por habitante.

Opacidad y Deuda: SLP

En el caso de San Luis Potosí, se reestructuró la deuda contratada un año antes por 1 500 millones de pesos, sustituyéndola por el remanente que es de 1487.9 millones.

Hay varias cuestiones no claras, que son signos de opacidad, en relación al destino, el acreedor, el costo y la comisión.

Según el Dictamen se ahorra la mitad de intereses al pasar de TIE +2 a TIE +1, pero nunca se dice cuando vale la TIE; no se precisa el destino, al decir que es para «cumplir con obligaciones financieras en materia de inversión pública productiva»;

El Congreso autoriza al Gobierno a contratar « con cualquiera de las instituciones... (?) ¿Cómo conocen los términos del interés, si no se precisa con quien se contratará? Pero, si no se ha contratado, de donde la certeza del costo?

La Comisión es de 0.5 % más IVA, esto es 7.5 millones de pesos. ¿A quien se paga?

Si el ahorro es de 110 millones de pesos, que divididos entre 19 años, da 5.8 millones promedio. ¿Como se distribuye ese ahorro presupuestario?

No se publica el calendario de pagos, ni del servicio.

Salida: publicar en Internet el Contrato, como lo hace Jalisco.

Y entonces hay verdaderos dramas fiscales. Hay estados como Tabasco, que pasaron de tener el 4.6 por ciento del porcentaje total, y en un proceso gradual va a terminar en 2012 en el 1.9, que es el porcentaje que tiene de población.

Oaxaca tenía 2.2 por ciento en participaciones. Ya beneficiado con las reformas de 1990 va a terminar en 3.6 en 2012. Y ese porcentaje significa casi la tercera parte de lo que recibe el Distrito Federal de participaciones. Simplemente la diferencia es que Oaxaca recauda el 0.67 por ciento de sus ingresos totales y el Distrito Federal casi la mitad.

Y hay una serie de cargas en este sentido; los paripastos es imposible que los puedan aportar. El gasto educativo, que afortunadamente para el Distrito Federal no se ha federalizado, representa hoy la carga fiscal más fuerte de las entidades federativas, porque en algunas como Chihuahua, Baja California, que son los que mejor recaudan, por cierto, porque no les queda de otra, destinan más de la mitad del equivalente a sus participaciones a gasto en educación básica, mientras hay otras como Oaxaca que no tienen sistema de educación básica, que no le destinan un solo centavo, más que las concesiones políticas que luego se hacen del gobierno del estado hacia los maestros.

Lo que quiero mencionar son algunos casos de opacidad recientes. Por ejemplo, el Gobierno de Nuevo León que bursatilizó todo en la administración anterior, pero reservaron la información de la tasa de interés, los plazos y los bancos, es información reservada por 17 años. El Gobierno de San Luis Potosí, la nueva administración, reestructuró la deuda que en el último año adquirió Marcelo de los Santos por 1,487 millones

de pesos, reestructura por 1,500, pero solamente recibe el gobierno 1,487. Supongo que la diferencia es la comisión, y dicen que se van a ahorrar 111 millones de pesos, pero en 20 años, y que redujeron el costo a la mitad porque pasaron de TIE +2 a TIE +1, pero la TIE también tiene un valor.

Pero la gran preocupación en materia de transparencia son todas estas formas sutiles de financiamiento de manera disfrazada.

Para terminar, nada más les voy a leer un párrafo de un reporte del IMCO que dice: “a esto hay que sumarle la opacidad y discrecionalidad que existe en muchos campos de la administración de las finanzas públicas de un estado. Por ejemplo, existe deuda no registrada como tal, así como los fideicomisos y los proyectos de prestación de servicios”.

Realmente ese es el gran riesgo y mientras no se incrementen los recursos de los estados, mientras no se haga una reforma fiscal en serio, donde no se racionalicen, seguirán existiendo espacio para la opacidad.

Muchas gracias.



Lo que propone la iniciativa

- Todo endeudamiento debe ser autorizado por el Poder Legislativo Correspondiente.
- Se establece un límite cuantitativo al endeudamiento: Los pagos de interés y capital nunca deberán exceder de un 25% de los recursos disponibles para inversión y servicio de deuda, conforme a proyecciones de peritos calificados.
- Se incluyen deudas ciertas y contingentes.
- Se establece un límite cualitativo al endeudamiento: Se autoriza para inversión física y para enfrentar casos de emergencia declarada.
- El plazo de la deuda para inversión física no debe exceder la vida útil de la inversión
- En caso de emergencias, se obliga a que se dedique a pagar la deuda cuando menos otro tanto de lo que se destine a inversión nueva en los siguientes ejercicios.
- Se faculta al Congreso de la Unión a expedir una ley reglamentaria en esta materia.

(Texto propuesto Art. 73)

(Texto propuesto Art. 117)

CONFERENCIA MAGISTRAL

Transparencia, Políticas Públicas y Desarrollo Económico

DR. PAUL KRUGMAN

4 Seminario Internacional TRANSPARENCIA en las políticas económicas y sociales

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal- InfoDF



Lic. Mario Delgado Carillo, Comisionado Ciudadano Presidente Oscar M. Guerra Ford, Doctor Paul Krugman.



** Es doctor en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Es mejor conocido por el público como un fuerte crítico de las políticas económicas y generales de la administración de George W. Bush. De 1982 a 1983 fue parte del Consejo de Asesores Económicos (Council of Economic Advisers) de la administración de Ronald Reagan. Trabajó en el panel de asesores de Enron durante 1999. En 1991, la American Economic Association le concedió la medalla John Bates Clark. Ganó el premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en 2004 y el Premio Nobel de Economía en 2008. Ha escrito más de 200 artículos y 21 libros. Publica en el diario de New York Times. Actualmente es profesor de Economía y Asuntos Internacionales en la Universidad de Princeton.*

Comenzamos. Se me ha pedido que hable a ustedes brevemente sobre temas de transparencia y de desarrollo económico, pero permítanme previamente hablar un poco sobre el desarrollo y los temas relacionados con políticas de desarrollo que espero sean de utilidad a este foro.

Por lo pronto, voy a hablar a nivel personal: Cuando empecé mis estudios en Economía pensé que debería enfocarme a la economía del desarrollo, porque no hay nada más importante, no hay nada más en el mundo de la economía que ayude o que sea más útil para ayudar a los países pobres o a las personas pobres del mundo; pero en ese momento no lo hice, porque cuando era yo estudiante, el posgrado de economía de desarrollo, la materia era poco satisfactoria, no había buenas historias ahí, de hecho no existía ninguna historia exitosa de países que habían subido escalones en la escalera que habían empezado.

En la pobreza habían alcanzado un nivel de vida bastante aceptable. Durante mucho tiempo, en realidad desde el siglo XIX ningún país había hecho esta transición, por lo tanto alrededor de 1975 cuando tomé esta decisión, me dije: Bueno, el desarrollo y la economía son sumamente importantes, pero también muy deprimentes. Pero después se presentó un gran cambio en el mundo y en los años siguientes sí hubieron progresos.

Repentinamente pareció que la magia del desarrollo había regresado como si hubiéramos encontrado nuevamente la manera para que los países encontraran su camino, empezando con las pequeñas economías asiáticas, las cuales crecieron, pero en el mundo actual hay muchas historias de éxito.

El mundo actual no es como hace 35 años, solíamos cuestionarnos de porque el Tercer Mundo no se desarrollaba y ahora estamos hablando del surgimiento de China, de la India, de los mercados emergentes como unos países líderes del mundo.

Hace unos 15 años, tal vez 20 años caímos en lo que considero la ilusión de pensar que estas historias eran viejas y bastante simples.

Vimos el crecimiento de las exportaciones, vimos el éxito de los países que habían exportado productos manufacturados y dijimos: Bueno, aquí está el secreto, tenemos que abrir los mercados, tenemos que incrementar la participación del comercio, tenemos que entrar en el negocio de la manufactura y de exportación de bienes, y entonces vamos a tener éxito, siguiendo el modelo asiático. Tenemos que crear un entorno con una moneda estable, y permitir que se valore en el mercado, esa es la respuesta.

Esto es el Consenso infame de Washington, o sea, creer que permitir que los mercados funcionen es lo único que se requiere para ser exitosos.

Y lo que hemos aprendido a partir de entonces es lo siguiente: aún cuando sea importante permitir que los mercados funcionen, obviamente no es suficiente. Creo que la historia desde mi punto de vista, la historia del desarrollo desde aproximadamente 1995 es el descubrimiento gradual de que uno puede hacer todas las cosas que tienen sentido desde Washington, pero aún así quedarse cortos. Podemos tener una economía que está exportando, que está abierta al mercado y que tiene un mecanismo de mercado bastante fuerte, y que de todos modos tenga resultados decepcionantes.

Si erramos también en cuanto a la moneda se refiere, podemos tener resultados desastrosos de diferentes formas. Países, desde Indonesia hasta Argentina han aprendido esto. Pero dejando esto a un lado, los resultados pueden ser decepcionantes.

Ahora estamos tratando de determinar cuál es el factor adicional que se requiere.

Me arriesgo con franqueza a decir que cuando presento este caso a mis estudiantes, les digo que se requiere de algo más, señalando a México como un caso importante porque México hizo reformas muy importantes de 1995 a

1998 en la liberalización, fue una transición muy exitosa, era un país que exportaba petróleo y nada más, pero empezó a exportar otras cosas; lo ha hecho bien, pero realmente no ha despegado en el desarrollo y crecimiento económico.

Entonces, el crecimiento revolucionario que uno quisiera ver no se ha materializado.

“Que los funcionarios públicos hagan el trabajo para el cual se les contrató y no para el cual se les sobornó.”

¿Qué es lo que realmente es importante? Bueno, yo creo que, sin absoluta certeza, que hay algunos factores que parecen ser importantes; uno de ellos es la educación. Aquellos países que tienen grandes historias exitosas son aquellos que tienen su población bien educada y esto fue mucho antes de que fueran ricos como es el caso de Corea y China.

El otro factor importante reside en que las instituciones civiles básicas son sumamente importantes, contar con un sistema con el cual la gente pueda confiar en operaciones razonablemente honestas, en donde sí haya un sistema transparente, lo que nos ocupa el día de hoy aquí. O sea, que los funcionarios públicos hagan el trabajo para el cual se les contrató y no para el cual se les sobornó.

Esto parece ser muy importante: los países con un gobierno efectivo, transparente, aún una sociedad con pobreza pero con tendencia a establecer reglas es mejor que un sistema totalmente desordenado y podemos tener este desarrollo, pero para trascender en este punto necesitamos algo más.

China no tiene que ser Suiza, todavía no; pero México que aún actualmente es un país más rico per cápita que China, tiene que tener buenas instituciones, y lo que estamos aprendiendo en el campo de desarrollo económico, es que no es algo mecánico, no es suficiente

tener mercados abiertos y mecanismos de mercado y competencia para que funcione, sino que tenemos que tener un marco de referencia institucional que haga posible que una economía realmente sea pujante; y esto es difícil, no es algo que se haga rápidamente pero es algo que es crucial y realmente existe sabiduría que trasciende en su manejo.

Estamos moviéndonos en esta dirección, entender cuál es la importancia de que haya una buena sociedad para que tenga una buena economía.

Dos comentarios más que quiero señalar aquí. El primero es realmente regresar al punto que señalaba previamente. Cuando uno habla de la importancia de la transparencia, del Estado de Derecho, uno puede pensar que las metas son inalcanzables pero creo que sí lo son; ambos parecen ser inalcanzables pero veamos un par de ejemplos que podrían parecernos demasiado obvios.

Nunca nadie podría describir a China como un país con un alto grado de transparencia y en donde prevalece de manera importante el Estado de Derecho; pero sí como un país con salarios que representan como el cinco por ciento del nivel que se tiene en los Estados Unidos y una tercera parte del nivel de México; no tienen que ser perfectos para que les vaya bien, simplemente tienen que mejorar su situación anterior y claramente lo han hecho.

No tienen que ser perfectos. No siempre todos tenemos que ser lindos y similares a Suiza; los Estados Unidos no son como Suiza, simplemente tienen que mejorar su estado actual.

El segundo punto es el siguiente: en términos de desarrollo social y político la seguridad es el último punto importante. Nadie puede venir a México en la actualidad sin que se le pregunte una y otra vez qué tan importante es el tema de seguridad, y la respuesta es abrumadora porque uno no puede, no importa qué tan buenos sean los mercados, o qué tan buenos sean los incentivos, esto no va a funcionar muy bien si la gente teme por su vida y teme por su seguridad personal.

Por lo tanto, estas cosas sí son esenciales. Uno puede ver la diferencia que tenemos aquí. Si andamos por el mundo, si uno hace la pregunta ¿dónde podemos ver un cambio en una acción positiva? Una de las partes del mundo con más falta de esperanza ha sido la parte del SubSahara, sigue mejorando pero está desesperadamente pobre, pero está mejor.

En los últimos diez años se ha visto, por primera vez, un verdadero progreso y uno se pregunta por qué ha sucedido esto y no van a encontrar la respuesta en la política comercial ni en la privatización de las paraestatales aún cuando sí ha sido parte del progreso.

La respuesta esta en el hecho de que finalmente está bajo control la Guerra Civil y que se ha parado la guerrilla, y que esto generalmente genera una oportunidad sensacional para tener avance, progreso y crecimiento. Igual en México, obviamente.

“Hay una reorientación, se ha alejado la economía de la dependencia del petróleo, (México) que simplemente regía su economía, pero también estamos ante una desilusión.”

Este es un país que ha hecho, le ha ido mucho mejor de lo que algunos de nosotros esperábamos. Mis primeros viajes a México fueron durante la peor situación de la deuda, de la crisis de la deuda en los 90's, había una gran preocupación de una crisis muy severa. Hay una reorientación, se ha alejado la economía de la dependencia del petróleo, que simplemente regía su economía, pero también estamos ante una desilusión.

México en este momento es un país que tiene grandes ventajas, una historia llena de orgullo, muchísima energía, la geografía tiene partes muy favorables, tiene uno de los mercados más grandes del mundo, simplemente lo tenemos hacia el norte, y tenemos un sistema de comercio abierto.

Probablemente el obstáculo más grande en este momento de hecho sí son los temas que tienen que ver con el desarrollo social, el desarrollo político, la transparencia y la seguridad básica.

Esto es problemático pero también significa que sí sabemos cómo arreglarlo, no es fácil pero no es un misterio, sino que es algo que sabemos cómo arreglar, hay que trabajar en ello. Podríamos sorprendernos de qué tanto progreso se puede alcanzar en este país.

Creo que podemos abrir el diálogo, entre el público y yo.

Mtro. Oscar M. Guerra Ford: Gracias, doctor Krugman.

Iremos a los comentarios del maestro Mario Delgado, para después dejar unos tres o cuatro minutos para que el doctor Krugman en este diálogo que ha abierto pueda reaccionar con los comentarios del maestro Delgado.

Mtro. Mario Delgado Carrillo:

Doctor Krugman, es un honor para mí poder compartir con usted esta mesa, y es un doble honor, porque entre todos los premios Nobel de economía, siempre hemos seguido al doctor Krugman desde hace muchos años, cuando abordábamos los temas de seguridad social, y recuerdo que publicó un libro sobre seguridad social, cuando el debate aquí en México sobre las cuentas individualizadas parecía monotemático, y todos los que no estábamos de acuerdo con ese sistema, parecía que no teníamos la razón.

Pero el día de hoy me parecen muy oportunas las reflexiones que nos hace aquí el doctor Krugman, sobre todo porque se están discutiendo actualmente en el Congreso.

Me parece muy oportuno que el doctor Krugman nos haga estos comentarios ahora que el Congreso de la Unión está discutiendo el presupuesto del año entrante, porque este país tiene tres problemas fundamentales: la falta de crecimiento económico en los últimos 30 años, la enorme desigualdad del ingreso y la seguridad.

Durante muchos años, la receta fue que teníamos que esperar al crecimiento económico que, como dice el doctor Krugman, teníamos que ser un alumno muy bien educado y cumplidor en el Consenso de Washington, en abrir la economía, mantener la moneda estable, basarnos en exportaciones, e íbamos a tener éxito, y entonces la brecha de desigualdad se iba a cerrar. Sin embargo, eso no ocurrió, eso no ha ocurrido en los últimos 30 años y tenemos ahora como consecuencia unos niveles de inseguridad que nunca antes nuestro país había tenido.

¿Justamente en este debate ahora qué hacemos? La propuesta por parte del gobierno federal es más de lo mismo; es decir, no arriesgar siquiera un poco el déficit público, porque en este país preferimos tener finanzas públicas sanas y una economía enferma. A pesar de que tengamos una economía enferma una economía casi muriéndose.

Es decir, el objetivo del crecimiento económico no se ha fijado en los últimos años como una prioridad con la misma energía o con la misma prioridad que ha tenido el mantener la inflación baja y el déficit público.

¿Entonces se nos presenta cuál es el camino? ¿Qué podemos seguir para resolver esos tres problemas? Me parece que el doctor Krugman ha acertado con el tema de la educación. Creo que la única solución para resolver la falta de crecimiento económico, la enorme desigualdad del ingreso y los problemas de seguridad pública es apostarle a la educación. Nuestro país tiene que seguir un camino diferente, y es apostarle a una nueva ruta que debe ser la educación.

Creemos que con educación es la única posibilidad que tenemos para superar la falta de crecimiento económico, de acortar la enorme brecha de desigualdad que existe y los problemas de seguridad que tenemos en nuestro país.

Dr. Paul Krugman:

Permítanme decirles lo siguiente: en primer lugar estamos hablando de la educación. Creo que el término correcto para ello es que es necesaria pero no suficiente. Solíamos decir y esto era cierto que no había habido despegue económico que no estuviera asociado con abrirse al mundo.

De las historias de éxito que hay en el mundo todas ellas han mirado hacia fuera para el desarrollo, no han mirado internamente a su país, pero podemos decir que todas las historias de desarrollo también han involucrado participar en la educación básica, o sea tener una población educada aún cuando me interesa señalar que la educación superior es la que más importa para tener un desarrollo y tener un ingreso medio aceptable, es esencial que se requiera esta educación superior.

Definitivamente no es suficiente por sí misma, una población mejor educada ayuda a la seguridad, pero no es seguridad para generar seguridad y si no tenemos seguridad no podemos tener el crecimiento.

Ahora, una palabra sobre la desigualdad, ese es un problema, en mi país también es un problema creciente. Y la educación es parte, pero solamente parte de la historia de la desigualdad.

Para nosotros, el surgimiento de la desigualdad en los Estados Unidos refleja en parte un sistema educativo en rezago. Cada vez hay una mayor disparidad, aún cuando hay gente que tiene una educación adecuada, pero otros que no la tienen, pero refleja otras tendencias.

Un sistema político cada vez más oligárquico y que no limita la adquisición de influencias inadecuadas, refleja también probablemente una finalización de nuestras economías, lo que significa que hay poca gente que gana muchísimo dinero aprovechando el dinero de otra gente, hay algo malo en este sentido.

Creo que la lección aquí es que es igual con el desarrollo, o sea no tenemos una sola respuesta, tenemos que trabajar en múltiples frentes; pero definitivamente nada, nada funciona si no se cuenta con una buena educación. Sin ella no hay prosperidad para que las cosas funcionen correctamente.

Podemos aceptar preguntas, y con mucho gusto aceptamos preguntas del público.

Pregunta: Tengo dos preguntas. La primera es: estamos de acuerdo, algo pasó mal ¿cuál cree usted o hacia dónde se dirige el nuevo papel de los bancos centrales en un mundo completamente globalizado, en el que las recetas tradicionales no están funcionando? Esa sería una.

Y la siguiente es: el Director del Banco Mundial acaba de plantear como una hipótesis un posible regreso al patrón oro, ¿qué opina usted de esa posibilidad?

Pregunta: Mi pregunta es: ¿cómo piensa usted que la corrupción afecta el desarrollo de la economía y cómo las instituciones de transparencia pueden ayudar a evitar estos problemas?

Pregunta: Después de una descentralización inadecuada de la educación en México podemos ver que un sindicato quedó en detrimento de la educación, en el lugar del apoyo. ¿Qué medidas tomar para lograr una adecuada descentralización de la educación y que se permita en cada escuela, de todos los países, que se tenga el mismo nivel y no esa disparidad que hay en los estados como Oaxaca, Guerrero, a diferencia de los estados de la frontera y las ciudades más importantes, que es Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal?

Dr. Paul Krugman: Tenemos tres preguntas sumamente diferentes. Déjenme contestarlas brevemente.

La pregunta relacionada con el dinero y con el oro. Mi punto de vista es que la gente está inventando un problema cuando no existe ese problema. No estamos realmente teniendo un problema con la estabilidad fundamental de las principales monedas del mundo.

Sí ha caído el dólar frente al euro en cierta medida, pero hemos tenido tipos de cambio fluctuantes, flotantes durante los últimos 35 años y no han habido efectos terribles. Y también el dólar y el euro, ambos son bastante estables en términos de su poder de compra a nivel nacional. Son las dos grandes divisas duras del mundo y son bastante buenas estas

divisas; son buenas divisas que son propiedad de economías con muchas dificultades, pero no es un problema de la divisa.

El estándar oro, el *Banco Mundial* pareció avalar lo del patrón oro, parece que esto fue el jueves, luego negó que lo había dicho, pero realmente es una idea terrible, tanto por la rigidez que tiene un solo patrón de oro para el mundo, y también porque tener un patrón de oro sería altamente deflacionario y es lo último que necesitamos en este estado de la economía.

No sabía de la historia del fraude en el *Seguro Social*, pero así sucede. En los Estados Unidos, hace algunos años, se descubrió que algunos hospitales habían facturado fraudulentamente a *Medicare*, que es nuestro sistema de seguridad social más grande, es un sistema gubernamental, y había acumulado grandes sumas de dinero fraudulentamente y una de las compañías en particular fue *OCBIO*, que había defraudado a *Medicare*.

Creo que alcanzaba una suma de mil 700 millones de dólares y el Director de la compañía fue despedido, y su Director General acaba de ser electo gobernador de Florida, parece que no hay ninguna sanción personal por haber participado en este tipo de fraude. Creo que no podemos dar lecciones a nadie sobre este tema.

La igualdad en la educación. Puedo decirles que los Estados Unidos hacen un trabajo lamentable en proporcionar igualdad en la educación, es salvajemente desigual, no en algunas regiones extendidas pero con las microrregiones. Vivo en Princeton, Nueva Jersey, con un sistema de escuelas públicas excelentes pero si usted va a seis millas de distancia en la ciudad de Trenton, Nueva Jersey encontrará escuelas públicas lamentables.

O sea, que estamos hablando básicamente de diferencias sociales; pero la falta de financiamiento y la calidad son realmente muy disparejas. Los sistemas que parecen ser los mejores, y realmente no tengo conocimiento de cómo se aplicaría esto en México, pero los sistemas que parecen ofrecer una amplia gama en la educación están altamente centralizados.

El sistema francés, por ejemplo, todos los estudiantes de todo el país aprenden

exactamente lo mismo; pero proporcionan una educación básica excelente a todos. Lo importante es que se pueda controlar y esto es a base de recursos.

Tenemos que tener un sistema que permita no solamente que las partes ricas del país compren la mejor educación para sus hijos sino que se ofrezca en otras partes del país, y por supuesto parte de esto tiene que ver con asignar suficientes recursos a la educación en general.

No creo que este sea un problema de centralización o descentralización, sino básicamente si lo tomamos en serio, si tomamos en serio la responsabilidad social, hay que educar bien a todos los niños del país.

Y no tengo, no me corresponde andar diciendo discursos sobre la educación, sermoneando a ningún otro país sobre la educación cuando mi país hace lo que hace.



Entrega de reconocimiento al Doctor Paul Krugman con el Secretario de Educación del Distrito Federal Mario Delgado Carrillo y el Comisionado Ciudadano Presidente Oscar M. Guerra Ford.

CONFERENCIA MAGISTRAL

Transparencia e Instrumentación de la Política Social en México

DR. DAVID ARRELLANO GAULT

4 Seminario Internacional TRANSPARENCIA en las políticas económicas y sociales

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal- InfoDF



Comisionado Ciudadano Agustín Millán Gómez en la ponencia del Doctor David Arrellano Gault.



** Es doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado, Estados Unidos. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Integrante de la Academia Mexicana de Ciencias desde 2007. Es Director de la Revista Gestión y Política Pública. Es autor de diversos artículos y ensayos especializados en distintas publicaciones tanto de México como en países latinoamericanos. También es autor del libro Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina. Entre sus líneas de investigación destacan: Evaluación de políticas públicas, Gerencia pública, Reforma de la Administración Pública, Planeación y gestión estratégica, Nueva gestión pública y cambio organizacional, Modernización y reforma de organismos gubernamentales, Presupuesto por resultados, Presupuestos dirigidos a resultados y evaluación del desempeño y Transparencia. Actualmente es Secretario Académico de la División de Administración del Centro de Investigación y Docencia Económicas.*

Muchísimas gracias, Agustín, muchísimas gracias a todos ustedes por la invitación y por estar aquí en esta ya no tan fría mañana en la Ciudad de México.

Me gustó mucho la invitación que me hicieron para tratar el tema “Política pública de transparencia”, porque realmente nos permite “bajar” de la idea del acceso a la información como un derecho y comenzar a discutir otros elementos importantes como los son los dilemas, problemas y las graves limitaciones que se tienen en el proceso de implementación de este derecho. Sobre todo cuando de lo que hablamos es de los servidores públicos y de las organizaciones gubernamentales que deben implementarlo y llevarlo a cabo. Es mi impresión que en el caso mexicano estamos sufriendo para comprender que existe una diferencia sustancial entre un discurso lleno de esperanzas respecto de la transparencia y el acceso a la información, lleno de buenas intenciones, y la realidad social y organizacional que debe integrarse y construirse para hacerlo realidad. Las dificultades no son menores y de ahí el título algo provocador que propongo en la presentación: : “Evitando la tiranía de la transparencia”.

Efectivamente estoy convencido que si no construimos una visión más pragmática a nivel de política pública respecto de la transparencia y el acceso a la información, nos podemos entrapar en una tiranía debido a una conceptualización tan general del fenómeno y el problema social que implica. Tan general que acaba por ser un concepto vacío de contenido, con poca capacidad para hacernos ver y comprender los dilemas políticos

y sociales que se requiere enfrenar para hacerlo realidad. Como estudioso de las organizaciones (u organizacionólogo como me gusta decir) me interesa mucho estudiar lo que llamo los efectos netos de las reformas. Una cosa son las intenciones de los reformadores y otra cosa muy distinta a veces son los efectos netos que producen las reformas.

Tenemos muy buenas intenciones al implementar estas políticas, pero los resultados que obtenemos suelen ser diferentes a los que habíamos buscado y eso pasa prácticamente con el 99.99 por ciento de las políticas, pero lo importante es saber ajustar, lo importante es saber rediseñar, lo importante es saber aceptar los errores y reconstruir a partir de la experiencia que vamos viviendo en la práctica.

Esta idea provocativa de decir: cuidado porque tenemos que bajar a un nivel mucho más práctico de análisis de la cuestión de la transparencia y del derecho al acceso a la información, implica discutirla como una política pública y no sólo como un derecho que obliga a su implementación a cualquier costo.

¿Por qué decía que me gustaba la idea de hablar de una política pública de transparencia? Porque justamente, la política pública es un concepto que ha entrado relativamente en forma reciente en el ámbito de discusión mexicano, y todo mundo habla ya de las políticas públicas (aunque no necesariamente sepa exactamente a qué se refiere.

¿Pero qué es una política pública? Una política pública es una posición ideológica y política que propone a la sociedad una serie de caminos para resolver problemas públicos; incluso en el más estricto sentido de la palabra los problemas públicos no se encuentran sino se construyen políticamente, se definen específicamente por actores concretos y con intereses específicos. El arte de la política pública es justamente a través de un marco de discusión con la sociedad (*por eso se le llama pública*), abrir al debate y poner a discusión las propuestas que los políticos electos, políticos designados y los servidores públicos proponen a la sociedad como definición de un problema público que hay que resolver, y los caminos que se tienen que tomar (*y los recursos que se deben de gastar, así como los costos a pagar*) específicamente para resolverlo.

“ En el caso de la política pública de transparencia que se eligió en nuestro país, creo que no ha sido discutida con suficiente claridad..”

En una sociedad democrática no existen caminos iguales o cerrados, no existe un solo camino correcto y adecuado ni técnicamente definible para resolver problemas públicos, por eso es que las políticas públicas son propuestas ideológicas y políticas que buscan argumentar, vender, convencer, discutir.

Con una definición de política pública, los políticos electos y los políticos designados nos están proponiendo a la sociedad su visión y la manera en que piensan se puedan resolver los problemas públicos, y definen esos problemas públicos de una manera política e ideológica, ideológica en el sentido más amplio de la palabra, no en el sentido peyorativo.

Cuando hablamos de política pública de la transparencia, lo que tenemos que preguntarnos es cuál es la propuesta que como sociedad estamos proponiendo construir, qué alternativas estamos escogiendo, y cuáles estamos dejando de lado.

Al escoger una vía, se está, por definición, descartando otra cuando se define una política pública estamos viendo la manera en que se definió como tal, no necesariamente la única. En el caso de la política pública de transparencia que se eligió en nuestro país, creo que no ha sido discutida con suficiente claridad siendo que es una política pública que implica una estrategia de acción que propone que va obtendrá ciertos resultados a partir de ciertos supuestos. Propongo que como en cualquier política pública, lo que estamos observando, es que los efectos que estamos teniendo no están siendo totalmente congruentes con el diseño, con lo esperado en la propuesta. Entonces lo que implica es que tenemos que hacer ajustes, tenemos que discutir y debatir, porque hay efectos que no eran los que esperábamos y son efectos complicados y probablemente perversos y difíciles de corregir.

¿Qué es lo que tenemos que hacer?

El primer paso que tenemos que dar cuando hablamos de una política pública de transparencia, es comenzar a bajar el nivel de discusión de este grandilocuente discurso del derecho ciudadano a tener acceso a la información de sus gobiernos. Sin duda que es un derecho fundamental, es un derecho crítico de cualquier democracia. Pero ahora tenemos que bajar al siguiente nivel, que es cómo vamos a implementar este derecho y cómo, no solamente lo vamos a asegurar, en el sentido de obligación, sino cómo este derecho se va a producir desde las propias organizaciones gubernamentales, que son al final de cuentas las que producen la información. Y la clave es para qué se quiere esa información: la respuesta es para saber cómo se está actuando para resolver problemas públicos.

Que no se nos olvide que la información al final de cuentas es un medio para un proceso de debate y análisis que termine en el mejoramiento de las propias políticas públicas.

Creo que estamos cerca como sociedad de comprender que la transparencia como un derecho es algo ineludiblemente ligado a una democracia. Ahora bien, el segundo nivel de análisis sería : ¿Qué acciones y costos estamos dispuestos a pagar como sociedad para alcanzarlo?

Esta segunda pregunta ya empieza a plantear un punto crítico, que es: costos y recursos. Más concretamente : ¿Qué costos estamos dispuestos a pagar y asumir para lograr un nivel adecuado o satisfactorio de implementación del derecho a la transparencia? Costos en muchos sentidos, no solamente me estoy refiriendo a los evidentes costos que implica, el tiempo y los recursos necesarios para que las agendas gubernamentales, las organizaciones gubernamentales, los servidores públicos ocupen parte de su tiempo y de su agenda a responder solicitudes de información.

No solamente me estoy refiriendo a esos costos, que ya son importantes, sino me estoy refiriendo a cuestiones un poco más complicadas del mediano y largo plazo. La pregunta que lo sintetizaría sería ¿cuál es el tipo de relación que esperamos establezca entre los políticos y la burocracia con los ciudadanos? Sin duda que implica comprender cuestiones tales como la dinámica organizacional



El problema del diseño

¿qué es transparencia concretamente?

Toda relación humana y organizacional tiene elementos sustantivos de opacidad

¿El derecho se genera a cualquier costo?

¿Quiénes implementan esta política si por definición no hay transparentes “puros”?

¿Cuáles son los efectos y comportamientos que se esperan de una política así?

¿la batalla permanente de buenos contra malos?

que implica imponer a la transparencia como un criterio de decisión. Estamos bastante acostumbrados a pensar que las organizaciones públicas deben dirigirse por el criterio de eficiencia. La eficiencia es un criterio, gastar menos para lograr más o gastar a un cierto nivel de recursos o obtener cierto nivel de resultados es un criterio.

Todo criterio de decisión implica para los actores sociales y políticos tomar posición y expresar preferencias. No existe por lo tanto una forma única de eficiencia que satisfaga a todo acto; de la misma manera, para ciertos problemas, no siempre la eficiencia funciona con un criterio adecuado. En muchas políticas públicas, la eficiencia como criterio puede ir debajo de otro criterio distinto: por ejemplo la equidad. A veces es más importante que todo el mundo tenga la misma posibilidad de acceso a ciertos recursos, no importando que ésta no sea la manera más eficiente de distribuirlos. Lo que quiero decir es que las organizaciones públicas deben tomar decisiones con base en diferentes criterios, muchas veces criterios que entran en contradicción unos con otros.

Organizacionalmente hablando, la transparencia es otro criterio de decisión, distinto del de eficiencia y sin lugar a dudas distinto al de equidad.

La pregunta que sigue es ¿cuál es el peso que se debe de optar para poner en sintonía con organizacionalmente estos tres criterios? En otras palabras, ¿en qué circunstancias el criterio de transparencia debe estar por encima del de eficiencia o inequidad? Por eso creo que a la par de la idea de la máxima publicidad, en realidad deberíamos estar hablando de la maximización de la transparencia, donde entran en juego en el análisis costos y restricciones de un criterio de este tipo.

Al bajar el nivel de análisis al de la política pública de transparencia, es posible entonces discutir que el criterio de maximización de la información puede entrar en colisión en determinadas circunstancias con el criterio de eficiencia o el de equidad, lo que implicará tomar decisiones prácticas al respecto.

Atender la información y la transparencia puede reducir la eficiencia organizacional en el corto plazo, así como tratar de ser eficiente puede afectar el criterio de equidad.

Cuando comenzamos a bajar a este nivel de análisis ya nos empezamos a dar cuenta que necesitamos ser atrevidos en plantearnos que como política pública, a segundo nivel de análisis, la transparencia es un criterio de decisión, un criterio que habrá que definir en qué momentos entra en colisión con otros criterios importantes de la acción pública como equidad, eficiencia, justicia y, entonces, habrá que tomar decisiones. No toda resistencia o discusión respecto de la transparencia tiene que ser catalogado en automático como opacidad, como oportunismo de los actores para esconder información. En la práctica, lo que puede estar sucediendo en realidad, una colisión de criterios distintos sobre los cuales los tomadores de decisión deben elegir.

Aquí pongo en un cuadro simplista, esta idea de la transparencia como primer nivel, que es un derecho fundamental, que es crítico en cualquier democracia, pero cuando lo tenemos que aplicar tenemos que construirlo como criterio y, entonces, ya estamos discutiendo que la transparencia como política pública es un instrumento limitado, acotado y específico. Nos podemos entonces hacerla pregunta: ¿Para qué queremos este instrumento de política pública? Como derecho entendemos que es una condición del análisis social que debe gestarse en cualquier democracia respecto de las políticas públicas de su gobierno. Pero como segundo nivel, como criterio, tenemos que definir para qué lo queremos.

Mi propuesta para debatir es que lo que buscamos con la transparencia es mejorar las relaciones de comunicación y de confiabilidad entre la sociedad y el gobierno. En la medida en que lo logremos estamos construyendo un marco efectivo de transparencia como política pública.

Visto así, tendríamos problemas entonces si la transparencia como política pública nos lleva, al contrario, a una batalla entre “los buenos y los malos”.



Bases de una política pública de transparencia

Primer Nivel

Dado que es un valor de la democracia, todo costo es menor. Se asume que se puede tener toda la información, para conocer todas las alternativas, para tener claras todas las consecuencias

La Transparencia y sus Niveles de Discusión

Las relaciones humanas y organizativas entre individuos deben hacerse completamente transparentes

Segundo Nivel

Es un instrumento limitado, acotado, específico para el mejoramiento de las relaciones y comunicaciones entre actores plurales, en un contexto democrático

La Transparencia y sus Niveles de Discusión

Tiene como fin mejorar las relaciones políticas y sociales en una compleja combinación y equilibrio entre diversos factores, así como la generación de capacidad organizacional. Los actores nunca pueden ser transparentes totalmente

Es decir, entre los servidores públicos siempre opacos, vampiros modernos, que se resisten por definición a “la luz”, *versus* “los buenos”, “los transparentes” o los paladines de la transparencia (*como yo les llamo*). Si el efecto final de una política de transparencia es incrementar la desconfianza mutua entre ciudadanos y gobernantes, me parece que no estamos logrando lo que buscábamos en principio con la construcción de una lógica de acceso a la información. Organizacionalmente hablando, sería imposible pensar una política de transparencia, por ejemplo, sin buscar que ésta se endogeneice en la acción gubernamental. Hacer endógena a la transparencia en las organizaciones gubernamentales implica que éstas comiencen a tomar decisiones con base en mejor información, que vinculen el acceso a la información con la necesidad organizacional propia para tomar mejores decisiones y que han propio proceso de gestión de la información como marco de la acción organizada propiamente dicha, y no como un adendum incómodo que les ha sido impuesto exógenamente.

En la medida en que la transparencia como política pública siga siendo vista como la imposición exógena de una serie de requisitos normativos, lo que podemos observar es una implementación parcial, obligada, limitada del derecho al acceso a información como una “molestia” para las organizaciones públicas. Y entraremos entonces en un círculo vicioso donde la calidad de la información, la pertinencia de los datos, la búsqueda de mejores argumentos para comprender las políticas públicas, están fuera de la ecuación. Círculo vicioso, porque la única respuesta que tenemos será la de endurecer los castigos, por lo tanto será más exógena la implementación de este derecho. El efecto será evidente: baja calidad de la información, poca importancia de los servidores públicos para producir, utilizar y ofrecer información de calidad para la

toma de decisiones, y por lo tanto al final de cuentas mayor desconfianza en la relación entre ciudadanos y gobernantes.

Un indicador de esto es la palabra que sistemáticamente aparece cuando cualquiera platica de manera sincera con los servidores públicos respecto de lo que ha significado la ley de acceso a la información para ellos y ellas: “la transparencia en la práctica es una monserga, me quita tiempo”.

La transparencia y la práctica.

Cuando uno le pregunta a los servidores públicos, ¿qué opinas de la transparencia? El servidor público siempre me contesta con un argumento estilo del primer nivel que aquí hemos discutido: “Es un derecho, es fundamental”. Si insisto : “Sí, sí, ¿pero en la práctica qué te implica, aquí entre nos? *Off the record*. “La verdad, es una monserga, me quita tiempo, implica recursos, a veces le tengo que hacer la tesis de maestría a no sé quién y tengo que aplicar tres días de mi tiempo para entregar esa información”.

Cuando encuentro ese tipo de expresiones, correctas o equivocadas no importa, en la realidad de la vida de los servidores públicos, lo que me preocupa es el hecho de que probablemente el efecto que estamos logrando con la política de transparencia que diseñamos no está siendo congruente con lo que estábamos buscando. Si la transparencia se convierte en esta batalla entre los buenos y los malos y si la transparencia se convierte en una monserga de la acción organizada del gobierno, entonces tenemos un problema y tenemos que reajustar nuestra política, y probablemente tenemos que repensar algunos principios de esta política.

Sé que estoy siendo polémico y voy a ir rápido para que puedan ustedes discutir conmigo al respecto, y estoy absolutamente abierto al debate sobre este tema.

Me parece que hay, no en todo México ni mucho menos, un supuesto básico que sostiene la política de transparencia es lo que caricaturescamente llamo “la idea de los paladines de la transparencia”. ¿Qué es esta idea? Su supuesto básico es: todos los burócratas y políticos son opacos por naturaleza. En otras palabras, si no los obligamos a palos no van a entregar información por su

“En la práctica organizacional, en el análisis organizacional, la palabra “opacidad” forma parte de la conceptualización de las relaciones organizacionales.”



La visión de los “paladines” de la transparencia

Todos los burócratas y políticos son opacos por naturaleza

Si no hay castigos, no habrá transparencia

Es indispensable que exista la vigilancia constante para proteger “el derecho” a la información

propia voluntad. ¿Por qué? Porque son racionales y al ser racionales su lógica está en guardar información, porque abrirse a la información es desventajoso para un servidor público, para un político ya sea electo o designado.

Viniendo de un país poco democrático y enormemente autoritario como el nuestro, estoy convencido que este discurso era importante, es decir, no había mucho para dónde hacerse; digamos que podemos aceptar que había que entrar de esa manera dado que estábamos en un proceso de cambio muy complicado, y efectivamente había que meter con calzador la idea y que esto se empezara a aplicarse aunque sea forzadamente, basándose en la desconfianza como punto de partida.

Ahora, la cuestión es que esta visión de política pública lleva varios años y está teniendo efectos netos que están siendo problemáticos, y es ahí donde creo debemos de empezar a tener la capacidad de reajustar el concepto de transparencia, como política pública. Por ejemplo, palabras como “razonabilidad de la información” son muy difíciles todavía de discutir en nuestro país. Introducir la posibilidad de que exista un criterio de razonabilidad de la información solicitada implica para muchos un grave peligro de abrir la puerta de nuevo a la “opacidad”. La única solución, se diría entonces, es que no habría porque ponerle ninguna cortapisa ni ningún calificativo a la información que se puede y debe otorgar. Sin embargo, sin ir discutiendo el criterio de razonabilidad de la información, entonces también va a ser muy difícil discutir respecto de la calidad de la información a producir y entregar. Qué información es útil, cuánto cuesta producirla, qué beneficios traerá no sólo los ciudadanos sino la propia organización, son cuestiones que en este momento están fuera del esquema de discusión.

Entonces ahí tenemos un primer problema. Cualquier cosa que se abra sobre la discusión de la viabilidad de entregar y construir como información, inmediatamente aparece el miedo de la opacidad, “no, es que estás abriendo la puerta de la opacidad en la práctica”. Pero si no abrimos esta discusión, tampoco podemos avanzar a los siguientes niveles de análisis respecto de cómo se construye buena información, información de calidad. Es decir, no es suficiente que haya acceso a la información pues si no hay calidad de la información que se entrega (*y por lo tanto criterios de calidad de la información que se produce*), estamos en grandes problemas, y para discutir la calidad del acceso a la información, necesitamos empezar a ponerle calificativos a la información; bajo una visión de blanco y negro o de buenos contra malos, es difícil empezar a debatir estos calificativos necesarios.

Pregunta difícil de contestar: ¿A qué costo se genera este derecho?

Por ejemplo, si alguien responde “sí, a cualquier costo, no importa el costo, el derecho es intocable, y en la práctica tiene que aplicarse a como dé lugar”, bueno, pues está fallando en pensar efectivamente cómo esto repercute en las realidades organizacionales y empezar a preguntarse si efectivamente, la transparencia y el acceso a la información también tienen límites. Para darles un ejemplo, yo dirijo una revista, la *Revista de Gestión y Política Pública*, esa revista es arbitrada y los árbitros tienen que ser anónimos, lo cual es lógico. ¿Alguien calificaría eso de opacidad? Sí, en el estricto sentido conceptual no puedo entregar la información de quiénes son los árbitros porque estaría rompiendo la idea de las ventajas del arbitraje anónimo.

Entonces todos, creo, tenemos en la mente excepciones, elementos de opacidad que son necesarios, y uno se pregunta por qué. Porque entran otros criterios, en el caso de la revista que planteo, es válido ser opaco en ese punto particular, porque de esa manera se asegura otro criterio, que es la neutralidad del arbitraje de la revista, que es un valor, ¿qué es lo que está haciendo mi revista y muchas revistas en el mundo? Ponen por encima el valor de la neutralidad del arbitraje, respecto al de transparencia, así de sencillo.

Entonces la transparencia no es un valor absoluto, en la práctica es un elemento que se construye organizacionalmente, y que tiene elementos que hay que comprender en la dinámica organizacional que estas lógicas generan.



Reflexiones Finales. Algunas Implicaciones Prácticas

El reto institucional

La transparencia a la información debe desarrollarse a través de una profunda comunicación y de la incorporación del discurso y la lógica de la transparencia a la actividad cotidiana.

La lógica de razonabilidad

Maximizar la transparencia: es en realidad una construcción social. Maximizar implica restricciones, costos, tiempos, posibles consecuencias no deseadas. Maximizar implica aprendizaje y constante empuje

La integración organizativa

Los requerimientos de transparencia requieren de su incorporación al flujo organizativo.

Mientras más pronto la transparencia se incorpore desde la planeación estratégica misma, y por lo tanto a los flujos de toma de decisiones, las organizaciones gubernamentales podrán responder de mejor manera a la transformación cultural.

La grave situación de los archivos: sin ellos no hay derecho efectivo

Ustedes conocen y saben muy bien quién es Sergio López Ayón, Secretario General del *CIDE* y mi compañero. Alguna vez platicando, siendo él quien es, el padre de muchas de las ideas de la transparencia en México, comentamos de la posibilidad de llevar al extremo la idea de la transparencia pura. El ejemplo que ponemos es el de una reunión donde los directivos de una organización toman decisiones respecto de la vida institucional, la distribución de recursos, la aprobación de proyectos estratégicos. Alguna vez comentamos ¿qué pasaría si bajo una idea de transparencia pura todas estas reuniones fueran grabadas y transmitidas en vivo? Personalmente creo que estaría muy claro lo que sucedería: los directivos de dicha organización tendrían que tomar diversas decisiones antes de la reunión “formal” que se grabaría pues de otra manera se verían en graves dificultades para tener que hacer explícitos y discutir durante mucho tiempo la enorme cantidad de criterios que tendrían que contraponer y resolver para tomar cualquier decisión.

En la práctica organizacional, en el análisis organizacional, la palabra “opacidad” forma parte de la conceptualización de las relaciones organizacionales. A los organizacionólogos nos llama mucho la atención que en algunas otras disciplinas la opacidad sea una construcción negativa per se, un acto deplorable y oportunista por definición. En la discusión organizacional sociológica es absolutamente normal y demostrado que las relaciones sociales se sostienen en parte gracias a cierto grado perenne de opacidad en la relación entre los actores. El no saber exactamente qué es lo que los demás piensan y el que los demás tengan incertidumbre respecto de lo que soy, de lo que pienso es parte común de los estudios sociológicos contemporáneos. Las relaciones entre los seres humanos no son transparentes, ni lo pueden ser.

A ver, les pongo un juego mental. En estos momento Dios, o cualquier otro ser fundamental nos da una atribución: que durante cinco minutos podemos “escuchar” libremente los pensamientos de los demás.

Quiero que piensen si les gustaría que eso sucediera y si se sentirían cómodos. Yo les apuesto que no.

¿Qué pasa entonces en la práctica con las organizaciones? Lo que creo que está pasando, lo que necesitamos hacer que pase, es ir construyendo estos niveles. Transparencia como derecho, clarísimo, eso no es movable. Ahora la transparencia como práctica nos requiere comprender su utilidad social, los costos que estamos dispuestos a pagar y los resultados que queremos alcanzar.

¿La transparencia le va a generar mejores prácticas y mejores decisiones a las organizaciones? La promesa es que sí, sobre todo es lo que nos dicen los economistas. Creo que en el fondo es un principio correcto aunque no es un acto de fe: no se logra en automático.

Cuestionemos si como valor organizacional la transparencia genera más confiabilidad en las relaciones intra-organizacionales e inter-organizacionales.

Como criterio para tomar decisiones. ¿Me ayuda a tomar decisiones? Yo creo que sí, en muchos casos ha demostrado que cuando tú generas información y la abres al público, y la abres a la sociedad, aunque no te la estén pidiendo formalmente, genera una mejor dinámica organizacional y posibilidades de aprendizaje que de otra manera no se tendrían.

La transparencia no nada más es un derecho, sino además es un beneficio para las organizaciones gubernamentales, para los tomadores de decisión, para los servidores públicos. Esta sería otra esperanza a comprobar.

Perdón, antes había una cosa que me interesaba, que era el punto del efecto neto. Me parece que estamos en el momento clave para comenzar a analizar una cuestión muy importante sobre la práctica en las organizaciones.

En el *CIDE* hemos hecho algunos estudios a nivel federal y a nivel local, y no me voy a extender en este punto, pero la metáfora que estamos utilizando es ésta

“Tenemos un derecho fundamental que a la hora de aplicarlo como política pública tiene costos, tiene dificultades, genera resultados no planeados, a veces no deseados...”

del *chipote*, en México lo que estamos construyendo son *chipotes*. Las organizaciones, muchas de ellas, operan así: “A ver, crea un chipote organizacional y a ese chipote le encargo la transparencia, quítame de encima el problema y que la organización pueda seguir haciendo lo que debe de estar haciendo”. Fíjense el fraseo, además de terrible. “Crea el *chipote* y que el *chipote* sea un escudo para que la organización siga haciendo su trabajo como siempre lo ha venido haciendo”, como si la transparencia no fuera un trabajo endógeno de la acción organizada sino tarea de un *chipote* organizacional que lo atiende sin que la organización cambie nada más.

La pregunta que me hago es si este efecto neto que está sucediendo en una enorme cantidad de organizaciones gubernamentales no solamente de la federación, sino de los estados y los municipios, era lo que queríamos alcanzar. Creo que no, necesitamos abrir el debate en este otro punto.

Tenemos un derecho fundamental que a la hora de aplicarlo como política pública tiene costos, tiene dificultades, genera resultados no planeados, a veces no deseados, y entonces nos obligamos a probablemente ir cambiando el discurso de una idea de los paladines de la transparencia, de los buenos contra los malos, a una idea con pregunta respecto a ¿cuáles son los costos que estamos dispuestos a pagar? ¿Cómo vamos a instrumentar e implementar esto en las organizaciones? ¿Cómo vamos a lograr que endogenicen a la transparencia como un valor que sirve para tomar mejores decisiones para la organización y los objetivos que quiere alcanzar y no como una monserga que tenemos que atender con un *chipote* organizacional.

Aquí me quedo.

Muchísimas gracias.



Entrega de reconocimiento al Doctor David Arrellano Gault.

PANEL 4

Transparencia en las Políticas Económicas y Sociales

DR. MARTÍN SIGAL

DR. DAVID MARTÍNEZ MENDIZÁBAL

DR. LUIS N. RUBALCAVA PEÑAFIEL

4 Seminario Internacional
TRANSPARENCIA
en las políticas económicas y sociales

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal- InfoDF



Dr. Luis N. Rubalcava Peñañiel, Dr. David Martínez Mendizábal, Comisionado Ciudadano Jorge Bustillos Roqueñi, Dr. Martín Sigal.

*Dr. Martín Sigal**



Buenos días. Ante todo quiero agradecer la invitación al IFAI, al *InfoDF* y a *Fundar*. Me han invitado a venir desde muy lejos a este seminario, y ha sido realmente un gusto poder escuchar durante la jornada de ayer todas las exposiciones y los puntos de vista y la forma en que se ha agotado, casi agotado el tema después de un día entero de discusiones.

Lamentablemente no estoy en condiciones de hablar sobre políticas sociales en México, tampoco creo que haga falta porque con todo lo que se ha dicho y lo que falta por decir hoy no va a ser extrañado mi punto de vista.

Sí voy a intentar mostrar otra perspectiva del trabajo con la transparencia y el derecho a acceder a información pública, que va a estar basada básicamente en mi trabajo desde la sociedad civil en Argentina, y concretamente en la ciudad de Buenos Aires.

Soy uno de los directores de una organización no gubernamental que trabaja en muchos temas relacionados con políticas sociales y con derechos sociales, que son muchas veces la contracara de las políticas sociales, y voy a tratar de mostrar algunas perspectivas del trabajo con transparencia en políticas sociales desde el trabajo hecho con temas de política educativa en la ciudad de Buenos Aires.

En principio, los problemas que encontramos en materia de transparencia para el trabajo con políticas sociales son bastante parecidos a los problemas que se fueron mencionando durante la jornada de ayer, y en

** Es abogado egresado de la Universidad de Buenos Aires. Posee un master en Derecho por la Universidad de Columbia. Es fundador y Co-Director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Fue asesor Jurídico (Autor Proyectos Legislativos) de la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. Es autor del libro Las acciones colectivas y del artículo "Los derechos individuales y colectivos y su relación con los derechos de incidencia colectiva". Desde el año 2007 dirige la Clínica Jurídica de Derecho de Interés Público de la Universidad de Palermo.*

particular menciono, tal vez, los cinco más relevantes. Uno de los problemas que encontramos es el bloqueo a la información pública. Es decir, cuando las administraciones públicas son reticentes a brindar información pública.

Un caso que les puedo mencionar, por ejemplo, es el referido al problema de falta de vacantes en las escuelas públicas en la ciudad de Buenos Aires. Llegó a nuestro conocimiento que había un problema grande de falta de vacantes en la ciudad de Buenos Aires, y cuando se le pidió al gobierno de la ciudad que informara cuántos niños y niñas habían sin vacantes en la ciudad de Buenos Aires, para monitorear justamente la política educativa, el gobierno se negó a brindar esta información con diferentes excusas y después se procedió a otra vía, que es la vía judicial.

Otro problema es que a veces se brinda información, pero la información que se brinda es absolutamente inútil para trabajar, para analizarla, para tomar decisiones. ¿Por qué? porque no está desagregada o porque no tiene distinciones de zonas geográficas a las que afecta o porque no tiene expresadas las metas físicas, es decir, a cuántas personas beneficia, con lo cual si a nosotros nos dicen que en educación pública en la ciudad de Buenos Aires o en la Ciudad de México o en la ciudad que fuera se gastaron equis millones de pesos, con eso no tenemos nada; aparentemente estamos recibiendo información pública, pero no nos sirve absolutamente para nada para tomar alguna decisión.

Otro problema que tenemos y que escuché al final del panel anterior es que aquí también comparten la falta de producción estadística relevante. Hay un problema de infra o sub-producción de información.

Y esto es muy preocupante porque para tomar decisiones de políticas públicas es fundamental contar con información que permita que estas decisiones sean racionales. Si yo no sé dónde está el problema, por ejemplo, de falta de vacantes, mal puedo saber dónde debo construir escuelas, o si yo no sé cuáles son los niños y niñas que tienen problemas para acceder a sus escuelas por falta de transporte, mal puedo saber a dónde designar ómnibus gratuitos para transportar estos chicos.

Otro problema que confrontamos en la transparencia en materia de políticas sociales es la falta de explicación de criterios de toma de decisión.

“Hay un problema estructural de falta de transparencia presupuestaria, la forma en que se desagregan los datos presupuestarios.”

Por ejemplo, el gobierno decide rediseñar la partida presupuestaria para becas y decide recortar la cantidad de becas e incrementar la suma que destina a las becas. Entonces, lo que decide es que va a dar más dinero por cada niño o niña becada, pero no explica cuál es el criterio que toma en cuenta para otorgar las becas.

Entonces, quien está analizando esa política no sabe si esa política es regresiva, si es una política sabia, si es progresiva, si es progresista, porque no podemos saber cuáles son los criterios que están detrás de la toma de decisión de la política pública.

Por último, hay un problema estructural de falta de transparencia presupuestaria, la forma en que se desagregan los datos presupuestarios, la forma en que se accede o no se accede –mejor dicho– a la instancia de diseño del presupuesto en el ámbito del Poder Ejecutivo y la forma en que se monitorea, supervisa y audita el presupuesto público nos impide conocer el compromiso real del gobierno con la promoción de ciertas políticas sociales o derechos sociales.

Ahora bien, cuando hablamos de políticas de transparencia, y al menos ésta fue mi impresión de lo que escuché en el día de ayer y de lo que escucho cada vez que participo en este tipo de seminarios, se trabajaba sobre la idea del rol del Poder Legislativo, tanto en el diseño de políticas de transparencia o en el dictado de leyes de información pública o de transparencia o en leyes que obliguen al Estado, al gobierno a producir información, o se trabaja sobre el desempeño del Poder Ejecutivo y se analiza el grado de apertura que tiene el Poder Ejecutivo, si el Poder Ejecutivo brinda o niega información clave. También se discute en muchas ocasiones sobre organismos autónomos, auditorías, comisiones o consejos dedicados a promover el derecho a la información pública.

Para mí es absolutamente llamativo el hecho de que está ausente de las discusiones el rol del Poder Judicial, porque todos decimos, casi sin vacilar, que estamos hablando de un derecho. Sin embargo, nunca se pone en discusión cuál es el rol del Poder Judicial en garantizar este derecho, y en nuestros sistemas democráticos el rol del Poder Judicial es central a la hora de garantizar los derechos.

Quien ve violado su derecho de propiedad no vacila en ir al Poder Judicial en su defensa; quien ve violado su derecho de libertad de expresión no vacila en ir al Poder Judicial en su defensa.

En materia de acceso a la información pública el rol del Poder Judicial está menos explorado y yo creo está sub-explorado, y creo que el Poder Judicial puede dar más de lo que nos está dando y le podemos exigir más al Poder Judicial en materia de promoción de políticas de transparencia.

Tengo el desafío de explicarles por qué digo esto. Hay un vínculo directo entre temas de transparencia y derechos. Esto es innegable y creo que, por lo menos, con todo lo que se ha dicho en las últimas 24 horas y sin haber escuchado objeciones, asumo que estamos todos de acuerdo en que el derecho de acceder a la información pública es un derecho en sí mismo. ¿Hay alguna objeción a esto? Nadie, si alguien quiere objetarlo, nadie se va a animar a decirlo, así es que estoy tranquilo con eso.

Pero además de ser un derecho en sí mismo, el derecho a acceder a información pública es una precondition necesaria para poder ejercer otros derechos. Esto también es una verdad casi de perogrullo, pero hay que decirlo. Sin un derecho funcionante de acceder a la información es difícil acceder a otros derechos y en especial a derechos sociales.

¿Cómo puedo yo hacer un reclamo relacionado con una política educativa si no sé cómo se destinan los recursos de la política educativa, si no sé a qué áreas de la ciudad se destinan más o menos recursos, si no sé si está honrando o vulnerando la igualdad educativa, un tema que se discutió ayer en la noche con la visita de Paul Krugman, si no sé en dónde están los problemas de falta de vacantes, etcétera? Sin esa información no hay forma que yo pueda defender este otro derecho que es, por ejemplo, el derecho

a la educación pública, que es la contracara de una política social, como es la política educativa.

Entonces hay una identidad casi intrínseca entre políticas sociales y derechos sociales y el derecho a acceder a la información pública está metido indiscutiblemente en esa relación.

Entonces, además del derecho en sí mismo de acceder a la información pública, está el derecho a ejercer otros derechos a través del ejercicio del derecho de la información pública.

Ahora bien, hay un vínculo también directo entre los derechos y el Poder Judicial. Lo que distingue a un derecho, y esto podría ser una discusión jurídica muy larga, pero brevemente, lo que distingue a un derecho es la posibilidad de exigirlo, no es una gracia del gobierno otorgarme una vacante en una escuela pública si existe un derecho a la educación. Si existe un derecho a la educación y me tomo en serio que es un derecho, yo tengo el derecho a exigir que se me otorgue una vacante en una escuela pública.

En términos de acceso a la información pública es lo mismo, si es un derecho acceder a la información pública, hay un deber correlativo de brindar la información pública, de producir eventualmente la información pública.

Entonces cuando tomamos conciencia de que la información pública y la transparencia constituyen derechos, la idea de exigibilidad aparece sobre la mesa inevitablemente.

Y el Poder Judicial en nuestros sistemas democráticos de división de poderes, yo sé que aquí la gran mayoría del público no es abogado o experto en leyes, pero nuestro sistema democrático, y esto lo aprendimos en

Políticas de Transparencia

Usualmente relacionadas con:

Poder Legislativo: Leyes de Transparencia / Acceso a la Información, Leyes que ordenan producción de información, etc.

Poder Ejecutivo: grado de apertura. Brinda/niega información relevante.

Organismos autónomos: Auditorías, Comisiones o Consejos de acceso a la información.

AUSENTE: Actor Clave Poder Judicial
Cual es el vínculo entre Políticas de Transparencia y Poder Judicial?

DERECHO

la escuela secundaria, hay una división de poderes mediante la cual el Poder Judicial es el encargado de proteger los derechos, especialmente frente a los atropellos de las mayorías o de los órganos elegidos mayoritariamente.

Entonces, el Poder Judicial tiene un deber de garantizar el respeto a esos derechos, en este caso el derecho a acceder información tanto en sí mismo como para poder proteger otros derechos.

Y esto se torna más evidente cuando percibimos los conflictos de intereses que puede haber en los otros dos poderes para brindar información pública. Imaginen ustedes si la protección del derecho a acceder a información pública estuviera en manos del mismo órgano que tiene interés en no brindarla, ¿por qué? Porque puede tener temor a que pueda salir a la luz una vez que se dé la información pública, porque puede no tener la información pública y puede tener pudor institucional de exhibir que toma decisiones institucionales trascendentes sin información pública o por la razón que se le ocurra.

Imagínense que si el derecho está en manos de quien puede tener un interés en no cumplirlo, sería un problema muy grave. Por eso nuestro sistema democrático es sabio e implanta u otorga al Poder Judicial una fuerte competencia para proteger estos derechos y para controlar que se cumplan estos derechos por los otros poderes del Estado.

Ahora, aquí intenté clasificar en cuatro diferentes tipos de interacción que pueden existir entre temas de transparencia y la actuación del Poder Judicial, porque sino puede quedar un poco abstracto lo que estoy diciendo.

Me encargué de hablar solamente de situaciones en las cuales puede tener algún caso práctico para comentarles cómo funcionó ese vínculo entre el Poder Judicial y transparencia.

En primer lugar, en la primer columna, dice que una de las interacciones posibles entre la transparencia y el Poder Judicial es aquella mediante la cual el Poder Judicial asegura el derecho a acceder a la información pública, y es lo que estaba insinuando recién, cuando hay bloqueos de información pública, el Poder Judicial exige la entrega de documentación, o exige la entrega de la información que sea relevante y que haya sido solicitada.



Vínculo entre Transparencia y Derechos

1º: el derecho de acceder a la información pública es un derecho en sí mismo.

2º: el derecho de acceder a la información como pre condición de ejercicio de otros derechos (como se diseñan políticas sociales sin información, como se conoce el alcance de los esfuerzos del Gobierno, ej. Igualdad educativa —como se distribuyen recursos, etc.)

3º: Políticas Sociales: Derechos Sociales

El efecto de esto es muy trascendente, porque la práctica mediante la cual el Poder Judicial rompe las barreras del bloqueo de acceso a la información pública, es una práctica mediante la cual se va generando un cambio cultural, es una práctica mediante la cual se va disciplinando a quienes tienen poco interés en brindar información pública, y mediante la cual se va aceitando el mecanismo, los mecanismos implementados por leyes modelos, que muchas veces importamos o copiamos o nos dictan, pero que no sabemos cómo se utilizan. Entonces la utilización de estas leyes mediante la exigencia del Poder Judicial en que se otorga la información, y la reacción de los gobiernos, hace que estos mecanismos se aceiten, se profundicen y se instalen, se arraiguen en nuestra cultura judicial, jurídica y gubernamental.

Por otro lado, hay un valor simbólico muy fuerte, un juez estatal o federal, diciendo en una sentencia judicial que el hecho de no brindar información pública vulnera derechos, genera un efecto simbólico muy fuerte, porque una cosa es que todos nosotros digamos en un seminario que hay un derecho a la información pública, y estemos todos de acuerdo, y otra cosa es que haya una disputa de intereses mediante la cual el gobierno se niegue a dar información, un ciudadano pida la información y un juez decida que el acceso a la información pública es un derecho que debe ser respetado, y esto también va generando un camino que va haciendo que se instale el derecho a la información pública como un derecho realmente que nos tomamos en serio.

Y, por otro lado, altera los incentivos, no es lo mismo para un Poder Ejecutivo negar información pública y no tener sanciones claras, o tener sanciones que les resultan más económicas que los perjuicios que le generaría brindar la información, que tener un Poder Ejecutivo

que está siendo permanentemente cercado por un Poder Judicial que le marca los límites de su discrecionalidad en el otorgamiento de información pública.

Y aquí me atrevo, no porque sea un ejemplo, sino simplemente porque fue una experiencia que nos dio mucho aprendizaje, les comento lo que ocurrió en la ciudad de Buenos Aires, en la ciudad de Buenos Aires tenemos una *Ley de Acceso a la Información Pública* muy garantista, que prevé la acción directa a la justicia en caso de incumplimiento del otorgamiento de la información, y aún así, cinco años después de dictada la ley, el Poder Ejecutivo se negaba una y otra vez a brindar información pública. ¿Y por qué? No es porque desconociera la ley, es porque el Poder Ejecutivo, y las personas que trabajan en el Poder Ejecutivo, venían acostumbradas a una cultura diferente, que es la cultura del secreto de la discrecionalidad, y en donde brindar información pública puede ser algo excepcional, pero no es la regla.

En este escenario se iniciaron 40 amparos judiciales por acceso a la información pública, y se ganaron los 40 amparos judiciales, y esto le generó al Estado un costo para defenderse, le generó al Estado un costo por los honorarios de los abogados, y le generó al Estado una vergüenza institucional, porque cada vez que se ganaba un amparo se publicaba en la prensa que el Estado se había opuesto a dar información pública, que la sociedad civil había forzado ante un juez a darle la información pública, que el juez había condenado al Estado a dar la información pública, y que el Estado había tenido que brindar la información pública al final del día. Cuarenta veces de recorrer este caminito, le quitaron las ganas al Poder Ejecutivo de negarse a dar información en los casos en los que tenía que darla.

Entonces hay un ejemplo también disciplinador y de cambio cultural, a partir del uso del Poder Judicial para exigir información pública.

Una segunda vinculación entre el trabajo del Poder Judicial y la Transparencia, tiene que ver con delimitar el alcance de qué significa el derecho a acceder a la información pública o a la transparencia.

Si yo les pregunto qué significa el derecho a la libertad de expresión, probablemente ustedes tengan herramientas a partir de la jurisprudencia que fue construyendo la Corte Suprema Mexicana y los tribunales inferiores, en diferentes



Vínculo entre Derechos y Poder Judicial

Carácter distintivo de los derechos: exigibles

El acceso a la información pública, puede verse coartado por diversos motivos (falta de producción / reticencia política / incumplimiento de leyes que ordenan producirla, etc.)

VULNERACION DE DERECHOS DE MINORIAS.

Sistema Democrático de control de poderes: Poder Judicial

EVIDENTE CUANDO OTROS PODERES TIENEN CONFLICTO DE INTERESES PARA ABRIRSE/TRANSPARENTARSE

(por implicancias de tiempo, por no querer dar a conocer información por distintos motivos, etc.)

casos en los que fue estableciendo distinciones y diciendo “esto es libertad de expresión”, “esto excede a la libertad de expresión”, hasta que hoy tenemos más o menos una idea clara de qué significa la libertad de expresión, porque es el trabajo de construcción jurisprudencial de años y años y años.

Y la propiedad es lo mismo, si yo les pregunto qué es el derecho de propiedad, hay cosas que entran dentro del derecho de propiedad y hay cosas que no entran dentro del derecho de propiedad. Si yo les pregunto qué es el derecho de información pública, probablemente todos me repitan lo que dice la ley, que es el derecho a acceder a la información pública en tiempo oportuno, etcétera, pero cuando empezamos a trabajar sobre sutilezas, por ejemplo, el caso que planteaba el panelista anterior de ciertos casos donde parece razonable que hubiera secreto más allá del ejemplo que propuso en ese panel, o si la información tiene que ser brindada en forma electrónica necesariamente y si tiene que ser en un *PDF* o tiene que en un *Excel*, este tipo de discusiones son sofisticaciones del concepto general de derecho a acceder a información pública, y se van construyendo a partir de la práctica institucional, a partir de tener uno, dos, cien, 500 casos que vayan delimitando el alcance de qué significa el derecho a acceder a información pública. Hay una tarea de construcción del derecho, de construcción de los alcances del derecho que lleva años, y tiene que pasar mucha agua bajo el puente, y el Poder Judicial es el encargado de definir el alcance de los derechos, y esto es igual en Argentina que en México y en todos los países que tienen un Poder Judicial, que es el último intérprete de la Constitución Nacional.

En un caso de educación pública cuando se discutía si el Estado tenía que proveer ante el periodo de una organización de la sociedad civil la lista de niños y niñas excluidas de escuelas públicas por falta de vacantes.

¿Eso está incluido dentro del derecho a acceder a información pública o es parte de la privacidad que tiene que proteger el Estado de los niños, y no me puede dar la lista de espera?

Si el Estado no me da la lista de espera de los niños que están excluidos de la educación pública, yo no puedo monitorear la política social educativa, porque no puedo saber cuántos niños hay, quiénes son y cómo se les provee el servicio. Y si el Estado me brinda esa información pública, probablemente esté vulnerando la privacidad de algunos de esos niños.

Tenemos dilemas trágicos que tenemos que resolver, y esto es lo que el Poder Judicial va haciendo con el paso del tiempo.

Hay una tercera dimensión, en la cual el Poder Judicial aprovecha las buenas políticas de transparencia, para dirimir mejor los conflictos que tiene relacionados con políticas sociales y con derechos sociales.

Por ejemplo, siempre que hay una discusión sobre derechos sociales y su garantía judicial, surge una defensa basada en la falta de recursos. El Poder Ejecutivo alega falta de recursos para no poder cumplir con los mandatos del derecho social.

Por ejemplo, quiero que le den educación pública a todos los niños y niñas de la ciudad, por lo cual hay que construir escuelas. El Estado probablemente se defiende diciendo: “No tengo recursos para eso”. Y eso se transforma en una discusión ciega si no hay números concretos y desagregados, porque tenemos una persona pidiendo que se construyan escuelas; tenemos al Estado diciendo que no hay recursos, y tenemos un juez que no tiene ni idea cómo resolver ese conflicto si no puede acceder a números, si no puede acceder a números que se pueden lograr a través de transparencia presupuestaria.

Entonces sin esto las discusiones sobre acceso a derechos sociales en políticas sociales se transforman en abstractas, se transforman en discusiones de principios, pero no se pueden tomar decisiones racionales.

Un breve ejemplo de esto es en un caso judicial para que se construyeran escuelas a partir de la falta de vacantes en la ciudad de Buenos Aires, el Estado

Síntesis

Tomarnos Transparencia y acceso a información como un derecho, nos lleva a preguntarnos sobre su exigibilidad y el rol del Poder Judicial.

Importancia para:

- Exigir y asegurar el acceso.
- Alterar incentivos.
- Cambio cultural.
- Garantizar racionalidad y constitucionalidad de Políticas Públicas.
- Evaluar argumentos defensivos del Estado ante vulneración de derechos sociales.
- Garantizar Derechos sociales.

decía que no tenía recursos para construir escuelas, y a partir de revisar los presupuestos y su ejecución durante los cinco años anteriores se mostró al juez que el presupuesto había sido subejecutado en un 30 por ciento cada año en materia de infraestructura escolar. Es decir, el Estado tenía dinero para construir escuelas y había niños que necesitaban escuelas, y el Estado no las construyó.

Con lo cual el juez se sintió mucho más libre de exigirle al Estado que utilice esos fondos para construir las escuelas. ¿Por qué? Porque no era una decisión de un juez diciendo: Hay que construir escuelas. Sino que era una decisión de un juez diciendo: Usted tiene que cumplir con lo que dijo la Legislatura, es decir, el pueblo, de cómo deben usarse los recursos públicos, en este caso para construir escuelas.

Y por último, me voy a referir de la interacción entre el Poder Judicial y la transparencia en materia de políticas sociales, tiene que ver con la producción de información necesaria para diseñar políticas públicas, transparentes y racionales.

Por ejemplo, había una ley que establecía que debía llevarse a cabo un mapa nutricional para diseñar luego las políticas alimentarias, y como esta ley hay muchas tanto en Argentina, como seguramente en México que no se cumplen, porque se ponen como un artículo perdido en alguna otra ley, se establece una manda genérica que no se lleva a cabo.

Ahora, sin llevar a cabo el mapa nutricional todas las políticas alimentarias que se construían en la ciudad de Buenos Aires eran irracionales, porque no se conocía la distribución del problema de desnutrición infantil en la ciudad de Buenos Aires.

Con este dato un juez ordenó al Poder Ejecutivo a construir el mapa nutricional, a llevar adelante un reglamento estadístico para revelar dónde estaban los bolsos de desnutrición que debían atacarse con la política pública, y solamente con esta información se puede pensar que se puede proteger el derecho a la alimentación, porque si no sabemos si el Estado es ciego acerca de dónde están los problemas, es muy iluso pensar que pueden haber soluciones a esos problemas.

Entonces, en este caso el Poder Judicial actúa como garante de las precondiciones necesarias para que se lleven a cabo el cumplimiento de derechos en políticas sociales.

Básicamente éstas son cuatro relaciones que quería marcar sobre cómo pueden interactuar los jueces con temas de transparencia en políticas sociales.

Por supuesto es un tema complejo que tiene que ver con la cultura jurídica de cada país, creo que es una discusión que se puede llevar bien adelante en países latinoamericanos que tienen culturas jurídicas similares.

Quedan por discutir muchos otros problemas que tienen que ver, por ejemplo, con las malas, tardías o ausentes auditorías de los planes sociales, qué pasa cuando las auditorías no son efectuadas en tiempo y forma o cuando las auditorías no contienen información desagregada o transparente para que podamos evaluar estas políticas sociales, pueda ahí intervenir o no el Poder Judicial; son discusiones más complejas.

Pero como un primer paso quería poner sobre la mesa esta interacción, mencionar el rol, que yo creo que es muy relevante del Poder Judicial en el tema de transparencia en políticas sociales y simplemente completar así el panorama de los actores, que creo están vinculados con los temas de transparencia y política sociales.

Muchas gracias.

*Dr. David Martínez Mendizábal**



Agradezco la posibilidad de intervenir en este panel; agradezco al maestro Oscar Guerra y al Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F. que me haya invitado.

Me he dedicado a investigar lo que pasa en las entidades federativas y esa va a ser la tónica de mi intervención, llamar la atención sobre el análisis de la política social que y la transparencia que no se agota simplemente en lo que hace la federación, sino que tenemos que bajar a otro nivel a los meso gobiernos.

** Es doctor en Estudios Científico-Sociales por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, grado en que recibió mención honorífica y la recomendación del jurado para la publicación de su tesis titulada Reconstrucción de la Política Social en el combate a la pobreza en Guanajuato. Ha publicado distintos libros entre los que destacan Los pobres, la pobreza y la formación de la conciencia social, Educación para la paz y los Derechos Humanos para 5o. de primaria, Manual sobre Educación para la paz y los derechos humanos. Cuarto, Quinto y Sexto de primaria, Manual sobre Educación para la paz y los derechos humanos. Cuarto, Quinto y Sexto de primaria y La construcción de la política social en las entidades federativas. El caso de Guanajuato. Ha publicado alrededor de cuarenta artículos en revistas especializadas a nivel nacional e internacional relacionadas con educación popular, política social, participación ciudadana, pobreza, migración, desigualdad y espiritualidad.*

Esa va a ser la tónica de mi intervención y voy a abarcar tres puntos. El primero es fundamentar por qué es importante considerar lo que hacemos o lo que se hace en los estados, en las entidades federativas con respecto a la instrumentación de la política social, porque el tema de la mesa es: transparencia e instrumentación de la política social.

En el primer punto, vamos a considerar lo que se hace en los estados; en el segundo punto, voy a dar algunos ejemplos de cómo está estructurada la arquitectura del desarrollo social en cada uno de los estados y cómo está contemplada la transparencia y la evaluación; y el tercer punto consistirá en un resumen, una reflexión final.

En el primer punto podemos afirmar que la política social en México no se agota en lo que hace el gobierno federal ni se agota en lo que hace *Oportunidades* y menos la *SEDESOL*.

El bienestar en el país obedece fundamentalmente a la política social federal, pero también tiene un componente importante en las entidades federativas. La interrogante al leer el programa y ver que hay invitados del extranjero, del Distrito Federal, es, ¿y por qué me invitan a mí, de una universidad de la mal llamada provincia, pequeña, qué tiene que ver en esto? Y me parece que los organizadores eligieron correctamente, si no a mí, el tema, porque el estudio de lo que hacen las entidades federativas en términos de política social y transparencia es un terreno cuasi-virginal. No hay muchos estudios al respecto.

Generalmente al hablar de la transparencia se empieza a hablar de los órganos de la federación y se dice “y también tiene que suceder lo mismo en los estados y los municipios”, y se pasa a otra cosa.

Entonces que este terreno sea muy poco estudiado y se valla expandiendo, tiene una explicación histórica, no voy aquí a repetir lo que todo mundo sabe de cómo se ha ido articulando la estructura del desarrollo en el país y en general cómo se fue centralizando, corporativizando y haciendo un esquema central que dejó que las entidades federativas innovaran poco en términos de su arquitectura organizativa para el desarrollo social, las arquitecturas de gobierno, pero en particular la arquitectura del desarrollo social, siendo la política social un asunto reciente de los años 80's, a partir, sobre todo, del consenso de Washington y post-consenso de Washington, que empezó a tomar a carta en la ciudadanía el término de política social, pero se fueron armando instituciones centrales; en los estados, en las entidades federativas la arquitectura del desarrollo social local es muy endeble, y si la arquitectura del desarrollo es endeble, lo son así también los mecanismos de transparencia.

Entonces, el primer punto es que tenemos que tomar en cuenta en materia de transparencia en el país lo que se hace en las entidades federativas y, sobre todo, si consideramos que año con año el presupuesto para las entidades federativas va creciendo y todo mundo dice, “bueno, ¿y qué hacen con el dinero que llega a los estados, que llega a los municipios, a quién le rinden cuentas, cuál es el diseño del paradigma que sustenta el gasto gubernamental?”.

Leía que en el presupuesto que se está discutiendo actualmente en la Cámara de Diputados, se está hablando de que las participaciones y aportaciones a

las entidades federativas se incrementarán en 6.8 y 2.7, respectivamente, con respecto a lo aprobado en 2010.

“La arquitectura del desarrollo social en el país no está a la altura no solamente de la rendición de cuentas, sino de los efectos de la política social, no está a la altura del presupuesto con el que estamos contando.”

Primer punto, habrá más presupuesto para los estados y para los municipios y de repente no hay claridad. No digo que se lo estén robando, lo que estoy diciendo es que la arquitectura del desarrollo social en el país no está a la altura no solamente de la rendición de cuentas, sino de los efectos de la política social, no está a la altura del presupuesto con el que estamos contando, y que hay que poner un ojo fuerte ahí y que no se han estudiado suficientemente las arquitecturas de desarrollo local.

El segundo punto, les voy a dar algunos ejemplos de por qué afirmo que la estructura es endeble. Algunos dirían, no es endeble ni es un mosaico disperso de arquitecturas del desarrollo, sino que hay mucha creatividad en las entidades federativas. Bueno, quien piense así lo puede sustentar; yo sí puedo afirmar que las arquitecturas del desarrollo local, a nivel del municipio, sino también a nivel de las entidades federativas, son un mosaico en el país. Las actividades de coordinación para el desarrollo social, que están establecidas en la *Ley de Desarrollo Social del 2004*, se dificultan mucho cuando no hay una contraparte local armada, bien estructurada, para impulsar el desarrollo local.

Para mí la idea no es uniformizar, no creo necesariamente en reproducir como se ha hecho en otras dimensiones de la política mexicana o copiar estructuras federales e implantarlas en los estados sin ver los problemas locales. No estoy hablando de uniformizar, pero sí estoy señalando que hay un problema de falta de arquitectura del desarrollo de la rendición de cuentas en cada uno de los estados.

Por ejemplo, en Guerrero, estoy hablando de política social amplia, porque se ha, desgraciadamente en el país,

restringido el término de política social a partir de los años 80's, y se habla de política social relacionada con el combate a la pobreza; varios investigadores estamos en contra de reducir la política social al combate de la pobreza, sino más bien incluir al bienestar y la creación de ciudadanía.

Los elementos focalizados de la política social son indispensables, sí, pero no como la estrategia fundamental que determina el tipo de política social que requiere el país.

Por ejemplo, en Guerrero hay un *Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza*, como órgano de consulta pública sobre el diseño, instrumentación, ejecución y evaluación de la política social. Son consejos como opinadores, este consejo, o diría yo, consejotote, está formado por el gobernador, el secretario del ramo social, representantes de instituciones académicas, organizaciones populares, campesinas, no gubernamentales y empresariales, asociaciones civiles, profesionistas y sindicatos, representantes naturales de las regiones, municipios, comunidades, etnias y grupos organizados. Me pregunto si este consejo es operativo, o simplemente está poniéndose ahí como un pretexto, digamos, para cumplir en el papel y decir, este consejo que es el encargado de evaluar la política social y de diseñar la política social con representación ciudadana.

Entonces, y cuando digo este asunto del diseño, quiero subrayar la palabra “diseño” de la política social, porque parece ser que la transparencia solamente a partir de una política tiene que rendir cuentas el gobierno de lo que procede a partir del diseño en adelante. No, cuestiono también la transparencia en el diseño de la política. Este es un debate fundamental en el país, no solamente en términos de los estados, sino de la política social que está actualmente operando en la nación, porque ha demostrado, desde mi punto de vista, debilidades extremas, que hacen falta reflexionar.

En la mayoría de los estados, lo mismo que en Guerrero, dicen: “los cargos de los integrantes del Consejo serán de carácter honorífico”, y se repite en todas las partes “honoríficos”. Es una metáfora para decir que no son profesionales, son cargos honoríficos. Y digo más adelante, a lo mejor en los consejos de los bancos es, o de algunas otras organizaciones, los cargos deben ser honoríficos, pero digo, a ver, un estado tan complejo como Guerrero, o Chiapas, o Michoacán, o el que ustedes tomen, ¿el órgano encargado de diseñar y evaluar la

“Tenemos historias, yo diría trágico cómicas aquí en el país, con subsecretarios de desarrollo social, que viene de la iniciativa privada sin ninguna idea de lo que es el desarrollo social.”

política social puede hacerlo profesionalmente, dedicando dos horas a la semana o tres a la semana? Pues claro que no.

En Baja California, igual, está un consejo llamado *Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo*. Tiene una composición similar y los cargos del consejo son honoríficos. En Jalisco existe el *Consejo Estatal para el Desarrollo Social*, que es un órgano consultivo también del gobierno del estado, y ahí tiene una composición interesante, porque está el Secretario de Desarrollo Humano, un Secretario Técnico y ocho consejeros ciudadanos provenientes de organizaciones sociales, académicas, empresariales y sindicales, parece ser que en los órganos de desarrollo social tiene que haber algún empresario siempre para que lo valide, como le fue bien individualmente, pues le va a ir bien colectivamente, y en eso tenemos historias, yo diría trágico cómicas aquí en el país, con subsecretarios de desarrollo social, que viene de la iniciativa privada sin ninguna idea de lo que es el desarrollo social. Bienvenidas las ideas de los empresarios y las empresarias, pero en su nivel. Y el Consejo de Jalisco también los cargos son honoríficos.

En el Estado de México, se diseñó el *Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social del Estado de México*, también es otro consejote, es un órgano de consulta, vinculación y coordinación para el desarrollo social, y ahí están el Ejecutivo estatal, los municipios, la legislatura, la sociedad organizada, la comunidad académica y la iniciativa privada.

Los verbos que definen la actividad de este Consejo son claves: *Opinar, analizar, revisar, asesorar y proponer*. Entonces queda a juicio del Ejecutivo si se aceptan las opiniones, los análisis, las revisiones, las asesorías y las propuestas, porque al fin y al cabo son propuestas.

Digo, más adelante, tampoco se trata de invadir funciones, pero tenemos que trabajar mucho más en términos de una vinculación efectiva con la sociedad.

En Guanajuato hay una composición similar. En Puebla podrán participar organismos independientes evaluadores. Siempre que en una ley dice “podrán”, cuidado, “podrán” porque puede que sí, puede que no. ¿Y entonces quién toma la decisión? Pues el Ejecutivo.

Y en el D.F. tiene una composición también muy particular porque existe algo que se llama “Evalúa DF”, creado por la *Ley de Desarrollo Social en la Ciudad de México*, y dentro del diverso panorama de propuestas existentes, este Consejo tiene una composición y funciones que no he encontrado en otras partes de la República, porque tiene decisiones vinculantes, tiene cierto grado de autonomía con respecto al Ejecutivo, cuenta con patrimonio propio, e incorpora explícitamente a las y los miembros del SNI. Es el único órgano evaluador que toma en cuenta al *Sistema Nacional de Investigadores*.

Y no digo que los que estemos en el SNI seamos la solución del país, pero digamos que es el sistema que se ha validado socialmente como el que agrupa lo mejor de la investigación en la nación. En el primer congreso del SNI que se llevó a cabo hace algunos meses en Querétaro, proponíamos que por ley habría la necesidad de que los gobiernos consultaran con sus SNI’s locales, para retroalimentar de una forma más efectiva y aprovechar el capital que el mismo SNI ha acumulado.

Espero que con esto se haya dado alguna idea sobre la diversidad con que se está abordando el desarrollo social y la política social en los meso gobiernos. Cuando digo meso gobiernos estos son las entidades federativas.

Mi reflexión final es la siguiente: Como lo vimos en el Estado de México, Puebla, Guanajuato, Baja California Sur, Nuevo León y Jalisco, aunque con ideas distintas, las tareas de planeación y evaluación del desarrollo social descansan en los COPLADEMS y comisiones gubernamentales que son órganos generalmente controlados por el Ejecutivo. Cuando la legislación dice “se podrán auxiliar de equipos externos”, la decisión final queda al arbitrio de los titulares de las dependencias.

La intervención de las y los representantes de la sociedad civil es honorífica, metáfora para decir que no será profesional, y sólo en el D.F. se incorpora de manera explícita al *Sistema Nacional de Investigadores*, que es un organismo que agrupa a gente calificada para realizar investigación social.

Es común encontrarse, ya lo decía, con la característica de cargos honoríficos.

“Hay mini CONEVALES en los estados, pero no se dice ni de su composición ni se establecen bien en los reglamentos de las propias leyes sus funciones.”

También me encontré con mini *CONEVALES*, para quien no esté familiarizado con el término es el *Consejo de Evaluación de la Política del Desarrollo Social*, también creado a nivel federal por la ley del 2004. Hay mini *CONEVALES* en los estados, pero no se dice ni de su composición ni se establecen bien en los reglamentos de las propias leyes sus funciones.

Entonces agarran al amigo que es como más próximo a las tareas de gobierno y lo ponen ahí a evaluar la política del desarrollo social.

No puede haber avance significativo si no se hace una reflexión sobre la arquitectura para el desarrollo social tan dispar que existe en los meso gobiernos, con respecto a los tres elementos que suelen manejarse en la literatura relacionada con la transparencia: Los candados, los contrapesos y la participación ciudadana. Esos tres elementos tienen que estar desde el diseño de la política social. No es solamente pedir cuentas, la política tiene que incorporar en su mismo diseño estos elementos.

Tampoco se propone llegar a una uniformidad que oculte la especificidad de cada estado en la atención de su propia estructura local de riesgos, ni de invadir campos de responsabilidad del Poder Ejecutivo, pero es urgente tomar con seriedad lo que Incide Social llama intensidad ciudadana en las políticas públicas locales.

Se define intensidad ciudadana como el conjunto de atributos que desde su diseño debieran incorporar los programas sociales para contribuir al reconocimiento de derechos y capacidad para ejercerlos, teniendo como sujeto fundamental a la ciudadanía.

Si se toma en serio este planteamiento –y con esto cierro, - los órganos que componen cada sistema de desarrollo local dejarán de estar controlados, absolutamente, por el Ejecutivo; serían verdaderamente políticas públicas y no sólo políticas gubernamentales e incorporaría los contrapesos de participación ciudadana necesarios para lograr el calificativo de transparentes.

Los órganos que intervienen en la planeación, instrumentación y evaluación de la política social tienen una gran brecha que cubrir con respecto a la intensidad de ciudadanía, y ahí hay mucha tela de dónde cortar.

Las tareas de transparencia no se agotan en el cuidado del dinero y el uso de los programas con fines electorales, abarca también la calidad en el diseño de la política y el paradigma que está detrás, que es finalmente la instrumentación, que es el tema de la mesa, es una consecuencia de decisiones previas relacionadas con el modelo en el que está asentada la política social.

Si de verdad lo que se desea es encontrar el mejor modelo para lograr la justicia y el bienestar social, la discusión sobre el paradigma que nos rige es urgente; es mucho más complicado poner candados e incluso para limitar la propaganda o la utilización electoral clientelar o corporativa de los programas sociales, cuando hay una multiplicidad de programas focalizados que se han venido armando en una especie de pisos superpuestos.

El enfoque de derechos y el universalismo es un buen instrumento de transparencia y hacia allá me parece nos conviene transitar. Sería conveniente, entonces, avanzar en este punto concreto del diseño de arquitecturas del desarrollo local, con enfoque a derechos sin los cuales la transparencia será todavía una aspiración muy, muy, muy lejana.

Gracias.

*Dr. Luis N. Rubalcava Peñafiel**



** Socio Spectron Desarrollo S.C., Profesor Asociado Centro de Investigación y Docencia Económicas, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). Desde 2003, es investigador asociado del California Center for Population Research de la Universidad de California Los Ángeles. Es también co-investigador principal del proyecto Medición de Preferencias en Encuestas Socioeconómicas (EMPH-SES). Asimismo ha participado como miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México y miembro del Comité Científico para la Evaluación de Impacto del Programa Oportunidades. Sus líneas de investigación son salud y población, migración, crimen y victimización, pobreza y evaluación de programas sociales. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas así como de McKinsey & Company, Inc.*

Muchas gracias. Antes que nada, quiero agradecer la invitación a este extraordinario foro, ojalá hubiera más foros de esta índole en toda la República y más frecuentes para concientizar sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas de las políticas sociales, y en general de la política pública en el país.

Muchas gracias, maestro Guerra, por la invitación; muchas gracias al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Quisiera hablar, en esta mesa en particular, sobre la importancia de evaluar las políticas públicas. Quisiera tocar el tema de la importancia de evaluar las políticas públicas y en particular me voy a enfocar en la evaluación de impacto. Hay varias evaluaciones cómo se pueden medir, pero voy a hablar de la evaluación de impacto.

Quisiera comentar por qué es importante evaluar. En primer lugar porque necesitamos saber qué funciona y qué no funciona, porque tenemos presupuestos limitados, porque los ciudadanos pagamos impuestos y porque hay muchas necesidades.

Entonces tenemos la obligación de asignar el gasto bajo criterios, objetivos de efectividad de las políticas que estamos llevando a cabo como país. También es importante porque queremos mejorar la implementación de un programa, hay programas que ya están en marcha, pero queremos saber quién los recibe, por qué los reciben, queremos saber si el diseño es el adecuado, queremos saber

si los beneficios que estamos obteniendo de ese programa es lo máximo que podemos tener, dado el costo del programa. Es decir, queremos saber si hay un adecuado criterio de costo-efectividad.

Y, por supuesto –y yo creo que éste es el tema fundamental de este foro–, hay una responsabilidad ética y un compromiso con la sociedad de informar y de conocer cómo estamos haciendo uso de los recursos y si ese uso es el adecuado, de ahí la importancia de la evaluación.

También para los hacedores de política, hacer evaluaciones y publicar esa información tanto a la evaluación como al Congreso ayuda a la negociación del presupuesto y ayuda a consensar la opinión pública, la formación de la opinión pública de lo que se está haciendo en el país.

La evaluación de impacto. ¿Qué beneficios trae el programa a la población beneficiaria? Es lo que nos responde la evaluación de impacto.

Hay beneficios positivos, pero también puede haber beneficios negativos, por ejemplo, si le estoy dando recursos a una familia de escasos recursos para que pueda salir de la pobreza, un beneficio positivo es que a lo mejor hay mejor nutrición, mayor salud, mayor capacidad de estudiar de los niños. Pero un beneficio negativo puede ser que, dado que estoy recibiendo esos recursos, ciertas familias digan: “Pues yo para qué trabajo o para qué hago un esfuerzo”. Y se genera una dependencia económica no necesaria, no adecuada.

Y como éstos hay otros beneficios negativos o no deseados y, por lo tanto, la evaluación de impacto nos ayuda a ver cuáles son los positivos y cuáles son los negativos.

También se puede saber qué componentes del programa están funcionando y se pueden diseñar acciones para operar mejor esos componentes de la política pública.

Al mismo tiempo, déjenme darles unos ejemplos, en el Gobierno del Distrito Federal está el Programa “Prepa Sí” y el Programa “Niños con Talento”. Quiéramos saber qué impacto tiene el programa en el rendimiento escolar con el apoyo económico a los estudiantes que cursan la escuela y que cumplen con ciertos criterios de excelencia.



Evaluación de Impacto

Métodos más usados:

Métodos Aleatorios

Contra-factual: Selección de grupos de control y tratamiento en forma aleatoria

Matching o Pareamiento

Contra-factual: Selección de grupos de control y tratamiento por características observables similares

Regresión discontinua

Contra-factual: Selección de grupos de control y tratamiento en base a un criterio o valor de corte definido ad-hoc que distingue a un grupo de otro pero sin ninguna relación con el efecto de la intervención

Experimentos Naturales

Contra-factual: Selección de grupos de control y tratamiento antes y después de un cambio no anticipado de política pública

Una pregunta clave es, bueno, dado que estoy dando estos recursos y es una adecuación importante a las finanzas públicas del Distrito Federal, ¿está haciendo esta erogación que estos estudiantes beneficiados tengan un rendimiento escolar mayor? Y más aun en el largo plazo, ¿el que hayan recibido estos beneficios y hayan tenido un rendimiento escolar mayor, esto les permite cuando entran a la fuerza laboral tener oportunidades laborales mejores que aquellos que no recibieron la ayuda del programa?

O, por ejemplo, en los programas del gobierno federal, como el *Programa de Estancias Infantiles*, quisiéramos saber cuántas mujeres pueden entrar a la fuerza laboral gracias a que tienen el apoyo del programa de que pueden dejar a sus hijos en las guarderías.

O el programa del *Seguro Popular*, ¿gracias a que hay este programa ayuda a que si una familia se enferme y demás, no tenga que destinar gastos catastróficos al curarse? ¿Está generando el programa este beneficio o no?

Aquí quisiera detenerme y hacer la diferencia entre la importancia de evaluar el impacto de un programa, *versus* solamente analizar los resultados o tendencias del programa. Por ejemplo, déjenme dar el ejemplo del Seguro Popular. Un análisis de resultados o de tendencias podría ser este, podríamos decir, el *Programa del Seguro Popular* inició en el 2002, y en el 2009 tenían casi 10 millones de familias beneficiarias, y hoy el programa presume que tiene más afiliados que el Seguro Social. Bajo el tema de tendencias alguien podría decir “oigan, el programa está muy bien, porque ha tenido una expansión extraordinaria en los escasos años de vida que tiene”. Eso merece recursos importantes que se están destinando, pero esto no nos dice si realmente se está beneficiando a la población, esto solamente nos dice

cuáles son las tendencias y cuáles son los resultados de la expansión, y puede avalarnos de que a lo mejor el programa está haciendo bien, la operación de incorporar a nuevas familias, de acuerdo a las reglas de operación, pero no nos dice nada de si el programa está teniendo un impacto adecuado o no. De ahí la diferencia entre hacer una evaluación de impacto y hacer solamente una evaluación de tendencias o de resultados simples, que por supuesto son importantes, pero son dos aspectos diferentes.

Por ejemplo, sabemos que si hacemos una evaluación de impacto de aquellas personas que están recibiendo el *Seguro Popular*, cuando enferman y que ya no tienen que erogar tanto en gastos catastróficos por el apoyo del programa, podría ser, y lo sabemos por una evaluación de impacto de corto plazo, que eso es un resultado favorable.

Pero también hay críticas al programa. Por un lado vean la línea roja, la línea roja es cómo desde 1995 a 2009 ha estado aumentando la participación de la población con edad para trabajar en el sector informal en el país; y, por el otro lado, vean la línea verde, la línea verde es cómo se ha expandido el programa del *Seguro Popular*, a partir de sus inicios en el 2002 a la fecha. Hay críticos que dicen que el programa del *Seguro Popular* genera incentivos hacia la informalidad, a que las personas se empleen en la informalidad, y no en el sector formal.

Un simple análisis de correlaciones nos diría que probablemente es correcto, en la medida que el *Seguro Popular* está aumentando en forma exponencial, la informalidad en el país está aumentando. Pero de nada cuenta, estas son tendencias, la pregunta de fondo es ¿se le puede atribuir al *Seguro Popular* esta tendencia a la informalidad o no? Esa es una pregunta que todavía está en debate y que, en la medida en que los gobiernos transparenten la información de los programas, y en particular de este programa, se podrá hacer una evaluación de impacto, y se podrá responder si efectivamente se está incentivando a la informalidad o no, y en caso de que sí, se tendrían que tomar las medidas correctivas para que esto no sucediera. Hoy por hoy lo único que conocemos son estas tendencias y estas correlaciones, que no necesariamente hay una asociación uno a uno.

En el caso del “Programa Oportunidades”, como ustedes saben, es un programa que le da apoyo, becas a los niños, a las familias que mandan a sus hijos a la escuela, y también provee de un suplemento nutricional. Bueno, el programa

“Se juntó un grupo de expertos de nutriólogos y revisaron la fórmula de hierro en el suplemento, y se dieron cuenta que la fórmula de hierro que estaban utilizando era un tipo de hierro que a la hora de ingerirse no se asimilaba metabólicamente en el cuerpo del niño.”

empezó desde la administración priísta, en 1997, y ha continuado. Se han hecho varias evaluaciones, yo creo que es uno de los programas que más se ha evaluado, y déjenme comentarles un anécdota: en la evaluación intermedia del año 2002, tomando grupos de comparación de quiénes recibían y quiénes no recibían el programa, y fijándose en el crecimiento infantil de los niños, y en los niveles de la prevalencia de anemia de los niños, se dio cuenta, se midió, se percató que no había diferencias en mejora, en la disminución de anemia, entre aquellos que están recibiendo el programa, y aquellos que no estaban recibiendo el programa, a pesar de que el programa estaba destinando recursos importantes para dar una papilla y un suplemento nutricional a las familias beneficiarias.

Esto prendió un foco rojo en el Instituto Nacional de Salud Pública, de porque no existían los resultados adecuados de acuerdo a esta evaluación de impacto.

Una primera hipótesis analizó si los suplementos estaban llegando a tiempo o no a las familias, y si las familias estaban entendiendo cómo utilizarlos. Se hizo un análisis y se encontró que por ahí no era el problema.

Entonces se juntó un grupo de expertos de nutriólogos y revisaron la fórmula de hierro en el suplemento, y se dieron cuenta que la fórmula de hierro que estaban utilizando era un tipo de hierro que a la hora de ingerirse no se asimilaba metabólicamente en el cuerpo del niño, tal como se ingería se desechaba, y que por ahí probablemente era la razón por la cual el programa no estaba teniendo un impacto en ese indicador clave.

Se trabajó, se cambió la fórmula y se implementó una nueva fórmula de hierro, y se hizo una nueva evaluación cuatro años más tarde, tomando grupos de tratamiento y

grupos de control, y se encontró que ya estaba dando los resultados adecuados, había una disminución entre aquellos que recibían el programa de 7.2 por ciento en la probabilidad de estar anémicos, disminuyó la baja estatura de los niños en un 17 por ciento, y entonces se decidió continuar con esta nueva fórmula.

Esto es un ejemplo de por qué no solamente las evaluaciones son importantes, no solamente para rendir cuentas a la sociedad y a nosotros los ciudadanos que tenemos el derecho de saber cómo se están utilizando nuestros recursos, sino también para mejorar aquellos programas que podrán tener un diseño adecuado.

Los métodos aleatorios: es decir, seleccionar un grupo de control y un grupo de tratamiento en forma aleatoria. Tengo recursos escasos, no voy a poder darle a toda la población de un jalón el beneficio del programa, y si eso se sabe de antemano y se conoce cuál es el esquema de expansión del programa, pues puedo en forma aleatoria y en forma justa decir: Dado los recursos que tengo, a unos les va a tocar y a otros no les va a tocar en forma aleatoria, de todas maneras no les va a tocar a todos.

Si los escojo en forma aleatoria puedo tener grupos de beneficiarios y grupos de comparación exactamente iguales, mismo color de pelo, en forma aleatoria, mismo color de ojos, mismas características socioeconómicas, pero la diferencia es que un grupo está recibiendo el programa y el otro no.

Posteriormente en la medida que haya más recursos, se podrán incorporar a todos, y por supuesto estos grupos de comparación no existen.

Por ejemplo, en la primera etapa tengo un sólo universo de beneficiarios potenciales, en una segunda etapa una selección aleatoria de quiénes van a recibir el beneficio, que son los de tratamiento, y quiénes momentáneamente no, por los escasos recursos que tengo. Y en la tercera etapa, los que tienen el beneficio les doy la ayuda y a los que no, no. Y en la cuarta etapa es donde hago el análisis de bienestar entre el grupo amarillo y el grupo rojo, y la diferencia es la medición de impacto.

Por ejemplo, digamos que ésta es la tendencia. En la medida que yo le doy al niño la beca escolar, a lo largo del tiempo el niño irá progresando en la escuela y

“ Se necesita del compromiso de los responsables de llevar a cabo los programas o las políticas públicas en curso para que se pueda diseñar una adecuada evaluación de impacto y respetar la evaluación de impacto a lo largo del tiempo.”

esta es la línea positiva entre el tiempo que está dado y el indicador en este caso podría ser del rendimiento escolar.

El grupo de control y el grupo de tratamiento deberían ser exactamente iguales si no les doy una ayuda. Pero si yo le doy la ayuda a uno, al del tratamiento, y hay un efecto, esperaríamos que hubiera un cambio de tendencia en el indicador de bienestar y en lugar de ser la línea punteada que ven, se desplazaría la tendencia de A a B, y la diferencia entre B y la línea punteada es lo que nosotros denominamos el impacto del programa.

Esto requiere de validez interna y validez externa, pero es muy importante que se tome el tiempo y los recursos suficientes para diseñar una buena política; se necesita del compromiso de los responsables de llevar a cabo los programas o las políticas públicas en curso para que se pueda diseñar una adecuada evaluación de impacto y respetar la evaluación de impacto a lo largo del tiempo.

Hay otro método, que es el método de pareamiento, y hay un método que le llamamos regresión discontinua.

Por ejemplo, déjenme nada más precisar esto. Imagínense que ustedes tienen los niños que van en las escuelas y que ahora tenemos indicadores relativamente objetivos de rendimiento escolar, uno de ellos podría ser, si ustedes quieren, por poner el ejemplo, la prueba *Enlace*.

Todos toman la prueba *Enlace*, es un mismo criterio de como se califica y en la prueba *Enlace* la dificultad se aplica a todos por igual.

Supongamos que este ejercicio funciona. Entonces, obviamente, abajo está el rendimiento escolar en función del puntaje o la calificación que el niño o el estudiante obtuvo de la prueba *Enlace*.

Si yo no hago ninguna intervención de política pública, entonces esperarí a ver una línea, una asociación recta.

Pero digamos: “Aquellos que tienen siete de calificación en la prueba *Enlace* (la línea vertical)- sólo aquellos que tienen siete o más van a recibir una ayuda económica, un incentivo, y los que tienen siete de calificación o menos no recibirán nada”.

En el margen de aquel que tiene 7 y 7.1, es prácticamente el mismo, por eso es que es continua, pero en el momento que establezco ese criterio de decir “aquellos que tienen arriba de siete le voy a dar el incentivo”, pues el margen de aquel que tiene siete y 7.1 dejó de ser el mismo porque aquel que tiene 7.1 ya está recibiendo la ayuda de un programa.

Si eso es así y si el programa es exitoso, pues yo esperarí a que justo antes hubiera un rompimiento en esa continuidad en el rendimiento de los niños entre los que están entre 7 y 7.1, entre la vecindad de 7 o más de 7, y esa diferencia es la que yo le atribuyo al impacto.

Esto es una técnica que no requiere de complejos ejercicios de evaluación, de diseño, como hacer grupos de control y tratamiento en forma aleatoria, porque muchas veces los programas ya están andando y no se puede hacer esa aleatorización o las reglas de operación no lo permiten. Y esto se puede hacer si existen estas condiciones con los datos que está generando el programa, sin la necesidad de generar técnicas de grupos de control y de tratamiento.

Y así como esto hay otros métodos no aleatorios que se pueden llevar a cabo para ver el impacto de los programas y que se adecúan dependiendo de las características de cada programa.

En el caso de lo que sabemos de “Oportunidades”, y discúlpenme que esté yo hablando mucho del programa *Oportunidades*, pero es un programa que se ha evaluado bastante y he participado en algunas de estas evaluaciones.

¿Qué sabemos de las evaluaciones de impacto? En las zonas rurales ha disminuido el rezago escolar en medio año, en promedio; aumentó la capacidad cognitiva de los niños en 4 por ciento, disminuyó la participación laboral

“Las evaluaciones de impacto ayudan a distinguir las políticas públicas adecuadas de las no adecuadas.”

infantil en 14 por ciento y aumentó el éxito de los niños en las comunidades rurales de continuar sus estudios de primaria a secundaria en casi 30 por ciento.

Por ejemplo, este aumento de casi 30 por ciento en las zonas urbanas no se da, y entonces ahí la pregunta es, ¿bueno, debemos seguir con las mismas reglas de operación y el mismo esquema de diseño del programa en la parte rural que sí está teniendo impacto y hacer un *copy paste* en la parte urbana? hay ahora un debate de si se cambia o no en base a estas evaluaciones de impacto, una discusión de hacia dónde y orientar el programa con base a indicadores un poco más objetivos, más allá de las opiniones de que si yo creo o no creo porque me gusta o no me gusta.

Para concluir, quisiera resaltar que las evaluaciones de impacto ayudan a distinguir las políticas públicas adecuadas de las no adecuadas; que dado que los recursos públicos son limitados frente a las carencias o necesidades de la población, los responsables de llevar a cabo las políticas públicas del país tienen una responsabilidad ética de evaluar el éxito de estas políticas públicas.

Que los recursos que se destinan a las evaluaciones de las políticas públicas no son recursos desperdiciados, sino recursos bien invertidos cuando hay un buen diseño de la evaluación. Hay veces que los programas dicen: “Sí, a mí me gustaría evaluar, pero fíjese que todo lo estoy destinando a la operación del programa”.

Creo que es importante destinar mayores recursos a las operaciones de los programas, tratar de tener una mayor cobertura de la población elegible, pero hay que hacerlo avanzando no a ciegas, sino con conocimiento de causa de si el programa está funcionando o no. Si el



Conclusiones

Las evaluaciones de impacto ayudan a distinguir las políticas públicas adecuadas de las no adecuadas.

Dado los recursos públicos limitados frente a las carencias y/o necesidades de la población los hacedores de las políticas públicas del país tienen una responsabilidad ética de evaluar las políticas públicas.

Los recursos que se destinan a la evaluación de políticas públicas no son recursos desperdiciados sino recursos bien invertidos.

No hay evaluaciones exitosas sin una importante planeación previa a su implementación.

programa está funcionando, adelante, hay que expandir el programa, pero sino estamos desperdiciando los recursos de las finanzas públicas y más aún, estamos desperdiciando la oportunidad única de generaciones de mexicanos que podrían estar en condiciones mejores si diseñáramos políticas públicas adecuadas y que se están perdiendo de ese derecho porque no estamos siendo capaces de hacerlo.

Y por último quisiera enfatizar que no hay evaluaciones exitosas sin una importante planeación previa sobre el mejor diseño de la evaluación y el de su implementación, con sus características propias y las circunstancias de la política pública en gestión.

Muchas gracias.

PANEL 5

Transparencia e Instrumentación de la Política Social en México

DR. ALBERTO ENRÍQUEZ VILLACORTA

LIC. IRAK LÓPEZ DÁVILA

MTRO. ARMANDO CHACÓN VILLAR

MTRO. ALEJANDRO GONZÁLEZ ARREOLA

MTRO. PABLO YANES RIZO

ING. HORTENCIA PÉREZ SELDNER

MTRO. LUIS PINEDA

LIC. MARTÍ BATRES GUADARRAMA

4 Seminario Internacional
TRANSPARENCIA
en las políticas económicas y sociales

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal- InfoDF



Dr. Alberto Enríquez Villacorta, Comisionado Ciudadano Salvador Guerrero Chiprés, Lic. Irak López Dávila, Mtro. Armando Chacón Villar, Mtro. Alejandro González Arreola.

*Dr. Alberto Enríquez Villacorta**



** Es máster en Administración de Empresas y tiene licenciatura y estudios de doctorado en Filosofía, así como Estudios Superiores en Comercio Internacional. Su experiencia profesional data de 1972 y ha trabajado en distintos campos como la investigación, la consultoría, el team building, el coaching, la asesoría técnica y la academia. Es especialista, profesor y consultor internacional en los temas de desarrollo local y regional, gestión de los territorios, descentralización del estado, construcción de ciudadanía y cooperación descentralizada. Es socio fundador de AFAN Consultores Internacionales en Centroamérica. Fue cofundador en el Salvador de la Fundación Nacional para el Desarrollo donde se desempeñó como director de las áreas de Desarrollo Regional/Local y de Ciudadanía, Estado y Desarrollo y fue coordinador del Consejo Editorial. Desde 2006 es miembro del grupo de expertos del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina con sede en Barcelona, España. Es Presidente de la Asociación Iberoamericana de Desarrollo Local Transfronterizo (AI-DELTRA). Ha publicado media docena de libros y más de setenta artículos en los temas de su especialidad.*

Quiero comenzar mi intervención dando las gracias a *InfoDF* por esta invitación, y la oportunidad de volver a México. Para mí siempre es muy grato estar en México, ya que lo considero como mi país. Mi esposa y mis hijas son mexicanas, saqué mi primera carrera -licenciatura en Filosofía- en México, y desde los años 60 he mantenido una relación personal, familiar y de trabajo con México, así que me es doblemente grato estar acá.

Resulta paradójico que hablemos de políticas públicas sociales y transparencia en un lugar –el edificio de la vieja Escuela de Medicina- donde en el siglo XVI operaba la Inquisición. Pero está bien la paradoja, y está bien tenerla de telón de fondo. El edificio es un marco hermosísimo para la conferencia.

Quiero situar esta conferencia en una perspectiva latinoamericana y en el marco de los debates en torno a la importancia de la política pública social y de su evaluación, pero situado principalmente en El Salvador y Centroamérica.

Como ustedes saben, en el 2009, después de 18 años de la firma de los Acuerdos de Paz que cerraron una guerra civil en El Salvador y de 20 años en el poder de *ARENA (Alianza Republicana Nacionalista)*, un partido conservador de derecha, el *FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)*, el movimiento revolucionario político militar salvadoreño, ha llegado al gobierno nacional, a través de un proceso lento y gradual. Esto ha permitido analizar el tipo de Estado que en los últimos 20 años se ha construido en El Salvador y entre los primeros hallazgos destacan dos resultados:

– El primero es que se trata de un Estado que fue diseñado para no articular ni coordinar inter institucionalmente y para que cada instancia de gobierno trabaje sin tomar en cuenta lo que hacen las demás, en los territorios. Esto se refleja por ejemplo, en los territorios, donde la intervención del gobierno es un verdadero rompecabezas.

– El segundo es que el Estado ha sido configurado para no rendir cuentas ni transparentar su gestión.

Esto ha puesto al nuevo gobierno ante el gran desafío de transformar ese Estado y convertirlo en un Estado articulado, coordinado y transparente, que abra vasos comunicantes con la ciudadanía y le rinda cuentas de su gestión.

En este marco, ha cobrado vigencia la necesidad e importancia de evaluar las políticas públicas en general y las sociales en particular, pero tomando en cuenta los cambios y las novedades del entorno regional e internacional.

Estamos en un mundo donde tanto el fenómeno de la globalización, como el fenómeno de la emergencia de los territorios, se están combinando para colocar un gran desafío a los gobiernos tanto nacionales como intermedios y locales sobre la gestión pública del desarrollo.

Cada vez más se demanda el impulso de políticas públicas, que respondan a la complejidad de los problemas y las demandas ciudadanas, que sean eficientes y creativas y que tomen en cuenta las distintas dimensiones del desarrollo. Esto significa que las políticas públicas deben apuntar, en su conjunto, a todas las dimensiones, porque si algo -como decía ayer Paul Krugman en esta misma sala- ha quedado claro es que la dimensión económica del desarrollo es indispensable, pero absolutamente insuficiente.

La dimensión social, cultural, ecológica o política son tan importantes al hablar del desarrollo, como la económica. En este sentido, en las últimas dos décadas las políticas sociales cobraron en América Latina y El Caribe, una importancia sin precedentes, y con ellas su evaluación.

Como han mostrado distintos estudios (i.e. *CEPAL*)-, a pesar de los esfuerzos desplegados, y México es un ejemplo, en nuestro continente los resultados en materia de políticas sociales son insuficientes desde cualquier ángulo que se analicen.

“La desigualdad no solo es alta y persistente, sino que se transmite inter-generacionalmente.”

Baste citar un dato muy elocuente: en el año 2008 el 33% de la población de América Latina y El Caribe era pobre y el 13% era indigente. Aquí se manifiesta la envergadura del problema y la insuficiencia de las políticas sociales.

Recientemente el *PNUD* ha publicado un informe, el primero en su género, sobre la desigualdad en América Latina. Lo que revela dicho informe, es que la desigualdad no solo es alta y persistente, sino que se transmite inter-generacionalmente. Esto es muy importante porque nos está indicando que, a pesar de la opinión de muchos analistas y políticos, todavía no hemos terminado de diagnosticar el tipo, la profundidad y las características de la desigualdad que tenemos en nuestros países, lo cual es fundamental para diseñar políticas públicas sociales eficientes. Como dice el *PNUD*, “todas las cifras que expresan desigualdad esconden a su vez nuevas desigualdades”.

Adicionalmente, el *PNUD* ha hecho el ejercicio de ajustar en 18 países el *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* a la desigualdad y en todos los casos, el *IDH* desciende.

Estos hallazgos no hacen sino reafirmar que las políticas públicas sociales en nuestro continente enfrentan nuevos y grandes desafíos, pues no debemos olvidar que ellas apuntan, en primer lugar, a reducir las desigualdades y generar cohesión social y bienestar. Cuando hablamos de políticas públicas sociales hablamos, justamente, de apuntar a la construcción de igualdad, a la reducción de la pobreza y a la generación de bienestar. En consecuencia, hablamos de políticas públicas que están directamente relacionadas con equidad social y con la provisión cada vez más amplia y cualitativa de los servicios públicos básicos.

Hay un nuevo desafío que ahora parece más claro y es la necesidad de proteger los logros alcanzados en el desarrollo humano cuando se presentan fenómenos inesperados

como la crisis financiera internacional que estamos viviendo o como los eventos climatológicos extremos recientes, ambas experiencias vividas profundamente en Centroamérica, El Caribe y México.

Esto subraya la necesidad de profundizar los diagnósticos. En nuestros países hay una cultura de hacer política pública sin dato duro, sin información, y por tanto, basada en creencias o suposiciones. Sin embargo, la experiencia nos enseña que es imposible generar política pública social eficiente bajo esas condiciones.

Estamos ante el reto de que las políticas públicas sociales contribuyan a la construcción de Estados que sean fuertes, eficaces y transparentes y de una ciudadanía que sea activa, responsable y contralora. Ambos, Estado y ciudadanía constituyen el sujeto de la política pública social.

La evaluación de políticas públicas sociales es un ejercicio fundamental. Sin evaluar a fondo las políticas públicas sociales, no se puede ni se podrá conocer sus alcances y mucho menos contestar a la pregunta sobre su contribución a la reducción de la desigualdad, a la cohesión y al bienestar social. Y sin esto, no se podrán rediseñar de manera adecuada e innovadora.

Para impulsar la evaluación de políticas públicas sociales en nuestros países, cambiar las creencias tradicionales en muchas y muchos funcionarios públicos de que la evaluación es “simplemente un trámite”, es “algo impuesto y obligatorio” o es una “pérdida de tiempo” por la visión de que se trata de un proceso crítico y constructivo que contribuye a la transformación de la política pública y, por lo tanto hay un desafío a la creatividad y a la innovación.

Necesitamos construir una cultura de evaluación y de aprendizaje de las políticas públicas sociales en los países de América Latina y El Caribe. Es indispensable institucionalizar la evaluación y convertirla en parte inherente a dichas políticas. Es urgente elevar las capacidades nacionales y locales para evaluar las políticas públicas sociales, que no es elevar la capacidad únicamente de los gestores públicos, sino es también elevar la capacidad de la sociedad civil y de los diferentes actores que se ven involucrados en las mismas.

Convertir la participación de la ciudadanía en un factor clave de la evaluación es un desafío, no solo político, sino metodológico, práctico y operativo. Hay

que crear los mecanismos, los espacios y las condiciones que aseguren el derecho ciudadano de participar en las evaluaciones de política pública social como sujetos y no como objetos.

Además de lo anterior, en la evaluación se debe mantener el equilibrio entre lo técnico y lo político, ya que aunque la evaluación de política pública social es, en primer lugar, un acto político, es al mismo tiempo, un proceso técnico. Ambas dimensiones se complementan y retroalimentan.

“Convertir la participación de la ciudadanía en un factor clave de la evaluación es un desafío, no solo político, sino metodológico, práctico y operativo.”

También hace falta vincular la evaluación con los presupuestos, porque el financiamiento de las evaluaciones debe ser contemplado, desde el mismo diseño, como parte del financiamiento de la política pública social.

Una consideración es que el sentido y la utilidad de las evaluaciones de las políticas públicas sociales se pueden ampliar y fortalecer con trabajos de sistematización. Y en lo que toca al tema que ahora nos convoca, es fundamental convertir las evaluaciones en mecanismos efectivos para la rendición de cuentas de cara al mismo gobierno, a los otros organismos del Estado, a la ciudadanía, al parlamento, y aprovecharlas como insumos para hacer transformaciones institucionales.

Se puede concluir que la evaluación de las políticas públicas sociales adquiere sentido cuando se concibe y se impulsa como un proceso transformador que busca el incremento de la capacidad institucional para generar políticas públicas sociales que sean innovadoras, audaces y robustas. Nadie queda exento de ser creativo e innovador a la hora de hacer una evaluación de política pública social, especialmente si se pretende abonar a una genuina transparencia y una verdadera rendición de cuentas.

Muchas gracias.



Lic. Marti Batres Guadarrama, Mtro. Pablo Yanes Rizo, Comisionado Ciudadano Salvador Guerrero Chiprés, Ing. Hortencia Perez Seldner, Mtro. Luis Pineda.



** Estudió economía en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey Campus. Cuenta con un diplomado en Dirección Estratégica de Instituciones Públicas de la Universidad de California, Berkeley y uno más en e-Gobierno impartido por la *Korea Agency for Digital Opportunity and Promotion (KADO) en Seul, Corea del Sur. Fue el Gerente de Innovación y Coordinador de la Dirección Adjunta de Innovación y Conocimiento de INFOTEC, desde donde coordinó proyectos estratégicos para el Sistema Nacional e-México y para la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de TI (UGEPTI) de la Secretaría de la Función Pública. Posee una amplia experiencia en los temas de innovación, e-Gobierno y Sociedad de la Información y el Conocimiento. Fue asesor de la comisión de presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados, LVII legislatura. Actualmente es Coordinador General de Modernización Administrativa del Gobierno del Distrito Federal.*

Muy buenas tardes a todos. Hace un año estuvimos por aquí, y lo que dije es que no quisiera que mi presentación fuera tortuosa, dado que hace 300 años aquí torturaban a la gente, espero que en esta ocasión tampoco lo sea.

Me da mucho gusto poder compartir lo que estamos haciendo en el Gobierno de la Ciudad de México para poder reorientar, para poder catapultar y seguir profesionalizando la política social.

El Jefe de Gobierno quiere imprimirle un nuevo rostro a la ciudad, que la ciudad sea una ciudad competitiva, que tenga una nueva economía, que tenga trabajadores del conocimiento y que podamos también tener una seguridad plena.

Pero al mismo tiempo, la ciudad debe ser innovadora, debemos pensar diferente, y la bandera principal de un gobierno que se asume de vanguardia es ser una ciudad incluyente, que vele, que proteja, que esté trabajando con los grupos en desventaja.

Hemos estudiado, reconocido los paradigmas, las tendencias, como nunca los ciudadanos están más informados, y tienen altas expectativas de las instituciones públicas, quizá más altas que del propio sector privado y, al mismo tiempo, hay desde la década de los 70's un recetario, yo les diría un decálogo de lo que debe hacer un gobierno, por supuesto un gobierno debe ser transparente y que rinda cuentas, y que también pueda tener el uso estratégico de las tecnologías de información y comunicaciones. Y hay que reconocer también que existe la sociedad de la información o del conocimiento.

También, como nunca, se genera, se explota, se transfiere y se utiliza el conocimiento que le está cambiando radicalmente la vida a millones de habitantes en el planeta, por eso la respuesta del Gobierno de la Ciudad de México es innovar, es modernizar, y generar una agenda ambiciosa de innovación ciudadana y modernización gubernamental que busca transformar, limpiar la casa desde adentro, también llevar o tener una mejor relación con el ciudadano, tener los temas en primera plana de participación ciudadana, transparencia y combate a la corrupción, y como una gran palanca, utilizar las tecnologías de la información, el gobierno electrónico para que esto suceda muy rápido.

Tenemos un programa, el *Programa de Innovación y Modernización*, se llama *PROIM*, y dentro de esta agenda nos interesa mucho evaluar el desempeño del gobierno. Para ello tenemos otro programa, el *PROMUEVA*, que ha generado indicadores de gestión de resultados y del impacto en las diferentes dependencias.

El próximo año junto con el *InfoDF* estaremos buscando que esto también suceda en las 16 delegaciones.

¿Por qué les platico esto? Porque esto tiene que ver con la evaluación, con el monitoreo de los entes públicos y también el de sus programas sociales.

Lo que estamos haciendo, y cómo estamos trabajando no solamente con los entes públicos, sino también con organizaciones ciudadanas. Próximamente podremos tener algo que se llama *Boleta DF*, que no es más que tener estos indicadores para que los ciudadanos puedan saber, así como los padres pueden saber cómo van sus hijos en la escuela, los ciudadanos podamos saber cómo van sus funcionarios y sus instituciones gubernamentales.

Vengo entonces a platicarles acerca del nuevo sistema de protección social, le llamamos *Red Ángel*, y surge debido a que tenemos un gran entorno adverso. Tenemos una crisis económica, tenemos una lenta recuperación del Producto Interno Bruto, del desempleo, o el desempleo se ha incrementado, y las limitaciones presupuestales están a la vista. En la discusión del presupuesto seguimos peleando para que los recursos puedan llegar a la ciudad.

Después de 13 años de gobiernos democráticos en la ciudad, ha llegado el momento de dar un nuevo salto. Es normal, es la maduración, es llegar a un nuevo



Sistema de Protección Social RED ÁNGEL*433

Es el Sistema de Protección Social del GDF (el más grande de América Latina)

Representa el siguiente paso (consolidación) en la evolución y maduración de 13 años de la política social de 13 años de gobiernos democráticos en el D.F.

Es el mecanismo permanente de articulación de programas que cubren y aseguran el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las personas

Facilita la exigibilidad de derechos

Propone un esquema multi-canal para la inclusión y atención ciudadana (Tarjeta, *433, Internet, Oficinas)

Es el instrumento del GDF para seguir profesionalizando su política social (mejoramiento de programas, padrones, reglas de operación, etc.)

La Red Ángel es también un instrumento para el ejercicio efectivo de derechos por parte de las y los habitantes de la ciudad.

escalón, y por ello lo que buscamos es que después de estos años donde se han construido grandes proyectos y programas sociales podamos tener una nueva coherencia, un nuevo orden que nos ayude a articular estas iniciativas para que podamos ofrecer de manera integral la oferta de programas sociales a la población y a los habitantes del Distrito Federal.

¿Qué es la *Red Ángel* ?

Es el sistema de protección social del Gobierno del Distrito Federal, es el más grande de América Latina. Representa la evolución y la maduración de 13 años de esfuerzos de programas sociales en la ciudad. Es el mecanismo que nos ayuda a articular los programas, además este mecanismo nos persigue como sombra bondadosa durante todas las etapas de nuestra vida, nos ayuda a exigir nuestros derechos sociales, y presenta un esquema novedoso multicanal para que podamos ser atendidos de manera rauda y eficiente. Es el instrumento también para seguir profesionalizando nuestra política social.

En ese sentido la *Red Ángel* contiene una serie de instrumentos que veremos también rápidamente en las siguientes láminas.

Primero, ¿quiénes participan en *Red Ángel*? Participan las principales instituciones que atienden los programas sociales. Ustedes pueden ver en esta gráfica que comenzamos con los 15 programas sociales más importantes y con mayor impacto en la ciudad. Se llevan prácticamente 10 mil millones de pesos al año, y representan 5.4 millones de beneficiarios en la ciudad.

Sabemos que en la Ciudad de México somos nueve millones aproximadamente, *Red Ángel* ya tiene más de la mitad de esa población atendida.

Pero, podemos entender a *Red Ángel*, como un sistema de oferta integral y acercamiento por hogar y por individuo en todas las etapas de nuestra vida. Esto quiere decir que no podemos ya ver, observar y comunicarnos con un individuo viendo solamente algún tema; tenemos que ver toda la oferta integral, todas las necesidades que tiene este individuo.

Pero más allá de eso, necesitamos tener una oferta que también esté observando las necesidades de los que están relacionados con ese beneficiario, es decir, con los que convive, con los que vive en su hogar.

Podemos entender a *Red Ángel* como la ventana única, como el mecanismo multicanal de atención ciudadana y exigibilidad de derechos. Esto quiere decir que contamos con una plataforma tecnológica única para que podamos tener una gran base de conocimiento, toda la información de nuestros programas, de nuestros padrones y de nuestras bases de datos del gobierno relacionadas para que el ciudadano, de acuerdo al canal de su preferencia, pueda tener la misma satisfacción. Por ejemplo, si preferimos la telefonía tradicional o la telefonía móvil o el internet o una oficina presencial, debemos ser atendidos con la misma calidad. Quiere decir que si utilizamos esta plataforma única, podemos tener gestiones de trámites y servicios de manera electrónica.

Y como también a algunos les he dicho, en lugar de purificar nuestros pecados visitando siete iglesias, pues mejor es que visitemos la que más nos convenga y que el trámite corra por detrás.

También tenemos un nuevo servicio de telefonía, el 100 por ciento les podría decir- tiene acceso a la telefonía en esta ciudad y queremos, como en muchas ciudades de los países más competitivos, tener un número único.

Actualmente el Gobierno de la Ciudad de México cuenta con más de 200 números telefónicos para que nos puedan atender. Yo les preguntaría a ustedes si se acuerdan de alguno. La idea es que podamos memorizar el *433 para que podamos ser atendidos en materia de programas sociales. En muchas ciudades, les comentaba, este tipo de proyectos se llama 311.

Y podemos ver, por ejemplo, cómo la ciudadanía ha empezado a llamar y de manera equilibrada está interesada en una gran gama de programas sociales.

**Evaluación del
Desempeño
Gubernamental
PROMOEVA**

Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental

Tiene como objetivo sentar las bases de evaluación que apoyen el modelo de Gestión para Resultados dirigida al ciudadano, a través de una estrategia coordinada.

- Evalúa entes públicos, programas, proyectos, trámites y servicios y genera informes e indicadores para planear y tomar decisiones a tiempo

- Identifica el grado de cumplimiento de los objetivos del gobierno

- Refuerza las capacidades de los entes en aprendizaje institucional

- Contribuye a una mayor eficiencia del gasto público, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

- Sistema web (SIPROMOEVA) para reporte y monitoreo en línea de indicadores de toda la Administración Pública del Distrito Federal

Indicadores:

- De gestión, homólogos para todos los entes públicos de la APDF

- Da resultados, para 9 entes públicos y 6 más en proceso de conclusión

- Indicadores de gestión y resultados para los programas sociales más relevantes

Mesas de trabajo con los entes públicos para el trabajo de indicadores de resultados y con OSC para su revisión

Capacitación a 60 entes públicos en metodología de indicadores, el programa y uso de su sistema

De manera presencial queremos homologar también las oficinas para que nuestra presencia física también pueda ser con mayor calidad, más o menos es un modelo de franquicia para que todas las oficinas de atención ciudadana del Gobierno de la Ciudad puedan ser y puedan ofrecer los mismos niveles de servicio. Si esto fuera un círculo virtuoso de atención ciudadana en materia de política social, posiblemente podríamos estar aprobados.

Red Ángel también es un vehículo para ser parte, para ser miembro de una red, de un sistema, y por ello estamos por ofrecer, por dar, por brindar la tarjeta única de programas sociales para que los beneficiarios puedan recibir sus transferencias monetarias, pero también puedan recibir múltiples beneficios adicionales, en la educación, en la salud, en el transporte, en la cultura.

Red Ángel también es un puente hacia la transparencia y a la rendición de cuentas. Sabemos que durante los últimos años estamos ya obligados a publicar nuestras reglas de operación y nuestros padrones y es precisamente en esta administración donde se inicia el proceso de transparencia.

Tenemos ya un portal, es el portal de la *Red Ángel*, es único en su tipo en México porque podemos encontrar toda la información de los programas, de sus padrones, de sus reglas de operación, de sus estadísticas.

Red Ángel también es un instrumento para la seguridad, para que podamos vigilar y controlar el buen uso de estos padrones sociales.

De hecho, estamos haciendo un -casi les diría- un censo, estamos visitando 2.2 millones de domicilios en toda

la ciudad para actualizar nuestra información de los padrones y también para que podamos medir la satisfacción de los habitantes.

Les podría decir también que con esta plataforma tecnológica que se está usando para la política social podemos resolver que nuestras bases de datos puedan comunicarse y tener la famosa interoperabilidad.

Por último, les podría decir que *Red Ángel* nos ayuda entonces a cruzar la información, a analizarla y con ello tomar decisiones más inteligentes. Tenemos ya un padrón único, teníamos los padrones en formatos distintos, con calidades distintas, ya tenemos un padrón único de 5.4 millones de beneficiarios. Esto nos va a permitir entonces profesionalizar, verificar que los apoyos se estén dando y podamos perfeccionar nuestros programas sociales como lo hacen las ciudades competitivas, con semáforos y con indicadores.

Con nuestra ruta crítica podremos alcanzar nuevos estados de bienestar y podremos tener después de un gran diagnóstico que hemos compartido con nuestro *Consejo de Evaluación del Distrito Federal*, que aquí está presente, *Evalúa DF*, podremos catapultar nuestras fortalezas para que podamos tener un nuevo modelo, un nuevo andamiaje de política social, en donde se diseñen bien los programas, se tengan bien los padrones, se tenga una evaluación correcta y además se tenga un análisis de costos, que sepamos cuánto nos cuesta nuestra política social.

La gran visión –y con esto termino- es tener un sistema de protección social, que tengamos un estado social de derechos y esto quiere decir que tengamos una prestación de servicios, transferencias, subsidios, infraestructura adecuada y que también tengamos una sana y clara complementación de lo que ofrece el gobierno central y lo que ofrecen las delegaciones.

Muchas gracias, me siento muy honrado de compartir la mesa, Salvador, muchas gracias a todos ustedes.

*Mtro. Armando Chacón Villar**



Muchísimas gracias. Es un privilegio estar aquí y da gusto ver que hay tanta gente interesada en temas avanzados de transparencia, a pesar de que, como ya se comentaba en el video y las personas que me antecedieron, estamos en una fase inicial en México, pero esto no es pretexto para no avanzar aceleradamente.

El Instituto Mexicano para la Competitividad, para quienes no lo conozcan, es un centro de investigación apartidista, de corte liberal en donde nos dedicamos a medir las brechas que hay en el desempeño de la economía mexicana para a partir de ahí intentar proponer políticas públicas que sean sensatas y que ayuden a cerrar esas brechas.

En esa actividad generamos mucha información que contribuye de manera decidida a la transparencia en el sentido de la efectividad de las políticas económicas, tenemos un índice de competitividad internacional donde comparamos a México con algo así como 50 países del mundo, en diez aspectos que reúnen 140 indicadores, eso nos puede dar una idea de qué tan bien o mal va nuestro país en aspectos no sólo económicos, sino también aspectos sociales y de medio ambiente, de procuración de justicia, etcétera.

El mismo tipo de análisis es hecho a nivel de los estados, comparamos a los estados de México entre sí y también comparamos a las ciudades y a los municipios de México, intentando también descubrir cuáles son las brechas de desempeño de la economía y de la gestión pública en estos órdenes de gobierno. Tenemos ciertos

** Director de Proyectos del Instituto Mexicano para la Competitividad y creador del sitio www.comparatuescuela.org. También es articulista en *El Economista*, *El Universal* y comentarista en radio y televisión. Actualmente escribe un libro sobre capital humano en México. Estudió Economía en el ITAM y la Maestría en Administración de Empresas en la Universidad de Georgetown. Su tema es la importancia de las evaluaciones de impacto para la rendición de cuentas.*

instrumentos importantes, publicamos periódicamente indicadores que permiten ver qué municipios o qué estados lo están haciendo bien y cuáles lo están haciendo mal, y cuál es la evolución de esos indicadores en el tiempo.

Pero no voy a hablar de eso, hoy voy a hablar de una perspectiva liberal, ¿cuál es el impacto de la transparencia en las políticas económicas y sociales? Y también desde un punto de vista liberal, creemos que el desarrollo no es más que el crecimiento en las oportunidades de los que menos tienen, para que por sí mismos puedan incrementar su riqueza y su bienestar. Entonces esta es la parte liberal, en donde creemos que una política social efectiva es la que está encaminada al aumento de las habilidades en las personas, que les permitan el crecimiento en las oportunidades de los que menos tienen, para que, insisto, por sí mismos, y esta es la parte liberal, puedan incrementar su riqueza y su bienestar, y en estas definiciones creo que se encierra la sabiduría milenaria de que si queremos cambiarle la vida a alguien, hay que enseñarlo a pescar, darle pescados está bien, y puede ser necesario en muchos casos, pero si de verdad queremos que la política social se traduzca en desarrollo para las personas y en su conjunto, para el país, tenemos que asegurarnos que la política social cumpla con este objetivo de que aumenten las oportunidades para que las personas tengan más habilidades y por sí mismas puedan incrementar su riqueza, pero también su bienestar en muchos aspectos importantes.

¿Cuál es el papel de la transparencia con el objetivo de que la política social cumpla con aumentar las oportunidades? Creo que aquí viene al caso el enfoque económico, la economía, hay una definición que es muy breve y que dice “la aportación de la economía a las ciencias sociales”, lo cual es la ciencia que trata de la asignación de recursos escasos para fines en competencia.

Entonces tenemos un presupuesto finito para los temas sociales, y hay muchas necesidades, la obligación de la política social es tener un medio de cómo priorizar esas necesidades, y ver cuáles son más urgentes, y a partir de ahí asignar los recursos escasos, para que rindan lo más posible.

Desde este punto de vista, la transparencia es útil y relevante si ayuda a la política social y al gobierno a hacer más de las cosas valiosas para la comunidad, con menos recursos.



**Rendición de cuentas de los
programas**

- ¿Se justifica la intervención?
- ¿Hay una teoría fundamentada?
- ¿Llegó el beneficio?
- ¿Tuvo el impacto deseado?

Ahora preguntamos ¿qué esperaríamos de la transparencia en términos de la evaluación de los programas sociales? Esperaríamos que la transparencia nos ayude a contestar estas preguntas: ¿Se justifica la intervención?, esto es, en términos de que detectamos objetivamente una necesidad apremiante y que puede ser más apremiante que otras necesidades y que otros problemas que tienen los grupos vulnerables. Cuando detectamos que hay una necesidad, un problema que resolver, nos debemos asegurar de que hay una teoría fundamental del cambio, es decir, sí vamos a hacer esta intervención, con una historia fundamentada en otras experiencias o fundamentada en una teoría sólida que nos impulse a decir “vamos a intervenir, nos vamos a gastar este dinero en este grupo en específico y creemos que los va a ayudar a resolver este problema de esta manera”.

Todo esto es muy obvio, pero rara vez encontramos estos elementos en los programas del gobierno. Acabamos de ver ejemplos de cómo se empieza a avanzar en estos detalles, se empiezan a catalogar los programas, se empiezan a catalogar los beneficiarios, pero es preciso avanzar en esto aceleradamente.

Creo que en México, debido a una historia larga de corrupción y de malversación de fondos de los programas sociales, la discusión está centrada en el tema de que si llegó o no el beneficio, entonces esto es importante, sin duda, si el beneficio no llega, jamás podremos saber si la intervención funcionó, pero digamos, superado eso es la obligación de los programas sociales contarnos también de manera transparente y clara cuál fue el impacto que tuvo la intervención y cuál fue el impacto del programa, y no sólo decir, “ah, bueno, esto es bueno porque es para la gente pobre o es para los viejitos”. Nos tienen que contar cuál fue toda la historia de cómo esa intervención tuvo un beneficio.

Y otra vez, esto es muy lógico. Esto es esencial, sin embargo, rara vez encontramos este tipo de evaluación sobre el impacto en los programas sociales. Simplemente nos cuentan cómo se dispersaron los fondos, cuántas personas lo recibieron y lo maravilloso que es esto, sin embargo, rara vez vemos una historia elocuente de cuánto nos costó que ese viejito tuviera medicinas, o cuánto nos costó que ese niño fuera a la escuela.

Si no sabemos la respuesta a esas preguntas, entonces quizás con la transparencia encaminada veremos si llegaron los programas, estaremos muy contentos de que nadie se robó el dinero; pero nuestra obligación en evaluar los programas tiene que ir mucho más allá, y es saber si de verdad funcionan.

Entonces yo definiría tres ámbitos de transparencia, el primero tiene que ver con la evaluación de las necesidades. Los que llevan a cabo los programas sociales nos tienen que contar cuál fue la métrica, cuál fue ese gran problema que detectaron, y cómo es que decidieron que ese problema fuera más urgente que el problema de al lado.

Y también establecer a partir de esto cuál va a ser la métrica de éxito del programa. Ya que nos duele mucho que haya un grupo afectado, antes de intervenir también para que haya rendición de cuentas verdadera, nos tiene que contar el que emprende el programa a dónde va a llegar y qué va a pasar si no se llega a esa meta.

Los programas sociales son el único negocio en donde si el programa va mal, si no está dando el resultado que se espera se le echa más dinero. En cualquier empresa si una línea de producción no está funcionando, pues se cierra esa producción o se discuten los cambios que se le puedan hacer. En los programas sociales usualmente esto no es lo que sucede. Y con esto no quiero agarrar y barrer parejo y decir que ningún programa de gobierno funciona, esto no sólo sucede en México, esto sucede en todas partes.

El mundo se ha gastado algo así como 2.3 trillones de dólares en los últimos 50 años intentando combatir la pobreza en África y en otras partes y nadie ha sido cuestionado sobre los grandes programas que se han emprendido para ello sobre si funcionaron o no. Entonces esto sucede en todos lados.

3 ámbitos de transparencia

Evaluación de las necesidades

Justifica la intervención
Establece métrica de éxito

Evaluación del proceso

Vigila la aplicación de los recursos
Revela el costo de los insumos
¿hay alternativas más baratas?

Evaluación del impacto

Nos dice si funciona
Cuantifica los beneficios

¿Para qué evaluar aleatoriamente?

Verificar si **Oportunidades** está cumpliendo con sus objetivos y metas.

Identificar las fortalezas del Programa y los retos que implican hacer ajustes para reforzar el diseño y la operación.

Identificar los resultados e impactos atribuibles al Programa, tanto en la esfera individual, como en la familiar y en el contexto comunitario; así como en el corto, mediano y largo plazo.

Aportar elementos para el mejoramiento continuo de Oportunidades; y Proponer recomendaciones al diseño del Programa, así como a la política social en general.

Después hay que evaluar el proceso. Sin duda hay que cerciorarnos de que ya que tenemos una buena idea de cómo vamos a influir, ver que efectivamente nadie haya robado, y que hayan llegado los recursos a las personas de una forma justa y políticamente aceptable.

Y lo más importante, la última generación de la evaluación de impacto es hacer evaluaciones que nos digan si la intervención del programa social funcionó o no, y que nos cuantifiquen los beneficios y nos digan cuánto nos costaron. Y de esto ya hay ejemplos que han sucedido en este país. Entonces no todo es negro.

Hay casos ejemplares, como el *Programa Oportunidades*, que fue ejemplar en este sentido, que es un programa que invierte recurrentemente dinero, desde su inicio cuando se llamaba “Progresá” y ahora “Oportunidades”, el programa invierte dinero en cuestionarse, en hacer experimentos científicos de evaluación, lo hacen a través de grupos de tratamiento y a través de grupos de comparación.

Es decir, yo no me puedo quedar simplemente tranquilo con decir: Estoy gastando en esta zona, sino que tengo que hacer un experimento que me diga qué pasaría si no hubiera yo intervenido, entonces es muy relevante emplear las últimas técnicas de evaluación aleatoria, en donde tengo la certeza de que al evaluar tengo un grupo al que no le di el beneficio y esto se da casi de manera natural, porque todos los programas tienen un presupuesto finito.

Entonces aleatoriamente se escoge un grupo que no va a tener el beneficio y otro que sí, y se siguen a lo largo del tiempo y eso permite saber cuál es el impacto verdadero del programa, y distinguir efectos, por ejemplo, de lo que de todos modos iba a pasar.

Saber si ese dinero que estoy dando a la madre del niño ayuda a que lo mantenga en la escuela. Y la única manera de saberlo con plena certeza no es viendo si un niño u otro fueron o no, sino con una muestra suficientemente amplia que nos permita saber cuál es, estadísticamente, el efecto del programa y saber si el programa está teniendo éxito o si hay aspectos que se pueden testear de este modo para que tenga el resultado deseado.

Entonces, esto es un ejemplo de este tipo de evaluaciones, cuando hay distintos programas alrededor del mundo que están encaminados a incrementar la asistencia escolar de los niños en la primaria.

Ésta es una métrica que nos dice cuánto cuesta bajo cada programa, en distintas partes del mundo, cuánto nos cuesta el año adicional de los que niños vayan a la escuela.

Aquí como está puesto es cuántos años adicionales-niño, cuántos años adicionales de escuela más incrementamos con 100 dólares, por cada 100 dólares que nos gastamos en el programa. Eso nos permite ver qué otros programas podrían ser más efectivos, por ejemplo, si tenemos menos dinero.

Un caso que hay que resaltar es un caso que se hizo en Kenia, que en vez de directamente tratar de influir en la escuela, se dieron cuenta que uno de los principales factores para que los niños no fueran a la escuela era que tenían lombrices en la panza. Entonces, este programa, pues simplemente con muy pocos centavos desparasita a los niños y hace que puedan ir a la escuela, se han visto los resultados y testado de manera científica, de modo que se permitió saber que, efectivamente, los niños sin parásitos van más a la escuela.

Desde ese punto de vista éste es un programa que tiene una relación costo-beneficio muy importante. Siempre que hay recursos escasos, los programas sociales tienen la obligación no sólo de contarnos con qué tecnología y de qué forma van a influir para resolver una necesidad, sino también de contarnos si llegaron los fondos y principalmente si están dando resultado y si estamos obteniendo por nuestro dinero lo que se nos ofreció.

Muchas gracias.

*Mtro. Alejandro González Arreola**



** Es licenciado en Negocios Internacionales por la Universidad La Salle Noroeste y maestro en Gestión Pública por la Universidad de Birmingham, en el Reino Unido, grado obtenido con honores. Adicionalmente, ha realizado cursos en el área de Administración Pública en el Instituto Europeo de Administración Pública en Barcelona y en el Colegio Británico del Servicio Civil Carrera en el Reino Unido. Es socio fundador y actual Director General de GESOC, A.C., organización de incidencia, especializada en la investigación, evaluación y monitoreo del desempeño de instituciones públicas, OSC's y empresas de alto impacto social. Fue integrante de la Secretaría Ejecutiva Nacional de Alianza Cívica y Presidente de la EDNICA I.A.P. Ha ocupado diversos puestos directivos en instituciones públicas, como la Dirección de Educación Cívica del Instituto Electoral del Distrito Federal. Es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, de El Colegio de México, y del Diplomado en Gobernanza y Participación Ciudadana. Cuenta con diversas publicaciones académicas en los temas de sociedad civil, gestión pública y políticas públicas.*

Antes que nada, buenas tardes a todos y a todas. Agradezco la invitación realizada por el *InfoDF* y a los compañeros de mi mesa que han realizado sugerentes afirmaciones en torno al tema que nos convoca en esta mesa.

Voy a intentar ser muy sintético y voy a plantear mi intervención a partir de tres premisas que me parecen relevantes y que han sido no necesariamente abordadas en la mesa y que me parece importante traer a colación.

La primera tiene que ver con la idea de que es importante la política social, de entrada no sólo porque cumple derechos y expande derechos cuando es bien utilizada, bien implementada y genera impactos, sino también porque la política social ha venido incrementando su importancia relativa en términos no sólo de número de programas, sino también en términos presupuestales, y pongo un ejemplo.

A nivel federal hay propuestas para el decreto de presupuestos para el año 2011, 115 programas de subsidio que representan 338 mil millones de pesos. Es decir, 13 por ciento del gasto público programable.

Hace trece años, en 1997, esta misma proporción iba alrededor del 4 por ciento del gasto y representaba aproximadamente del orden de 32 mil millones de pesos. Es decir, en términos de precios constantes.

Hemos incrementado en 104 por ciento el peso relativo que se le da a los programas sociales, y estoy hablando aquí a nivel federal. Esa es la primera premisa.

Segunda premisa: Por tanto, resulta necesario evaluarlos. ¿Por qué es necesario evaluarlos? Obviamente porque en ese nivel y en ese grado de creciente inversión pública los ciudadanos y todos como sociedad tendríamos que tener la certeza de que algo está produciendo esa política social.

Sin embargo, siempre que hablamos de evaluación hay que tomar en cuenta que la evaluación nunca es un fin en sí misma. La evaluación siempre obedece a otros fines ulteriores. Y cuando es aplicada al gobierno y en particular a programas sociales, la evaluación obedece al menos a dos fines ulteriores. Obviamente hay muchos más, pero quiero rescatar dos.

El primer punto que tiene que ver con la mejora de los propios programas. La evaluación que no se utiliza para mejorar, es evaluación que no tiene sentido.

Segundo punto, la evaluación se convierte a la vez en un esquema de rendición de cuentas clave para que todos de manera participativa generemos procesos de mejora. ¿Y por qué me refiero a forma participativa? Porque los procesos de mejora de la política social no deben ser procesos tecnocráticos cerrados a los tomadores de decisiones. En la medida en la que estas evaluaciones sean públicas, transparentes, podemos generar los incentivos hacia fuera de la propia administración pública para que otros participemos en esa discusión. Esto es tan relevante que no puede quedarse en arreglos interburocráticos. Ese es un rol importante que juega la transparencia en esa lógica.

La siguiente premisa es que para que se cumplan estos fines últimos, es necesario que contemos con sistemas de evaluación robustos, transparentes y confiables.

Y aquí es donde me quiero detener un poco más, porque es lo que nos atrae a la mesa esta tarde, y es donde “GESOC”, la organización que tengo la suerte de dirigir, hemos avanzado en varios aspectos.

El primer elemento tiene que ver con la idea de que un sistema de evaluación robusto no es nada más un sistema de evaluación que evalúa programas. Recordemos que la acción de un gobierno, si la queremos visualizar en términos de niveles, me gustaría dividirla en tres niveles: un nivel macro, en donde hay, donde se definen los grandes niveles o los grandes propósitos de la Política –con “P” mayúscula- en este caso social, un nivel meso, en donde están el conjunto de

“No estamos ubicando un marco de discusión a nivel macro que nos permita identificar y discutir y ampliar las visiones en términos de lo qué estamos esperando de la política social o de las distintas políticas.”

programas y presupuestos que anualmente estamos, en el mejor de los casos, alineando a esos grandes objetivos para operar e implementar año con año; y un nivel micro que tiene que ver con las unidades administrativas, en este caso las dependencias y los funcionarios públicos que son los responsables de implementar esos programas.

¿Cuál es el gran defecto de nuestros sistemas de evaluación en general, incluido el gobierno de la ciudad, y lo voy a poner de manera muy clara, y, por supuesto, a nivel federal? Que nos estamos centrando en evaluaciones a nivel “meso”, es decir, programa por programa, unidad por unidad y que no necesariamente estamos ubicando un marco de discusión a nivel macro que nos permita identificar y discutir y ampliar las visiones en términos de lo qué estamos esperando de la política social o de las distintas políticas.

Pongo un ejemplo: En los últimos tres años a nivel federal, se han realizado 367 evaluaciones a 115 programas sociales. Se han invertido 90 millones de pesos. El 97 por ciento de esas evaluaciones se concentran en el nivel “mesa”, es decir, análisis programa por programa.

Si bien es cierto que es muy relevante, hoy por hoy todavía no contamos con evidencia a nivel macro de cómo podemos observar si los fines y los propósitos que se está planteando a nivel macro a la política social son los correctos o al menos reflejan las preferencias sociales de los actores relevantes que estamos ahí involucrados.

Y quisiera también llamar la atención sobre el nivel micro. No hay evaluación posible consistente que no llegue a nivel de funcionario y a nivel de dependencia.

En la medida en la que tengamos evaluaciones que tengan un nivel de profundidad de manera tal que alcancemos estos tres niveles y que, por otro lado, un sistema de

evaluación que no sólo evalúe insumos o procesos o resultados, sino también llegue, como planteaba hace un momento Manuel, a nivel de impacto, podemos tener una visión más consistente y robusta de lo que estamos buscando como esquemas de evaluaciones confiables y consistentes.

El segundo requisito para que la evaluación logre sus objetivos es que sea utilizada. Así de sencillo. Y en la medida en la que no haya ni incentivos, ni castigos, y lo voy a poner de manera abierta, para que los funcionarios públicos, los congresos, los representantes populares y la sociedad civil utilicemos los resultados de las evaluaciones para mejorar, rendir cuentas, asignar mejor el gasto público de manera tal que este sea más racional, la evaluación simple y sencilla no sirve. La evidencia comparada muestra que entre el resto de los países latinoamericanos, el gran reto de todos los esquemas de evaluación es que la información se utilice, así de sencillo. Hoy en México, el sistema, a nivel federal, por ejemplo, el *Sistema de Evaluación del Desempeño* y la Política de Evaluación, considera esquemas demasiado blandos para que la evidencia de la evaluación sea utilizada en la mejora de los programas, y sobre todo en la racionalidad del gasto público.

Ahí es donde la transparencia juega un rol fundamental en términos de la evaluación; en la medida en la que los resultados de las evaluaciones no sólo sean transparentes, sino sean puestos de manera accesible, entendible, en castellano simple, para todos los que no somos expertos en evaluación, eso se pondrá en perspectiva para que sea considerado como un insumo clave por los tomadores de decisiones.

Pongo un ejemplo. La Evaluación de Consistencia y Resultados realizada en el año 2008, en el ciclo 2008-2009 por parte de “INSAT” al *Seguro Popular*, consta de 125 cuartillas, cien reactivos, comentario por comentario, identificado, punto por punto. Mi pregunta es, si en ese ciclo se realizaron 115 evaluaciones de ese mismo tipo a igual número de programas, de qué manera, qué previsiones está tomando la autoridad y los responsables de este tipo de evaluaciones para que esto se convierta en un instrumento que comunique de manera ágil, sencilla, los resultados de éstas, de manera tal que podamos generar una pedagogía social de la necesidad que está ahí revisando nuestra política, y sigamos viendo eso como un derecho de los ciudadanos.

“El, resultado promedio de esas evaluaciones (GESOC) es 6.1 en la escala de cero a diez, 40 programas por debajo del mínimo alcanzable.”

Termino diciendo nada más que en *GESOC* no sólo nos hemos preocupado, sino también nos hemos ocupado de esto. Justamente para ello, y con base en las evidencias de estas evaluaciones, desarrollamos en el año 2009 el primer Índice de Calidad de Diseño de los Programas Sociales a nivel federal, un índice que aglutina los resultados de estas evaluaciones, y los comunica de una forma muy sencilla, en una escala del cero al diez. Permite realizar comparaciones entre programas e identificar los componentes de esos programas que están mejor que otros. El resultado promedio de esas evaluaciones es 6.1 en la escala de cero a diez, 40 programas por debajo del mínimo alcanzable.

Posteriormente desarrollamos el índice de desempeño de los programas sociales a nivel federal, presentando una versión en el 2009, acabamos de presentar la semana pasada la versión de 2010.

Sin embargo, estos todavía son procesos insuficientes y esa es una función que se tendría que generar desde los órganos estatales para difundir esta cultura de la transparencia y la rendición de cuentas basada en evidencias sobre el desempeño y la calidad de los programas.

A mí me gustaría nada más concluir con esta idea, diciendo que la transparencia es un insumo clave, pero requiere de un esfuerzo proactivo, desde las dependencias públicas y desde los responsables de la evaluación para comunicar de manera asertiva, clara, sencilla, los resultados de las mismas. Es decir, transparencia vinculada a la rendición de cuentas.

Muchas gracias.



Mtro. Alejandro González Arreola, Dr. Alberto Enríquez Villacorta, Comisionado Ciudadano Salvador Guerrero Chiprés.

Mtro. Pablo Yanes Rizo*



* Es maestro de Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue director de atención a indígenas de la Dirección Federal de Equidad y Desarrollo Social. También fue Director de Equidad y Desarrollo Social y coordinador de asesores de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. Ha participado como ponente en diversos y conferencista en diversos cursos, congresos y seminarios en el interior de la República mexicana y en países como Colombia, Estados Unidos, Chile, España, República de Irlanda, Ecuador y Sudáfrica. Es presidente de la Reunión Mundial de Expertos sobre ciudades, migración y pueblos indígenas, organizada por la Organización de las Naciones Unidas. También es consultor de la ONU-hábitat y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre políticas y pueblos indígenas en ciudades. Actualmente es Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Muchas gracias al *InfoDF*. Vamos a ser casi telegráficos por motivos de tiempo.

La experiencia que hemos venido desarrollando en *Evalúa DF* resulta ser un elemento muy importante para que los propios órganos de evaluación desarrollen sus procesos de aprendizaje.

En realidad, en la evaluación no sólo se genera conocimiento de programas y políticas, sino que también las propias instituciones dedicadas a esta temática van construyendo, refinando su proceso de análisis y conocimiento.

En este sentido, quiero subrayar que en los dos años y medio que tenemos en funcionamiento hemos podido contrastar que la naturaleza jurídica del órgano, cuyo director general les habla, tiene particularidades muy importantes en el caso de América Latina, primero porque está reconocido en la ley; segundo, porque está plenamente ciudadanizado en su proceso de toma de decisiones; tercero, porque la Asamblea Legislativa estableció el carácter de inamovible de los consejeros ciudadanos para que se sientan en la seguridad de poder desarrollar con la mayor autonomía posible su trabajo, y cuarto, que las recomendaciones sean vinculatorias.

Algo que decía Alejandro ahora, en el caso del Distrito Federal hay un mecanismo para que las recomendaciones se cumplan y en caso de disputa tenemos un mecanismo de controversia sobre las recomendaciones.

Porque, a la hora de evaluar, si uno sólo hace evaluaciones cuyo propósito es la mejora, y ¿qué quiero señalar? En muchos de los casos pequeñas recomendaciones son aceptadas y son adoptadas por los órganos, pero muchas veces la evaluación no puede ser una evaluación de mejora; en muchos casos, si lo entendemos como un proceso de investigación crítica, esto implica tomas de decisión duras.

Nosotros hemos hecho, por ejemplo, recomendaciones a las delegaciones no para mejorar programas, sino para desaparecerlos. O en otros casos, criticamos el entramado conceptual de algunos programas, lo cual obliga a hacer lo que llamamos recomendaciones de reorientación, y esas son las que se vuelven por su propia naturaleza más complejas.

El segundo elemento es que hemos transitado de un proceso de evaluación de programas a uno de políticas. Creo que Alejandro decía que no se evaluaban políticas, en el caso nuestro, tanto en 2009 como en 2010 todas las evaluaciones son evaluaciones de políticas.

En el 2008 se evaluaron los principales programas de la ciudad y ahí mismo nos dimos cuenta de las limitaciones que tiene sólo la evaluación de programas, y del reduccionismo que hemos tenido, en donde se han homologado crecientemente los programas con las políticas.

Las políticas son mucho más que los programas, pero nuestra visión y universo conceptual es crecientemente de programitis y no necesariamente de análisis de políticas.

En las evaluaciones de políticas nosotros consideramos que hay cinco elementos a detectar: un elemento son las fortalezas, por supuesto; otro son las debilidades; otro son las contradicciones y contrasentidos.

Muchas veces las políticas, al construirse en un contexto de política y eso nunca hay que olvidarlo, expresan no necesariamente diseños perfectos abstractos, sino que en sí mismas tienen muchísimas contradicciones o contrasentidos.

Pero el otro elemento que es muy importante analizar en la política son las omisiones de la política, decir qué es lo que no está haciendo, qué es lo que

“En programas sociales tenemos impactos distributivos mixtos que, en el mejor de los casos, se anulan entre sí.”

está callando, qué es lo que está dejando invisible. Y esto tiene implicaciones en términos de diseño y formulación de políticas muy importantes.

En este sentido, nosotros quisiéramos situarnos en la idea de la evaluación desde la perspectiva del pensamiento complejo.

Creo que ha habido una tendencia excesiva a trasladar a la evaluación y a la concepción del mundo de lo social los preceptos de la teoría económica neoclásica y generalmente todo se evalúa en términos de eficiencia, eficacia, incentivos positivos, incentivos negativos, creyendo –y esto lo explicó el maestro Chacón aquí– nosotros tenemos reservas con ese enfoque, que se pueden hacer experimentos sociales, científicos perfectos en el que a un grupo de beneficiarios se les da seguimiento y se crea un grupo de control testigo, más o menos como se hacen los procesos de aprobación de los medicamentos con un grupo que utiliza el placebo y otro que tiene las medidas activas.

Nos parece que hay que incorporar la perspectiva del pensamiento complejo, hay que entender que la economía es una de las herramientas de análisis pero no puede ser –y lo diría alguien que estudió economía– la reina madre de los procesos de evaluación. En una ocasión mencionaba yo que, “si ahora la economía tiene problemas para estudiar la economía, sería demasiada pretensión pensar que la teoría económica va a poder explicar el conjunto de la conducta social”.

El otro elemento que quisiera subrayar, es que a partir de este año estamos iniciando un nuevo proceso que es el de institucionalización de la meta-evaluación. Es decir, no basta con que nosotros desarrollemos un conjunto de procesos de evaluación, como les decía en

este caso de políticas, para que tengan una idea de qué tipo de políticas hemos evaluado: política hacia la juventud, política de la infancia, política de acceso al agua potable en la ciudad, política de transporte público colectivo de pasajeros, política de participación ciudadana, política de equidad de género.

O sea, nos estamos metiendo en temas grandes, en temas fuertes, pero nosotros mismos necesitamos someternos a evaluación. Por eso se inventó la meta-evaluación, que es precisamente la evaluación de las evaluaciones.

Ya tenemos la primera, ésta fue interna, está ya en la página de internet la primera revisión del proceso de consistencia de las propias evaluaciones, y este año en un concurso, la Sociedad Española de Evaluación ganó la licitación y precisamente acaban de estar en este país, en la ciudad para evaluar las políticas. La idea del compromiso nuestro es que todos los años nos vamos a someter a un proceso de evaluación y este proceso de evaluación debe de ser público y transparente.

Creo que sería una buena práctica no sólo institucionalizar la evaluación, sino institucionalizar también la meta-evaluación.

Quiero terminar con dos ideas. La primera, es que en nuestro país y en la ciudad el ciclo de la política pública está roto. ¿Qué quiere decir? Tenemos una hipertrofia en el discurso de la evaluación, tenemos una preocupación muy grande por los procesos de evaluación en un contexto de profunda debilidad de los procesos de planeación. Y entonces generalmente uno llega a evaluar problemas cuyo origen se encuentra precisamente en los procesos de planeación. Por eso restituir la importancia de la planeación es decisivo para reconstruir el vínculo que tiene la planeación con la evaluación.

Pero si ahora ustedes se dan cuenta, casi no se hacen seminarios sobre planeación, casi todos los seminarios, eventos y actividades se hacen sobre evaluación, sin tomar en cuenta la enorme debilidad que significa no tener los instrumentos de evaluación.

Y, por otro lado, consideramos que los procesos de evaluación no sólo son procesos que tienen que ver con determinar eficacia y eficiencia, transparencia, que



**La mayor parte del gasto
educativo se va a gasto
corriente...**

**Participación del Gasto Corriente
en Educación Básica**

El gasto educativo es sumamente rígido ya que más del 83% se va a sueldos y salarios

Además, hay casos en los que una gran parte del gasto en sueldos y salarios NO se gasta en maestros y directores en la escuela sino que se destina a otros usos

Esto en detrimento de gastos importantes en infraestructura, mantenimiento, materiales, operación, etc.

...y casi todo el gasto corriente va a servicios personales, dejando poco para inversión y operación

Quedan muy pocos recursos para invertir (2%) en gastos como: infraestructura escolar, capacitación de maestros y/o material educativo, entre otros.

Las entidades hacen un esfuerzo financiero escaso.

Los estados destinan proporciones variables de su ingreso estatal a la educación con poca transparencia.

Para los recursos federales, una vez que los recursos son destinados a las entidades federativas, no existe mecanismo claro de transparencia en cuanto al ejercicio de dichos recursos.

son importantes, sin lugar a dudas, sino que obligan a transformar la lógica de la administración pública.

Nosotros tenemos una lógica de administración pública muy vertical, muy poco deliberativa, muy poco argumentativa y en la cual se tiende a producir poco conocimiento. Un proceso de evaluación que ponga el énfasis en el pensamiento complejo, en la investigación crítica, nos va a obligar a desarrollar también nuevas habilidades, nuevas capacidades en las instituciones.

Les pongo un ejemplo muy sencillo. Cuando nosotros mandamos recomendaciones y un órgano no quiere aceptarlas, no puede remitirse a un instrumento de tipo administrativo, tiene que argumentar por qué razón no acepta una recomendación, y eso empieza a generar una lógica de argumentación, de deliberación, que mucha falta le hace a nuestra administración pública. Y el otro elemento es que la evaluación no es simplemente el elemento que llegó al final de todo el proceso, sino que debe servir como una herramienta de reordenación de la vida institucional, pensar desde el principio que existe el proceso de evaluación, que esto obliga a transformar las instituciones, y que se necesita transformar la cultura institucional de las y los funcionarios.

Todavía hemos encontrado nosotros reservas con la evaluación, temores a la evaluación, aunque se explique una y 20 veces que una cosa es la auditoría y otra es la evaluación, la gente piensa que en realidad la evaluación es una auditoría disfrazada, o la idea de que las cosas están bien, por decisión simplemente de mando, y no porque haya una capacidad argumentativa.

En ese sentido, todos nuestros procesos de evaluación se encuentran en la página de internet, las respuestas de las instituciones cuando están en desacuerdo también



Se deben adoptar mecanismos que disminuyan la ineficiencia del gasto

Principales responsables

En la planeación no es claro qué se quiere impulsar. i.e. ¿Se busca impulsar el comercio ya existente entre dos nodos, o bien, desarrollar y explorar nuevos nodos comerciales?

El proceso de planeación esta sujeto a muchas negociaciones. Lo afecta el congreso y no siempre predominan criterios técnicos

El deficiente proceso presupuestario no asegura mecanismos de control y calidad en los proyectos aprobados, ni se tiene una instancia que analice y justifique modificaciones a los programas de infraestructura.*

La discreta elaboración de proyectos por parte de la Unidad de Inversiones no publica la tasa de descuento con la que se calculan los costos y beneficios netos de las carreteras, además de que el marco legal es obstructivo y los tiempos de licitación muy prolongados.

Ante el evidente caos administrativo y de manejo presupuestal, la ASF pidió a la SHCP desarrollar mecanismos de control que aseguren que en la conformación final del PEF de la SCT se incluyan únicamente los proyectos de infraestructura carretera que cuenten invariablemente con los elementos suficientes y necesarios para garantizar la ejecución de las obras, y así evitar la transferencia de recursos y los subejercicios

están en carácter íntegro, está el calendario del cumplimiento de las recomendaciones, y ahora, junto con la institucionalización de la meta - evaluación, estamos desarrollando un área con el mismo nivel de importancia que la de evaluación, que tiene que ver con el sistema de seguimiento a las recomendaciones. A fin de cuentas, al final del día lo que importa es que las evaluaciones aterricen en recomendaciones de buen impacto, de calidad, robustas y no simplemente pequeñas cosas que podrían haberse mejorado incluso sin la evaluación, y que efectivamente aprendamos a que hay que cumplir con las recomendaciones, porque en esa perspectiva vamos a tener una política social de mucho mayor alcance, aunque esto implique que cosas que uno creía que se estaban haciendo bien, hay que volverlas a hacer.

Muchas gracias.

Ing. Hortencia Pérez Seldner*



Primeramente buenas tardes, y muchas gracias a nombre del Consejo por la invitación.

Les voy a platicar sobre lo que ha estado haciendo *CONEVAL* en materia de evaluación y monitoreo, con el fin de contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas.

En general, la planeación de la política social se compone de las siguientes etapas:

- a. Identificación y cuantificación del problema o necesidad
- b. Análisis del problema
- c. Diseño de programas
- d. Definición del presupuesto
- e. Operación o puesta en marcha de los programas
- f. Evaluación y Monitoreo

Lo anterior, con el fin de mejorar las políticas y los programas públicos, tomar mejores decisiones en materia de operación, diseño o decisiones presupuestarias y la rendición de cuentas.

** Es ingeniera industrial y de Sistemas por el Tecnológico de Monterrey, está especializada en Políticas Públicas y en Evaluación, fue consultora externa del Gobierno del Estado de Sonora, y actualmente desempeña el cargo de Directora de Análisis y Seguimiento de Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y viene en representación del doctor Gonzalo Hernández Licona, quien es el Secretario Ejecutivo del CONEVAL.*

CONEVAL se crea a partir de la *Ley General de Desarrollo Social*, y tiene como propósito revisar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones, mediante el normar y coordinar la evaluación de la *Política Nacional de Desarrollo Social*; aprobar los indicadores de resultados, gestión y servicios, y establecer los criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Cabe mencionar, que el Consejo está integrado por seis investigadores académicos electos democráticamente por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, a través de una convocatoria pública.

El esquema de planeación inicia con la medición de la pobreza y el rezago social, la evaluación de políticas sociales, las evaluaciones de programas sociales, así como el monitoreo de programas.

Con los resultados obtenidos se realizan análisis e informes en materia de desarrollo social y se emiten recomendaciones y sugerencias con el objetivo de que se utilice la información generada. El trabajo realizado es para que las diversas instancias utilicen los resultados, tales como la Presidencia, la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda, la Función Pública, los propios programas presupuestarios, así como las organizaciones de la sociedad civil y el ciudadano en general; todo esto para contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, con un enfoque hacia la transparencia, la credibilidad, la calidad y haciendo especial énfasis en los resultados.

Los *Lineamientos Generales de Evaluación*, se pueden clasificar en dos grandes apartados: primero la Planeación, donde están los *Programas Sectoriales* que contribuyen al *Plan Nacional de Desarrollo*, los programas presupuestarios que, a su vez, contribuyen a los sectoriales, y los programas presupuestarios con matriz de Indicadores.

Por otra parte, está la evaluación. En el *Programa Anual de Evaluación*, se definen las evaluaciones que se tienen que realizar, tales como la *Evaluación de Consistencia y Resultados*, que se aplicó en 2007 y actualmente está en rediseño para aplicarse de nuevo en 2011-2012.

También la *Evaluación de Impacto*, la de *Procesos*, la de *Indicadores*, la de *Políticas* (como las del Ramo 33, la de Nutrición y Abasto), las de *Programas Nuevos*, de *Progresividad*, de *Cobertura* y las *Complementarias*, que son las que proponen los propios programas; y este ciclo se cierra con el seguimiento a las recomendaciones.

CONEVAL, junto con la Secretaría de Hacienda y de la Función Pública emitió un mecanismo de seguimiento a recomendaciones, donde los programas, con

base en las recomendaciones o hallazgos de las evaluaciones externas definen los aspectos susceptibles de mejora que consideran factibles y pertinentes para su atención. El Mecanismo lo pueden encontrar en la página de internet del Consejo.

Asimismo, en materia de Evaluación y Monitoreo: ¿qué se ha hecho? En número de evaluaciones coordinadas por el CONEVAL, por ejemplo, en 2007-2008 se realizaron 106 Evaluaciones de Consistencia y Resultados, en 2008-2009 se llevaron a cabo 131 Evaluaciones Específicas de Desempeño y en 2009-2010 fueron 127 de este tipo.

EL CONEVAL

Encuesta de presupuestos abiertos

La Ley General de Desarrollo Social establece la creación del CONEVAL, cuyo propósito es revisar el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones a través de:

Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social

Aprobar los indicadores de resultados, gestión y servicios que serán sometidos a consideración de la SHCP y a la Cámara de Diputados por conducto de la ASF

Establecer los criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza

El CONEVAL está integrado por 6 investigadores académicos electos democráticamente por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, a través de una convocatoria pública.

La *Evaluación Específica de Desempeño (EED)* es una valoración sintética de la información contenida en el *Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)*, es como un resumen de todas las evaluaciones, los informes, los avances en indicadores y los hallazgos relevantes de los programas. Es una evaluación rápida y en formatos homogéneos, pero permite conocer en pocas hojas el desempeño de programas de desarrollo social. Con respecto a la medición de la pobreza, que es el otro gran objetivo del Consejo, se han realizado diversas acciones:

- **Mediciones de pobreza por ingresos a nivel nacional 1992-2008**
- **Mapas de pobreza 2000 y 2005 para estados y municipios**
- **Construcción de un índice de rezago social. La desagregación del índice es a nivel entidad federativa, municipalidad y localidad**
- **Metodología oficial de medición multidimensional de pobreza con enfoque de derechos**
- **Una nueva canasta alimentaria que refleja mejor la realidad actual**
- **Se inició la medición de otras variables de desarrollo social**

En la presentación podemos ver ejemplos de los puntos mencionados y también para mayor información todo se encuentra en nuestra página de internet o se pueden poner en contacto con nosotros.

Entre algunas acciones de mejora de la Política Social se encuentran las siguientes:

Del total de las dependencias que tienen programas con reglas de operación, han mejorado poco a poco sus esquemas de planeación y ahora ya tienen una matriz de indicadores de resultados, como un punto inicial para esta planeación.

La Presidencia de la República redefinió la política pública sobre mortalidad materna, con base en el diagnóstico sobre el tema con base en la matriz de indicadores.

SAGARPA alineó su matriz federal- estatal de sus programas en co-ejercicio de Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chihuahua, Puebla y Guanajuato.

En el Presupuesto de *Egresos de la Federación (PEF)* 2008, se publicaron indicadores de desempeño y resultados para evaluar el gasto público de las dependencias y entidades federales.

También SAGARPA realizó un proyecto de sitio electrónico para dar a conocer sus indicadores a nivel estatal y además está generando un padrón de beneficiarios, derivado de las asesorías en materia de monitoreo y evaluación.

Las *Evaluaciones de Consistencia y Resultados*, las Específicas de *Desempeño* y la *Variable de Progresividad* generaron insumos para la asignación presupuestaria 2010, lo que representa un paso importante, ya que se ha empezado a utilizar, a mayor o menor grado, la información.

El Gobierno Federal anunció mayor presupuesto para programas sociales como parte de su estrategia de combate a la pobreza, derivado de las estimaciones a nivel nacional y estatal de la pobreza por ingreso 2008.

También el cien por ciento de los programas difundieron sus evaluaciones externas en sus páginas de internet, lo que es importante en materia de transparencia.

Diversos medios de comunicación han generado debate público sobre la pobreza, considerando la información publicada sobre cifras de pobreza por ingreso 2008 y de la evolución histórica desde 1992.

Asimismo, un insumo importante del presupuesto 2011 fueron las evaluaciones externas del *CONEVAL*.

Medición de la Pobreza: ¿qué se ha hecho?

¡Pregúntale a tu gobierno!

Mediciones de pobreza por ingresos a nivel nacional 1992-2008

Mapas de pobreza 2000 y 2005 para estados y municipios

Construcción de un índice de rezago social. La desagregación del índice es a nivel entidad federativa, municipalidad y localidad

Metodología oficial de medición multidimensional de pobreza con enfoque de derechos

Una nueva canasta alimentaria que refleja mejor la realidad actual

Se inició la medición de otras variables de desarrollo social

Esto es en lo que hemos estado trabajando y el por qué consideramos que se han dado pasos, a lo mejor falta mucho por recorrer y claramente todos los involucrados hemos ido aprendiendo en el proceso, pero podemos decir que hay avances, que se están haciendo cosas, creando herramientas y, poco a poco, se está contribuyendo más a la toma de decisiones informada.

Gracias.



Entrega de reconocimiento, Dr. Alberto Enríquez Villacorta, Comisionado Ciudadano Salvador Guerrero Chiprés, Mtro. Armando Chacón Villar, Lic. Irak López Dávila.

Mtro. Luis Pineda*



La participación de la sociedad por el derecho a saber y acceder a los programas sociales.

El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una expresión obligada de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o fuentes oficiales. La información pertenece a la ciudadanía, no es propiedad del gobierno. El acceso a ella no es una concesión graciosa, darla es una obligación de las instancias gubernamentales; al mismo tiempo, se enmarca en una perspectiva de los derechos humanos integrales de las personas.

México vivió en las últimas décadas sometido a las decisiones de un poder central. Este centralismo a ultranza, propició que el acceso a la información pública gubernamental, la transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas, fueran asuntos de poca consideración, puesto que si el gobierno era juez y parte no tenía ningún caso entregar resultados a quien no los pedía. El acceso a la información pública gubernamental no existía, la rendición de cuentas se limitó a la entrega de un Informe de actividades anual por parte del Presidente de la República ante el Congreso de la Unión en un protocolo, tan rígido que no permite la interlocución entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la transparencia de la gestión pública era casi nula y en algunos casos discrecional. México vivió una etapa oscura en términos de información entre ciudadanía y gobierno.

* Estudió Pedagogía en la Universidad Autónoma de México y Planeación y Desarrollo en el Programa Multinacional de apoyo a América Latina de la Organización de Estados Americanos, la OEA. Coordinador del programa Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal, DECA, Equipo Pueblo, AC. Investigador sobre el tema de la participación ciudadana, el desarrollo local, el derecho a saber, la transparencia y la rendición de cuentas en diversos países y regiones.

Este sistema político tuvo efectos negativos en nuestro país como la corrupción y la utilización del poder para fines ilegales como prácticas comunes. Según el Informe 2005 de Transparencia Internacional, México se encontraba dentro de las naciones con mayores índices de corrupción en la clasificación internacional, ocupando el lugar 65 de 133 países evaluados. El *Centro de Estudios Económicos del Sector Privado* identificó en México los dos tipos de corrupción más comunes, el que se da a través de pagos extraoficiales a legisladores o funcionarios públicos para influir en la definición de las reglas del juego, así como la licitación y compra gubernamentales, mediante la entrega de recursos a funcionarios públicos para distorsionar las leyes, políticas y regulaciones.

Por tanto en nuestro país los temas del acceso a la información pública gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas son relativamente nuevos. Sin duda se han dado avances, sobretodo en el ámbito jurídico y en la adopción formal de la normatividad por los diversos entes gubernamentales. Las disparidades se van reduciendo, particularmente en la promulgación de Leyes en las entidades federativas y en la emisión de sus normas de aplicación, en no pocos casos, en la instalación de infraestructura, en el impulso de programas de promoción-difusión del derecho y obligaciones de los ciudadanos y los servidores públicos gubernamentales respectivamente.

En todas las entidades federativas se han emitido las leyes correspondientes, en tanto los organismos nacionales y estatales han aumentado su presencia. La efectividad en la adopción de nuevas actitudes, formas de operación y acción, aun están por probar su efectividad, aunque existen indicios alentadores, como el hecho de que en el Distrito Federal se esté avanzando sistemáticamente en la divulgación de información.

Gracias al fortalecimiento de las instancias garantes de las leyes, en materia de acceso a la información pública gubernamental, se han dado importantes avances: En el nivel nacional el Instituto Federal de Acceso a la Información *IFAI*, los respectivos de las entidades federativas y el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (*InfoDF*).

Es en la última década, cuando las organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales y autónomas, así como algunos organismos multilaterales, entran a un proceso de sensibilización y consenso hacia el fomento

“El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado identificó en México los dos tipos de corrupción más comunes, el que se da a través de pagos extraoficiales a legisladores o funcionarios públicos para influir en la definición de las reglas del juego.”

de la transparencia en la administración pública mexicana. Los analistas coinciden en que son precisamente estos hechos y preocupaciones los que consiguen que el gobierno retome la iniciativa para el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, con el objetivo de clarificar el nebuloso andamiaje de las competencias y regulaciones de la administración pública mexicana.

En materia de fiscalización y rendición de cuentas México cuenta con la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, que regula todas las áreas de la vida nacional que le atañen a cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, las entidades que pueden ser fiscalizadas por la autoridad federal, y la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

El 11 de junio de 2002, se publicó la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. En enero del 2003 se creó el organismo autónomo: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para promover el acceso de la población en general a la información que está en manos de los Poderes de la Unión y sus dependencias. Esta Ley no es de observancia general y por tanto cada entidad federativa promulgó su propia Ley Estatal.

En el caso del Distrito Federal, el 8 de mayo de 2003, se publicó la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*, que contiene principios fundamentales para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, uno de ellos es considerar la información gubernamental como un bien público, el segundo es la obligatoriedad de los servidores públicos de dar la información solicitada.

Ese marco legal promueve y garantiza el acceso a la información de los ciudadanos y ciudadanas, por lo que una de las principales tareas en el Distrito Federal ha

sido impulsar una cultura de transparencia. Este proceso implica una verdadera transformación en la concepción y práctica del servicio público; supone someter la gestión gubernamental al escrutinio cotidiano de la sociedad; exige divulgar entre toda la población, el derecho de acceso a la información y además, promover su ejercicio efectivo.

Existen diversos obstáculos que han limitado el pleno ejercicio del derecho y el acceso a la información pública; la tendencia a privatizar los espacios públicos, las interpretaciones erróneas del significado de un derecho, la pasividad de los propios ciudadanos y ciudadanas, permeados por una cultura de la aceptación de *status quo*, la negación de los funcionarios para cumplir con la Ley y la falta de sistematización de la información pública en las dependencias y oficinas de gobierno, entre otras más.

Un punto álgido, pero poco perceptible en el andamiaje de la promoción, operación y la evaluación de la Ley, es que cuando ésta requiere interpretarse y ponerse en operación para cumplir con sus principios de acercar la información a la ciudadanía, la calidad de la atención, pero sobretodo, la de la infraestructura física destinada a la atención de las solicitudes de información, aún deja mucho que desear y lo más grave es que corta una cadena importante en los propósitos de los diversos actores sociales y civiles, que buscan el ejercicio pleno de un derecho considerado como el principio de la corresponsabilidad ciudadana y de la vida democrática.

Conviene anotar que si bien en la ciudad de México se cuenta con una serie de disposiciones legales para fomentar el acceso de la ciudadanía a la información pública gubernamental, la transparencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas de los servidores públicos; aun son escasos los espacios para la promoción efectiva de la participación ciudadana en acciones de corresponsabilidad con sus gobiernos.

La participación social es sin duda vital. Las OSC interesadas se han propuesto influir y contribuir en el establecimiento de una nueva relación entre las y los ciudadanos y autoridades gubernamentales; incidir en la forma de pensar y actuar de la población para que se asuman como sujetos de derechos, dejando su estado de indefensión por omisión o desconocimiento; así como que los miembros de las administraciones reconozcan su deber para con la ciudadanía y actúen en consecuencia.

“Entre las políticas públicas que más importan a un sector de organizaciones civiles, está el campo de la política social.”

La hipótesis es que las y los ciudadanos que se empoderan (hacen suyo o se sienten sujetos de derecho) facilitan la aplicación de las leyes de transparencia y rendición de cuentas, operativizan la normatividad gubernamental, impulsan las buenas gestiones directivas y administrativas, y sobretodo, crean espacios de corresponsabilidad social para construir un nuevo concepto de tejido social, basado en la solidaridad y el compromiso.

Entre las políticas públicas que más importan a un sector de organizaciones civiles, está el campo de la **política social**, por dos razones principales: la búsqueda del bienestar, ante la brecha de desigualdad que enfrentamos en el país, así como el cuidado o control de la aplicación y uso de los recursos públicos, para evitar desviaciones o usos clientelares tan recurrente para ganar votos.

Es en ese marco que se impulsó la *Mesa de Diálogo por la Transparencia* como un esfuerzo de interlocución entre organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno de la Ciudad y el *InfoDF* (organismo autónomo) con el propósito de favorecer la transparencia y acceso a las políticas y programas del Gobierno del Distrito Federal.

Se trata de una **experiencia novedosa de diálogo y negociación entre sociedad civil y gobierno**, con el apoyo y participación activa del órgano autónomo diseñado para conseguir la transparencia en el Distrito Federal.

Lo novedoso radica en la participación de estos tres actores (sociedad, gobierno, *InfoDF*) en razón de dos objetivos:

i) Uno, avanzar en la transparencia y rendición de cuentas de la acción de gobierno en torno a la política social, la seguridad y medio ambiente.

ii) Dos -igual de importante- acceder a los bienes y servicios a los que la población tiene derecho.

En otras palabras la Mesa, tiene en su horizonte el ejercicio de Derechos de la ciudadanía. En este caso el **Derecho a saber** y el **Derecho a acceder** a las políticas y programas públicos.

Este proceso –aun vigente- ha operado bajo un convenio entre los actores mencionados, lo que expresa convicción e implica el compromiso de favorecer el ejercicio de esos derechos, a partir de la **evaluación de la transparencia de los programas seleccionados**, por su importancia para el bienestar de la sociedad. Es así que además de evaluar –en las mesas de diálogo- se presentan propuestas a los entes públicos responsables de los programas para mejorar la calidad de la información y acercar los programas a la mayor parte de la población.

La voluntad del gobierno se ha expresado en la presencia de servidoras y servidores públicos de alto nivel de responsabilidad, en las mesas de negociación con las organizaciones civiles. Por su parte las organizaciones hemos mostrado, no solo nuestro interés por los derechos, sino profesionalismo a la hora de presentar las observaciones y propuestas.

Entre los aportes más importantes de dicha experiencia destacamos:

Los avances en la transparencia de los programas evaluados, así como el hecho de dejar un precedente de confianza, en ciertos mecanismos de participación ciudadana y de diálogo con otros actores, incluyendo los que toman decisiones.

Pero esto, a la vez revela uno de los retos más grandes, comunes a la mayoría de los trabajos de las mesas: ¿cómo asegurar que los productos de la mesa y de las mesas temáticas puedan cobrar vida propia, más allá de los márgenes marcados por este mecanismo? En otras palabras, ¿cómo materializaremos estos productos?

Principales logros:

- i) La creación de un mecanismo de interlocución de alto nivel entre el gobierno de la ciudad de México, el organismo autónomo *InfoDF* y las organizaciones de la sociedad civil.
- ii) La disposición al diálogo y al trabajo por parte del gobierno del Distrito Federal.
- iii) El reconocimiento del *Colectivo por la Transparencia* como un actor político, calificado en el manejo del derecho a saber, la transparencia y la rendición de cuentas.
- iv) La capacidad de convocatoria del Colectivo con las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de propuestas, a los encuentros y al seguimiento sistemático.
- v) La certeza de que se está contribuyendo a que el Gobierno del Distrito Federal mantenga el tema de la transparencia y la rendición de cuentas como un eje en su desempeño y gestión administrativa.
- vi) La evidencia de que la ciudadanía y los gobiernos pueden trabajar corresponsablemente.
- vii) La certeza de que aun con muchas de las limitaciones los retos son oportunidades para seguir convirtiendo esta mesa de diálogo en una experiencia ejemplar en el país en materia de transparencia y rendición de cuentas.



Entrega de reconocimiento, Lic. Martí Batres Guadarrama, Mtro. Pablo Yanes Rizo, Comisionado Ciudadano Salvador Guerrero Chiprés.

*Lic. Martí Batres Guadarrama**



** Secretario de Desarrollo Social del D.D.F., licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y tiene un diplomado en Gerencia Política y Opinión Pública por la George Washinton University. De 1986 a 1987 Participó en el Consejo Estudiantil de la UNAM y fue miembro del Consejo Estudiantil Universitario e integrante de la Comisión Organizadora del Congreso Universitario. En 1986 fungió como asesor del Sindicato Nacional de la Industria del Hierro y el Acero. Es cofundador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989, en el que fue asesor parlamentario en 1991, Secretario de Ecología y de Asuntos Electorales del Comité Ejecutivo Estatal y Presidente del Comité Delegacional de Benito Juárez en 1996. Fue integrante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de 1997 a 2000, en la que fue coordinador de la fracción perredista y Presidente de la Comisión de Gobierno. También fue Presidente del PRD Capitalino. Fue Premio Nacional de Periodismo en 2003, el cual recibió por el Club de Periodistas. Es articulista de distintos medios como Milenio Diario, El Universal Gráfico y La Jornada.*

Muchísimas gracias, Salvador Guerrero Chiprés, Comisionado Ciudadano, y agradezco también al Instituto de Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal, y a su Presidente, Oscar Guerra.

Quiero hacer cuatro comentarios en este tema. El primero tiene que ver con la reflexión de transparencia y políticas públicas. Me parece que estamos en un terreno muy importante, que tiene que ver con varios aspectos, con el aspecto ético, en principio, del significado profundo de la transparencia, con el aspecto que tiene que ver con la evaluación, es decir, la transparencia nos ayuda a evaluar nuestras políticas públicas, y con el tema del presupuesto en relación con que la evaluación nos va a ayudar a aplicar de mejor manera el presupuesto.

Ahora bien, cuando hablamos de estos temas, y los relacionamos con el tema social, siempre existe esa urgencia, esa presión, esa idea de que se tiene que evaluar bien la política social, no se deben desperdiciar los recursos de la política social, es muy importante ver si se están aprovechando, porque si no, hay que ver cómo los encauzamos. No solo estamos de acuerdo sino que ahora en el segundo punto voy a relatar lo que hemos hecho.

También haría el llamado a la reflexión sobre otras áreas en las que urge tener esta prisa, consistencia, urgencia, presión, y señalo dos áreas muy importantes, una de ellas es la de la seguridad pública.

¿Cuándo vamos a evaluar con esa ansiedad con la que la hacemos en el caso de lo social a la seguridad pública? Es mucho lo que se invierte en seguridad pública, es demasiado el peso central que tiene en las decisiones del Estado, es un creciente presupuesto. ¿Lo estamos aplicando bien? ¿Es transparente? Yo digo que está muy bien, evaluemos lo social, evaluemos el tema de la seguridad pública, y me refiero al país en su conjunto.

Y otro tema que tiene que ver sobre todo con el país, por su naturaleza es el de la política económica. Tenemos prácticamente tres décadas sin crecer, ¿cuándo vamos a evaluar la política económica? ¿Cuándo vamos a decir sí funciona, no funciona, esto sí funciona, esto no funciona?, porque ahí existe, hay una inversión no sólo presupuestaria sino institucional en toda una idea económica, cuándo la vamos a evaluar. Creo que eso es muy importante.

Paso al siguiente punto. A veces se piensa que la cuestión de la evaluación y la transparencia es algo que a quienes estamos responsabilizados de estos temas se nos impone desde fuera. Bueno, nosotros llegamos aquí en 2007, bueno diciembre del 2006, pero realmente empezando el 2007, y lanzamos varias iniciativas de institucionalización. La primera de ellas fue sacar adelante el *Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2006-2012*, que es un programa interinstitucional.

La segunda fue en ese mismo sentido instalar la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social, donde participan 30 entes públicos del Distrito Federal, no sólo la Secretaría de Desarrollo Social, sino muchas secretarías y órganos descentralizados, autónomos, delegaciones, etcétera.

La tercera fue publicitar nuestros padrones de derechohabientes de programas sociales y la siguiente fue recopilar las reglas de operación. Nos dimos a la tarea no sólo de recopilar las reglas de operación de nuestros programas, sino de los programas que coordinan todas las demás dependencias y entes en la Ciudad de México y los fuimos publicando conforme fueron llegando.

El siguiente punto fue establecer el *Sistema de Información del Desarrollo Social* que marca el propio Reglamento de la *Ley de Desarrollo Social*. Por cierto hicimos una presentación pública en el *InfoDF*, es demasiada información, cuando empezó eran como 200 mil cuartillas, hoy son como medio millón de cuartillas

“En el SIDESO- está el grado por marginación del D.F., por delegación, por colonia y por manzana.”

o el equivalente. Ahí están las normas locales, federales internacionales sobre desarrollo social, el *Programa de Desarrollo Social*, los programas por sector. De igual manera las evaluaciones, los libros publicados sobre el tema, y obviamente las reglas de operación y los padrones.

Sobre eso les cuento como anécdota que un día encontré a Oscar, me dijo: Oye, necesitamos, ayúdanos a encontrar un dato sobre marginación, de índices de marginación de una colonia.

Pues le dije está en el *SIDESO*. Y en efecto de ahí lo bajaron. Ahí está el grado por marginación del D.F., por delegación, por colonia y por manzana. Entonces es una información voluminosa acompañada de un conjunto de información socioeconómica.

Más adelante propusimos crear el *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal*, y primero fue por un decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y más tarde ese decreto se convirtió en ley aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Y en adelante establecimos con los legisladores iniciativas que ellos ya estaban manejando y estuvimos de acuerdo en que pasaran a la *Ley de Desarrollo Social*, que son dos elementos que sólo están en la *Ley de Desarrollo Social* del D.F. y en ninguna otra Ley de Desarrollo Social del país, que es el plazo para la publicación de las reglas de operación de los programas sociales y el plazo para la entrega de los padrones de derechohabientes o beneficiarios de los mismos programas sociales.

Yo me di la tarea, personalmente, de revisar la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, de Guanajuato,

de Jalisco, etcétera, son leyes mucho más pequeñas que la del Distrito Federal, porque aquí están comprendidas muchas más obligaciones.

Por otro lado, nos dimos a la tarea, con *Evalúa DF* y con el Consejo de Evaluación de diseñar un diplomado exhaustivo para preparar a funcionarios, funcionarias sobre materia de evaluación de políticas públicas y se han publicado las evaluaciones internas y las evaluaciones externas.

Ahora bien, voy a pasar aquí a un tercer punto. Esto tiene que ver con ciertos principios que nos parece deben ser inherentes al tema de la transparencia y la evaluación.

Sé que esto es polémico y hay debate, pero así pienso y lo quiero compartir con ustedes.

Un principio muy importante es el de la universalidad. Considero que esto es fundamental porque es la única forma en la que podemos quitarle al Estado la posibilidad de decidir entre dos personas que reúnen los requisitos para acceder a un programa, quién sí y quién no debe pasar.

Cuando, establecidos los requisitos, se incorporen a determinado programa social todos aquellos pertenecientes a dicho segmento social, entonces el Estado no tendrá la posibilidad de decir: a él sí y a él no. Eso es muy importante y nos falta mucho. Si aquí en el D.F., es la entidad donde hemos avanzado mucho en la universalidad y consideramos que todavía hay que caminar más en el país, se ha avanzado menos incluso ideológicamente, es un debate pendiente. Sobre ese mismo tema necesitamos convertir los programas, así como se convierten en reglas, necesitamos convertirlos en derechos, de tal forma que deja de ser una potestad del Estado decidir hacer tal o cual acción y pasa a ser un derecho del ciudadano exigir el acceso a tal programa o actividad del Estado en materia social.

Por lo tanto, ese es un elemento fundamental y que transforma la relación, le da el poder a la gente y le resta el poder al Estado, lo que nos hemos esforzado en la Ciudad de México; aquí más de una decena de programas estratégicos se han convertido en derechos plasmados en las leyes.

“El reto que tenemos es cómo masificamos el acceso al conocimiento de las políticas sociales de los programas sociales.”

Luego, en este punto también a nivel nacional, a nivel general tenemos que pensar en que se requiere un presupuesto progresivo, porque a medida que la gente va adquiriendo conciencia de sus necesidades y derechos, obviamente, la respuesta del Estado tendrá que incrementarse.

Paso al cuarto lugar -y con esto termino- hasta ahora el tema o el acceso a la transparencia ha estado en los núcleos más informados y con mayores instrumentos de conocimiento, de análisis y tecnológicos también.

El reto que tenemos es cómo masificamos el acceso al conocimiento de las políticas sociales de los programas sociales.

Aquí hay un elemento fundamental, porque además las políticas sociales son de un amplio interés para la población y especialmente para las clases sociales que se encuentran en situaciones de desventaja.

Así es de que requerimos transformar los instrumentos para que se acerquen mucho más a la población en general y particularmente a las clases sociales a las que están destinadas, fundamentalmente, las políticas de este tipo.

Agradezco mucho su atención, compañeras y compañeros.

CLAUSURA

TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

MTRO. OSCAR M. GUERRA FORD

4 Seminario Internacional TRANSPARENCIA en las políticas económicas y sociales

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal- InfoDF



Ceremonia de clausura con el Ciudadano Presidente Oscar M. Guerra Ford. De izq. a der., Lic. Alejandro del Conde Ugarte, Secretario Ejecutivo del IFAI, Comisionado Ciudadano Agustín Millán Gómez, Comisionada Ciudadana Areli Cano Guadiana, Comisionado Ciudadano Salvador Guerrero Chiprés, Comisionado Ciudadano Jorge Bustillos Roqueñí, Lic. Miguel Pulido Jimenez, Director Ejecutivo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C..

Comisionado Presidente Oscar M. Guerra Ford



Quiero agradecer a las diversas instituciones que colaboraron en la realización de este 4° Seminario, empezando por *FUNDAR*, quien nos apoyó trayendo a algunos de los conferencistas internacionales que tuvimos en las diversas mesas.

También quiero agradecer al *IFAI* su colaboración en este Seminario. Está con nosotros Alejandro del Conde, que es el Secretario Ejecutivo del *IFAI*. Estuvo con nosotros en la inauguración la Comisionada Jacqueline Peschard y el Comisionado Ángel Trinidad en una de las ponencias interesantes, como muchas, en este Seminario.

Quiero también agradecer a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que estuvo presente en la inauguración con algunos diputados; nos apoyaron a moderar una mesa. Sabemos que ahora hay mucho trabajo por delante, principalmente esperando cómo se resuelve el presupuesto a nivel federal para iniciar lo propio en el Distrito Federal.

Asímismo, expresamos nuestro reconocimiento al Gobierno del Distrito Federal, quien como todos los años, nos ha apoyado con recursos adicionales a nuestro presupuesto para llevar a cabo estos eventos.

En esta ocasión también nos apoyó el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México al traer a este Seminario al Dr. Paul Krugman, Premio Nobel de Economía; él mismo participó en una reunión de trabajo del Consejo, en la cual se analizaron algunas políticas instrumentadas en

el Distrito Federal, con el objetivo de recibir recomendaciones que contribuyan a mejorar el empleo, la productividad y la competitividad en la Ciudad de México.

Agradecemos y reconocemos el apoyo de todas estas instituciones.

Como siempre, haremos la memoria de este Seminario; en este evento se entregó la del seminario anterior. Entregaremos los resultados de este Seminario próximamente y también los enviaremos a quienes definen las políticas presupuestales y sociales; ojalá no lo archiven y lo tomen en consideración por las diversas aportaciones que hemos tenido.

A todos los ponentes extranjeros que nos acompañaron, de verdad, agradecemos y apreciamos que hayan estado con nosotros. Obviamente a todos los Comisionados del Instituto que estuvieron moderando y apoyando en la organización del evento, encabezado por el Comisionado Millán, la Comisionada Areli Cano, el Comisionado Salvador Guerrero Chiprés, el Comisionado Jorge Bustillos y un servidor; de verdad les damos las gracias. Los esperamos en el 5° Seminario, cuyo tema será la transparencia en la procuración e impartición de justicia.

Siendo las 15 horas con 10 minutos, del 12 de noviembre de 2010, el Instituto de Acceso a la Información Pública y los otros organismos convocantes del Seminario, damos por clausurado el mismo, esperando que las conclusiones y recomendaciones realizadas sean tomadas en cuenta por las autoridades correspondientes con el único fin de mejorar el nivel de vida y las condiciones de los ciudadanos de este gran país.

Muchas gracias.



Vista del Auditorio Dr. Gustavo Baz Prada, Palacio de Medicina de la UNAM.



4º SEMINARIO INTERNACIONAL

Transparencia en las Políticas Económicas y Sociales

Se terminó de imprimir en

en la Ciudad de México durante el mes de septiembre de 2011.

El tiraje consta de 800 ejemplares.

La edición estuvo a cargo de donatien.nicolas@gmail.com

WWW. INFODF.ORG.MX

*La Morena No. 865, esquina Av. Cuauhtémoc, Colonia Narvarte Poniente,
Delegación Benito Juárez, C.P. 03020, México D.F.*