



La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información

Encuesta

Contenido

1. Metodología
2. Perfil de los servidores públicos
3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
4. Respuesta a solicitudes de información y procedimientos relacionados
5. Cultura de los servidores públicos: la transparencia
6. Cultura de los servidores públicos: el acceso a la información
7. Conclusiones

Metodología

Población y cobertura

Población Objetivo

- ❖ Los mandos medios de la Administración Pública Federal (APF). Es decir, los **servidores públicos con nivel de jefe desde departamento hasta director general**, ya sea en el sector central, los organismos descentralizados u otros. La APF incluye alrededor de 250 unidades de enlace de dependencias y entidades en todo el país. El universo muestral fue de 150 dependencias o entidades porque se dejaron fuera las que hayan recibido menos de 20 solicitudes de información entre 2003 y 2006 y las que se ubican fuera del Distrito Federal y el Estado de México. Estas 150 entidades concentran más de 90% de las solicitudes de información de 2003-2006.

Cobertura o Referencia

- ❖ Los servidores públicos que estaban en su puesto **entre marzo y mayo de 2007**, es decir, los servidores que probablemente estarán en la APF en el sexenio 2007 – 2012.

Muestra

Método de Recolección de datos

- ❖ Las entrevistas se realizaron cara a cara en las oficinas de los entrevistados entre marzo y mayo de 2007.

Diseño muestral

- ❖ Diseño polietapico estrictamente aleatorio. En la primera etapa se seleccionaron las entidades con PPT según las solicitudes de información que recibieron entre 2003 y 2006. En la segunda etapa se seleccionaron los puestos y nombres de los informantes a partir de los directorios de cada entidad

Muestra

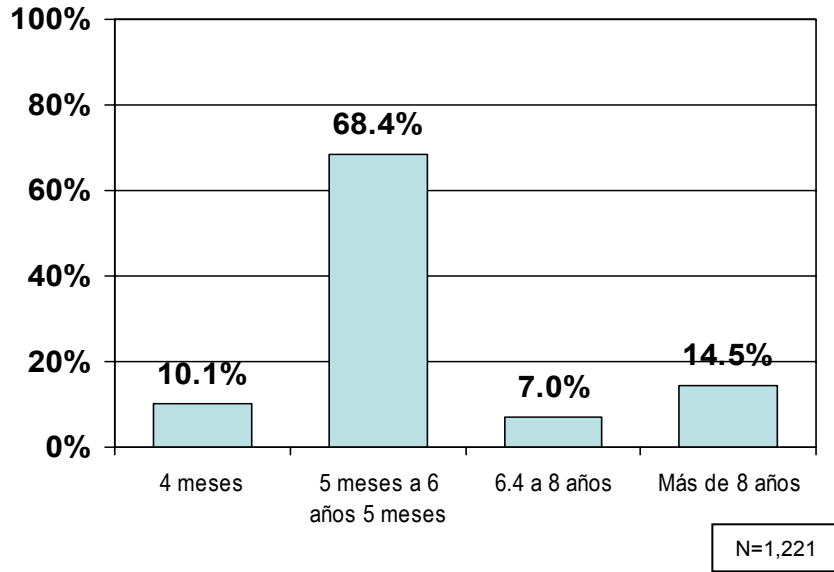
- ❖ 1,221 entrevistas efectivas que tienen un margen de error de +/- 2.8% al 95% de confianza sin considerar efectos de diseño.

Nota de caución

- ❖ En nuestra encuesta existen dos posibles fuentes de sesgo que no se miden en el margen de error muestral. Aunque eliminamos el primer tipo de sesgo, no tenemos certeza sobre el segundo posible efecto y por ello hay algunos datos de la encuesta que se deben utilizar con precaución. Estos casos están indicados en ésta presentación con un asterisco en el título.
- ❖ Primero, el sesgo del “deber ser” que se encuentra en cualquier encuesta de opinión donde hay comportamientos “socialmente correctos”. En nuestro tema el comportamiento “debido” es estar a favor de la transparencia. Para evitar este tipo de sesgo utilizamos todas las técnicas conocidas y probadas en diseño de cuestionarios como posición o estructura de las preguntas, preguntas por terceros o conocimiento indirecto, escalas Likert con verbatims de estudios exploratorios, redacciones específicas, etc. Además, probamos el cuestionario con la técnica “cognitive interviews” que permite identificar el riesgo de éste tipo de sesgo.
- ❖ Segundo, también existe un sesgo documentado en la literatura que se genera con el nombre del patrocinador en ciertos casos. Como suponemos que el nombre del IFAI puede tener efectos sobre las respuestas, intentamos identificar el estudio más con el CETA que con el IFAI, pero sin negar el patrocinio del IFAI cuando nos preguntaron. Sin embargo, el acceso físico a las entidades tuvo que hacerse con ayuda de personal de las UE y aunque el IFAI solicitó que se transmitiera el patrocinio de CETA, percibimos en campo que no siempre sucedió así. De existir, este sesgo probablemente llevaría las respuestas de los informantes a acercarse al “deber ser” por el papel del IFAI.

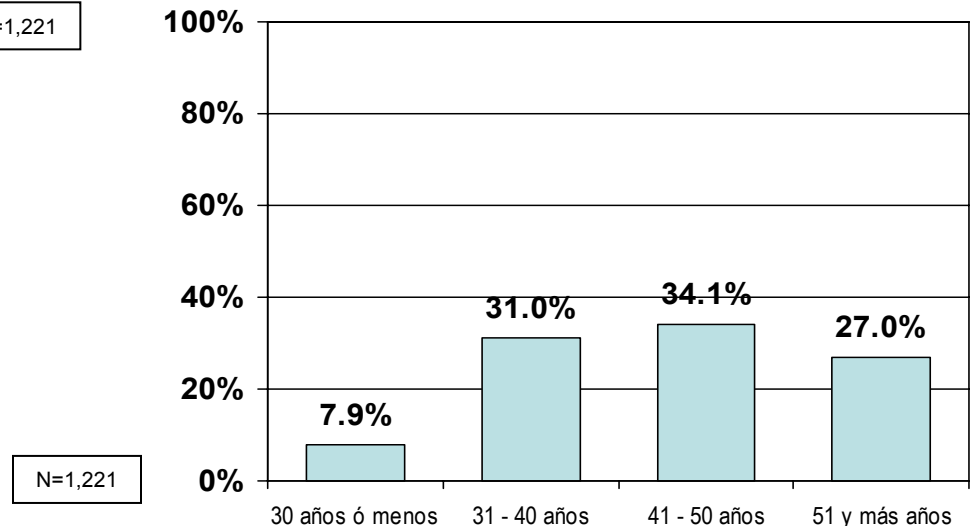
Perfil de los servidores públicos

Edad y antigüedad en su puesto

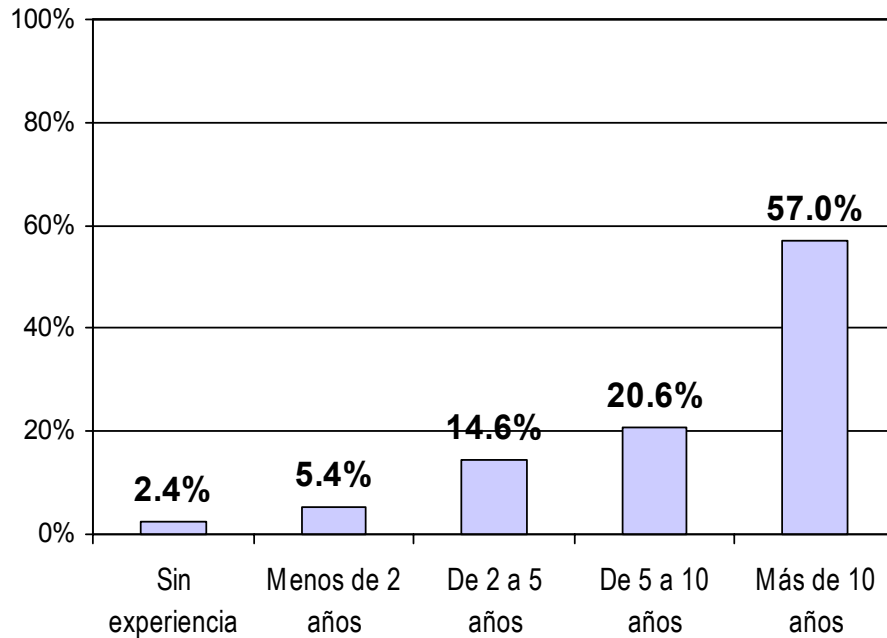


10% de los servidores son nuevos en su cargo (4 meses o menos) y 68% están en su cargo desde el sexenio anterior

61% de los servidores tienen 41 años de edad o más



Experiencia en la APF



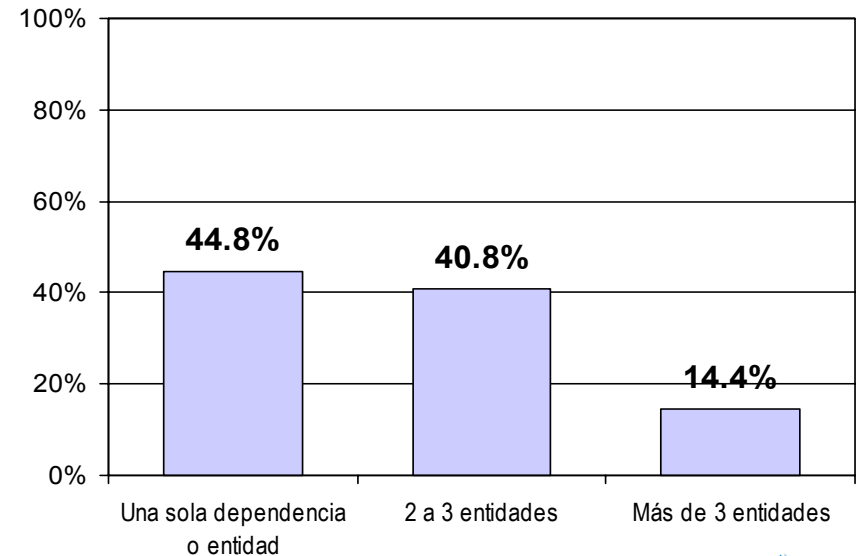
57% de los servidores tienen más de 10 años de experiencia en la APF.

En promedio los servidores tienen 14 años de experiencia en la APF (sectores central y descentralizado)

N=1,221

33% de los servidores pertenece al servicio profesional de carrera.

45% del total de servidores ha trabajado en una sola entidad o dependencia y 72% del total ha trabajado en 1 o 2 entidades.

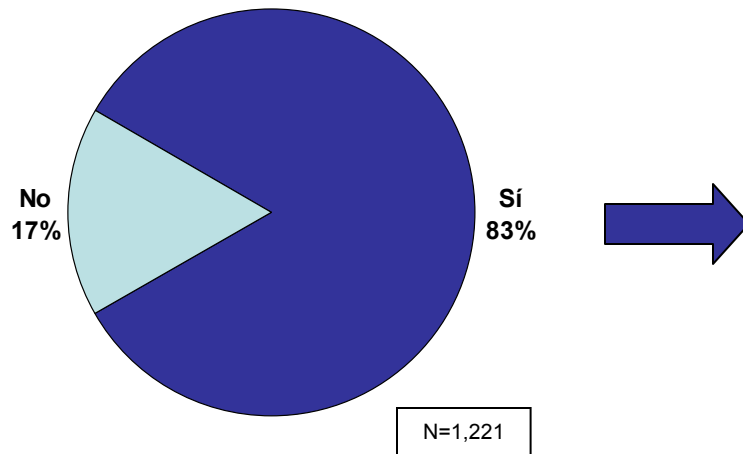


Ley Federal de Acceso a la Información Pública

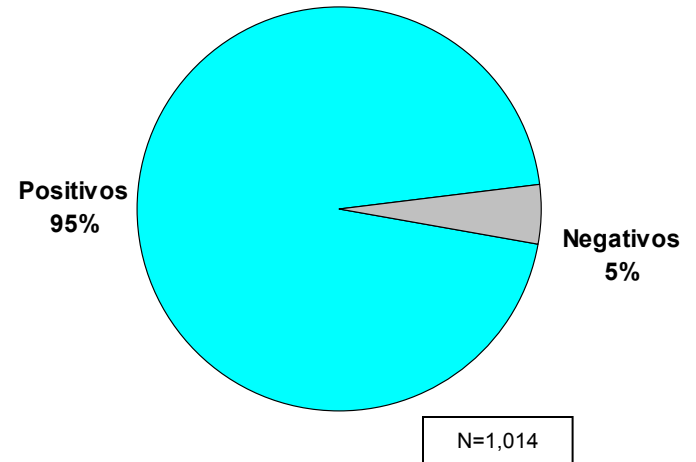
Conocimiento general

Entre los entrevistados, 17% declara que no conoce la LFTAIPG (“la Ley”). La gran mayoría de los servidores cree que la Ley ha tenido efectos positivos.

¿Conoce la Ley Federal de Acceso a la Información Pública de 2002?

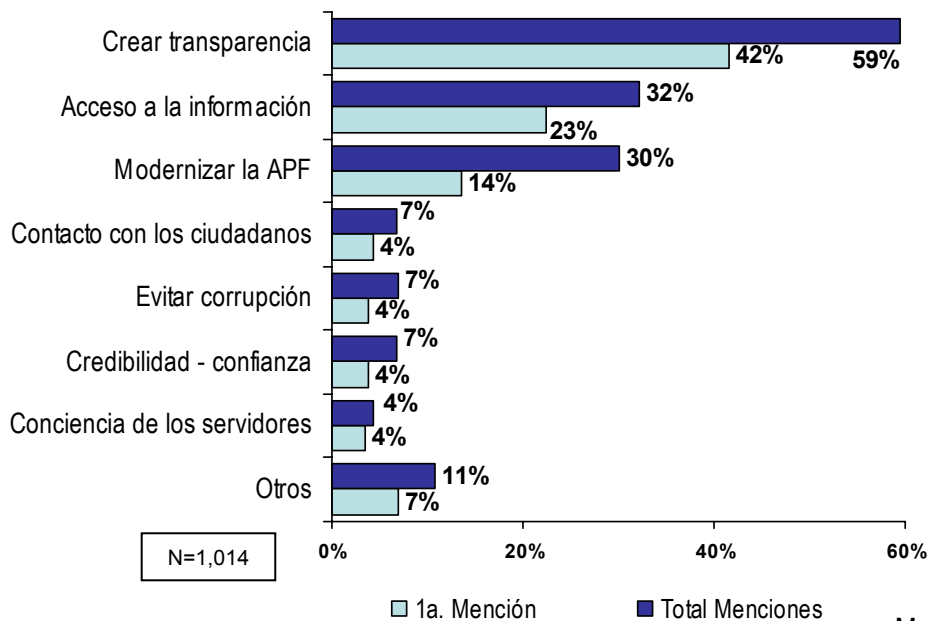


En un balance general de la Ley de Acceso a la Información ¿Qué cree que sea más importante a largo plazo, los efectos negativos o los positivos?



Efectos percibidos de la Ley

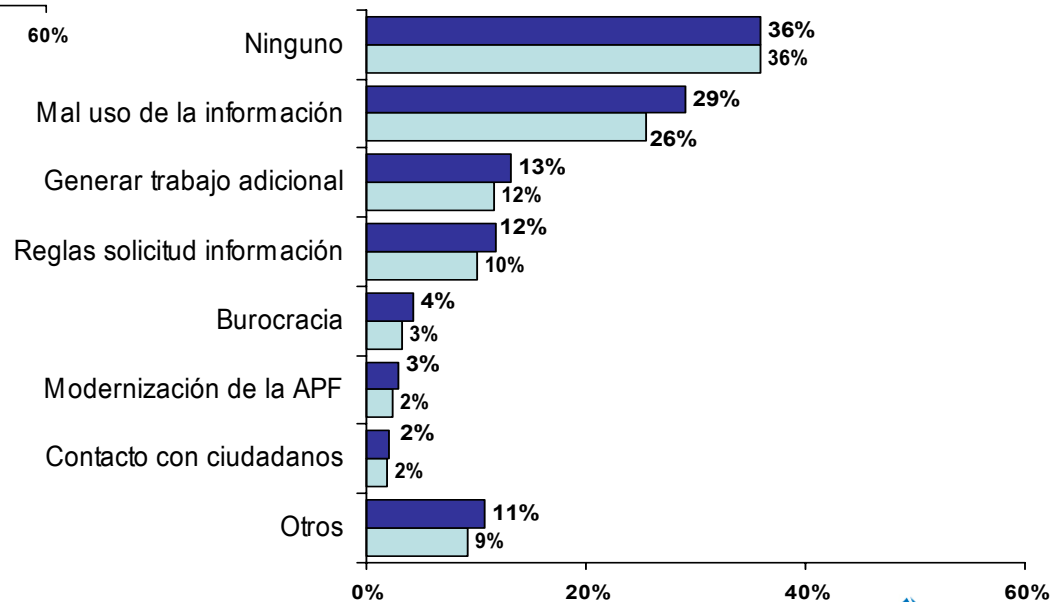
¿Cuál cree que son los efectos **positivos** más importantes de la aplicación de esta Ley?



Cuando preguntamos a los servidores sobre los efectos negativos de la Ley, 29% mencionó el mal uso de la información, 13% que se genera trabajo adicional y 12% la reglamentación en solicitud de la información.

55% de los servidores mencionan de forma espontánea como efectos positivos crear transparencia y acceso a la información. Sólo 14% de los entrevistados refiere en primera mención la modernización de la APF

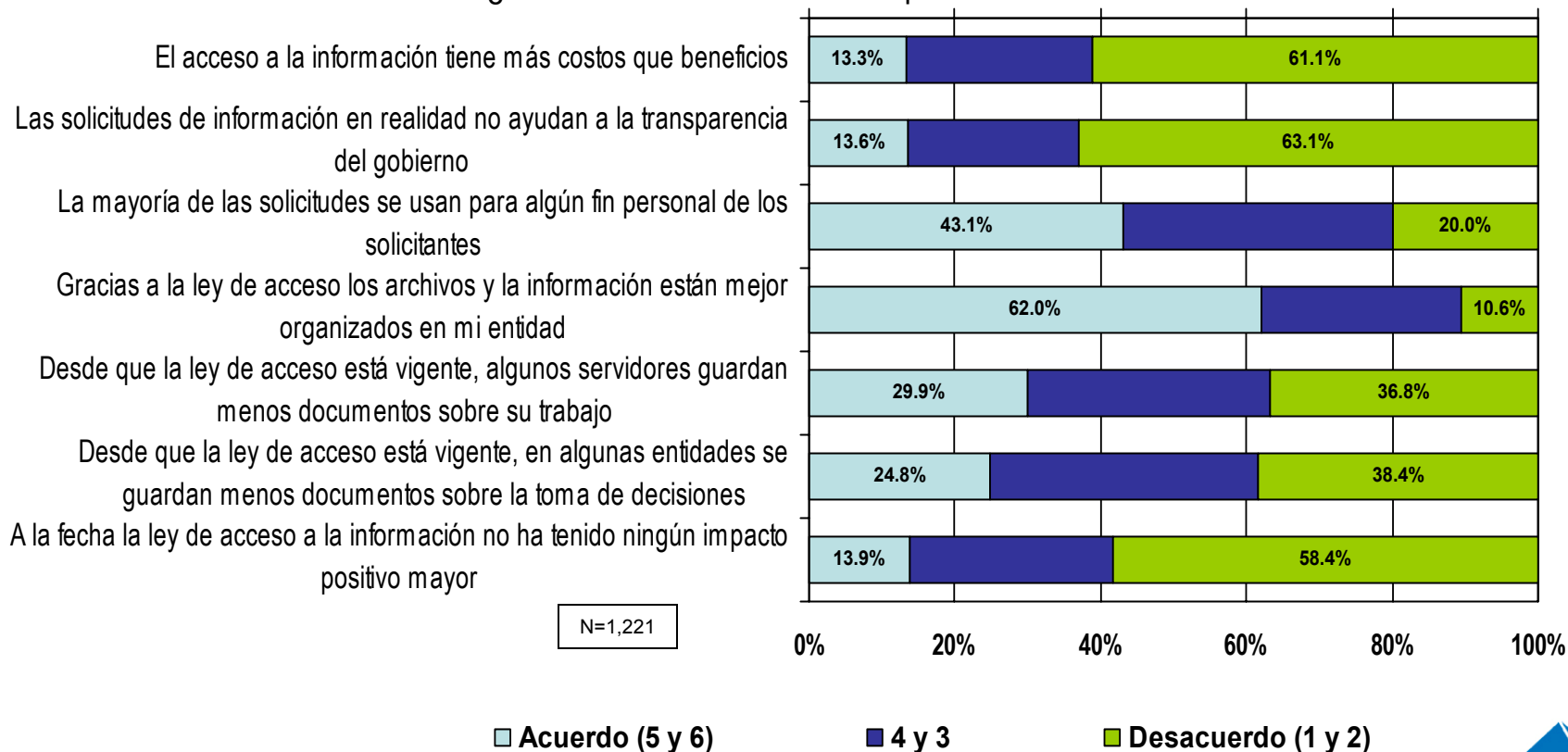
¿Cuál cree que son los efectos **negativos** más importantes de la aplicación de esta Ley?



Actitudes hacia la ley y sus procesos

Al indagar las percepciones de los servidores encontramos una voluntad positiva hacia el acceso a la información (sólo 14% cree que las solicitudes no ayudan a la transparencia). Sin embargo, 43% de los servidores creen que la mayoría de las solicitudes se usan para fines personales, 30% percibe que se guardan menos documentos y 25% cree que se guardan menos documentos sobre procesos deliberativos

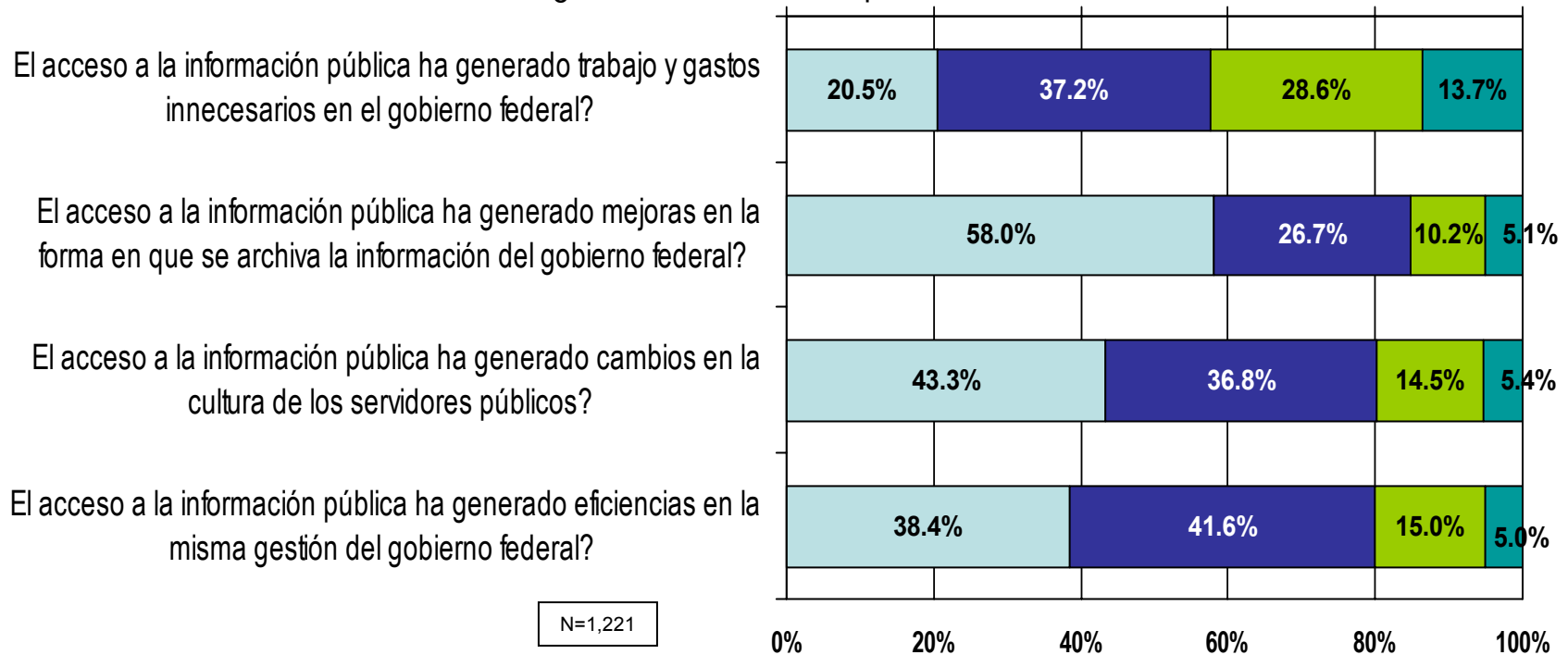
¿Qué tan de acuerdo está con que...



Actitudes hacia el acceso a la información

Se observa nuevamente la dualidad en la opinión: aunque los servidores creen que el acceso a la información genera trabajo y gastos innecesarios (58% del total), la gran mayoría (entre 80 y 85% del total) cree que el acceso a la información ha generado mejoras en el archivo de la información, eficiencias en la misma gestión pública y cambios en la cultura de los SP.

¿Qué tanto cree usted que..



Mucho

Algo

Poco

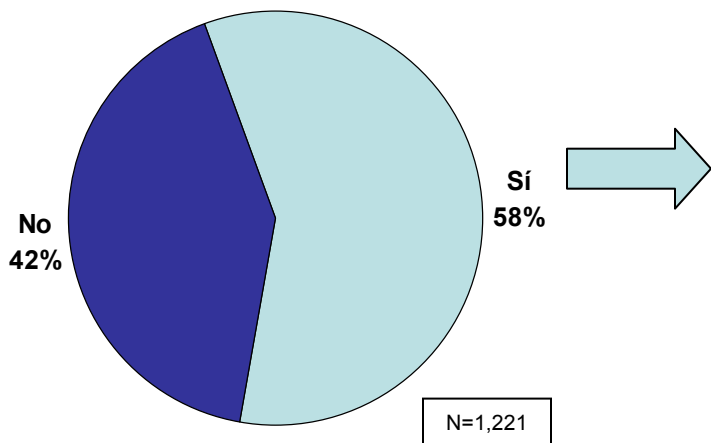
Nada

Respuesta a solicitudes de información y procedimientos relacionados

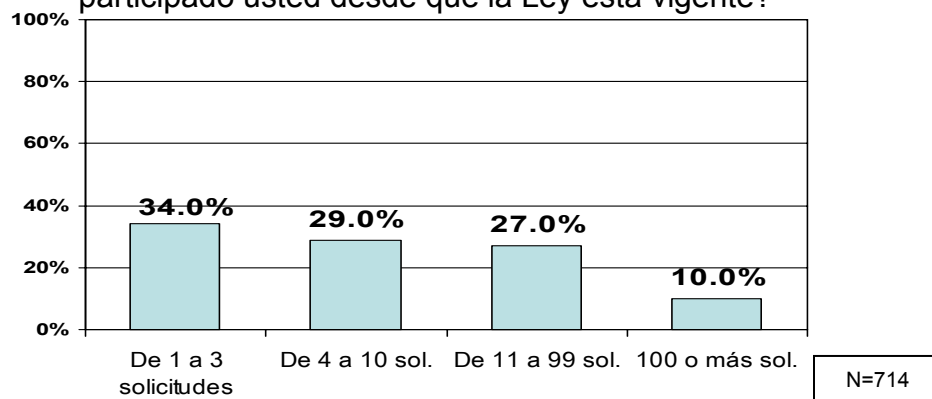
Participación en respuesta a solicitudes

58% del total de entrevistados ha participado en la respuesta a solicitudes de información. Entre los servidores que sí han participado, 34% ha trabajado de 1 a 3 solicitudes y 50% ha trabajado con 7 solicitudes o menos.

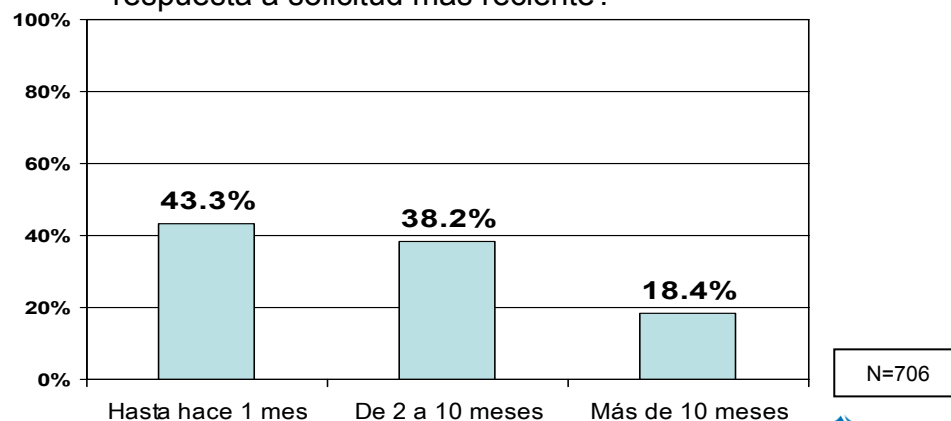
¿Ha participado usted en la recopilación de documentos o la elaboración de alguna respuesta a solicitudes de información según la Ley?



En total ¿en cuántas respuestas a solicitudes ha participado usted desde que la Ley está vigente?



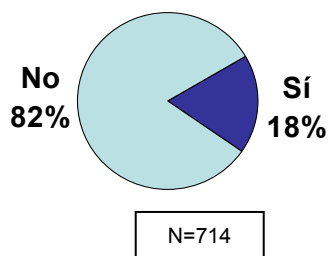
¿Hace cuánto tiempo es que participó en la respuesta a solicitud más reciente?



Problemas en respuestas (histórico)

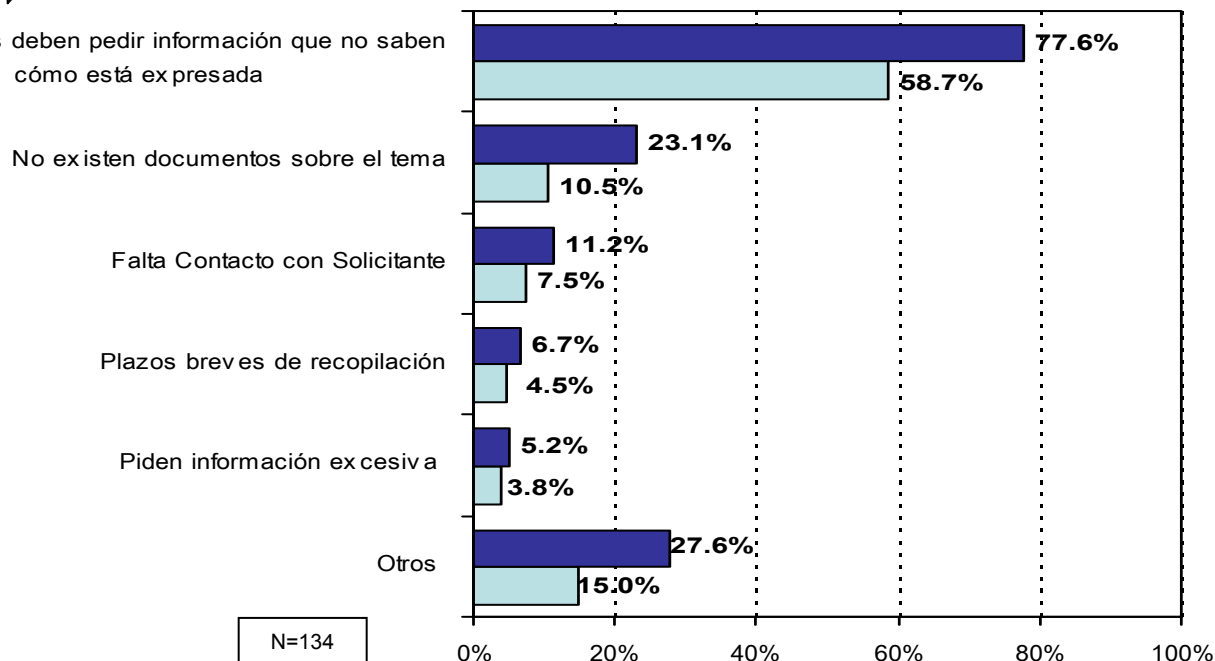
Entre los servidores que sí han respondido solicitudes, 18% ha tenido algún problema en sus respuestas.

Los servidores que han tenido algún problema perciben que la causa más importante es lo que denominamos el problema de formulación: el hecho de que el solicitante deba pedir información que no sabe cómo está expresada.



Los solicitantes deben pedir información que no saben cómo está expresada

¿Cuál cree usted que es el origen de estos problemas?

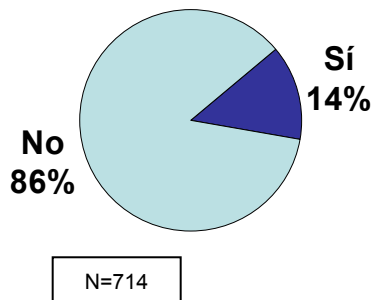


□ Primera mención ■ Total menciones

Recursos de revisión

Entre los servidores que han respondido solicitudes, 14% han participado en algún recurso de revisión. Los problemas más frecuentes en los recursos son la delimitación o expresión de la solicitud, criterios resolutivos del IFAI sin uniformidad y uso abusivo del solicitante recurrente.

¿Ha participado usted en algún recurso de revisión?



¿Cuáles diría usted que son las dificultades que encontró o ha encontrado en los recursos de revisión?



Actitudes y valores alrededor de la transparencia

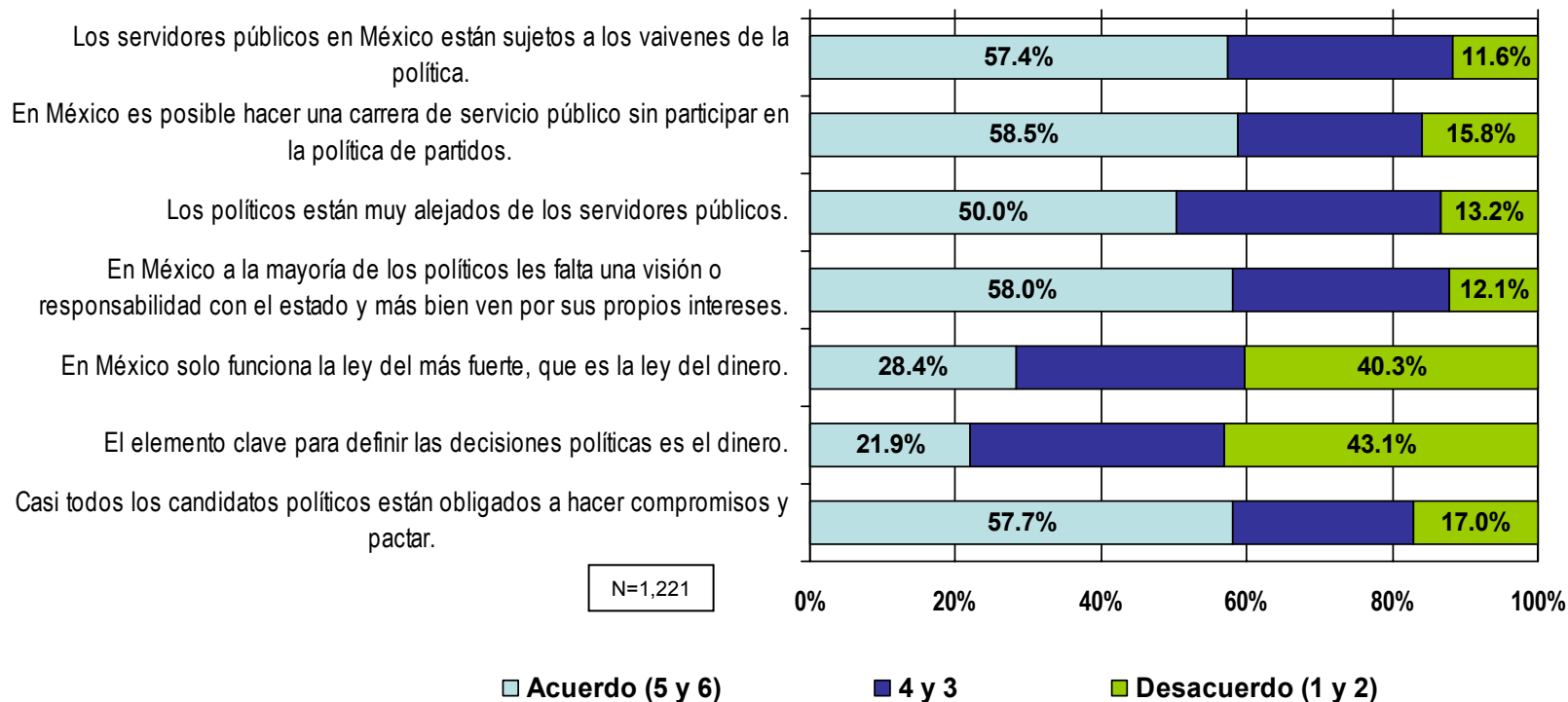
Cinismo político

58% de los entrevistados cree que los políticos en México carecen de una visión de estado.

28% de los entrevistados está muy de acuerdo con la frase “en México sólo funciona la ley del dinero”.

Los servidores ven la carrera en el gobierno sujeta a la política: 59% cree que están sujetos a sus vaivenes y 50% creen que los políticos están muy alejados de los servidores públicos.

¿Qué tan de acuerdo está con que...

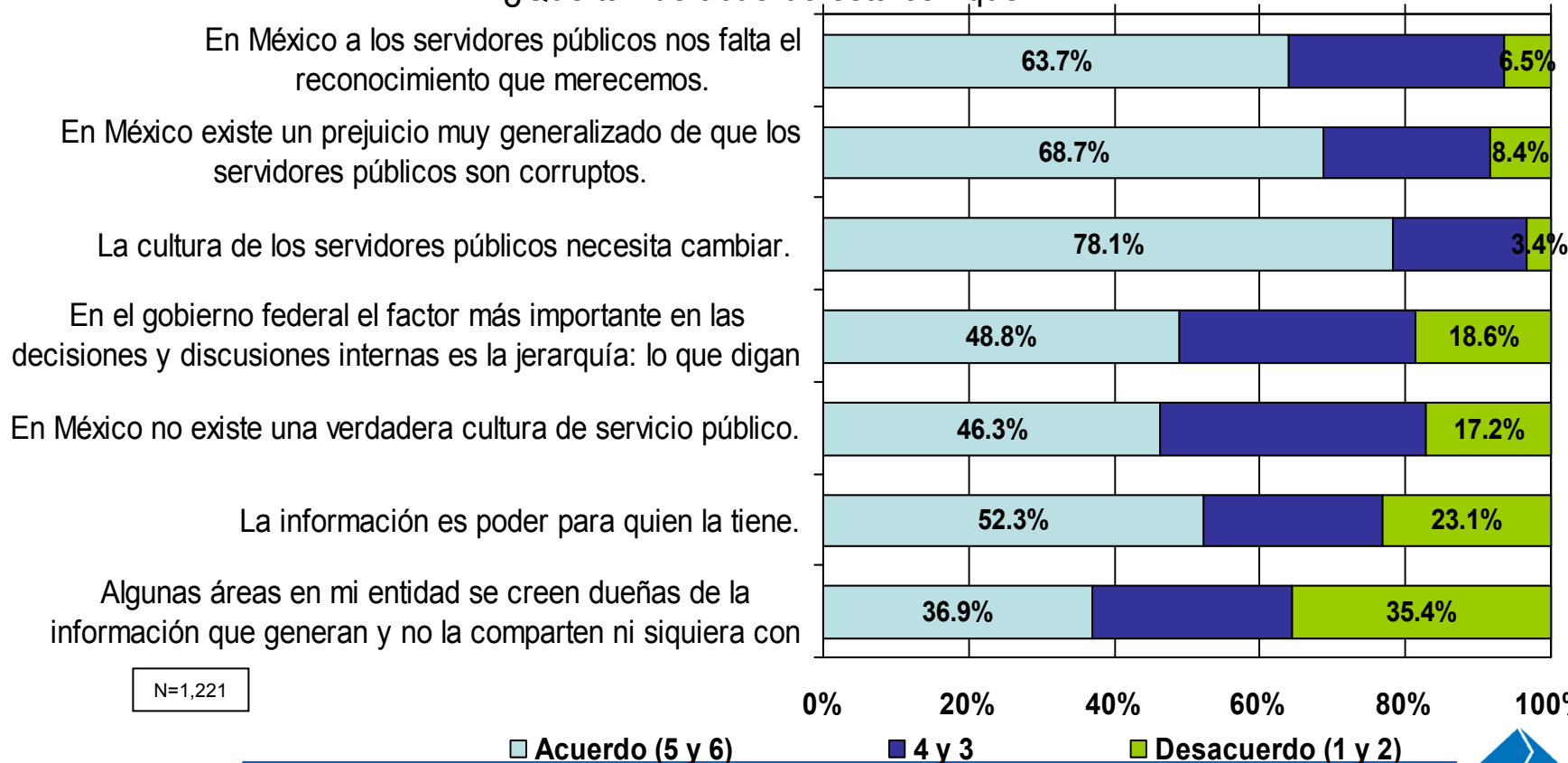


Cultura burocrática

49% de los informantes cree que la jerarquía es el factor elemental para las decisiones públicas.

La mayoría se sienten señalados por el prejuicio de que todos los SP son corruptos (69% del total), creen que a los SP les falta reconocimiento social (64%) y que se requiere un cambio en la cultura burocrática (78%)

¿Qué tan de acuerdo está con que...

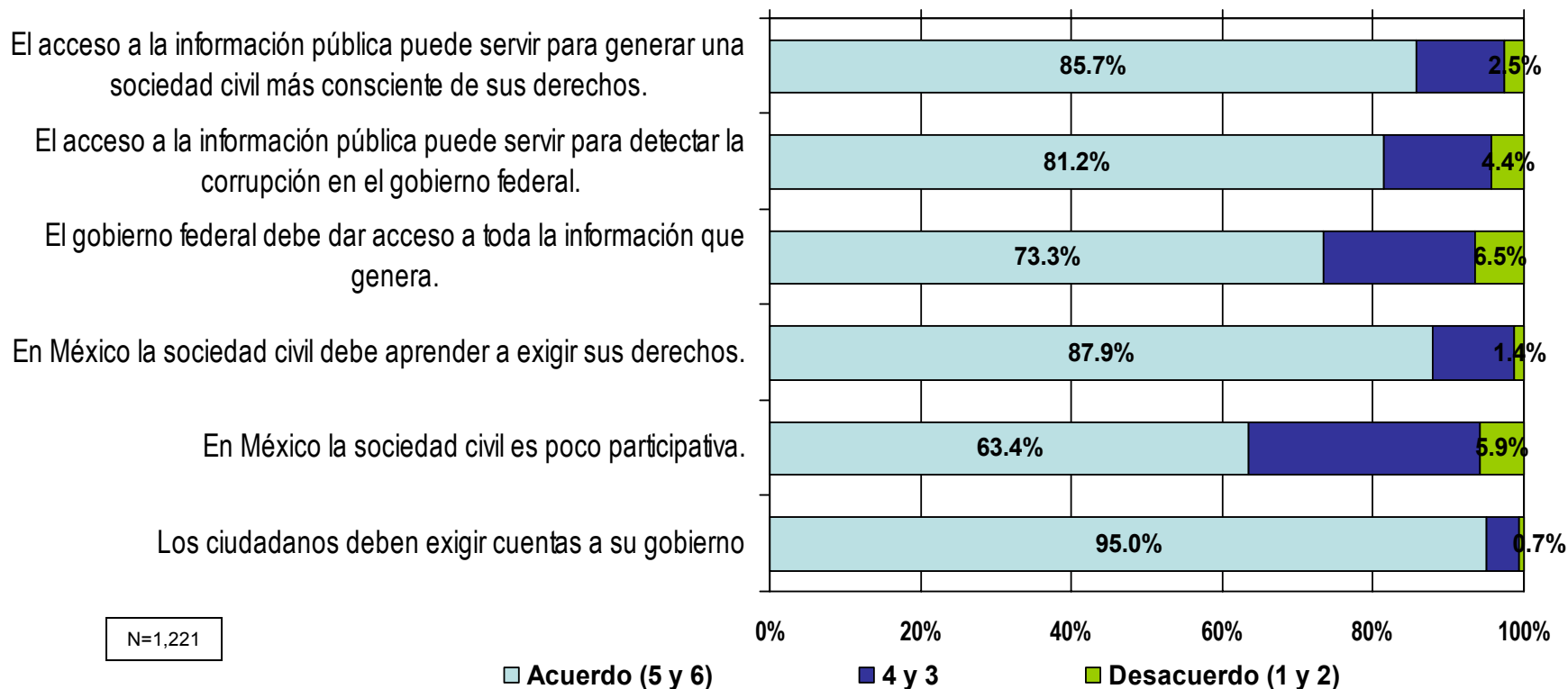


Actitudes hacia la participación ciudadana*

La gran mayoría de los informantes está de acuerdo con que el acceso a la información puede traer beneficios como una sociedad civil más consciente y la posibilidad de detectar corrupción.

Sin embargo, también creen que en México la sociedad civil es poco participativa y debe aprender a exigir sus derechos

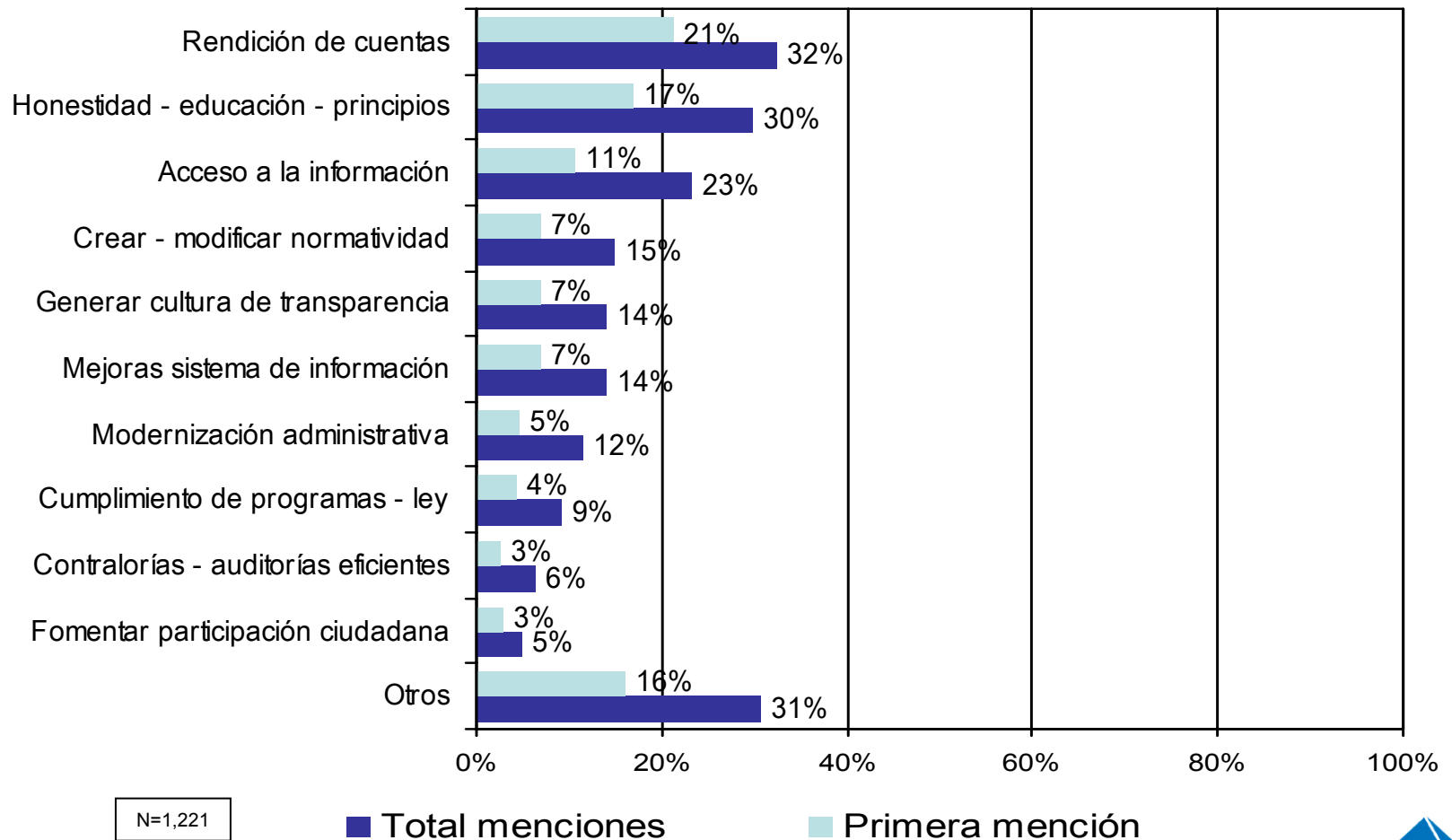
¿Qué tan de acuerdo está con que...



* Estas respuestas parecen muy altas

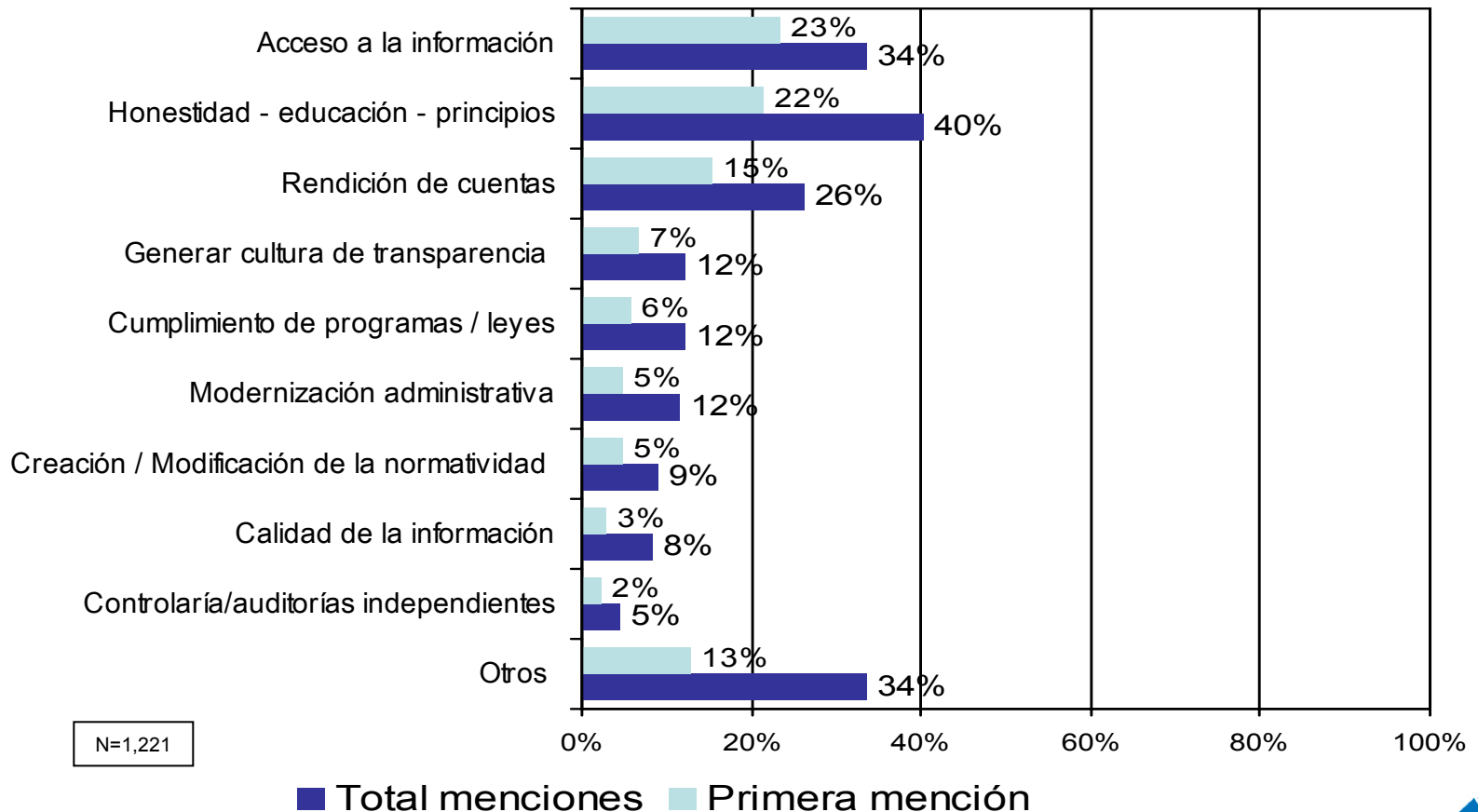
Corrupción

De forma espontánea los servidores dicen que los elementos que pueden combatir la corrupción en el gobierno federal son rendición de cuentas (21% de las primeras menciones), educación, valores morales y generación de cultura de transparencia (24%) y el acceso a la información (11%).



Transparencia

Cuando preguntamos qué elementos generan transparencia en la APF, de forma espontánea los servidores mencionan la educación o valores morales y generación de cultura de transparencia (29% del total de primeras menciones), el acceso a la información (23%), rendición de cuentas (15%) y creación, cumplimiento o modificación de normas (11%).



Actitudes y valores frente al acceso a la información

Cuándo los servidores creen que la negación se justifica

Existen una serie de motivos que para muchos servidores pueden justificar “la protección” de la información: que el acceso a la información se convierta en un negocio (62% del total entrevistado), que se den ventajas “indebidas” a algún solicitante (58%), que la información pueda ser utilizada para atacar a su entidad (48%) o que se generen mayores costos para su entidad (47%).

¿Qué tan de acuerdo está con que la información se debe proteger ...

... cuando el jefe no ha autorizado esa entrega de información?

... para evitar darle ventajas indebidas a algún solicitante?

... cuando no existe una obligación explícita para generar ese archivo o registro?

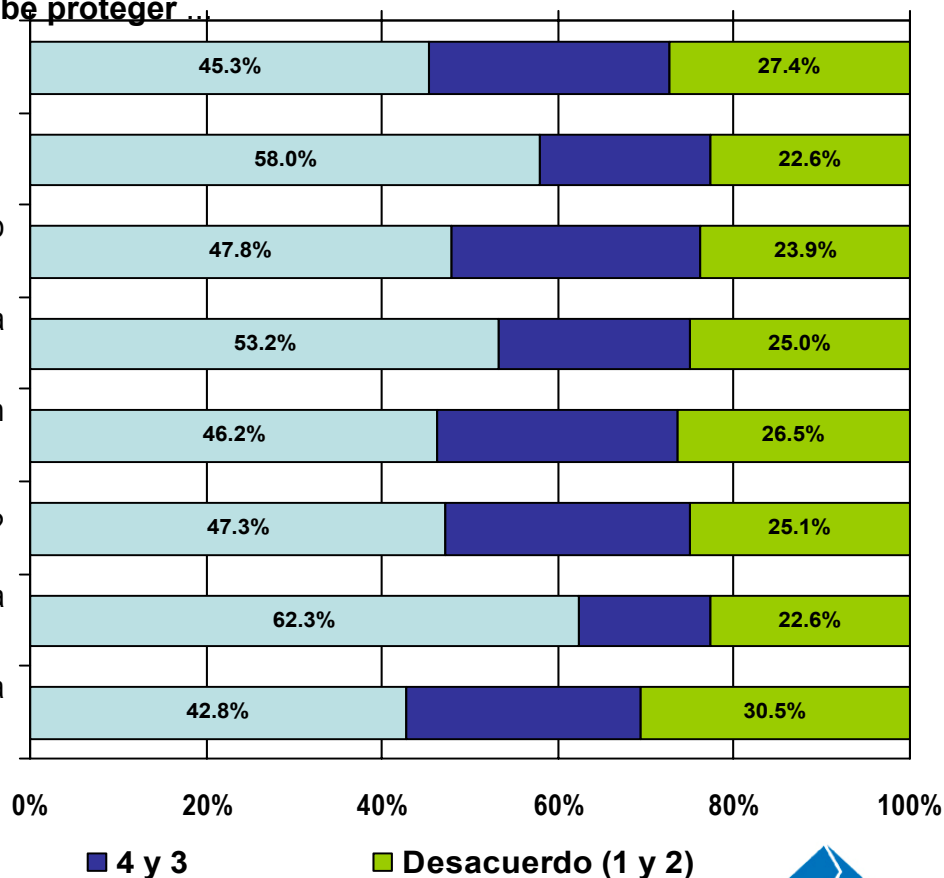
... cuando sospechamos que la información va a ser utilizada para atacar a la entidad?

... para evitar dar a la prensa elementos que comprometan la ejecución de un programa?

... para evitar que se generen costos mayores para su entidad?

... para evitar convertirse en la base de un negocio que usa la información y el trabajo del gobierno con fines lucrativos?

... para evitar que los funcionarios estén en una posición inequitativa porque se puede obtener mucha información personal de ellos,



N=1,221

Acuerdo (5 y 6)

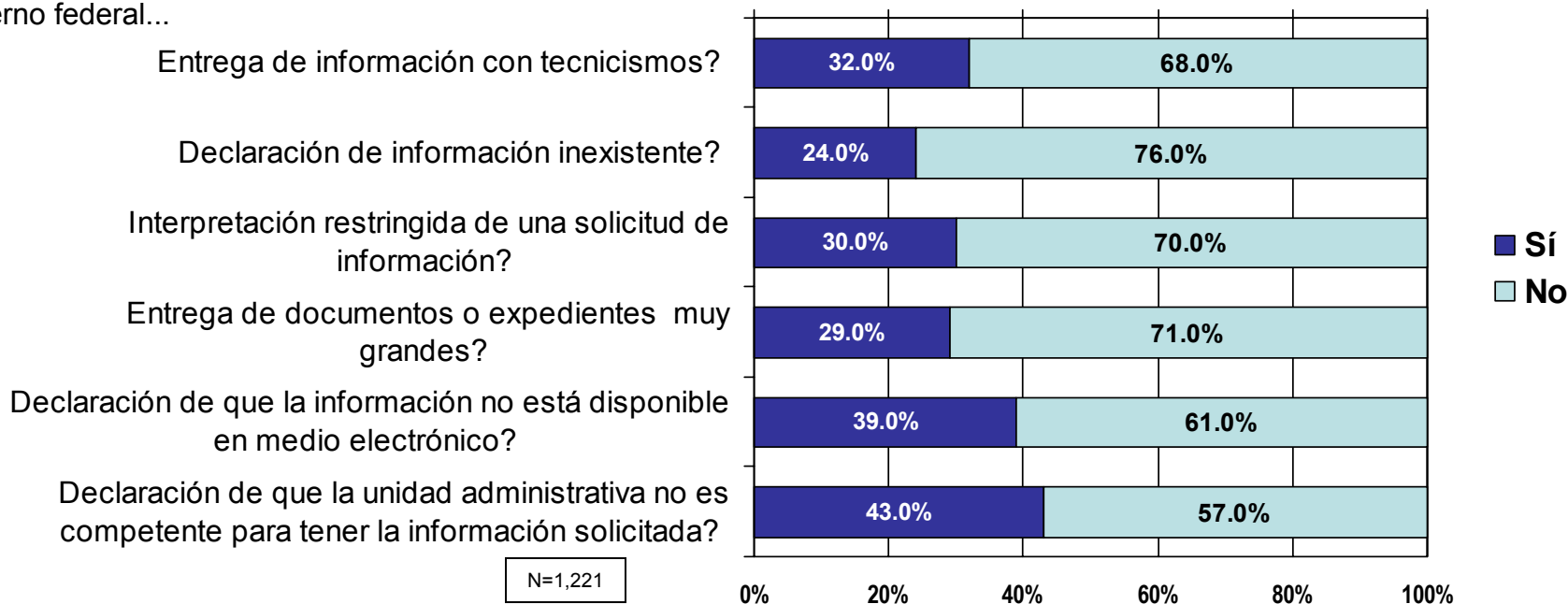
4 y 3

Desacuerdo (1 y 2)

Reportes indirectos sobre estrategias para negación*

Las estrategias más conocidas o escuchadas entre los servidores son que la unidad se declare incompetente, que la información no está disponible en medio electrónico, entrega de información con tecnicismos y la interpretación restringida de las solicitudes. Además, en la categoría de otros los servidores mencionaron entregar información que dejó de estar vigente, declarar información reservada y decir que la solicitud no es suficientemente clara.

¿Cuál o cuáles de estas estrategias ha escuchado usted que se usen en su entidad o en alguna otra entidad del gobierno federal...



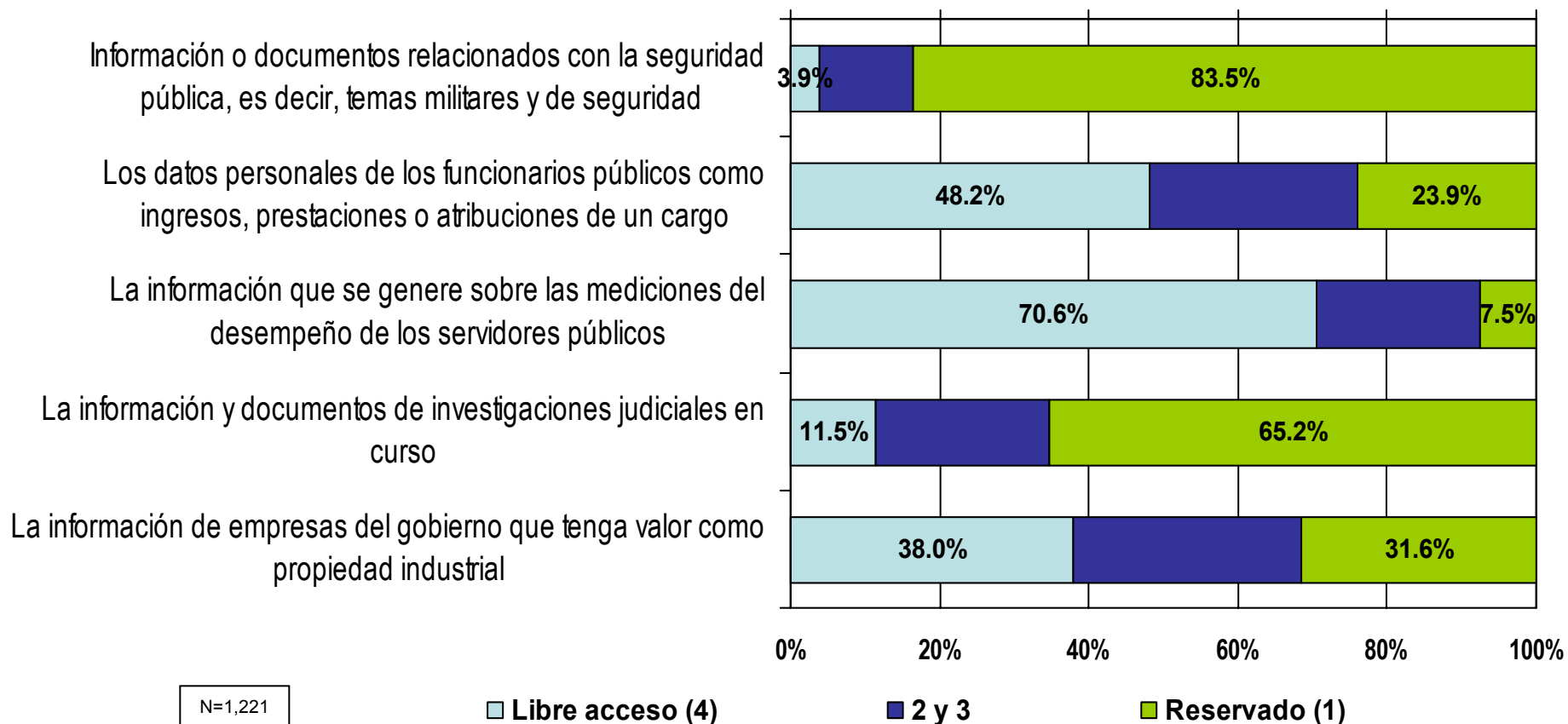
* Estos números **sólo son indicativos**. Como no creemos que los servidores contestaran abiertamente si usaban alguna de éstas estrategias para negar información, preguntamos por lo que han escuchado que se hace.

Temas clasificados

Los servidores creen que los documentos relacionados a seguridad pública deben ser clasificados (84% del total)

Sólo 48% de los servidores cree que sus datos personales deban tener libre acceso

¿Qué tan reservado o de libre acceso debe ser...



Conclusiones

Principales Hallazgos

Problema de formulación

Los datos de la encuesta confirman la hipótesis del problema de formulación - entendimiento de las solicitudes:

- ❖ **Reportan los problemas y la causa.** Entre los entrevistados que han participado en algún proceso de respuesta, 18% declara haber tenido problemas con alguna solicitud. Los servidores que han tenido algún problema perciben que la causa más importante es el hecho que el solicitante deba pedir algo que no conoce: “pedir información que el solicitante no sabe cómo está expresada” (60% de las primeras menciones) y “falta contacto con el solicitante” (8% de las primeras menciones)
- ❖ **Poco uso de aclaraciones** Entre el total de servidores que vivieron una solicitud con problemas, sólo 15% hizo alguna aclaración con el solicitante.
- ❖ **El problema de formulación llega hasta los recursos de revisión.** Entre el total de servidores que han respondido una solicitud, 14% ha participado en algún recurso de revisión. El problema más frecuente en los recursos de revisión según los entrevistados es el de “pedir información que el solicitante no sabe cómo está expresada”.

Negación de la información y motivos que justifican negar el acceso

- ❖ Existen una serie de **motivos** que para muchos servidores **pueden justificar “la protección”** de la información: que el acceso a la información se convierta en un negocio (62% del total entrevistado) y que se generen mayores costos para su entidad (47%), que se den ventajas “indebidas” a algún solicitante (58% del total entrevistado) y que la información pueda ser utilizada para atacar a su entidad (48%)
- ❖ Como sabemos que no podemos medir la incidencia con que se niega la información, generamos una variable *indicativa indirecta*: el porcentaje de servidores que han escuchado o conocen ciertas estrategias de negación. Las más conocidas son: que la unidad administrativa se declare incompetente (43% del total de entrevistados ha escuchado que ésa estrategia se use), declarar que la información no está disponible en medio electrónico (39%), entrega de información con tecnicismos (32%) y la interpretación restringida de las solicitudes (30%). Además, en la categoría de otros algunos servidores mencionaron directamente la entrega de información que perdió vigencia, la declaración de información clasificada y el decir que la solicitud no es suficientemente clara.

Riesgo de que la transparencia se convierta en una carga (lejos de un valor)

- ❖ El desarrollo de valores alrededor del acceso a la información entre los SP muestra un conjunto encadenado de prejuicios, problemas de comunicación y percepciones negativas.
- ❖ Observamos el riesgo de que la imagen del IFAI se acerque a la imagen de la Contraloría cuando los SP **perciban algunos trámites como inútiles**, consideren al IFAI un fiscal distante y **crean que la transparencia no tiene ningún efecto social importante**. Los elementos que indican este riesgo son:
 - La percepción que ya existe sobre el IFAI (lejano y distante);
 - El que los SP perciban que el acceso a la información se ha traducido en menos confianza social y sólo ha generado más desprestigio para su figura;
 - El que la respuesta de solicitudes haya implicado trabajo adicional y que los SP no vean un vínculo claro con la transparencia porque creen que las solicitudes tienen un uso personal o lucrativo;
 - Los SP perciben que la Ley es inequitativa y los deja en una situación más vulnerable que el resto de los ciudadanos en juicios civiles, laborales, etc.: sólo 48% de los informantes cree que los datos personales de los servidores deben tener libre acceso

Algunas recomendaciones

Para la operación del sistema de acceso a la información

- ❖ Establecer **uno o más mecanismos que permitan reducir los problemas de formulación**. Se puede considerar asistencia telefónica y/o agregar un paso en el sistema donde la entidad pueda contactar al solicitante que haya expresado su anuencia
- ❖ Reforzar las reglas y la administración de archivos
- ❖ Buscar la forma de generar **incentivos** para los servidores que produzcan respuestas con calidad o apego a la solicitud original

Para atacar el riesgo de que el acceso a la información se posicione como una carga burocrática sin efectos sociales, para generar más cultura de transparencia en general y entre los servidores públicos

- ❖ **Ampliar la definición de la transparencia** en la comunicación. Hoy el IFAI hace mucho énfasis en las solicitudes de información y podría trabajar más con temas como los portales de transparencia, los archivos, la modernización de la APF, etc

-
- ❖ Trabajar con la idea de que la información es **verdaderamente pública** (y no propiedad de un solicitante que la recibe) al hacer énfasis en la disponibilidad inmediata y general de la información en el SISI (y los portales de transparencia).
 - ❖ Evaluar campañas que busquen generar **compromiso** entre los servidores con la promoción de los **beneficios** (sociales y en la APF) que ha traído el acceso a la información. Se puede transmitir el vínculo entre solicitudes de información y la transparencia, los beneficios en archivos y modernización, generación de conocimiento y participación ciudadana y el cambio o apoderamiento que puede dar el uso de la información en casos concretos como competencia en telecomunicaciones.
 - ❖ También se puede avanzar parcialmente con **campañas que cambien la percepción de los mismos servidores sobre la APF y su posición en ella**. En particular, se pueden evaluar estrategias que generen que los servidores se sientan en una posición diferente dentro de la APF, estrategias que generen **apoderamiento**, responsabilidad y que faciliten la denuncia de otros funcionarios o de acciones corruptas.