

T
830

T

78666

78666

UAM UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo

UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**LA TRANSPARENCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA
EN EL ESTADO DE GUERRERO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:

Gladys Dolores Mateos Galeana

**DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. RODOLFO VERGARA BLANCO**

México, D.F septiembre 2008

**ESTUDIOS DE HISTORIA
ÁREA DE HISTÓRICO**

Para:
Mis padres, por darme la oportunidad de ser.
J.C. mi refugio y compañía.
Mis hermanos: Alejandro, Laura y Omar,
por su solidaridad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. ENTENDER LA TRANSPARENCIA	
1.1 Transparencia en la política	8
1.2 ¿A qué nos referimos con transparencia?	11
1.3 La Transparencia como problema.....	15
1.4 La Transparencia en México.....	17
1.5 El surgimiento de una política de transparencia en Guerrero	20
2. DE LA LEY A LA PRÁCTICA	
2.1 Alcances y límites de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero y de los Lineamientos y Criterios Generales para la clasificación y desclasificación de la Información de los Sujetos Obligados	24
2.2 La Comisión de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero: Análisis organizacional	35
2.3 La Coordinación de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero: Análisis organizacional.....	52
2.4 ¿Operatividad con eficiencia y eficacia?: El proceso de implementación de la política de transparencia.....	60
3. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PARA EL PROGRAMA SOCIAL PENSIÓN GUERRERO	
3.1 La importancia de la transparencia en programas sociales: el caso Pensión Guerrero	66
3.2 La importancia de la medición y utilidad de la transparencia en un programa social	70
3.3 Metodología del Índice de transparencia para el programa Pensión Guerrero	71
3.1.1 Mecanismos de Transparencia	71
3.2.2 Proceso de solicitud y accesibilidad.....	73
3.2.3 Calidad de la información.....	75
3.2.4 Método de evaluación	78
4. ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE PENSIÓN GUERRERO	
4.1 Análisis de resultados de Mecanismos de transparencia.....	80
4.2 Análisis de resultados de Proceso de Solicitud y accesibilidad	86
4.3 Análisis de resultados de Calidad de la información	92
4.4 Análisis integral	96
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1 Marco Legal	101
5.2 Problemas concretos de implementación	102
5.3 Recomendaciones generales y particulares	106
BIBLIOGRAFÍA	110
ANEXOS	113

INTRODUCCIÓN

"No hay nada más contradictorio a la naturaleza pública, la política pública y la administración pública que el secreto, la arbitrariedad injustificable y la oposición a toda forma de rendición de cuentas"

Luis F. Aguilar

El ejercicio de la democracia en un Estado no garantiza un buen gobierno. El buen gobierno es el resultado de un proceso arduo, con frecuencia conflictivo, de diseño institucional. El elemento primordial que asegura el buen gobierno es la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Por lo tanto, la única forma de garantizar ese buen gobierno es la institucionalización de una fuerte estructura de rendición de cuentas que haga responder a todo funcionario por sus acciones en su calidad de servir a la población.

Cuando en el 2002 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se marcó un parteaguas en la práctica de la administración pública del Estado mexicano, al introducir el principio de publicidad de la información gubernamental y el derecho de la ciudadanía a tener acceso a ella. En poco tiempo, las entidades federativas crearon sus propias leyes en materia de transparencia. Así, con el tiempo, la transparencia se ha convertido en un tema de moda políticamente correcta y aceptada en términos generales como algo positivo. Sin embargo, su importancia política y jurídica no ha sido lo suficientemente fuerte para pasar de la retórica a las condiciones que permitan una aplicación efectiva de sus disposiciones.

Guerrero, uno de los estados que presenta el mayor rezago nacional en casi todos los sentidos, se convirtió en la vigésimo tercera entidad en publicar su Ley de acceso a la información pública el 14 de octubre del 2005 entrando en vigor en febrero del 2006. Sin embargo, no sólo la publicación de una normatividad en materia de transparencia garantiza a la población guerrerense gozar de su derecho de acceso a la información. Hace falta que la implementación de la ley se apegue a las prácticas que coincidan con los principios que conforman este derecho.

El objetivo de este documento es reflexionar sobre las implicaciones de la ley de acceso a la información pública en el estado de Guerrero. Es decir, de las condiciones institucionales, políticas y organizacionales que suponen su desarrollo e implementación.

Dicho en forma concreta: se trata de la reflexión sobre la política de transparencia que del 2005 a agosto del 2008 se ha instrumentando en la entidad.

Empero, nuestro análisis va más allá. Consideramos que una aceptable práctica de la política de transparencia necesariamente se tiene que ver reflejada en el carácter público del quehacer gubernamental en todos sus aspectos. Especialmente en la operación de sus programas sociales.

El carácter público implica por parte del gobierno el compromiso del empleo de los recursos públicos para los fines que están destinados. En el caso de los programas sociales que componen una política social, esto significa su utilización exclusiva para los objetivos específicos de desarrollo o asistencia social para lo que estén destinados. En países como el nuestro, de incipiente democracia, además de preguntarnos por el impacto, la eficacia y la eficiencia de los resultados de las políticas, es pertinente cuestionarnos si cumplen con los principios político - democráticos, en especial del principio de la transparencia.

Por ello, el presente trabajo es un estudio en dos vertientes: el primero, es el de analizar la implementación de la política de transparencia en el estado de Guerrero a partir de lo que establece la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero 568 (LAIPEG). Se trata de identificar los elementos que contribuyan a una mejor comprensión de los factores que inciden en la implementación de la Ley en las diferentes instituciones sujetas a sus disposiciones y su vinculación con la sociedad.

La segunda vertiente es el de evaluar las implicaciones de esta implementación a través de una medición de los niveles de transparencia de uno de los programas sociales más importantes llevados a cabo en la entidad: Pensión Guerrero. El objetivo es construir y aplicar un índice de transparencia que permitan analizar no sólo los mecanismos institucionales de transparencia y acceso a la información sino los propios procesos de operación de cualquier programa social. Si la transparencia forma parte de una política pública, esperaríamos encontrar evidencia de ella en las reglas que norman el programa que la componen así como en su operatividad.

La investigación está organizada en cinco capítulos. En el primer capítulo se construye un marco conceptual para entender y distinguir los conceptos de transparencia, rendición de

cuentas y acceso a la información así como su proceso para generar una política de transparencia. Para ello, primero realizamos un recorrido histórico que permite conocer el desarrollo político de la transparencia desde los albores del Estado liberal hasta su introducción y asimilación del concepto y de su práctica en el Estado Mexicano que se reflejó con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el 2002. Concluimos el capítulo presentando un antecedente de la política de transparencia en el estado de Guerrero; de cómo pasó de la agenda sistémica a convertirse en ley.

En el segundo capítulo, realizamos el análisis de las implicaciones del salto de la ley a la práctica de la transparencia en la entidad. Revisamos la LAIPEG y sus lineamientos para hallar los alcances y límites de la normatividad; así también contiene el análisis organizacional de las dos entidades responsables del cumplimiento y ejecución de la política: la Comisión para el Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero (CAIPEGRO) y la Coordinación General de Acceso a la Información Pública. Ambos organismos operan con base a la ley pero con lineamientos y criterios diferentes que provocan una limitada práctica de la política. Los resultados de este análisis también son expuestos en el último apartado del capítulo.

La metodología para la construcción de un índice de transparencia que pudiera ser aplicado al programa social Pensión Guerrero, está detallada en el capítulo tercero. Sin embargo, antes del desarrollo de la metodología, explicamos la importancia de la transparencia en los programas sociales y respondemos a una de las preguntas básicas de esta investigación: ¿por qué es importante medir la aplicación y cumplimiento de una política de transparencia a través de un programa social? Cuya respuesta adelantada y en síntesis es porque un alto nivel de la transparencia en un programa social facilita los procesos de evaluación del programa tanto interno como externos; permite conocer a ciencia cierta si dicho programa está cumplimiento a cabalidad con sus objetivos, pero además nos permite conocer el estado de la política de transparencia en sí misma. Aquí cabe aclarar que la construcción del Índice de Transparencia no es una propuesta propia y original. Se trata de una adaptación a partir de diversos estudios elaborados con anterioridad por instituciones tales como el CIDE, IFAI, LIMAC principalmente, quienes crearon una serie de herramientas para medir el cumplimiento de la transparencia de los sujetos obligados así como comparar las diferentes leyes vigentes en nuestro país. La

aportación de este trabajo en cuanto a un Índice de Transparencia radica en que se concreta a aplicarlo en un programa social estatal para medir su nivel de transparencia y con ello determinar el grado de eficacia de la una política pública en esta materia. Es la puesta en práctica de la respuesta a la pregunta formulada con anterioridad.

Para el cuarto capítulo dejamos el análisis de resultados de los indicadores que conforman el índice de transparencia agrupados en tres criterios generales que son: mecanismos de transparencia, proceso de solicitud y acceso a la información y calidad de la información. Lo que se hizo en este capítulo, entre otras cosas, fue evaluar la normatividad del programa social, la infraestructura de la unidad de enlace del sujeto obligado responsable del programa, así como el acceso y la calidad de la respuesta de la información pública correspondiente al programa Pensión Guerrero.

El quinto y último capítulo comprende básicamente las conclusiones de la investigación así como las recomendaciones y propuestas que sirvan de guía para mejorar en la instrumentación de la política de transparencia en el estado de Guerrero y, por ende, elevar el nivel de transparencia en los programas sociales. En un primer punto, se desarrollan las conclusiones derivadas del análisis organizacional realizado a los organismos responsables de la implementación de la LAIPEG y se explican los diferentes problemas jurídicos y organizacionales encontrados que han dificultado el accionar de la política pública en la entidad. El segundo punto detalla el por qué se ha encontrado un nivel mínimamente aceptable de transparencia en el programa social Pensión Guerrero pero con una implementación general de la política de forma irregular así como las consecuencias que enfrentaría el gobierno estatal de continuar con esta disparidad en la práctica de la transparencia.

Cualquier estudio es debatible, mejorable pero siempre será útil para futuras investigaciones. Así, el presente estudio pretende contribuir a entender que la transparencia es más que informar. La transparencia, debe entenderse como una política pública fundamental en cualquiera de los niveles de gobierno pues es transversal a las políticas y programas aplicados. Si consigue coadyuvar a una mejor comprensión del acceso a la información y la transparencia entre sus lectores, ya ha cumplido.

CAPÍTULO I

"ENTENDER LA TRANSPARENCIA"

1.1 TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA

La información es un activo muy valioso en las sociedades actuales. La información es poder político o, al menos, una condición para que éste pueda ejercerse. Por ello, uno de los debates centrales en nuestra vida pública es el relativo a la relación que el Estado debe tener con la información socialmente valiosa que está a su disposición y acerca de la manera en que debe utilizarla.

Desde la concepción del Estado, la lucha entre el saber y el ocultar dentro del quehacer político ha sido permanente. Presentamos a continuación una breve descripción histórica de esa confrontación, así como las reflexiones de los clásicos pensadores políticos que nos permita entender el devenir de la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información.

Marco Histórico

El secreto político ha estado en mayor o menor medida en toda la experiencia política de la humanidad. Platón defendió un modelo de aristocracia intelectual, el llamado gobierno del Rey-filósofo o del Filósofo-rey, que veda el acceso a las decisiones políticas fundamentales a quienes no poseen los atributos intelectuales para hacerse cargo de ellas. El conocimiento de las verdades de la política queda así reservado a quienes, partícipes de la aristocracia del intelecto, pueden trascender los prejuicios e ignorancia del populacho. Este es el sentido de la justicia que está en el origen de los *arcana imperii*, es decir, de los secretos del poder que establecen un adentro y un afuera en el poder político y, por lo tanto, jerarquizan a las personas en relación con la práctica política y con la calidad de los conocimientos y argumentos que pueden tener a su disposición¹.

La Edad Media es dominada por la razón eclesiástica o teológica, una razón en última anidada en la naturaleza misma de Dios. En el contexto cultural del Medioevo europeo, la información y verdades del poder político se entienden como patrimonio exclusivo de los gobernantes. La sociedad medieval estratifica a los grupos sociales según el lugar pre establecido para cada uno según el designio divino siempre interpretado por la jerarquía religiosa.

La aparición del Estado en los albores del siglo XVI y su posterior fortalecimiento en los siglos subsiguientes, rompen esta confusión entre misterios políticos y misterios religiosos. Los secretos del Estado dejan de ser fragmentos sueltos de información y saber y se convierten en partes articuladas de una racionalidad propia de la política de las nuevas realidades estatales.

¹ Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia No. 4. IFAI 2005.

Los siglos XVI, XVII y buena parte del XVIII fueron los siglos del Absolutismo. El término "Absolutismo" designa con precisión la naturaleza de este tipo de Estado. Se trata de una estructura de poder público que controla de forma absoluta la vida de sus súbditos, o que al menos pretende hacerlo.

El Estado Liberal

El padre de la teoría liberal del Estado fue John Locke (1632-1704). Este filósofo inglés del siglo XVII sentó las bases intelectuales para pensar al poder político como un *mandatario* de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios.

El Estado liberal se puede definir, en sus términos más generales, como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, el Estado liberal de los siglos XVIII y XIX no era un Estado democrático. A pesar de su defensa del gobierno representativo y mandatario, contemplaba derechos políticos (votar y ser votado) sólo para quienes tenían propiedades inmobiliarias, es decir, para una minoría social².

El liberalismo, en su vertiente más ilustrada, es decir, como teoría del gobierno mandatario y de los derechos inviolables de la persona, es enemigo de los *arcana imperii*. Por ello, no es de extrañar que las regulaciones legales más antiguas y los más poderosos mecanismos de control social sobre la información pública se hayan dado en naciones con influencia de este tipo de tradición política.

Será sólo hasta la aparición del Estado democrático liberal en el siglo XIX, cuando el derecho a la información empieza a formar parte de las democracias constitucionales gracias a la conjugación de los derechos individuales de corte liberal con el principio de soberanía popular que hace de cada persona un voto.

Para Emmanuel Kant, la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante es sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública. Sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto.

Por su parte Norberto Bobbio dice que "De esta manera de plantear el problema deriva que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito"³

Un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos. Todavía más, sabiendo que los gobiernos transparentes no se crean espontáneamente, lo cierto es

² Rodríguez Zepeda, Jesús, op. Cit

³ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, ed. cit p. 23

que ni siquiera podrían crearse si no existe una masa crítica de ciudadanos capaz de opinar, criticar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas y el bien común.

Norberto Bobbio ha situado la necesidad de la transparencia de la acción gubernamental en el marco de su crítica a los poderes ocultos existentes en los sistemas democráticos. Para Bobbio, una de las promesas incumplidas (y acaso incumplibles de la democracia) es la eliminación del "poder invisible".

La propuesta de Jürgen Habermas sobre la transparencia gubernamental y el uso de la razón pública está ligada directamente con su idea de democracia. Para este pensador: "En una democracia que merezca ese nombre los procesos de formación de la voluntad política institucionalizados jurídicamente [...] tienen que estar conectados con, y permanecer porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible"⁴

Por ello, pese a sus múltiples defectos y asignaturas pendientes, las democracias constitucionales son el único modelo político capaz de garantizar un mínimo de transparencia informativa y, por ende, de control ciudadano sobre el desempeño de los gobernantes. El derecho a la información habilita al Estado democrático para intervenir de manera positiva en la producción y distribución de flujos informativos capaces de dar a la ciudadanía certidumbre y conocimientos específicos que el mercado regularmente no proporciona.

El conocimiento veraz es un valor colectivo y que el Estado tiene la obligación de facilitar su difusión. Esta premisa es, sin más, una de las herencias de la Ilustración para la vida social del presente. Bajo esta perspectiva, sería atribución del Estado, según un necesario derecho a la información, ofrecer a la ciudadanía, como una prestación social universal, información política, social y cultural valiosa.

El modelo del Estado Liberal fue el primero en estar sometido a la exigencia de la transparencia y obediencia de los ciudadanos. Una nueva ola de exigencias de transparencia gubernamental en lenguaje liberal se ha dado en nuestro periodo contemporáneo. En Estados Unidos, se enmendó en 1974 (bajo las exigencias de la opinión pública suscitadas por el escándalo de Watergate) la famosa *Freedom of Information Act* (Ley Federal de Información) de 1966 para hacerla más poderosa y dotarla de más alcance. Esta ley federal se convirtió en el modelo de las legislaciones sobre acceso a la información en muchos otros países, e incluso fue superada por países como Nueva Zelanda, donde su Ley de Libertad de Información se promulgó derogando su Ley de Secretos Oficiales⁵.

En esta vertiente, en México se promulgó, apenas en el 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que dio oportunidad, después de una larga espera, al último párrafo del Artículo sexto de la Constitución Mexicana que obliga al Estado a garantizar el derecho a la información.

⁴ Habermas Jürgen. *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos 1991, p. 136

⁵ John M. Ackerman e Ima E. Sandoval. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo* Cuadernos de Transparencia No. 7 IFAI 2003

1.2 ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CON TRANSPARENCIA?

Contra lo que pudiera pensarse, no se ha generado todavía un *corpus teórico* capaz de evitar que la Transparencia se convierta en uno más de los tópicos que solemos utilizar sin tener una idea clara de lo que queremos decir.

Etimológicamente, la transparencia se deriva de la palabra compuesta latina *trans-parere*. Lo transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo. Lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, sino lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera. ¿Cuáles son estas divisiones, fronteras transparentes que nos permiten observar el quehacer de un gobierno?

La transparencia, en el marco gubernamental, es un concepto que no se puede disociar con los de Rendición de Cuentas, acceso a la información y estas a su vez con los conceptos de Público y Privado. Se confunden y se utilizan discrecionalmente como sinónimos y no lo son.

Rendición de cuentas

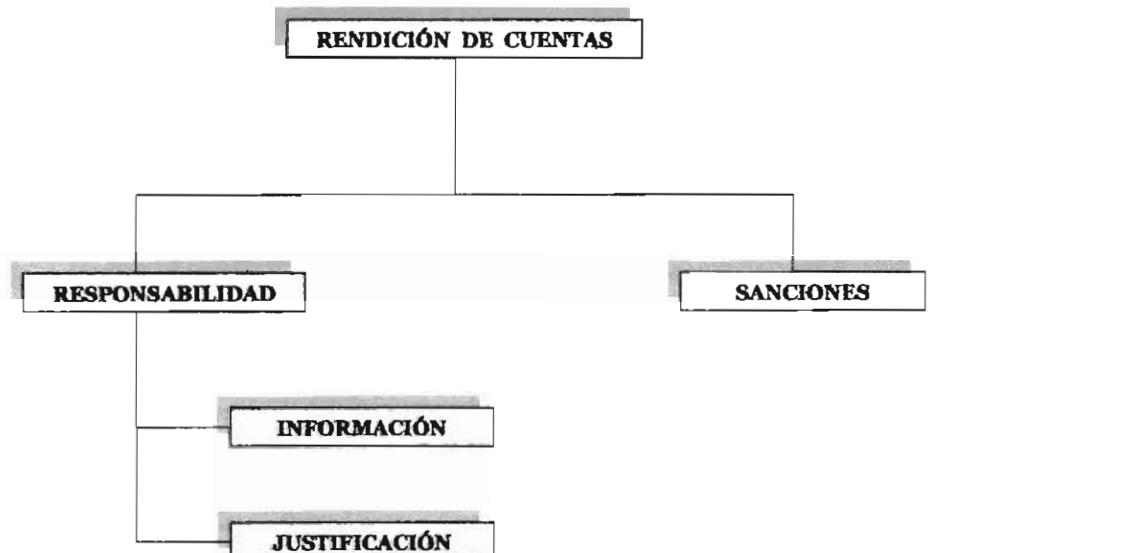
La rendición de cuentas engloba "todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder". Según Schedler⁶, ésta comprende dos dimensiones básicas: por un lado la "responsabilidad", es decir la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (answerability); y por la otra la capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades (enforcement).

La primera dimensión de la rendición de cuentas se refiere a lo que Schedler denomina "responsabilidad" (*answerability*), misma que tiene dos vertientes: información y justificación. La primera es el derecho (del supervisor) de recibir información y, consecuentemente, la obligación (del supervisado) de entregarla. Esta vertiente se construye jurídicamente a través del "derecho de acceso a la información" - o si se quiere de manera más precisa como el derecho de acceso a la documentación administrativa (Fernández Ramos 1997) - y que, se construye como un derecho fundamental. Además de este derecho se encuentran también los mecanismos de información institucionales que permiten que las agencias gubernamentales informen de sus acciones y decisiones aun cuando no haya una solicitud específica de información.

La segunda vertiente es más compleja pues se refiere a la explicación y justificación de las acciones. Esta vertiente implica sujetar el ejercicio del poder no sólo al "imperio de la ley" sino también al "imperio de la razón" (Schedler 2004, 14) y generar una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y aquellos a quienes se las rinden.

⁶ Schedler, Andreas, "¿Qué es la rendición de cuentas?", Cuadernos de Transparencia N°. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004. Reformamos las ideas centrales de este autor para conceptualizar el término.

Gráfica 1



Fuente: (Schedler p. 13)

La segunda dimensión de la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad y posibilidad de ser sancionado por actuar de manera inapropiada. En efecto, no es suficiente que los actores que rinden cuentas expliquen qué hacen y por qué lo hacen; también deben asumir las consecuencias de sus acciones, incluso la eventual imposición de sanciones cuando hayan actuado fuera de las facultades que les otorga el marco jurídico. Debe advertirse que el concepto de sanción debe entenderse en el sentido más amplio posible, es decir, no se refiere únicamente a las sanciones penales o administrativas, sino también en la *sanción política*, que es el juicio último que ejerce el ciudadano en las urnas respecto al desempeño de un gobierno o partido.

Así la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.

Transparencia

Cuando el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) habla de transparencia lo hace en un solo código: se refiere a las llamadas obligaciones de transparencia; es decir, a aquella información del gobierno que sin que haya necesidad de una solicitud específica por parte de un ciudadano, esté disponible al público⁷. Las llamadas obligaciones de transparencia que se refieren sobre todo a la información vinculada con el marco general de actuación de una agencia de gobierno que debe estar disponible en Internet. Todo lo demás es la regulación del acceso, por parte de la sociedad.

⁷ El artículo 7 de la Ley Federal del Acceso a la Información se refiere a las Obligaciones de Transparencia

De esta suerte, la transparencia está íntimamente relacionada con el derecho de acceso a la información pública, pero no se incluye en el mismo concepto, en virtud de que el derecho de acceso a la información pública comprendería:

- a) El acceso a la información pública a petición de parte;
- b) La transparencia o acceso a información de oficio;
- c) El sistema legal de protección de datos personales;
- d) El sistema legal de archivos públicos.

De este modo, la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.

"El derecho a la información es el concepto genérico o matriz a que se refiere el artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho de acceso a la información pública es una vertiente del derecho a la información y la transparencia es una de las garantías legales para imprimir de eficacia al derecho de acceso a la información pública en un Estado democrático de derecho". (Ernesto Villanueva, 2005)

Al ser una garantía de acceso a la información pública, la Transparencia se convierte en un asunto interdisciplinario que tiene resortes en la economía, en el derecho, en la ciencia política, en la moral y que tiene también consecuencias que se mueven en varios ámbitos de la vida social.

- a) En la Ciencia Política: La Transparencia está ligada con la democracia y la gestión pública relacionada a su vez con la rendición de cuentas y la eficiencia de un gobierno.
- b) El Derecho aporta las concepciones de lo público y lo privado así como los alcances y límites del derecho a la información.
- c) Economía: La Transparencia en los gobiernos, el acceso a la información pública tiene un impacto positivo en la economía al evitar las asimetrías de la información ya que permite tomar decisiones en cuanto a precios, producción, mercados etc.
- d) Filosofía moral: La construcción de confianza entre dos o más partes. En este caso, la confianza entre gobiernos, entre organizaciones, entre sociedad y cada una de éstas. Es una concepción muy ligada a valores como el de tolerancia, por ejemplo.

En la vida social, la Transparencia, como tal, puede construir cohesión social: si la ciudadanía comprende las decisiones del gobierno y sus razones, se incrementa la legitimidad del ejercicio del gasto público. Por lo tanto, se manifiesta en la relación Gobierno y sociedad.

Desde el punto de vista de la teoría organizacional, la Transparencia es un elemento primordial para el buen desempeño de las organizaciones. Las organizaciones que tienen transparencia en sus procesos generan certidumbre y se vinculan con el exterior de una manera más clara. No es una paradoja, es una simple consecuencia o condición de todo derecho.

Por lo tanto, la Transparencia en la información pública es mucho más que acceso a la información. Transparencia implica en todo caso la incorporación a la interacción social de

un criterio formal e informal, organizacional y político, por generar confianza en los intercambios entre sociedad y gobierno y dentro de la propia sociedad. La transparencia es un criterio (tan importante en una sociedad democrática como el de eficiencia) y a la vez un valor: la búsqueda de la maximización de la apertura de la información socialmente relevante.

En síntesis la transparencia es el canal que permite un adecuado flujo de información del Estado a la sociedad y que opera en un marco normativo. Sin embargo, el concepto todavía está en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera. No es solamente un problema de producción legislativa, sino de concepción.

Acceso a la información

El acceso a la información se entiende como un derecho que emana del artículo 6º Constitucional que permite al ciudadano conocer los documentos sobre los asuntos públicos o relacionados con el quehacer y/o toma de decisiones del gobierno; la transparencia es el vehículo, la puerta que abre ese derecho, es el medio por el cual el acceso puede ser posible. Mientras tanto la rendición de cuentas es la capacidad del gobierno de transparentar sus acciones en dos vertientes: de dar a conocer públicamente y de permitir, de brindar información pública que solicite el ciudadano. Es decir, de estar bajo el escrutinio y vigilancia de la sociedad. También tiene que ver con la sanción, con la posibilidad de que el funcionario o gobierno en conjunto sea responsable de sus actos y por lo tanto, ser sancionado si estos actos son contrarios al bienestar social, o si sólo persigue bienestar privados.

La transparencia y el acceso a la información gubernamental son un medio más de la relación entre el Estado y la sociedad para que el primero actúe mejor en beneficio del segundo. En concreto, lo que se busca es el bienestar de la sociedad.

Cabe preguntarse antes de continuar si la transparencia *per se* genera mejores políticas públicas. La investigación en este campo apenas comienza y no existe aún evidencia conclusiva positiva o negativa. El presente trabajo pretende ser una aportación para ello. Lo que sí parece cierto es que una política pública más transparente permite una mejor comprensión de su efectividad y de sus propios límites y que, en conjunto, ayudará a una mejor evaluación y rediseño de las mismas.

Política de Transparencia

Como toda política, la política de transparencia requiere de todo un proceso de formulación, diseño e implementación. Una parte básica de su estructura es su cuerpo jurídico. La legislación en materia de transparencia y acceso a la información constituye un avance cierto en el diseño de los mecanismos de rendición de cuentas en el país, pero también tiene límites que es necesario dimensionar para poder valorar su impacto en otras políticas públicas y sus programas.

La legislación nacional en materia de transparencia y acceso a la información tiene diversos problemas. Uno de ellos es el diseño mismo de las leyes, que presenta deficiencias importantes tanto en su dimensión estrictamente jurídica como institucional

(Villanueva: 2004; Merino: 2006; Guerrero y Ramírez de Alba: 2006)⁸. Más grave es la carencia de las condiciones materiales y organizacionales que permitan su correcta operación (López Ayllón, 2006) y que apenas comienzan a gestarse. Lo anterior no permite que exista una política de transparencia orientada a "maximizar el uso social de la información dentro de la organización gubernamental"⁹. Al respecto Mauricio Merino ha escrito:

*"La política de transparencia...se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental. ...reclama una política definida capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible. Así, mientras el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos"*¹⁰

Las ideas de Merino tienen una amplia implicación pues consideran que la transparencia constituye una política pública *horizontal* que no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera de seleccionar, diseñar, implementar, gestionar y evaluar las políticas públicas. La política de transparencia no se agota así en el cumplimiento *formal* de los requisitos establecidos en las leyes de acceso a la información, sino que "exige modificaciones mucho más amplias en la forma en que los gobiernos abordan la gestión pública" (Merino 2006). Se trata de una auténtica *revolución*, de largo aliento, en la manera de ejercer el poder, y que por ello, implica enorme dificultades políticas y técnicas.

Como ejercicio de reflexión del presente trabajo diremos que:

La política de transparencia es un proceso organizado y de gestión que a través de la aplicación de criterios formales e informales permite a la ciudadanía tener acceso a documentos con información pública. Su objetivo es solventar las asimetrías de información en la acción pública al establecer vínculos entre Estado y ciudadanía.

1.3 LA TRANSPARENCIA COMO PROBLEMA

En un Estado que pretenda legitimarse como democrático, cualquier ciudadano tiene derecho a saber cómo funciona su gobierno, el por qué de las acciones de sus funcionarios, qué recursos del erario son empleados en los distintos programas y proyectos instrumentados. Se requiere para ello no sólo de una vía abierta a los documentos elaborados en dependencias y entidades gubernamentales sino que estos sean confiables, útiles y que el acceso a ellos pueda ser oportuno y veloz.

El impacto de este derecho fundamental se ha confirmado en un sinfín de episodios de la vida política en las democracias modernas. En México abundan los ejemplos de

⁸ Villanueva, Merino, Guerrero y Ramírez de Alba, entre otros investigadores han realizado estudios comparativos de las leyes federal y estatales de Transparencia y acceso a la información. Coincidén en señalar cierta heterogeneidad en las mismas. Es decir, que no hay un *corpus jurídico* similar.

⁹ Todo el párrafo corresponde a ideas que han sido desarrollada por los investigadores del CIDE y de la UNAM en diversos estudios y publicaciones.

¹⁰ Merino, Mauricio. 2006. "Muchas políticas y un solo derecho" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, ed. por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

corrupción, corporativismos y clientelismos en programas e instituciones de gobierno como efectos nocivos por la falta de mecanismos y normas que garantizaran la rendición de cuentas.

"Un país en el que el 60% de los ciudadanos le tiene poca o ninguna confianza a la Cámara de Diputados; una sociedad en la que más del 66% de sus miembros afirma que existen sociedades secretas que conspiran para tomar o conservar el poder; una población en la que el 82% de las personas reconocen nunca haberse organizado con otros sujetos para tratar de resolver los problemas de su comunidad, y una nación en la que el 14% de las personas ubicadas por debajo de la línea de pobreza expresan que son pobres porque esa es la voluntad de Dios, es un lugar que evidentemente no es justo y que con grandes dificultades podría considerarse democrático."¹¹

En efecto, una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad. Por ello, uno de los debates centrales en nuestra vida pública es el relativo a la relación que el Estado debe tener con la información socialmente valiosa que está a su disposición y acerca de la manera en que debe utilizarla.

"No hay nada más contradictorio a la naturaleza de la autoridad pública, de la Política pública y la administración pública que el secreto, la arbitrariedad injustificable, la oposición a toda forma de rendición de cuentas"¹²

El ideal de transparencia, nos dice Bobbio¹³, emana de la imagen de democracia directa que nos legó la antigüedad, donde todos los ciudadanos reunidos en una asamblea deliberan y deciden su porvenir. La función de deliberación y de vigilancia del poder son dos eficaces argumentos a favor del derecho a la información y la transparencia. Cabe señalar, que el derecho a la información es un derecho individual. Sin embargo, es responsabilidad del gobierno.

En el ámbito económico, la transparencia genera un clima de inversión más confiable al permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo podrán invertir con mayor seguridad. No es fortuito que el mercado viva y muera con base en la información. En el ámbito de la administración pública, la transparencia mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad. Ello genera obvios controles a la corrupción al hacer más difícil de esconder acuerdos y acciones ilegales. Esto también repercute en un mejoramiento de la legitimidad y la confianza en el gobierno por parte del pueblo al permitir una mayor efectividad en la implementación de las políticas públicas.

Así pues, la transparencia se construye como problema público y se le da una solución. Ésta fue la creación de una Ley Federal (solución normativa) y la creación de un órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la misma (política distributiva).

Pese a que la Transparencia no fue una política socializada en México. Es decir, no fue producto de un conflicto social latente e identificable (como veremos en el siguiente apartado); La falta de transparencia es considerada como Problema Público por contar con las características siguientes¹⁴ :

¹¹ Antonio Xavier López: "La transparencia en México: Apuntes para su análisis

¹² Luis F. Aguilar.- En la introducción del libro de Grandiemenico Majone "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas"

¹³ Norberto Bobbio. "Kant y las dos libertades" en "Ensayos de Historia de la Filosofía", Debate, Madrid, 1985, p 83-84

¹⁴ Nota de clase de la Maestría en Políticas Públicas, trimestre 3-06. Corresponde al listado de lo que es un Problema Público, según Luis F. Aguilar

- a) Es causal de otros problemas como la corrupción (desvío de intereses y objetivos públicos), la inefficiencia en la aplicación de políticas públicas, la desconfianza social y, por ende, la poca legitimidad de los gobiernos, entre otros.
- b) Tiene solución en ámbito público: a través de leyes, instituciones públicas y/o designación de recursos.
- c) Es responsabilidad del gobierno atenderlo.
- d) Porque contradice a un sistema de valores sociales: éticos y jurídicos.
- e) Involucra a una colectividad (en su derecho individual a la información).
- f) Se clasifica dentro de los "Problemas Difíciles", ya que por su naturaleza, es difícil de argumentar como públicos y por lo tanto necesarios resolver para el interés colectivo.

4. LA TRANSPARENCIA EN MEXICO

En México, desde 1977 el derecho a la información fue reconocido por la Constitución Política, pero solo 25 años después fue posible regular el acceso a la información en poder del gobierno en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicha ley fue impulsada bajo el primer gobierno de alternancia del México posrevolucionario que surgió en el 2000 cuando el Partido Acción Nacional arribó a la presidencia de México.

La vía jurisdiccional.

En 1977, junto con otros artículos de la Constitución y en el marco de la denominada Reforma Política, se modificó el artículo 6 constitucional para añadirle diez palabras que dicen: "el derecho a la información ser garantizado por el Estado". Luego de esa reforma se organizaron diversos foros y consultas públicas, en los cuales se expusieron las más diversas opiniones sobre la naturaleza y contenido de este derecho. A pesar de ello, poco se avanzó en su comprensión y, por el contrario, reinó la más amplia confusión sobre su importancia y contenidos (López Ayllón 1984). No obstante, vale la pena destacar que, desde sus orígenes, ese derecho estuvo vinculado al cambio democrático en México, y que prueba cómo existe una clara y estrecha vinculación entre estos dos conceptos.¹⁴

Durante más de una década, el derecho al acceso de información se consideró incorrectamente como una garantía social que consistía en que el Estado permitiera a los partidos políticos que manifestaran a través de los medios de comunicación una diversidad de opiniones. Con una estrecha visión, ligada por cierto a una concepción autoritaria del ejercicio del poder, la Suprema Corte de Justicia sostuvo en 1985 que con esta reforma "no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información"¹⁵.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo X p. 44, agosto de 1992

Tuvieron que pasar más de 10 años para que la Corte rectificara este criterio. El asunto concreto se dio con motivo de la investigación que se realizó con motivo de la matanza del vado de Aguas Blancas en el estado de Guerrero. En esa ocasión, la Corte realizó una interpretación que da un giro pues consideró que esa "garantía" se encontraba estrechamente vinculada con el respeto a la verdad. En este sentido se sostuvo:

"Tal derecho [el de la información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas... asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vele la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grava a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados"¹⁶.

Como puede apreciarse, en esta decisión la Corte se alejó de la interpretación que consideraba al derecho a la información como exclusivo de los partidos políticos, para darle un sentido más amplio y considerar que su ejercicio concernía a la sociedad. Aún más importante, considera implícitamente que dicho derecho constitúa una garantía individual.

La vía política

En nuestro país, desde hace varias décadas, incluso antes de que se alcanzará el cambio democrático, se habían venido implementando diversos mecanismos de rendición de cuentas. Primero se dieron al interior de la propia administración, a través de los diferentes instrumentos de control administrativo. Posteriormente, ya en pleno cambio de los modelos económicos y político, la mayor fuerza e independencia de los diferentes órganos de poder, junto con la integración de México a los mercados internacionales, hicieron que estos mecanismos se fueran sofisticando y mejorando significativamente. Sin embargo, y a pesar de algunos timidos intentos, faltaba construir un verdadero mecanismo institucional que permitiera la rendición de cuentas directa entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales. Fue sólo después de la elección del 2000 que se dieron las condiciones para el diseño y puesta en operación de este mecanismo (Concha, López Ayllón, y Tacher Epelstein 2004).

Anterior a esta alternancia en el poder, la vida política de nuestro país estaba inmersa en el autoritarismo que marcaba la figura presidencial y el dominio de un solo partido en las estructuras de gobierno (en los tres poderes). Bajo un sistema presidencial como éste, no había lugar para la transparencia, pues se fortalecía un sistema en el que la aplicación de la ley era un asunto discrecional. Un ejemplo es que a pesar de haberse tipificado como delitos cometidos por burócratas, el tráfico de influencias y el ejercicio abusivo de funciones desde el año de 1983, sólo hasta el año de 1991 se persiguieron a los primeros servidores públicos acusados de estos ilícitos.

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX:96, p. 513

Los partidos políticos de oposición centraron más su atención en impulsar la legalidad de las elecciones que la transparencia gubernamental. Sin embargo, durante todo este período hubo intentos por regular el derecho a la información pero el debate se centró en el ejercicio de la libertad de expresión olvidando a la transparencia y la rendición de cuentas. De hecho, en las diversas ocasiones que van de 1977 al 2000 en que se pretendió regular el derecho a la información en la Cámara de Diputados, se terminaban discutiendo aspectos como el acceso equitativo a tiempos de cobertura en medios electrónicos de comunicación a los partidos, la necesaria regulación del gasto publicitario del gobierno o una más amplia vigilancia a los medios de comunicación.

El cambio político y económico también ejerció su influencia sobre la administración pública. Haremos mención de dos reformas ligadas a la transparencia. La primera tuvo lugar con Miguel de la Madrid como resultado de su campaña presidencial por la "renovación moral" y consistió fundamentalmente en la creación en 1982 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que desde 1940 no se legislaba sobre la materia.¹⁷

Por su parte, la reforma que impulsó Ernesto Zedillo estableció un programa de modernización de la administración federal que pretendía lograr la estandarización y la calidad de los servicios públicos, así como de mejorar el diseño del presupuesto a través de la llamada Nueva Estructura Programática. "Esta reforma fue sin lugar a dudas un avance para la transparencia presupuestaria informando sobre el monto y destino del gasto. No obstante, careció del éxito deseado debido a las diferencias entre la Secretaría de Hacienda y la Contraloría para llevarlo adelante"¹⁷.

Además resulta innegable la presión internacional que México recibió para legislara a favor de la transparencia y rendición de cuentas; no sólo fue una presión económica sino también desde la perspectiva de los derechos humanos y la democracia.

BANCO MUNDIAL

A finales del 2000, el Banco Mundial presentó una agenda de desarrollo para México, la cual incluía propuestas para realizar reformas económicas y sociales. El Banco Mundial advirtió que las reformas sólo se podrían lograr "por medio de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente". Así mismo, destacó la idea de un cambio en la relación entre gobierno y sociedad. Donde el primero deberá responder en forma rápida a las fuerzas y exigencias cada vez mayores de democratización (esto es, llegar a ser más eficientes en la rendición de cuentas), globalización (tener procesos transparentes y justos para a trae capital adicional y justicia (corregir los desequilibrios sociales y crear un terreno de participación equitativo.)"¹⁸

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

Concibe a la transparencia como un mecanismo coadyuvante para el desarrollo económico y mejoramiento de la sociedad. Esta institución enfatiza la transparencia en la política económica y en la diseminación de datos concernientes a la política fiscal de los países. Desde 1999, el FMI publicó el Código de Buenas Prácticas y de Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras.

¹⁷ Antonio Xavier López -"La transparencia en México Apuntes para su análisis"

¹⁸ Marco Conceptual IFAI (www.ifai.org.mx)

De acuerdo con el FMI, la transparencia contribuye a reducir la vulnerabilidad ante crisis económicas, activa mecanismos de rendición de cuentas fomenta credibilidad y certidumbre sobre la ejecución de políticas públicas e induce un funcionamiento más eficiente de los mercados financieros¹⁹.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

La OCDE considera que el acceso a la Información pública y la participación en el diseño de las políticas públicas es un aspecto importante para garantizar la gobernanza. "La transparencia en el sector público se ve mejorada cuando existe el escrutinio público con provisiones legales sólidas para el acceso a la información. El fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una inversión que mejora el diseño de las políticas públicas y un elemento central de gobernanza. La inversión en apertura permite a los gobiernos acceder a fuentes de ideas relevantes para las políticas, a información y recursos útiles al momento de la toma de decisiones. La transparencia contribuye a la construcción de confianza pública en el gobierno, incrementando la calidad de la democracia y fortalecimiento de la capacidad cívica"²⁰.

Con la llegada del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República en el 2000 el tema de la transparencia cobró auge y vigencia ya que se convirtió en el vehículo político ideal para marcar los cambios éticos - morales de un gobierno a otro. De esta manera, La Ley Federal de Acceso a la información fue decretada y publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio del 2002.

Así, la expedición de la Ley de Acceso a la Información no fue un hecho aislado sino que se inscribe en un largo proceso de construcción, ligado a la democratización de la sociedad mexicana. La Ley tiene entonces dos grandes implicaciones: Por un lado, establecieron el procedimiento de acceso a la información y con ello se dio efectividad al derecho de acceso a la información que, hasta entonces, pertenecía al mundo de las buenas intenciones. Por otro lado, introdujeron a la transparencia como una nueva política pública.

1.5 EL SURGIMIENTO DE UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN GUERRERO.

Luego del esfuerzo de la federación por garantizar la práctica de la transparencia en el país a través de una Ley Federal, los gobiernos estatales y municipales quedaban al margen de la misma, exentos del escrutinio minucioso de sus propios ciudadanos por cuestiones de autonomía política. Así lo señaló el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA: "Este proceso, sin prejuicio del avance legislativo en materia de acceso a la información que la Ley representa, no adquiere el mismo desarrollo en todo el Estado Mexicano"²¹. Para que la rendición de cuentas sea posible en estos niveles, es necesario que cada uno de los gobiernos estatales decrete su propia ley de acceso a la información que rija en su territorio.

¹⁹ www.imf.org

²⁰ Informe de la Organización para la cooperación y desarrollo económico 2003.

²¹ Comunicado de Prensa PREN/89/03 "Observaciones preliminares del Relator Especial, Eduardo Bertoni, al finalizar su visita oficial a México"

Agosto 26, 2003

Así lo hizo el estado de Guerrero el 29 de septiembre del 2005, cuando la 57 legislatura local aprobó por unanimidad la creación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, la cual entró en vigor en febrero del 2006.

Para que esto ocurriera, se generaron dos momentos detonantes o claves:

1. La transición de gobierno a nivel federal (PRI al PAN)
2. La transición de gobierno a nivel estatal (PRI al PRD)

Primer Momento

Como destacamos arriba, el gobierno federal encabezado por el partido Acción Nacional estaba ansioso por marcar las nuevas pautas de gobierno que lo distinguieran del partido antecesor quien estuvo gobernando por más de 70 años. Una de éstas, producto de la demanda sentida de la población que le dio su voto, era la de constituir un gobierno no corrupto.

La Ley Federal de Acceso a la Información fue la respuesta a esta demanda social. Sin embargo, era necesario que dicha política permeara en el ámbito local, donde la ley no tenía efecto. Consciente de esta limitación, la estrategia panista fue la promoción y/o la propuesta de ley en cada uno de los estados de la República por medio de sus legisladores en cada uno de los Congresos locales.

En Guerrero, la fracción parlamentaria del PAN (integrada tan sólo por cuatro diputados) presentó la propuesta de ley de Transparencia del Estado a la 57 Legislatura del Congreso local el 31 de marzo del 2003. Por la poca fuerza y representatividad política de dicha fracción, la iniciativa no tuvo eco en el Congreso Local y se fue al cajón de pendientes. Sin embargo, el trabajo de *guardabarreras* de los legisladores panistas no cesó: Había que entregar resultados positivos a su dirigencia nacional y, por supuesto, a su Presidente de México.

Cabe señalar que en ese año, el gobernador de Guerrero era René Juárez Cisneros. Su partido, el PRI, tenía el control político del Congreso más no la simpatía de la ciudadanía pues mediante el voto ya le había otorgado diferentes alcaldías al PRD, entre ellas la de Acapulco, el principal municipio de la entidad. Taxco de Alarcón, por su parte, era gobernado por el PAN.

Mediante negociaciones y cabildeos, los diputados panistas sólo lograron contar con el apoyo de un diputado, Heriberto Noriega Cantú, representante y líder del Partido de la Revolución del Sur, pero quien tenía la simpatía y respaldo del gobernador Juárez Cisneros. De hecho, antes de ser diputado local, Noriega Cantú fue el Secretario de Desarrollo Social del gobierno renéjuarista. Habían pasado tan sólo tres meses de la propuesta de ley presentada por el PAN cuando dicho legislador presentó ante el Congreso local su propia iniciativa de ley en junio del 2003. Tampoco tuvo éxito.

Segundo Momento

En 6 de febrero del 2005 la era de gobiernos ininterrumpidos del PRI había concluido. Zeferino Torreblanca Galindo, candidato del PRD a gobernador del estado, ganó las elecciones estatales, mientras los candidatos a diputados por el sol azteca hacían lo propio al conseguir la mayoría de corules en el Congreso local. En abril de ese mismo año Torreblanca Galindo toma posesión como Gobernador Constitucional del estado de Guerrero.

Dentro del discurso político como candidato, Zeferino Torreblanca proponía una administración pública "honesta, eficaz y transparente" y así lo plasmó en su Plan Estatal de Desarrollo meses más tarde.

"Establecer un sistema de gobierno honesto y eficiente que garantice resultados en la operación y aplicación de los recursos con transparencia y cumplimiento con el principio de rendición de cuentas.

*Estrategias y líneas de acción: Informar a la sociedad de forma periódica, oportuna y transparente sobre la aplicación y utilización de recursos públicos federales y estatales."*²²

El periodo constitucional de la 57 legislatura local estaba a punto de concluir (en noviembre del 2005). La fracción parlamentaria del PRI derrotada, disminuida y fraccionada había comprendido que lo mejor era allanar el camino del nuevo gobierno estatal. Así, el pleno del Congreso local aprobó leyes rezagadas, entre ellas la ley de acceso a la información pública, como parte de sus últimas acciones legislativas.

Sin embargo, no hay que restarle méritos a la fracción parlamentaria del PAN como defensora y oferente de una ley de transparencia para el estado. Cabe señalar que, dentro de los integrantes de la Comisión de Justicia (encargada de analizar la propuesta de ley) se encontraba el líder de los diputados panistas Max Tejeda quien seguramente impulsó desde adentro la aprobación de la ley.

Así, el 29 de septiembre del 2005 se votó por unanimidad en el pleno del Congreso local la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero. De esta manera, la entidad se convertiría en el número 26 del país en contar con una legislación propia en materia de transparencia.

Sin duda alguna, el proceso de agenda de la Política de Transparencia en Guerrero fue *siu generis*. No partió de un conflicto social; Tampoco arribó directamente a la Agenda de Gobierno ²³. Si habrá que ubicarla, podemos afirmar que dicho problema fue producto de una Agenda Sistémica²⁴, concretamente de la agenda legislativa del Congreso Local en Guerrero.

"Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita tres requisitos: Que sea objeto de atención amplia o al menos amplio conocimiento público, que buena parte del público considere que se

²² PLAN ESTATAL DE DESARROLLO Gobierno del Estado de Guerrero 2005 - 2011. APARTADO 4.2.4.2. Pag. 66

²³ "Por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción" (LUIS F. AGUILAR. Estudio Introductorio "Proceso de agenda")

²⁴ La Agenda Sistémica "está integrada por los asuntos que miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente" (COBB Y ELDER)

requiere de algún tipo de acción y que, a los ojos de los miembros de la comunidad, la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental”²⁵

Siguiendo esta cita de Cobb y Elder, el planteamiento de una política de transparencia en Guerrero, se mantuvo al margen de la sociedad. Si bien la ciudadanía ya había conocido el concepto de transparencia y entendido por lo menos en la generalidad sus alcances con lo realizado por la federación, este problema se encontraba fuera del contexto social de la comunidad guerrerense. Sin embargo, sí existía (y existe) la percepción de que el gobierno es corrupto y que por lo tanto, hay que acabar con este mal (causal del problema)²⁶.

Los acuerdos y negociaciones que se dan para que un problema público sea contemplado en la agenda de gobierno sucedieron tan solo al interior del Congreso Local. Escenario poco usual de donde emane una política pública. Si bien se apelaba a defender los intereses de una colectividad al defender el derecho de la información, lo cierto es que los intereses y necesidades en torno a este problema público fueron esencialmente políticos y sectoriales.

Aquí no valió la hipótesis de que “cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido la cuestión, mayor será la probabilidad de que presione al gobierno y lo coloque en la agenda formal” (Luis Aguilar, 2006). Posiblemente la ley de Acceso a la información en Guerrero hubiera sido aprobada con mayor rapidez si la fracción parlamentaria del PAN hubiera buscado el apoyo de otros actores sociales y no limitarse a presentarlo en el ámbito de su competencia.

Hubo discrepancias entre la agenda del PAN y la agenda de gobierno de René Juárez Cisneros. Sin embargo, a unos meses de concluir su mandato, poco importó la agenda institucional y el poder legislativo le dio impulso a la política al aprobar vía fast track la ley que la respaldaba. Por lo que de inmediato formó parte de la agenda del nuevo gobierno estatal al instrumentar los modos, objetivos, formular las opciones de acción y destinarle recursos públicos para su implementación.

Por lo tanto, paradójicamente, la gestación de la política de transparencia en el estado de Guerrero, ha sido de las más intransparentes que se han desarrollado en la entidad.

²⁵ COPP Y ELDER - “Participación en la Política Americana: La dinámica de la construcción de la agenda”

²⁶ Según el índice de Corrupción y buen gobierno de Transparencia Mexicana, A.C., el estado de Guerrero ocupa el tercer lugar en mayor percepción de corrupción en sus instituciones de gobierno. www.revistainterforum.com

CAPÍTULO II

“De la ley a la práctica”

2.1 ALCANCES Y LIMITES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO Y DE LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS GENERALES PARA LA CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS.

Con la aprobación por unanimidad del Congreso Local de la Ley de Acceso a la Información de la entidad, se marcó un *parte aguas* en la administración pública estatal ya que con el derecho legal de acceder a la información pública, el gobierno de Guerrero tendría que operar de manera diferente para dar cumplimiento a la normatividad. Es decir, la ley de transparencia no sólo trata de permitir el acceso a la información que recaban y producen las entidades públicas, sino que modifican su funcionamiento.

El propósito de este apartado es de analizar qué es lo que establece esta normatividad para garantizar el acceso a la información así como las formas de clasificar los archivos de los sujetos obligados. Esto nos permitirá revisar posteriormente la manera en que este marco ha incidido en el diseño, apertura y operación de las organizaciones formales encargadas de la política de transparencia así como en la información pública de los programas sociales, específicamente de Pensión Guerrero.

A) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.

Una ley de transparencia aceptable, según las instituciones federales como el IFAI u organismos no gubernamentales como Transparencia Mexicana, tiene un conjunto de normas para garantizar que efectivamente los ciudadanos puedan acceder a la información pública así como los mecanismos para sancionar a los funcionarios que no rinden cuentas, al menos en términos de la información que manejan.

La ley de acceso a la información en Guerrero tiene escasos tres años de haberse decretado. El presente análisis de la ley guerrerense en materia de transparencia, se basa en un documento publicado por el Instituto Federal de Acceso a la Información bajo el título “Estudio comparativo de las leyes de acceso a la información pública” editado en febrero del 2007²⁷. Si bien dicho documento solo refleja el contenido de las diversas leyes estatales sin emitir juicio o valoración alguna, su desglose esquematizado nos permitirá hacer nuestras propias reflexiones sobre el contenido de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero. Así, de las 18 categorías presentadas por el IFAI consideraremos siete, las cuales han sido modificadas en forma, más no en fondo, para un mejor análisis de ley guerrerense en lo particular.

²⁷ Se trata de un documento que compara las leyes estatales, “a partir de categorías de análisis previamente definidas, con el fin de contar con un instrumento que revele los alcances características, componentes, mecanismos, condiciones, límites y circunstancias que conforman el panorama nacional que prevalece para el ejercicio del derecho a la información en nuestro país” (Del Objeto de estudio del citado documento).

1. Datos Generales:

Denominación oficial: Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero
Número 568
Promulgación: 29 de septiembre del 2005
Fecha de publicación: 14 de octubre del 2005
Vigencia de la ley: A partir del 11 de febrero del 2006
Ejercicio del derecho: Desde el 11 de junio del 2006
Total de artículos: 66 más 7 artículos transitorios.

2. Aspectos que regula la ley:

Cuadro 1	
ASPECTOS	ARTÍCULOS
Transparencia	Artículos 1, 2, 3, 5; Capítulo II (artículos: 8.9 y 10)
Acceso a la información	Artículos 1, 2, 3, 4; Capítulo V (artículos 23, 24 y 25); del 41 al 47.
Protección de datos personales	Artículos 16 y 17; Capítulo IV (artículos del 18 al 22).
Responsabilidades y sanciones	Título quinto, capítulo único (artcs. 63, 64, 65 y 66)

Fuente: Elaboración propia

Es de destacar que a lo largo de toda la ley no se menciona la palabra *transparencia* mucho menos se hace una definición como tal. Lo que sí encontramos es la definición de *derecho de acceso a la información pública* entendida como "la garantía de cualquier gobernado para solicitar y obtener de los Órganos del estado, determinada información en los términos previstos por el presente ordenamiento, siempre y cuando no se afecten los intereses estatales, los de la sociedad y los derechos de terceros"²⁸

La transparencia la inferimos en la publicidad de la información. Es decir, sobre el carácter público de la información que generen los sujetos obligados señalados por la ley, así como la obligatoriedad que tienen los mismos para poner a disposición de la ciudadanía cierta información pública.

El artículo 5 destaca el favorecer, para la interpretación de la ley, el principio de publicidad de la información. Así mismo, aquel sujeto requerido para otorgar información pública no está obligado por la ley para crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse la solicitud, lo que puede considerarse como el pretexto idóneo y a modo para negar u ocultar la información.

En ese mismo artículo se establece que se sancionará conforme a las leyes competentes a quien haga uso indebido de la información que se le haya entregado previa solicitud. No

²⁸ Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero; Título Primero disposiciones generales, capítulo único, artículo 2

se detalla más al respecto, pero puede interpretarse como un artículo intimidatorio para los usuarios de información pública²⁹.

3. Sujetos obligados

Cuadro 2		Sí	No
Sujeto	Obligado		
Poder Ejecutivo		•	
Poder Legislativo		•	
Poder Judicial		•	
Organismos Autónomos Constitucionales		•	
Ayuntamientos		•	
Partidos Políticos			•
Empresas Paraestatales		•	
Empresas Paramunicipales		•	
Instancias que manejan recursos públicos			•

Fuente: IFAI

La ley obliga a los tres poderes y a sus instancias correspondientes, así como a los ayuntamientos a tener apertura de información. Por otra parte exime de esta obligación a los partidos políticos y a las organizaciones que manejan recursos públicos ya que no los considera como sujetos obligados.

En el caso de los partidos políticos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación argumenta que estos se mueven en dos espacios jurídicos: el local y federal. Por lo tanto, las autoridades locales no pueden sancionarlos por sus actividades o su financiamiento federal, mientras que la autoridad federal no puede sancionarlos, a su vez, cuando los dineros provengan del ámbito local³⁰. Sin embargo, la LAIPEG establece como información pública los gastos de campaña de los partidos políticos reportados al Instituto Estatal Electoral.

Las organizaciones sociales o civiles, así como sindicatos registrados en territorio guerrerense que reciben recursos públicos, deberían estar sujetos a informar públicamente sobre dichos recursos por lo menos tal y como se establece en la mayoría de las legislaturas estatales³¹.

²⁹ Algunas leyes del mundo sancionan a periodistas o a quienes utilizan la información con fines sensacionalistas. Por otra parte, en la propuesta de ley federal en la materia que impulsa el IFAI se pretende dar el derecho a los sujetos obligados a rechazar solicitudes "frívolas" sin determinar qué sería lo frívolo, limitando así el derecho a la información por simple discrecionalidad. De ser aprobado sería un retroceso en la política de transparencia.

³⁰ Para el desarrollo más amplio de esta idea ver: Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica, México 2003.

³¹ El estudio comparativo de las leyes estatales realizado por el IFAI (2007) señala que tan sólo 8 leyes en materia de acceso a la información no señalan como sujetos obligados a instancias que manejan recursos públicos, mientras que 25 sí las consideran.

4. Clasificación de la información

Cuadro 3

Tipo	Descripción	Actualización	Artículos
Información pública	La información contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.	Si exige la ley	3, 8, 9 y 10
Información reservada	La información expresamente clasificada como tal, mediante el acuerdo del Titular de cada uno de los sujetos obligados.	Elaboración semestral de un índice de los expedientes clasificados como reservados	11, 12, 13, 14 y 15
Información confidencial	La información entregada con tal carácter por los particulares a los entes públicos, así como los datos personales que requieren del consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de la ley de acceso a la información.	Sólo en caso de ser necesario	16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22

Instancia que clasifica la información: El titular del Sujeto Obligado

Periodo de reserva: 12 años

Ampliación de la reserva: Si contempla, pero no especifica duración de la misma.

En el artículo 10 de la LAIPEG se marca que los sujetos obligados deben realizar actualizaciones periódicas de la información pública que manejen así como de la información que por oficio deben publicar en sus páginas web o por otros medios.

El periodo de reserva se encuentra en el promedio que señalan otras leyes estatales. Sin embargo, no establece el periodo máximo de ampliación, lo que puede ser utilizado por el ente público para que, una vez que haya concluido el plazo de reserva de la información, pida una ampliación pero indefinida en detrimento del derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

Por otra parte, la LAIPEG otorga a los titulares de los sujetos obligados la facultad para clasificar la información de acuerdo a la definición que la propia ley marca y a los lineamientos expedidos por la Comisión para el Acceso a la Información pública del estado de Guerrero.

5. Información pública obligatoria

Cuadro 4

Información pública obligatoria	Sí	No
Estructura orgánica	•	
Facultades de las unidades administrativas		•
Directorio de servidores públicos	•	
Remuneración mensual por puesto		•

Información pública obligatoria	Sí	No
Domicilio de los sujetos obligados	•	
Marco normativo de cada sujeto obligado	•	
Metas y objetivos de unidades administrativas	•	
Servicios que ofrecen	•	
Trámites, requisitos y formatos	•	•
Informes de actividades que rinden	•	
Resultados de auditorías	•	
Diseño, ejecución, montos y criterios de acceso a programas sociales.	•	
Entrega de recursos, destinatario y uso.		•
Las cuentas públicas, estados financieros y balances	•	
Permisos, concesiones, licencias, contratos y licitaciones	•	
Mecanismos de participación ciudadana		•
Aplicación de fondos especiales auxiliares		•
Controversias entre los poderes públicos		•
Iniciativas presentadas al Congreso y sus dictámenes	•	
Acuerdos, reglamentos, minutas y circulares administrativas	•	
Índice de información reservada		•

Fuente: Elaboración propia con base a estudio comparativo de leyes realizado por el IFAI

El listado de la información pública obligatoria es incompleto. Resalta el hecho que en ella faltan las remuneraciones de los servidores públicos las cuales es el tipo de información más recurrente que interesa a la ciudadanía. En el mismo tenor, es ilógico que en el listado tampoco aparezca como información pública obligatoria los índices de los documentos clasificados como reservados que generen y actualicen los sujetos obligados.

Cabe destacar también que la ley especifica como información pública obligatoria toda aquella relacionada con los programas de subsidio (como lo es Pensión Guerrero) como son: el diseño, ejecución, montos asignados, padrones de beneficiarios de los programas sociales y criterios de accesibilidad.

En la ley encontramos una incongruencia en torno a la publicación de recursos públicos. Ya que mientras en el listado de información obligatoria se encuentra el rubro de presupuestos, el artículo 12 establece que la información de los recursos públicos se proveerá tan sólo apegada a los términos del artículo 107, fracción II de la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero y en la Ley de Fiscalización.

Por otra parte, si bien la LAIPEG habla de una "sistematización" y "actualización" de la información para facilitar el acceso a la misma, no establece de qué manera hacerlo, dejándole la responsabilidad al órgano garante del cumplimiento de acceso a la información.

6. Solicitud de información

Cuadro 5

Instancia de atención	Características de la solicitud	Requisitos establecidos	Costos por entrega de información
Sujetos obligados a través de sus unidades administrativas	<ul style="list-style-type: none"> a) Presentar por escrito b) Presentar en la dependencia c) Tiempo de respuesta a la solicitud: 15 días d) Ampliación de la respuesta: 15 días 	<ul style="list-style-type: none"> a) Datos generales del solicitante. b) Dirección para notificación c) Descripción de la información solicitada d) Especificar medio de preferencia para recibir la información e) Copia de identificación oficial 	<ul style="list-style-type: none"> a) Si considerado b) Costo de envío considerado. c) El cobro de derechos de reproducción está sujeto a lo que disponga la Ley de Hacienda del estado.

En este punto destacamos que el acceso a la información en Guerrero tiene un costo. Por lo menos, el costo de reproducción y envío de la documentación requerida al solicitante. Así, desde la normatividad queda claro una discrecionalidad del derecho de acceso a la información, ya que sólo podrán acceder a ella quienes tengan los recursos económicos para pagar el costo. Cabe señalar que en la reciente reforma al Artículo 6º Constitucional se pretende la gratuidad total en el proceso de solicitud de información pública, por lo que esta situación tendría que modificarse.

7. Queja, Reconsideración y Recurso de Revisión de la solicitud de información

Cuadro 6

Nombre del recurso	Definición	Características	Requisitos
Queja	Manifestación de inconformidad del ciudadano ante el incumplimiento del sujeto obligado con alguna de las disposiciones de la ley.	<ul style="list-style-type: none"> a) Presentada ante la CAIPEGRO b) Plazo para presentarla: 3 días hábiles c) Tiempo de respuesta: 6 días hábiles. d) No establece ampliación del plazo 	<ul style="list-style-type: none"> a) Presentar formalmente sencillamente y cuando ratiфикue después por escrito o por comparecencia. b) Presentar sólo por escrito c) No se establece si se tiene que proporcionar otros datos como los generales del quejoso, identificación, etc.
Recurso de reconsideración	Impugnación que hace el ciudadano ante la negativa del sujeto obligado a proporcionar información o cuando esta sea ambigua, parcial u obscura.	<ul style="list-style-type: none"> a) Se presenta al titular del sujeto obligado. b) Plazo para presentarlo: 5 días hábiles. c) Tiempo de respuesta: 10 días hábiles. d) No se establece ampliación del plazo 	<ul style="list-style-type: none"> a) Presentar por escrito b) Nombre del ciudadano c) Señalar domicilio para notificaciones d) Incluir firma autógrafa e) Presentar copia de la resolución f) Precisar acto u omisión g) Aportar pruebas documentales
Recurso de revisión	Recurso sólo para impugnar las resoluciones emitidas por el titular del Sujeto Obligado y presentado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> a) Presentada al titular del sujeto obligado para su remisión al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado b) Plazo para interponerlo: 5 días hábiles c) Tiempo de respuesta: 8 días hábiles d) No establece Plazo fijo. 	NO ESTABLECE LOS REQUISITOS PARA PRESENTARLO NI LAS FORMAS.

Para la interposición de la queja, el ciudadano tiene escasos tres días para presentarla a partir de haber recibido la notificación de negativa del sujeto requerido. El problema es que se da por hecho que habrá una respuesta (negativa en este caso) del organismo público que recepcionó la solicitud y no se considera la falta de la misma en los plazos

establecidos. Esto no tendría mayor importancia, sino es por el detalle de que al caducar el plazo, el ciudadano pierde el derecho de continuar con el proceso para tener al fin la información solicitada.

Además, las condiciones para presentar cualquier tipo de recursos son ambiguas, dispersas, incluso inexistentes; lo que complica al ciudadano hacer uso de estos derechos de inconformidad.

En resumen, afirmamos que si bien la LAIPEG cumple en lo general con proveer las bases para la generación y desarrollo de una política de transparencia en la entidad, tiene algunos puntos negativos que en el momento de la implementación de la política limitaría su evolución. Los puntos negativos son:

- a) Falta de un marco conceptual que aclare la naturaleza y ámbito de la normatividad.
- b) Excluir como sujetos obligados a partidos políticos y organismos sociales que reciban recursos públicos.
- c) Limitante en la publicación de información relacionada con recursos públicos.
- d) Listado de información pública obligatoria incompleta porque presenta la exclusión de diversos rubros sensibles tales como: remuneraciones de funcionarios, índices de información reservada, declaraciones patrimoniales de funcionarios, padrón inmobiliario, entre otros.
- e) Omisión del plazo máximo en la ampliación del periodo de reserva.
- f) El carácter presencial para la tramitación de la solicitud de información ya que no se consideró la orografía del estado ni sus vías de comunicación terrestre.
- g) Tiempos inadecuados para la presentación de los recursos de queja, reconsideración y revisión. Además de la inexistencia de requisitos para interponer el recurso de revisión.

B) Lineamientos y Criterios Generales para la Clasificación y Desclasificación de la información de los Sujetos Obligados y Unidades de Enlace

Otro de los instrumentos normativos fundamentales de la política de transparencia en Guerrero, es el de los Lineamientos y Criterios Generales para la Clasificación y Desclasificación de la información (Lineamientos). En un caso por demás extraño, la normatividad en materia de transparencia en Guerrero cuenta con dos lineamientos para la clasificación y desclasificación de la información: Una es expedida por la Comisión para el Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero (CAIPEGRO) el 7 de julio del 2006; y la segunda es suscrita por el propio Gobernador Zeferino Torreblanca Galindo como herramienta normativa de respaldo a la Coordinación General de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (la Coordinación), organismo que él mismo creó el 20 de junio del 2006 cuya estructura y organización analizaremos más adelante.

El objetivo fundamental de ambos documentos es de reglamentar el proceso de clasificación y desclasificación de la información en poder de los sujetos obligados y las unidades de enlace. Así como definir los criterios para considerar qué información corresponde a cada uno de los tipos determinados por la ley: pública, reservada o confidencial.

Lo que a continuación presentaremos es un análisis comparativo de ambos documentos y determinar los pros y contras de que exista una doble reglamentación. De hecho, la más lógica de las fallas es, precisamente la duplicidad de criterios que deberán seguir los entes públicos del estado ante la duplicidad de funciones que hay entre la CAIPEGRO y la Coordinación.

1. Datos Generales

Cuadro 7

Denominación Oficial	Lineamientos para el procedimiento de acceso a la información pública y clasificación y desclasificación de la información de las Unidades de Enlace.	Lineamientos y criterios generales para la clasificación y desclasificación de la información de los Sujetos Obligados.
Expedida por:	Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, Zeferino Torreblanca Galindo	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.
Fecha de expedición o publicación	30 de noviembre del 2006	7 de julio del 2006
Fundamento Legal	Artículo 74, Fracción IV de la Constitución Política del estado; y con fundamento en los artículos 6º y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Guerrero.	Artículos 10, 35 fracción IV y Quinto transitorio de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero; y de los artículos 9, 16 y 23 fracción XII del Reglamento Interior de la CAIPEGRO.
Número Total de lineamientos o disposiciones	39 más 2 transitorios	43 más uno transitorio
Organismo responsable del cumplimiento de los lineamientos	Coordinación General de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero
Entes sujetas a las disposiciones	Unidades de Enlace	Sujetos Obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero

Fuente: Elaboración propia

La figura de Unidad de Enlace no está determinada en la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero. Sin embargo, el Lineamiento expedido por el gobernador, en su apartado segundo define a las Unidades de Enlace como “las unidades administrativas designadas por los sujetos obligados que señala la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero Número 568, para dar trámite a las solicitudes de información”³². Es decir, se le otorga una equivalencia a ambos conceptos aunque no lo son: La unidad administrativa se refiere a un departamento, jefatura, dirección específica de un sujeto obligado que tiene la información requerida; mientras que la Unidad de Enlace es la oficina administrativa de ser el vínculo entre los usuarios en el acceso a la información y el sujeto obligado. *Pecata minuta* que puede aceptarse en la práctica.

2. Disposiciones Generales

Cuadro 8

	Lineamientos para el procedimiento de acceso a la información pública y clasificación y desclasificación de la información de las Unidades de Enlace.	Lineamientos y criterios generales para la clasificación y desclasificación de la información de los Sujetos Obligados.
Objetivos	<p>Establecer los criterios base a los cuales las <u>Unidades de Enlace</u> clasificarán la información como pública, reservada y confidencial; así como su desclasificación y, en su caso, generarán las versiones públicas de los expedientes o documentos que contengas partes reservadas o confidenciales</p>	<p>Establecer los criterios base a los cuales los <u>Sujetos Obligados</u> clasificarán la información como pública, reservada y confidencial; así como su desclasificación y, en su caso, generarán las versiones públicas de los expedientes o documentos que contengas partes reservadas o confidenciales.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de que la CAIPEGRO revise que la clasificación se realiza de manera estricta a las disposiciones de la LAIPEG</p>
Disposiciones Generales claves	<p><i>Tercero:</i> Los titulares de las Unidades de Enlace se coordinarán con la Coordinación General para dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por la LAIPEG y los Lineamientos. Así mismo, serán los responsables de remitir a la Coordinación General los proyectos de respuesta con la información pública que obre en los archivos de sus respectivas unidades administrativas.</p> <p><i>Cuarto:</i> La información pública del Poder Ejecutivo o que de acuerdo a la LAIPEG no tenga el carácter de reservada o confidencial, será proporcionada por las Unidades de Enlace previa autorización de la Coordinación General, en los términos de los presentes Lineamientos.</p>	<p><i>Tercero:</i> Los sujetos obligados podrán expedir y proponer a la comisión los criterios específicos de clasificación, desclasificación y resguardo de la información clasificada como reservada y confidencial, que sean aplicable y enriquezcan las disposiciones establecidas en la LAIPEG, en sus respectivos reglamentos y en los Lineamientos que emita la CAIPEGRO.</p> <p><i>Cuarto:</i> Para clasificar la información como reservada o confidencial, los titulares de los sujetos obligados deberán atender lo dispuesto por el Título Segundo, capítulos III y IV de la LAIPEG.</p>

Fuente Elaboración propia

³² “Lineamientos para el procedimiento de Acceso a la Información Pública y clasificación y desclasificación de la información en las unidades de enlace”. Documento otorgado por la Coordinación de Acceso a la Información del estado de Guerrero

Mientras en los lineamientos expedidos por el gobernador se le faculta a la Coordinación de coordinar y autorizar la entrega de la información que proporcionen las Unidades de Enlace; los Lineamientos de la CAIPEGRO es más flexible al dar la oportunidad a los sujetos obligados a expedir y proponer a la comisión los criterios para la clasificación, desclasificación y resguardo de la información; siempre y cuando se apeguen a las disposiciones de la LAIPEG. Así, al no haber un criterio en común se generarán una diversidad de formas de organizar la información de acuerdo al número de dependencias. Con los lineamientos del gobernador hay un centralismo administrativo en torno a la proceso de acceso a la información: Todo pasa por las oficinas de la Coordinación. Por su parte, el actuar de la CAIPEGRO es débil pues no asume su función de vigilancia en la clasificación de información que la ley marca.

3. Atribuciones

Las atribuciones dadas por sus propios Lineamientos tanto para la Coordinación General de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero como para la Comisión de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero son las siguientes:

Cuadro 9

<u>Atribuciones que los Lineamientos para el procedimiento de acceso a la información pública y clasificación y desclasificación de la información de las Unidades de Enlace otorga a la COORDINACIÓN</u>	<u>Atribuciones que los Lineamientos y criterios generales para la clasificación y desclasificación de la información de los Sujetos Obligados otorga a la CAIPEGRO</u>
1. Coordinar a las unidades de enlace 2. Recibir y revisar las respuestas a las solicitudes de información. 3. Autorizar la entrega de información que hagan las unidades de enlace al ciudadano solicitante. 4. Determinar la manera en que se deberán elaborarse las versiones públicas de los documentos con secciones de información reservada o confidencial en los casos no previstos en los Lineamientos.	1. Revisar estrictamente la clasificación de la información que hagan los sujetos obligados. 2. Acceso a la información reservada para verificar su debida clasificación o la procedencia de otorgar su acceso. 3. Desclasificar de documentos. 4. Conceder ampliación del periodo de reserva al sujeto obligado que lo solicite.

Fuente: Elaboración propia

La Coordinación tiene atribuciones no sólo de coordinación sino también de control y dirección de procedimiento sobre las llamadas Unidades de Enlace. Por su parte, la CAIPEGRO tiene atribuciones meramente de supervisión, dando libertad sobre el proceso de clasificación a los entes obligados. Si bien ley solo faculta a la CAIPEGRO para desclasificar documentos y conceder la ampliación del periodo de reserva, es evidente que con el control férreo que ejerce la Coordinación sobre las unidades de enlace dichas facultades las ejerce en la práctica.

4. Obligaciones

En este apartado analizaremos las obligaciones que tienen los entes públicos ante los dos lineamientos vigentes. Recordemos que las obligaciones recaen para las Unidades de Enlace en el caso de los Lineamientos emitidos por el gobernador; mientras que el Sujeto obligado es el responsable del cumplir con los Lineamientos emitidos por la CAIPEGRO.

Cuadro 10

Obligaciones	Lineamientos emitidos por el gobernador	Lineamientos emitidos por la CAIPEGRO
Coordinación con la Coordinación General de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero	sí	no
Clasificación de la información	sí por acuerdo	sí cada sujeto
Proporcionar información pública del Poder Ejecutivo	sí*	no considerado
Expedir y proponer criterios para la clasificación y desclasificación de información.	no	sí
Elaborar un programa para facilitar la obtención de información y medidas de organización de archivos	sí	no
Llevar registro de los trámites que realizan	sí	no
Elaborar catálogo general de la información que obre en su poder.	sí	no
Fundamentar la clasificación de la información	sí	sí
Establecer el periodo de reserva	sí*	sí
Solicitar a la CAIPEGRO la ampliación del periodo de reserva	sí	sí
Señalar expediente y documentos que contengan partes o secciones con información reservada y/o confidencial.	sí	sí
Elaborar las versiones públicas de los documentos con partes o secciones con información pública y/o confidencial	sí*	sí
Elaborar y actualizar índice temático de los expedientes clasificados como reservados.	sí trimestralmente	sí semestralmente
Tener registro de los servidores públicos que tengan acceso a los documentos con información confidencial y/o reservada.	sí	sí
Desclasificación de documentos	sí*	sí
Adoptar medidas para proteger la información contra riesgos de pérdidas o daños.	sí	sí
Elaborar proyecto de respuesta ante la solicitud de información.		
Fundamentar respuesta en caso de negativa.	sí	no
Podrán prorrogar respuesta hasta por 15 días hábiles	sí	no lo contempla
Responsable de subir información de oficio a la página de internet del gobierno del estado	sí	no

Fuente: Elaboración propia

* Previa notificación y/o autorización de la Coordinación

Es interesante observar que los lineamientos expedidos por la CAIPEGRO son laxos en comparación con los del gobernador. De tal suerte que los sujetos obligados tienen la libertad de crear o no un catálogo general de su información, llevar o no un registro de los trámites que realizan o incluso hasta negarse a fundamentar sus respuestas. Aspectos que son de relevancia en la práctica de la transparencia.

Los Lineamientos emitidos por el gobierno del estado no solamente contemplan los criterios para clasificar y desclasificar la información, sino que además incluye el protocolo a seguir durante el proceso de tramitación de la solicitud de información; desde su recepción, búsqueda de la información así como la respuesta. Son pues lineamientos más completos y estrictos administrativamente hablando.

Por su parte, la CAIPEGRO establece los lineamientos y criterios de clasificación y desclasificación de la información; pero no está facultada para intervenir directamente en la organización de la información que el sujeto obligado haga. Es decir, está imposibilitada de emitir normas sobre el manejo de archivos. En este caso, estamos hablando de un organismo débil que únicamente está destinado a salvaguardar el derecho de acceso, pero sin influencia alguna en la forma en que se produce, procesa y organiza la información que finalmente se pone a disposición de los ciudadanos.

Un órgano de acceso a la información fuerte, no sólo debe tener la capacidad para establecer los procedimientos de acceso a la información que los entes públicos estatales deben acatar; sino también tener la facultad para emitir normas sobre el manejo de los archivos. Lo anterior afectaría a la organización interna de cada sujeto obligado así como también impactaría en la forma en que estos administren su información.

Mientras tanto, la Coordinación si ejerce cierto control en materia de archivos y de organización de la información ante las unidades de enlace del poder ejecutivo.

El manejo de los archivos es la materia prima en la que se apoya prácticamente todo el derecho de acceso a la información pública. Por lo tanto, es de resaltar la incapacidad del órgano garante de ese derecho para dictar las normas sobre esta materia. Si no hay criterios comunes para producir, organizar y conservar la información de los sujetos obligados en Guerrero ¿cómo se puede garantizar su acceso? Por desgracia, no es un mal exclusivo de la ley guerrerense³³.

2.2 EL CONSEJO PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS ORGANIZACIONAL.

A) ANTECEDENTES

El 29 de septiembre del 2005, el pleno de la 56 Legislatura local del estado de Guerrero aprobó por unanimidad la iniciativa de la Ley de Acceso a la Información Pública del

³³ Según el documento *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública 2007*, publicado por el IFAI, tan solo 12 entidades federativas contemplan en sus leyes de transparencia y acceso a la información el facultar a sus órganos de acceso a la información emitir normas sobre el manejo de archivos

Estado de Guerrero número 568 (LAIPEG), y el 14 de octubre del 2005 fue publicada la iniciativa de ley en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

El 14 de febrero del 2006 el pleno del Congreso del estado tomó protesta de ley a los comisionados que fueron elegidos: Ernesto Araujo Carranza (abogado), María Antonia Cárcamo Cortez (periodista) y Marcos Ignacio Cueva González (contador público), quienes integran a la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (CAIPEGRO), la cual se instaló de manera formal el 31 de marzo del 2006 en la capital del estado. En la sesión ordinaria de la CAIPEGRO del 7 de marzo se designó a su presidente.

La Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (CAIPEGRO) es un organismo descentralizado, no sectorizado con autonomía operativa, presupuestaria, patrimonial y de decisión. La CAIPEGRO es el órgano encargado de vigilar que el derecho a la información sea acatada por los sujetos obligados como son el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, órganos públicos autónomos y sus dependencias.

B) OBJETIVO

El objetivo de la CAIPEGRO es vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones legales en materia de acceso a la información, así como promover, difundir e investigar el ejercicio del derecho de acceso a la información, establecer las normas de operación, los criterios y lineamientos que garantizan el debido ejercicio del derecho y la protección de los datos personales.

Como misión CAIPEGRO debe vigilar y promover el derecho a la información pública con la máxima transparencia, objetividad y oportunidad garantizando a la ciudadanía en general el libre ejercicio de su derecho a la información, observando además la protección de datos personales conforme a la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.

La proyección a futuro es consolidar a CAIPEGRO ante la ciudadanía guerrerense como el órgano autónomo vigilante y garante de su derecho a la información pública la cual genera los indicadores de desarrollo y crecimiento del Estado a través del logro y de la concientización en la sociedad; también de la importancia de contar con la información pública para generar juicios objetivos y claros del desempeño de las funciones de gobierno.

C) MARCO NORMATIVO

La Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero se crea con base a la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero número 568, que se publicó el día 14 de octubre del año 2005 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 83 que entró en vigor a los 120 días después de su publicación.

En el artículo segundo transitorio de la LAIPEG se establece que para el correcto funcionamiento de la CAIPEGRO, ésta deberá diseñar y expedir su reglamento interno dentro de los 60 días siguientes al nombramiento de los comisionados, así como establecer las normas, criterios y lineamientos para el ejercicio del derecho a la información. Dicho reglamento fue publicado el día martes 18 de abril del año 2006 en el

periódico oficial del Gobierno del Estado número 31, el cual consta de 10 capítulos, 41 artículos y 6 transitorios, documento donde se establece la estructura orgánica y funcional de esta institución.

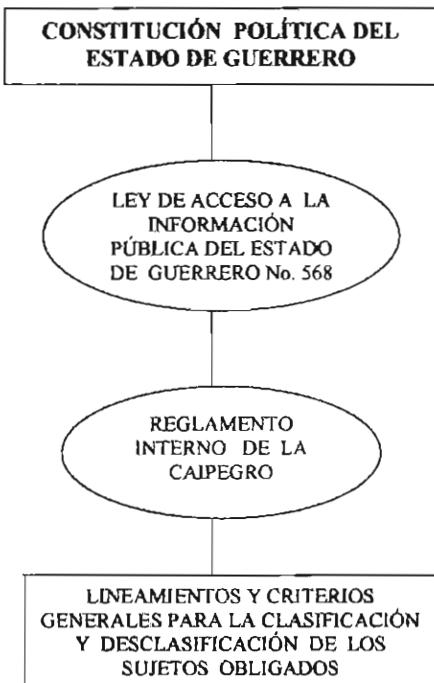
Para la elaboración del reglamento interno, los comisionados revisaron diversas leyes y reglamentos homólogos como los del Estado de México, Sinaloa, Morelos y del Distrito Federal.

"No se tomó ninguno específico como modelo. Fuimos retomando los artículos más facultables para nuestra comisión"³⁴

Por su parte los lineamientos y criterios para la clasificación y desclasificación de la información de los Sujetos Obligados se elaboraron en mayo y fueron publicados el día 7 de julio del año 2006 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero número 54. Están conformados por 4 capítulos, 43 artículos y 1 transitorio. Esto con la finalidad de contar con los instrumentos que señale los mecanismos relacionados con la clasificación y desclasificación de la información, los plazos de reserva y de la protección de los datos personales en posesión de los Sujetos Obligados.

"Para la creación de los lineamientos se hizo un comparativo de otros lineamientos como los del IFAI o el de Sinaloa y Michoacán y los adecuamos a nuestra ley"³⁵

Gráfica 2
Marco Normativo



³⁴ Declaración hecha en entrevista por Hipólito Mendoza Urbano, Coordinador Jurídico de CAIPEGRO

³⁵ Idem

D) FUNCIONES

Las funciones de la CAIPEGRO están asentadas en el Capítulo III, artículo 35 de la Ley de Acceso a la Información del Estado de Guerrero y son las siguientes:

I. Vigilar el cumplimiento de la ley en la materia

Observación: Ante la generalidad de esta función al no establecer la ley los mecanismos específicos para llevarla a cabo, la CAIPEGRO bien pudo instrumentar una serie de acciones que le permitieran una estrecha vigilancia tales como evaluaciones y supervisiones directas a los sujetos obligados.

Sin embargo, al hacer la revisión de los dos informes anuales de actividades de la CAIPEGRO encontramos que la *vigilancia* comprende la discusión y resolución en el pleno de los recursos de queja y de revisión que interpusieron los ciudadanos por no recibir la atención o información solicitada por parte de los sujetos obligados; así como requerir los informes anuales de los entes públicos.

II. Garantizar el debido ejercicio del derecho y la protección de los datos personales

Observación: En el Título Segundo, Capítulo IV, artículos del 18 al 22 se exponen la normatividad en torno a la protección de datos personales, acción que recae directamente en los sujetos obligados. La CAIPEGRO se limita a que se cumplan con tales disposiciones, pero nuevamente sin aplicar ninguna herramienta o ejecutar una acción en concreto que dé certeza a tal garantía. Por ejemplo, ¿cómo asegura que los sujetos obligados estén cumpliendo con el criterio trigésimo cuarto que dispone la destrucción de datos personales cuando hayan dejado de ser necesarios para el ente público?

III. Establecer normas de operación, los criterios y lineamientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Observación: La CAIPEGRO no ha elaborado normas de operación. Sólo ha presentado los lineamientos y criterios generales para la clasificación y desclasificación de la información de los sujetos obligados de los cuales ya hablamos en el apartado anterior.

Con esta tercera función, la CAIPEGRO estaría facultada para emitir normas para el adecuado archivo de la información ya que es la base de una apertura eficiente. Sin embargo, la visión de los comisionados ha sido estrecha al respecto.

IV. Determinar los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales que estén en posesión de los Sujetos Obligados.

Observación: Es una función reiterativa de la segunda. En este caso se especifica en qué consiste esa garantía de protección de datos personales establecidos en el punto II. Lo que puede interpretarse como un error normativo.

V. Requerir la rendición de informes en los términos establecidos en la ley y realizar diligencias para mejor proveer.

Observación: La LAIPEG establece en su artículo 38 que “los sujetos obligados deberán presentar a la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero un informe correspondiente al año anterior...”. Dichos informes deben mostrar el número de solicitudes de información presentadas al sujeto obligado, la cantidad de solicitudes procesadas y respondidas, las solicitudes pendientes, entre otros puntos.

Los sujetos obligados tendrán que entregarla a la CAIPEGRO en el mes de marzo. Por los datos que maneja la comisión en su segundo informe, es evidente el poco compromiso por cumplir con tal disposición por parte de los ayuntamientos ya que de los 81 municipios sólo 35 cumplieron con esta obligación. Ante esto, la CAIPEGRO sólo ha comentado:

“Se les ha recordado que tienen la obligación de presentar su informe anual pero no envian nada (...) la comisión no tiene los recursos para andar apurando a los responsables del municipio”³⁶

VI. Vigilar que las actividades de los sujetos obligados se desarrollem con apego a esta ley y cumplan con las obligaciones de acceso a la información a las que están sujetos.

Observación: Nuevamente nos encontramos que en la práctica la CAIPEGRO no cuenta con los mecanismos administrativos eficientes ni completos para ejercer esta atribución. Lo único que ha hecho es la evaluación de las páginas de Internet de los sujetos obligados. Nada más.

“Hemos revisado las páginas de internet de los sujetos obligados para ver si cumplen con el artículo 8 de la ley (información obligatoria)... Es el único mecanismo que tenemos para evaluar”³⁷.

Afirmamos que sus mecanismos son inefficientes porque ni siquiera revisan los informes de los sujetos obligados ya que encontramos, por ejemplo, que el ayuntamiento de Zirándaro de los Chávez reporta 1,321 solicitudes de información en un año ¿Cómo es posible? La respuesta al elevado número es que el ayuntamiento está reportando el número total de trámites que se realizaron en sus diferentes dependencias, como por ejemplo: otorgamiento de licencias, permisos, etcétera³⁸. Lo que manifiesta un total desconocimiento de la política de transparencia y la aplicación correcta de la ley en la materia. La responsabilidad no es toda del municipio sino también del organismo garante pues se supone que parte de sus responsabilidades implícitas son orientar, capacitar, asesorar a los sujetos obligados. Sin embargo, la CAIPEGRO no lo ha entendido así.

VII. Conocer y resolver el recurso de revisión que se interponga en contra del Dictamen que limite o niegue el Acceso a la Información emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

Observación: Hasta el momento, ninguna solicitud de información ha llegado a esa instancia.

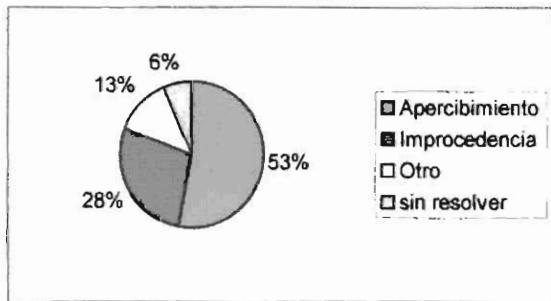
³⁶ Declaración hecha en entrevista a Lic. Hipólito Mendoza Urbano, Coordinador Jurídico Consultivo de la CAIPEGRO.

³⁷ Idem

³⁸ Contamos con el informe entregado por el Ayuntamiento de Zirándaro vía solicitud de información presentada a la CAIPEGRO

VII. Resolver sobre las quejas presentadas en relación al incumplimiento de la presente Ley.

Observación: En el periodo que comprende del 2007 al 2008, la CAIPEGRO recibió 47 escritos de queja, los cuales revisó y discutió en sesiones plenarias para emitir una resolución las cuales se representan en el siguiente cuadro³⁹.



Apercibimiento	25
Improcédencia	13
Otro	6
sin resolver	3
Total	47

Con respecto a los recursos improcedentes, destacamos que la CAIPEGRO resolvió así porque estos se interpusieron de manera extemporánea. Es decir, fue más allá de los tres días hábiles que establece la ley. Cuestión, que comentamos arriba, resulta por demás desventajosa para el ciudadano porque el tiempo es insuficiente tomando en cuenta si tiene que trasladarse de su lugar de origen hasta Chilpancingo, capital del estado.

IX. Aplicar los medios de apremio a quien desacate una resolución que recaiga a la queja o a un recurso de los previstos en el Título Cuarto de esta Ley.

Observación: Lo hace, pero se ha limitado al recurso de apercibimiento, no ha aplicado multas.

X. Gestionar y recibir fondos de organismos nacionales e internacionales, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones

Observación: Hasta el momento la CAIPEGRO no lo ha hecho.

XI. Realizar los estudios e investigaciones necesarios para el buen desempeño de sus atribuciones

Observación: Hasta el momento la CAIPEGRO no lo ha hecho.

XII. Organizar seminarios, cursos y talleres que promuevan el conocimiento de la presente Ley y las prerrogativas de las personas, derivadas del derecho de acceso a la información pública y del derecho a la protección de datos personales

³⁹ Datos obtenidos del Segundo Informe de Labores y Resultados 2007 – 2008 de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero

Observación: Esta es la función a la que la CAIPEGRO invierte mayores recursos humanos y económicos.

"Es a través de cursos de capacitación y sensibilización como hacemos que los sujetos obligados entren al área de la transparencia en sus acciones (...) Los comisionados personalmente o el secretario ejecutivo son los encargados de impartirlos"⁴⁰.

Los cursos y seminarios son la única vía o vínculo que la CAIPEGRO ha establecido no sólo con los sujetos obligados sino con la ciudadanía.

XIII. Elaborar y publicar manuales, estudios e investigaciones para socializar y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley y el objeto de la Comisión.

Observación: Hasta el momento la CAIPEGRO no lo ha hecho.

XIV. Elaborar su presupuesto anual y someterlo a la consideración del Congreso del Estado por las vías y formas reglamentarias vigentes

Observación: Por supuesto que lo hace en tiempo y forma como las demás funciones que restan.

XV. Expedir su reglamento interior y demás normas internas de funcionamiento

XVI. Designar a los servidores públicos a su cargo

XVII. Rendir un informe anual de labores en el mes de abril de cada año al Congreso del Estado

XVIII. Presentar en términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero, los Informes del ejercicio de sus recursos presupuestales;

Y una atribución más que no está en el artículo 35 pero sí la considera en el apartado de "Responsabilidades y sanciones" es la de aplicar apercibimientos⁴¹ y multas equivalentes de uno a 50 salarios mínimo vigente en el estado a quien desacate una resolución.

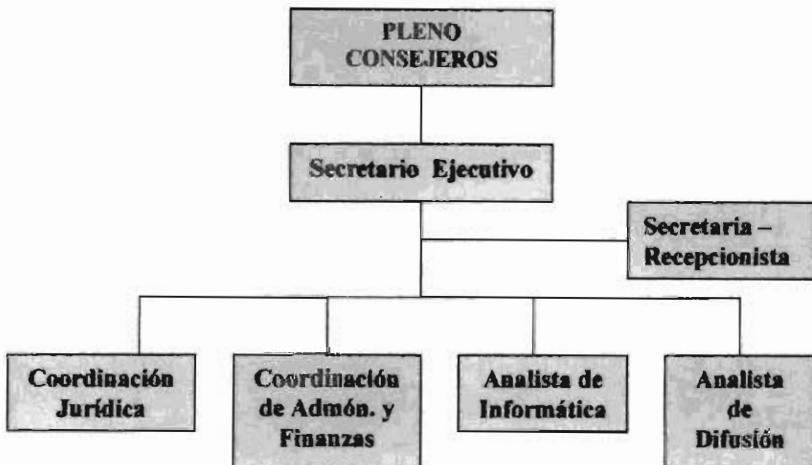
Las funciones de la CAIPEGRO son claras y la dotan de atribuciones generales para actuar en torno al cumplimiento de la LAIPEG. Sin embargo, los mecanismos instrumentados por el organismo para desarrollar dichas funciones no han sido del todo efectivas. El pleno de la comisión tiene una actitud pasiva, lo cual analizaremos en concreto en los puntos siguientes.

⁴⁰ Declaración hecha en entrevista a Lic. Hipólito Mendoza Urbano. Coordinador Jurídico Consultivo de la CAIPEGRO

⁴¹ Corrección disciplinaria que consiste en anotar una infracción al culpable y en caso de que se repita dará lugar a una sanción más grave (En Diccionario Jurídico www.lexjuridica.com)

E) ORGANIGRAMA

Gráfica No. 3



Actualmente la CAIPEGRO cuenta con una plantilla de nueve personas, la cual comprende a los tres comisionados, el secretario ejecutivo, dos coordinadores de área, dos analistas y una secretaria de apoyo. Este esquema representa tan sólo el 29% del organigrama autorizado por ley.

El organigrama original contempla una secretaría de acuerdos, y tres coordinaciones más: la de Promoción, vinculación, capacitación para la cultura del acceso a la información pública; Protección de datos personales y clasificación de información; delegaciones o módulos.

En entrevista, los representantes de la CAIPEGRO expresaron que no habían cubierto las plazas faltantes debido al bajo presupuesto; pero que hay planes para cubrirlas en el siguiente periodo presupuestal.

La falta de todo el personal contemplado en la ley, puede ser la explicación organizacional para entender el pobre desempeño de la CAIPEGRO ya que por ello no puede cubrir al 100% sus atribuciones.

F) PRESUPUESTO Y RECURSOS

De acuerdo al decreto número 269 publicado el 29 de Diciembre del 2006, el Congreso del Estado autorizó a la CAIPEGRO la cantidad de \$5'250,000 para el ejercicio presupuestal 2007, el cual fue ministrado quincenalmente por la Secretaría de Finanzas y Administración del estado, a través de transferencias bancarias a la Comisión Para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.

Cuadro 10

Descripción	Presupuesto Ejercicio 2006*	Presupuesto Ejercicio 2007*
Servicios Personales	\$ 3, 205, 000	\$ 4,604,333
Materiales y suministros	\$ 21, 711	\$ 101,579
Servicios Generales	\$ 178, 743	\$ 443,117
Bienes muebles e inmuebles	\$ 94,546	\$ 100, 952
Total	\$ 3, 500, 000	\$ 5, 250,000

Fuente: Informes de labores CAIPEGRO

* miles de pesos

Para el 2008, el presupuesto autorizado fue de \$5'720,000, que representa el 25.57% de lo solicitado por la CAIPEGRO (casi 23 millones de pesos), y en comparación con el ejercicio que le antecede, dicho organismo obtuvo un incremento del 8.95% mismo que se ha ejercido de la siguiente forma:

Cuadro 11
Presupuesto ejercido y por ejercer en el 2008

DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO AU- TORIZADO 2008	EJERCIDO ENERO	EJERCIDO FEBRERO	EJERCIDO MARZO	POR EJERCER
SERVICIOS PERSONALES	\$4,850,288	\$321,500	\$321,500	\$321,500	\$3,885,783
MATERIALES Y SUMINISTROS	\$117,962	\$11,948	\$8,115	\$11,710	\$86,189
SERVICIOS GENERALES	\$469,880	\$32,728	\$26,615	\$44,648	\$365,889
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	\$281,875	\$-	\$5,090	\$232,785	\$24,000
TOTAL	\$5,720,000	\$366,176	\$361,320	\$630,643	\$4,361,861

FUENTE: Segundo informe de labores y resultados 2007 – 2008 de la CAIPEGRO

“A nosotros nos presupuestan al principio una cantidad muy baja. Entonces, ni modo, con eso tenemos que trabajar. Ya para el segundo año pudimos presentar nuestro presupuesto y ahí integraros todo lo necesario para la organización funcional y todo lo que costaba todo eso (...) no estamos solicitando un incremento sino es la petición inicial para cubrir todas las áreas (del organismo) que hasta ahorita no nos han cubierto”⁴².

En el caso de tener los recursos solicitados la CAIPGRO los destinaría de la siguiente manera⁴³:

- Operación de INFOMEX
- Cubrir las plazas faltantes del organigrama
- Reforzar área jurídica y de difusión
- Impulsar programas pendientes, principalmente el de difusión del derecho al acceso a la información.

Por lo anterior, la CAIPEGRO justifica que su debilidad es producto de la falta de recursos porque limitan su operación.

⁴² Declaración en entrevista de Ernesto Araujo Carranza, Comisionado de CAIPEGRO.⁴³ En entrevista, la Comisionada Presidenta, María Antonia Cárcamo Cortez, expresó que ese sería el orden de prioridades de la CAIPEGRO en caso de contar con los recursos disponibles.

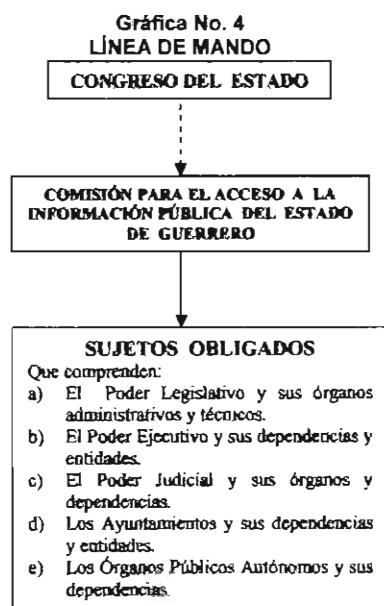
G) DISEÑO ORGANIZACIONAL

1. Líneas de mando

Al ser por ley un organismo autónomo, el pleno de la comisión toma sus decisiones de manera colegiada bajo el principio de igualdad entre sus integrantes.

Según el reglamento interior, el pleno es la autoridad máxima por lo que sus resoluciones son de carácter obligatorio para los comisionados aunque se encuentren ausentes o sean disidentes en el momento de tomarlas. En caso de empate en la votación de decisiones, el Comisionado Presidente tiene voto de calidad.

Como garante y vigilante del cumplimiento de la Ley de Acceso a la información pública del estado, la CAIPEGRO es el órgano rector sobre los sujetos obligados por la misma ley. Dicha rectoría la faculta para realizar evaluaciones a los sujetos obligados, dictar los lineamientos para la clasificación y desclasificación de documentos, hacer recomendaciones, cooperar, coadyuvar, aplicar medios de apremio a los sujetos incumplidos, entre otros.



Si bien el Congreso del estado no interviene en las tomas de decisiones de la CAIPEGRO y en su operación, sí está facultado para recibir y analizar el informe de actividades que por ley debe de presentar la comisión en abril de cada año.

Como hemos visto, pese a las facultades y autoridad que tiene la CAIPEGRO, el pleno ha carecido de visión y actitud para lograr con el cumplimiento serio y responsable de la ley por parte de los sujetos obligados. Es decir, el mando moral y organizacional que tiene no se ha tomado con firmeza sino con tibieza lo que merma en su liderazgo entre los entes públicos estatales.

En el caso de el Poder Ejecutivo, es por el funcionamiento de la Coordinación General de Acceso a la Información que todas las dependencias y entidades a su cargo se encuentran cumpliendo con lo que marca la ley, por lo menos, a lo que información obligatoria se refiere. Lo mismo ocurre con los órganos públicos autónomos quienes fueron integrados a las rutinas de organización de la coordinación.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con los ayuntamientos, ya que de los 81 municipios con que cuenta el estado, tan solo 24 de ellos cumplen con el requerimiento de tener unidad administrativa o enlaces como responsables del uso y manejo de la información pública, reservada y confidencial.

Cuadro 12
Sujetos obligados con unidad de enlace

Sujeto Obligado	No. de dependencias	Con Unidad de Enlace	Sin Unidad de Enlace
Poder Ejecutivo	66	66	0
Poder Legislativo	2	2	0
Poder Judicial	1	1	0
Autónomos	5	5	0
Ayuntamientos	81	24	57
Total	155	98	57

Fuente Segundo informe de labores y resultados 2007 – 2008 CAIPEGRO

Por otra parte, una de las obligaciones que marca la LAIPEG a través de sus lineamientos es la publicación de información obligatoria. Si bien habla de una sistematización de la misma sin especificar la forma, es evidente que la principal herramienta para este propósito son los sitios WEB. Pese a este requerimiento de ley, tan solo la mitad de los sujetos obligados han cumplido con dicha disposición.

Cuadro 13
Sujetos Obligados con sitio web

Sujeto Obligado	Número de dependencias	Sujetos con sitio web	Sujetos sin sitio web
Poder Ejecutivo	66	66	0
Poder Legislativo	2	2	0
Poder Judicial	1	1	0
Org. Autónomos	5	5	0
Ayuntamientos	81	16	65

Fuente Segundo Informe de labores y resultados 2007 – 2008 CAIPEGRO

Sujetos Obligados que cuentan con Sitio de Internet



Fuente. Segundo informe de labores y resultados 2007 – 2008 CAIPEGRO

Consideramos que lo anterior es producto de dos factores: el primero es la resistencia de modificar inercias organizacionales para integrar a sus estructuras la obligación de abrir su información al público. El segundo, es la pobre infraestructura tanto material como tecnológica de algunos ayuntamientos que no les permiten cumplir satisfactoriamente con las obligaciones que la normatividad en materia de acceso a la información impone⁴⁴.

Con respecto a la aplicación de sanciones, la ley es ambigua al explicar los mecanismos de sanciones ya que su aplicación no recae al 100% en la CAIPEGRO. Las sanciones que marca la ley es para el funcionario o servidor público quien será sancionado bajo lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Pero, en el artículo 65 de la citada ley señala en su párrafo segundo:

“Si agotados los medios de apremio, persiste el incumplimiento, la Comisión para el Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero, dará aviso al Titular del Sujeto Obligado para que el servidor público renuente cumpla sin demora la resolución”.

Los únicos instrumentos que tiene la CAIPEGRO son el apercibimiento⁴⁵ y las multas a los funcionarios que no acaten sus resoluciones. Sin embargo, en el caso de las multas no se establece ni en la ley ni en el reglamento interno de la organización el procedimiento para aplicarlas ya que implica el manejo de dinero ¿cómo ingresa, a dónde y cómo se administra? Son las preguntas que quedan en el aire pues hasta el momento no se ha aplicado este tipo de sanción a algún servidor público. Así nuevamente queda endeble la autoridad de la CAIPEGRO sobre los sujetos obligados pues no hay recursos de coerción eficientes para acatar la ley. Al no haber una consecuencia seria del incumplimiento, es relativamente fácil desobedecer.

2. Procesos de trabajo y rutinas

De manera general podemos definir como organización a un conjunto de seres humanos que trabajan de manera coordinada para obtener algunos objetivos o metas conocidas y compartidas por todos los miembros de la organización. Este trabajo coordinado, se realiza mediante rutinas establecidas., distribución del trabajo y la especialización. En el caso de la administración pública, “la organización se guía por la obediencia a un conjunto específico de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la rendición de cuentas”⁴⁶

En lo que a la CAIPEGRO se refiere, según lo que dispone la Ley de Acceso a la Información Pública del estado en su artículo 31, los integrantes de la comisión se reunirán en forma ordinaria, una vez cada seis meses y extraordinariamente, cuantas veces sea necesario.

En estas reuniones del pleno, los consejeros tomarán por mayoría de votos los acuerdos y decisiones dentro de su plan de trabajo. Será el secretario ejecutivo quien haga el trámite o ejecución de los acuerdos del pleno o de lo que dicte el Comisionado Presidente.

⁴⁴ Recuérdense que en Guerrero se encuentran los municipios más pobres del país como Tlaxcochistlahuaca, Xochistlahuaca o Metlatonoc que apenas cuentan con caminos rurales para comunicarse y la telefonía así como la electrificación es nula.

⁴⁵ Corrección disciplinaria que consiste en anotar una infracción al culpable y que en caso de que se repita dará lugar a una sanción más grave.

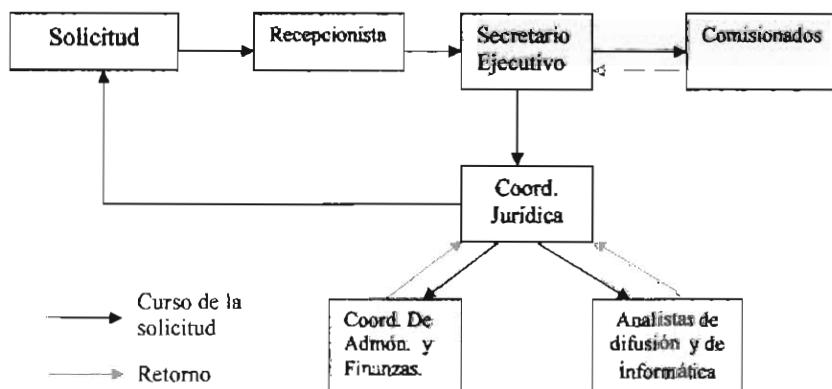
⁴⁶ Vergara Blanco, Rodolfo. “La Transparencia como problema”. Cuadernos de Transparencia No. 5. IFAI, 2008, p. 15

Tan sólo en el segundo año de trabajo, la CAIPEGRO realizó cuatro sesiones ordinarias, 24 sesiones extraordinarias en donde se tomaron 50 acuerdos. Los asuntos que se trataron fueron en su mayoría lo referente al desahogo de recursos de queja, otros más fueron en torno a lineamientos de viáticos, lineamientos de inventarios, adquisición de muebles y de equipo de transporte así como medidas de austeridad⁴⁷.

La CAIPEGRO como sujeto obligado

A parte de ser el organismo garante del cumplimiento de la política de la transparencia, la comisión también tiene el rol de sujeto obligado por lo que debe proporcionar información pública al ciudadano que se la solicite a través de los mecanismos generales.

**Gráfica No. 5
Proceso de solicitud de información en la CAIPEGRO**



La ley marca que, al recibir una solicitud de información, el sujeto obligado tiene 15 días para responder o entregar la información solicitada al ciudadano. Cuando una solicitud llega por escrito a las oficinas de la CAIPEGRO, la recepcionista (quien se encarga de recibir la correspondencia y de atender a los visitantes) le entrega la misma al secretario ejecutivo quien en reunión de trabajo la presenta a los consejeros para su conocimiento y deliberación sobre el tipo de respuesta que se dará de acuerdo al tipo de información que se solicita.

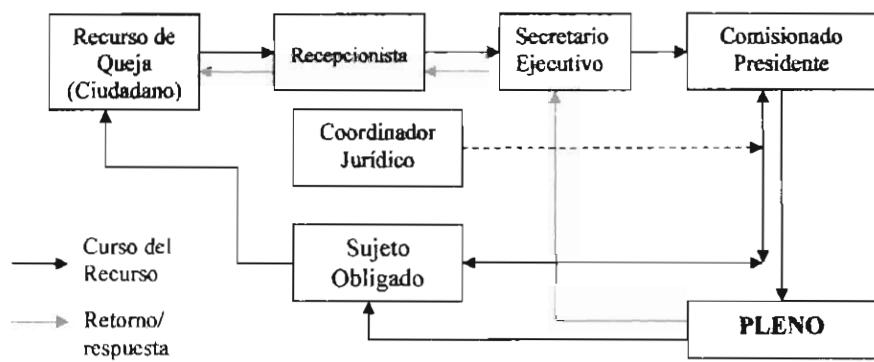
Una vez tomada la decisión, instruyen sobre la misma al secretario ejecutivo y le regresan la solicitud. El secretario a su vez la remite al coordinador jurídico quien es oficialmente el enlace de la CAIPEGRO. El coordinador analiza la solicitud y sustenta la respuesta si ésta es negativa o solicita la documentación al área correspondiente. El área que tiene la información la transfiere al coordinador jurídico quien, finalmente, la entrega al ciudadano previo pago de los costos del soporte de la documentación en las oficinas de la Secretaría de Finanzas. Según declaración de los consejeros, todo este proceso tiene en promedio una duración de cinco días y un máximo de 10 cuando por algún motivo no se puede reunir a los consejeros.

⁴⁷ Datos obtenidos del Segundo Informe de Labores y Resultados 2007 – 2008 de la CAIPEGRO

La CAIPEGRO en los recursos de queja

Un recurso de queja es aquel que puede interponer el usuario cuya solicitud de información no fue atendida o bien la documentación que recibió no le es satisfactoria. El proceso en torno a un recurso de queja que se presente en la CAIPEGRO es más formal pues se trata de una de las funciones principales de la organización.

Gráfica No. 6
Proceso de Recurso de Queja



1) Una vez vencido el plazo para que el sujeto obligado responda al ciudadano su solicitud de información, éste último tiene hasta tres días hábiles para presentar a la Comisión de Acceso a la Información Pública del estado un recurso de queja.

2) El recurso de queja tiene que presentarse por escrito en las instalaciones de la CAIPEGRO.

3) El Secretario Ejecutivo informa al comisionado presidente sobre la presentación de recurso de queja para que éste, asumiendo sus facultades otorgadas, requiera al sujeto obligado incumplido un informe justificado sobre la materia de la queja en un plazo no mayor de tres días hábiles después de haber recibida la notificación.

4) Una vez recibido el informe justificado y con apoyo de la coordinación jurídica de la comisión, el Comisionado Presidente convoca al pleno a una sesión extraordinaria a fin de resolver al respecto.

5) El pleno discute, vota y resuelve en torno al recurso de queja presentado.

6) Si la resolución es favorable al ciudadano, la comisión aplica un recurso de apercibimiento al sujeto obligado involucrado. Si el recurso de queja es rechazado por improcedente, se le informa al ciudadano por escrito.

La anterior información está basada en el capítulo III, artículos del 48 al 52 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

A continuación se presenta un cuadro de las resoluciones tomadas por la comisión en torno a los recursos de queja presentados en el segundo periodo de labores de la CAIPEGRO comprendido de abril del 2007 a abril del 2008.

Cuadro 14 RESOLUCIÓN SOBRE RECURSOS DE QUEJA		
Sentido de la resolución	Recursos de Queja	%
Apercibimiento al sujeto obligado	25	53
Recurso improcedente	13	28
Otros	6	13
Sin resolver	3	6
Total	47	100

Fuente. Segundo informe de labores y resultados 2007 - 2008 CAIPEGRO

H) ENTORNO

1. RELACIÓN CON LOS SUJETOS OBLIGADOS

En su artículo 26 la ley señala: La Comisión para el Acceso al Información Pública del Estado de Guerrero no será sectorizable en los términos de las leyes de la materia, pero para el mejor desempeño de sus funciones deberá establecer relaciones de cooperación y coordinación con cualquiera de los Sujetos Obligados⁴⁸.

Como mencionamos arriba, la CAIPEGRO no ha ejercido al cien por ciento su autoridad ante los sujetos obligados. La cooperación y coordinación que se limita a tener con ellos es a través de cursos de capacitación donde se les instruye sobre la ley de acceso, las funciones de la CAIPEGRO y de recordarles el compromiso que tienen para proporcionar información pública.

Durante los dos años de gestión, la comisión diseñó e instrumentó el programa "Compromisos Municipales por la Transparencia" que consiste en cursos dirigidos a los presidentes y servidores públicos municipales de las siete regiones del estado impartidos por los propios consejeros o el secretario ejecutivo. Sin embargo, como lo refieren los consejeros, era escasa la asistencia de los presidentes y funcionarios de primer nivel del municipio.

Otro asunto a destacar es que la CAIPEGRO se limitó a tener contacto solamente con los ayuntamientos, ya que las dependencias del ejecutivo federal, organismos descentralizados se capacitan y operan a través de la Coordinación de Acceso a la Información; mientras los poderes judicial y legislativo se manejan de forma independiente siguiendo la normatividad de la LAIPEG.

⁴⁸ Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero. Capítulo III "De las funciones y atribuciones"

Cuadro 15

Asistencia a la Jornada sobre el Acceso a la Información Pública

Jornada	Sede	Invitados	Asistieron
1	Chilpancingo	AHUACUOTZINGO, CHILAPA, CHILPANCINGO, EDUARDO NERI, HELODORO CASTILLO, JOSÉ JOAQUÍN HERRERA, JUAN R. ESCUDERO, LEONARDO BRAVO, MARTIR DE CUILAPAN, MOCHITLÁN, QUECHULTENANGO, TIXTLA Y ZITLALA (13)	CHILAPA, CHILPANCINGO, JOSÉ JOAQUÍN HERRERA, JUAN R. ESCUDERO, MÁRTIR DE CUILAPAN, MOCHITLÁN, QUECHULTENANGO (7)
2	Acapulco	ACAPULCO, COYUCA DE BENÍTEZ, SAN MARCOS, ATOYAC DE ÁLVAREZ, BENITO JUÁREZ, TECPÁN, TECOANAPA, AYUTLA DE LOS LIBRES Y FLORENCE VILLARREAL. (9)	ACAPULCO, COYUCA DE BENÍTEZ, ATOYAC DE ÁLVAREZ, BENITO JUÁREZ, TECPÁN Y TECOANAPA. (6)
3	Iguala	IGUALA, TEPECOACUILCO DE TRUJADO, TELOLOAPAN, APAKTLA DE CASTREJÓN, TAXCO, IXCATEOPAN DE CUAUHTEMOC, COCULA, BUENAVISTA DE CUELLAR, HUITZUCO, TETIPAC, ATENANGO DEL RÍO, GRAL. CANUTO A. NERI, PEDRO ASCENCIO ALQUISIRAS Y PILCAYA. (14)	IGUALA Y HUITZUCO (2)
4	Pungarabato	AJUCHITLÁN DEL PROGRESO, ARCELIA, COYUCA DE CATALÁN, CUTZAMALA DE PINZÓN, PUNGARABATO, SAN MIGUEL TOTOLOPAN, TLALCHAPA, TLAPEHUALA Y ZIRÁNDARO DE LOS CHÁVEZ (9)	AJUCHITLÁN DEL PROGRESO, ARCELIA, PUNGARABATO, TLALCHAPA Y TLAPEHUALA. (5)
5	Tte. José Azueta (Zihuatanejo)	COAHUAYUTLA DE JOSÉ MARÍA IAZAGA, TTE JOSÉ AZUETA, UNIÓN DE ISIDORO MONTES DE OCA, PETATLÁN (5)	TTE JOSÉ AZUETA, UNIÓN DE ISIDORO MONTES DE OCA, PETATLÁN. (3)
6	Marquelia	AYUTLA DE LOS LIBRES, AZOYÚ, COPALA, CUAJINICUILAPA, CUAUTEPEC, FLORENCE VILLARREAL, IGUALAPA, MARQUELIA, OMETEPEC, SAN LUIS ACATLÁN, SAN MARCOS, TLACOACHISTLAHUACA, XOCHISTLAHUACA, JUCHITÁN (14)	FLORENCE VILLARREAL, MARQUELIA, SAN LUIS ACATLÁN, SAN MARCOS, TLACOACHISTLAHUACA (4)
7	Tlapa de Comonfort	ACATEPEC, ALCOZAUCA DE GUERRERO, ALPOYeca, ATLAMAJALCINGO DEL MONTE, ATLIXTAC, COPANATOYAC, CUALAC, COCHOAPA EL GRANDE, HUAMUXITLÁN, MALINALTEPEC, METLATÓNOC, OLINALÁ, TLACOAPA, TLALIXTAQUILLA DE MALDONADO, TLAPA DE COMONFORT, XALPATLAHUAC, KOCHIHUEHUETLÁN, ZAPOTITLÁN TABLAS, IZATENCO (20)	COCHOAPA EL GRANDE Y TLAPA DE COMONFORT (2)

FUENTE Estadísticas de la CAIPEGRO 2006 - 2007

Una de las acciones recurrentes para "presionar" a los sujetos obligados al cumplimiento de la ley es el envío de circulares de recordatorio a estos para que atendieran a la brevedad lo dispuesto en la ley y en los lineamientos y criterios generales de clasificación y desclasificación de la información de los sujetos obligados.

La presión es débil; la prueba contundente es que a pesar de constituir una obligación establecida en el artículo 38 de la LAIPEG en la que señala que los Sujetos Obligados deben presentar a la CAIPEGRO un informe anual sobre las solicitudes de información procesadas y respondidas hubo entes públicos que no cumplieron con esta disposición en el periodo 2007 - 2008. La mayoría de ellos son ayuntamientos.

2. RELACIÓN CON LA CIUDADANÍA

La práctica de la impartición de cursos a diversos organismos civiles como sindicatos, escuelas, asociaciones civiles, entre otros. El objetivo de estos era capacitar sobre conocimiento y aplicación de la ley en la materia, para que la ciudadanía la utilice para mejorar su entorno social. Dichos cursos se imparten a petición de los representantes de estas organizaciones e instituciones que acuden a las oficinas de la CAIPEGRO o por escrito. La comisión no toma la iniciativa.

La transmisión de spots de radio, pinta de bardas, distribución de trípticos e instalación de módulos ambulantes de información han sido los instrumentos que la CAIPEGRO ha utilizado para socializar la política de transparencia.

3. RELACIÓN CON OTROS ORGANISMOS ESTATALES Y FEDERALES

Estatales y Municipales

Debido a la reforma al artículo 6º constitucional, la Comisión de Acceso a la Información del estado ha tenido acercamiento con el Congreso del estado, especialmente con la Comisión de Gobierno para explicarle la necesidad de adecuar la legislación local en materia en transparencia.

La relación con el ejecutivo sólo se ha dado institucionalmente a través de la Coordinación General de Acceso a la Información pública.

Por otra parte, la CAIPEGRO no sólo capacita a los servidores públicos municipales sino también ha celebrado convenios con diversos ayuntamientos para unir esfuerzos en la difusión local del derecho de acceso a la información.

Federales

La CAIPEGRO pertenece a la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) la cual está integrada de manera voluntaria por todos los organismos de acceso a la información pública existentes en el país. A través de reuniones periódicas, intercambian experiencias, reflexiones, análisis y cooperación entre organismos.

El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) es otro organismo con el cual la CAIPEGRO tiene acercamiento con regularidad, principalmente por los cursos de capacitación que el personal del IFAI ha impartido a los consejeros y colaboradores de la CAIPEGRO.

2.3 COORDINACIÓN GENERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO: ANÁLISIS ORGANIZACIONAL.

A) Antecedentes

A principios del 2005, el entonces candidato a gobernador de Guerrero, Zeferino Torreblanca Galindo, comenzó a enarbolar la transparencia y la rendición de cuentas como eje moral de su gobierno. La 57 legislatura dominada por priistas y previendo su próxima derrota por la fuerza perredista, no le quedó otra que "dejarle la mesa puesta" al futuro gobernador. Por lo que, a punto de concluir su periodo legislativo, aprobó vía *fade track* la Ley de Acceso a la Información Pública del estado, justo el 29 de septiembre del 2005, la cual entró en vigor en febrero del 2006.

En el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 del gobierno del estado, señala que la falta de transparencia en la rendición de cuentas provoca desconfianza en el ejercicio de la función pública y falta de credibilidad de la sociedad en la operación institucional, lo que hizo necesario establecer mecanismos reales de control gubernamental y de contraloría social para que la actividad de los poderes públicos estatales y municipales sea transparente y los ciudadanos sepan en qué y como se gastan o invierten sus contribuciones y operan las obras y servicios públicos.

La Ley de Acceso a la Información Pública del estado establecía un plazo de cuatro meses, a partir de su entrada en vigor, para que se generaran las condiciones necesarias (como la organización y clasificación de la información) para que las dependencias públicas estatales y municipales respondieran satisfactoriamente con su obligación de responder las solicitudes de información al poder ya ejercer la ciudadanía su derecho a la información en los términos que la ley plantea a partir junio del 2006.

En papel todo estaba preparado para hacer posible la puesta en marcha de la política de transparencia en el estado. Sin embargo, la realidad de la operación era otra. Llegó junio del 2006, mes que marcaba la conclusión del plazo ofrecido por la Ley, y ninguna de las dependencias estaba lista.

*"Prácticamente en su mayoría desconocían la entrada en vigor de la ley y, por supuesto, desconocían los términos en que las dependencias estaban obligadas a cumplir con lo que la ley señalaba"*⁴⁹

Previendo esta situación, el gobernador del estado instó a diseñar un organismo que pudiera encabezar y organizar a las entidades dependientes del poder ejecutivo. Es así que el 20 de junio el gobernador del Estado de Guerrero, Zeferino Torreblanca, creó por acuerdo la Coordinación General de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (la COORDINACIÓN)⁵⁰ como el organismo responsable de garantizar que quienes conforma la administración pública estatal cumplan debidamente con las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero⁵¹.

⁴⁹ Declaración hecha en entrevista por Elizabeth Patrón Osorio, Coordinadora de Acceso a la Información Pública del estado.

⁵⁰ Información extraída del Reglamento Interior de La Coordinación de Acceso a la Información expedida el 30 de noviembre del 2006 con fundamento en el Artículo 74 Fracción JV de la Constitución Política del Estado de Guerrero, y con fundamento en los Artículos 6º y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

⁵¹ El 29 de septiembre del 2005, el Congreso del Estado aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero

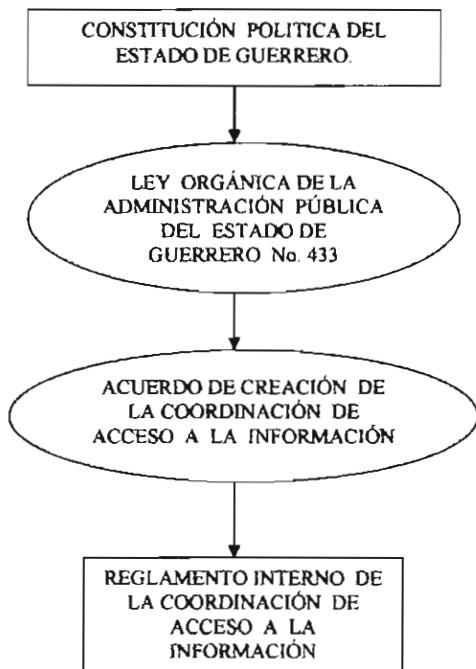
B) OBJETIVOS

La Coordinación es el enlace entre el Titular del Poder Ejecutivo y las dependencias y entidades de la administración pública estatal. Dentro de sus finalidades están la de coordinar a las entidades públicas que por ley deben de contestar solicitudes de acceso a la información, además es el organismo que apoya, asesora y capacita a los servidores públicos para que publiquen la información obligatoria por Internet, así como actualizar y clasificar la información confidencial y reservada. Lo anterior con el fin de fortalecer la cultura de la transparencia en el estado de Guerrero.

C) MARCO NORMATIVO

Es preciso señalar que la LAIPEG no contempla la creación de la Coordinación de Acceso a la Información que el ejecutivo estatal creó *ex profeso* para que las dependencias a su cargo cumplieran con las obligaciones de transparencia. Sin embargo, dicha coordinación se sustenta normativamente en la Ley de Orgánica de la Administración Pública del estado de Guerrero y por la misma ley se sustenta su reglamento interno.

Gráfica No. 7
Marco Normativo



E) FUNCIONES⁵²

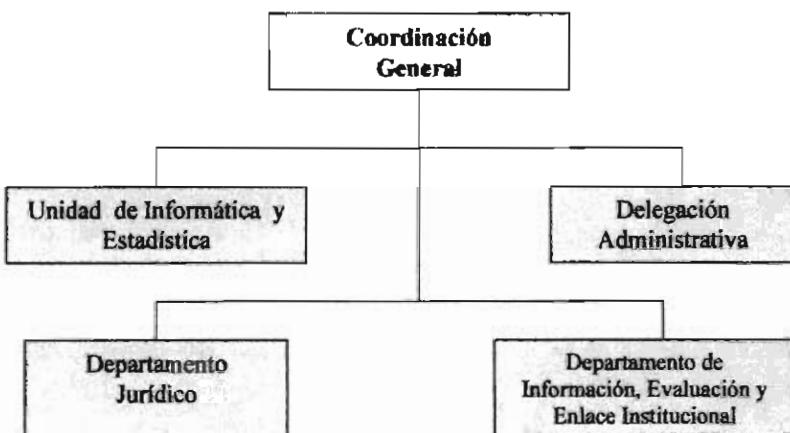
- I. Coordinar a las dependencias y entidades de la administración pública estatal para garantizar el derecho a la información;
- II. Colaborar con las mismas en la clasificación de la información confidencial y reservada.
- III. Publicar y sistematizar la información obligatoria en los plazos establecidos y su actualización correspondiente.
- IV. Conformar los archivos de la información solicitada.
- V. Recibir y procesar la información que canaliza el poder ejecutivo y sus dependencias.
- VI. Llevar el seguimiento y evaluación permanente de las respuestas a las peticiones de información pública turnadas a las dependencias y entidades del poder ejecutivo.
- VII. Asesorar a las dependencias y entidades del poder ejecutivo para resolver los recursos de reconsideración y revisión presentados.
- VIII. Llevar el seguimiento de las resoluciones y sentencias que la Comisión para el Acceso de la Información Pública emita en contra del poder ejecutivo.
- IX. Desarrollar mecanismos de innovación administrativa que permita al poder ejecutivo sistematizar de la mejor manera su información pública.
- X. Coordinarse con los municipios y con los poderes legislativo y judicial en los términos de los convenios que celebren para facilitar la instrumentación de la ley en materia.
- XI. Instrumentar los mecanismos para facilitar a las personas el acceso a la información pública.
- XII. Proporcionar capacitación a los servidores públicos de la administración estatal, en el manejo de la información para que cumplan con los requerimientos de la ley.
- XIII. Promover y difundir a través de los medios de difusión la cultura de la transparencia y las maneras de acceder a la información.

Es interesante destacar que las funciones de la Coordinación van muy acordes a lo que señalan los lineamientos expedidos por el gobernador del estado en donde todo el control y proceso de las actividades en materia de transparencia del poder ejecutivo y de los órganos descentralizados recaen fuertemente en este organismo creado por el jefe del ejecutivo estatal.

⁵² Acuerdo por el que se crea la Coordinación General de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del estado de Guerrero el 20 de junio del 2006

F) ORGANIGRAMA

Gráfica No. 8
Organigrama



La coordinación está integrada por seis personas que están distribuidas en la coordinación general, la unidad de informática y estadística, la delegación administrativa, el departamento jurídico, el departamento de información, evaluación y enlace institucional y una secretaria.

Actualmente la coordinación depende directamente o es parte del despacho del ejecutivo. Se conoce como área staff. Se está trabajando en una reestructuración para depender de la Contraloría del estado porque la coordinación tiene diversos programas que tienen que ver con la transparencia y la rendición de cuentas así como para darle a la contraloría facultades en cuanto a acceso a la información. Será en un futuro, ahora depende directamente de la oficina del gobernador.

G) PRESUPUESTO Y RECURSOS

Al ser parte de la oficina de gobierno, la coordinación no cuenta con un presupuesto propio. Cuando inició sus operaciones, la secretaria particular del gobernador era quien tenía el manejo en cuanto a los gastos y presupuesto en general. Los salarios del personal se encuentran tabulados y registrados dentro del organigrama de la Oficina General de Gobierno.

La Coordinación General de Acceso a la Información Pública, a la fecha no cuenta con un presupuesto asignado. Para el ejercicio 2007 se le autorizó únicamente lo correspondiente a sueldos y salarios que ejerce directamente la Secretaría de Finanzas y Administración.

A partir de abril del año en curso, se le autorizó un fondo revolvente por la cantidad mensual \$10,000.00 (Diez mil pesos 00/100 M.N.) al que la Dirección de Adquisiciones y Servicios Generales le descuenta el 30% para gastos de papelería e insumos de material de cómputo. El 70% restante se utiliza para las actividades generales del organismo

Físicamente, la coordinación tiene una oficina de una sola pieza. Ahí, en un espacio de 5 metros cuadrados, están los escritorios de las cinco personas que integran el organigrama; la secretaría está afuera. Su ubicación es en el Segundo Piso del Edificio Norte del complejo inmobiliario que conforma el Palacio de Gobierno, en Chilpancingo.

H) DISEÑO ORGANIZACIONAL

1. Líneas de mando

Como se mencionó arriba, el gobernador del estado es el jefe máximo e inmediato de la Coordinación General de Acceso a la Información Pública así como de los sujetos obligados⁵³ del poder ejecutivo con sus respectivas unidades de enlace⁵⁴. Sin embargo, el trabajo del gobernador dentro de la política de transparencia se ha concretado a supervisar los avances logrados en la materia y, en algunas ocasiones, a conminar a las dependencias a cumplir con su obligación de hacer posible la transparencia y la rendición de cuentas.

“Es uno de los temas que más le preocupan. Por ejemplo, ha habido respuesta de su parte a los informes que le enviamos mensualmente. En un curso que dio el IFAI sobre archivo, nosotros le mandamos una tarjeta informativa donde decíamos lo que se había aprendido y pusimos que habían faltado cuatro dependencias, entonces él mandó extrañamientos a las dependencias que no asistieron al taller. Esas son reacciones que a nosotros nos indican que sí hay interés”⁵⁵.

Sin embargo, la coordinación hace un trabajo independiente por lo incipiente de la política. Por lo tanto, ha tenido que instaurar toda una serie de procesos y procedimientos organizacionales para el buen desempeño de sus funciones.

“Dependemos del gobernador, pero no somos del gabinete base del mismo. Por ejemplo, nosotros no pasamos directamente a acuerdos. De alguna manera, nos han dejado solitos”⁵⁶

Cabe señalar que, pese ser el organismo eje de las entidades del poder ejecutivo y depender directamente del gobernador, tiene cierto status más no capacidad de sanción sobre las dependencias que no cumplen con los lineamientos trazados por ella. Para reforzar el trabajo de la coordinación se plantea su incorporación a la Contraloría del estado.

⁵³ Dependencias y entidades de la administración pública estatal señaladas por la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero para publicar y proporcionar información pública obligatoriamente

⁵⁴ Son las Unidades Administrativas designadas por los sujetos obligados para recibir y dar trámite a las solicitudes de información.

⁵⁵ Declaración hecha en entrevista por Elizabeth Patrón Osorio, Coordinadora General de Acceso a la Información Pública del estado

⁵⁶ Idem

Una de las formas de control de la contraloría sobre las unidades de enlace es a través de las evaluaciones internas que les practica. Se evalúa el cumplimiento con la publicación y actualización de la información obligatoria en Internet.

Una vez concluida la evaluación, el resultado se le envía al gobernador donde se le informa además cuales son las dependencias cumplidas, cuales no y por qué. La coordinación puede persuadir a las unidades de enlace a cumplir, pero quien puede sancionar a través de extrañamientos o llamadas de atención al titular de la dependencia es el gobernador. El método, a consideración de la coordinadora general, ha resultado eficaz.



Como podemos observar en la gráfica, las unidades de enlace son el último eslabón de la línea de mando. Sobre éstas recae la responsabilidad directa de que el sujeto obligado en cuestión cumpla con ley pero bajo los lineamientos de la Coordinación General.

2. Procesos de trabajo y rutinas

Desde su creación en junio del 2006, la coordinación comenzó a trabajar los lineamientos generales que regirían los procesos de trabajo y rutinas entre ésta y las unidades de enlace. El objetivo era que todas las dependencias del poder ejecutivo cumplieran con la ley de la materia en tiempo y de una misma manera, de tal suerte que sea posible el tránsito de la información entre los ciudadanos y las entidades públicas.

En noviembre del 2006 fueron expedidos por el gobierno del estado "Los lineamientos para el procedimiento de acceso a la información pública y clasificación y desclasificación de la información en las unidades de enlace". En dicho documento se establece que los titulares

de las unidades de enlace se coordinarán con la Coordinación General para el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.

La coordinación se ocupó además de recomendar a las dependencias el tipo de características que debían tener los titulares de las unidades de enlace para un mejor desempeño.

"Nosotros pedimos a las dependencias que el enlace fuera una gente de confianza de los titulares porque se maneja información. En segundo término que tuviera cierta jerarquía porque les toca estar "correlando" a las demás áreas para que le den información para contestar las solicitudes y esto está creciendo. Antes recibías una solicitud a la semana ahora son tres o cuatro, entonces el enlace tiene que ser una persona preparada que sepa hacer todo el movimiento".⁵⁷

Actualmente, la coordinación está trabajando con más de 60 enlaces del poder ejecutivo más las paraestatales. Cada mes sostienen una reunión en donde se plantean los lineamientos, las dificultades y los avances del trabajo en conjunto. Las unidades de enlace tienen las siguientes obligaciones⁵⁸:

- a) Elaborar programas para la organización de archivos que faciliten la obtención de información del sujeto obligado.
- b) Llevar los registros de los asuntos que tramitan
- c) Actualizar la información clasificada como pública y remitir la misma a la coordinación.
- d) Actualizar el catálogo de la información clasificada como reservada y confidencial.
- e) Realizar las gestiones necesarias para localizar los documentos en que conste la información solicitada.

Las solicitudes de información pasan por la coordinación antes de que la dependencia requerida emita una respuesta. Lo que le permite a ésta un control absoluto sobre el proceso y sobre el flujo de información entre el poder ejecutivo, organismos autónomos y demás entes públicos *afiliados*.

D) ENTORNO

1. RELACIÓN CON LA COMISIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO.

A continuación presentamos la respuesta íntegra emitida por la coordinadora con respecto a este punto. Su explicación es amplia y nos muestra el panorama, al menos desde esa parcialidad, de la responsabilidad y coordinación entre ambos organismos.

⁵⁷ Declaración hecha en entrevista por Elizabeth Patrón Osorio. Coordinadora General de Acceso a la Información Pública del estado

⁵⁸ Lineamientos para el Procedimiento de Acceso a la Información Pública y Clasificación y Desclasificación de la información en las unidades de enlace. emitido el 30 de noviembre del 2006

"Ha sido una relación meramente institucional, el primer año como que sí fue un poquito difícil porque ellos nos veían más bien como competencia, como que estábamos invadiendo. Pero el segundo año ya trabajamos más en coordinación.

No hay duplicidad de tareas aunque ellos lo veían así al principio. No le veían mucha razón de ser a la coordinación. De hecho mandaron un oficio al gobernador del estado pidiéndole que le cambiara el nombre porque para ellos les creaba confusión porque el nombre es Consejo de acceso a la información pública y nosotros somos coordinación general de acceso ... Entonces como que les hacia un poquito de ruido con sus demás enlaces y sujetos obligados. cuando de alguna manera lo que hemos hecho es facilitarles un poquito el trabajo en cuanto a la organización. La prueba está en que nosotros estamos trabajando con 60 dependencias o enlaces. Todos tienen su página de internet, cumpliendo con su información pública obligatoria. todos están subiendo sus índices de clasificación. Por el contrario, ayuntamientos son 81 y creo apenas son 20 los enlaces que la caipergo a logrado jalar en dos años.

La CAIPEGRO no apoyó en nada en la organización de las dependencias del ejecutivo estatal. Tan sólo nos han dado dos o tres pláticas. Es decir, en todo el tiempo de creada la CAIPEGRO ha reunido a todos los enlaces ha sido tan sólo en una ocasión el año pasado. Así es que todos los lineamientos y formas de trabajar de los enlaces del poder ejecutivo han salido de aquí. Ellos publicaron sus lineamientos pero te mandan un oficio como recordatorio de lo que tienes que cumplir pero no asesoran, no apoyan. En marzo se les entrega el informe de todas las solicitudes anuales, todas las que recibió el ejecutivo y de aquí se les manda a nombre del gobierno del estado. Y en un concurso infantil que hicieron y que nos invitaron a participar pues colaboramos pero nada más, es muy institucional el trato.

No hay duplicidad de tareas. Yo más bien veo que lo que hay es que les hemos aligerado el trabajo, hemos evitado que a ellos les llegue el trabajo para que el ciudadano quede satisfecho con la respuesta que les da el gobierno para evitar que se quejen. Es como adelantarnos. No le hemos visto ningún interés en organizar a los enlaces a integrarlos por lo menos los del ayuntamiento. Y las pláticas que nos han dado son para decírnos que ahí están por si tienen dudas pero así como meterse a organizar a los enlaces no"⁵⁹.

2. RELACIÓN CON LA CIUDADANÍA

Pese a que una de las funciones de la coordinación es coadyuvar a la cultura de la transparencia, difundiendo mensajes por los medios masivos, ésta no ha hecho una labor importante al respecto. La justificación es la falta de presupuesto. La presencia pública de la coordinación se limita a invitaciones a entrevistas que los propios medios les hacen.

*"Esta es la única forma de acercarnos a la sociedad y es ahí donde aprovechamos para decirle a la gente que tiene el derecho de preguntar. Sin embargo, eso de la promoción le tocaría más a la CAIPEGRO ya que tiene la facultad, tiene el presupuesto para eso. Porque nosotros somos más poder ejecutivo, es para organizarnos internamente dentro del poder ejecutivo y estar listos cuando la gente solicite información"*⁶⁰.

⁵⁹ Declaración hecha en entrevista por Elizabeth Patrón Osorio, Coordinadora General de Acceso a la Información Pública del estado.

⁶⁰ Idem

3. RELACIÓN CON OTROS ORGANISMOS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES

Municipales

Los ayuntamientos guerrerenses ocupan los últimos lugares en el cumplimiento de las obligaciones que marca la ley de transparencia, según el documento Métrica de la Transparencia" editado por el IFAI y realizado por el CIDE.

Dentro de las facultades de la coordinación se encuentra el de celebrar convenios de apoyo con los ayuntamientos para brindarles asesoría o capacitación. Sin embargo, hasta el momento no se ha celebrado de manera formal ningún convenio. Las asesorías han sido de manera informal, vía telefónica o por pláticas con síndicos o funcionarios.

Estatales

La coordinación trabaja en relación estrecha con las dependencias y entidades del ejecutivo del estado, Es decir, con secretarías, organismos públicos descentralizados y otros entes públicos. No tiene ninguna injerencia o relación con los poderes judicial y legislativo en materia de transparencia.

Federales

En cuanto a las relaciones de carácter federal, la coordinación mantiene vínculos con el Instituto Federal de Acceso a la Información a través del área de atención de estados y municipios. Por medio de ésta se han gestionado cursos de capacitación para los enlaces, asesoría jurídica y la participación de la coordinación en congresos y convenciones exclusivos para instituciones o consejos estatales de acceso a la información.

Además también se han establecido relaciones informales con comisionados de otros estados de la república, especialmente con los del Estado de México, quienes han apoyado a la coordinación con cursos de capacitación.

2.4. ¿ORGANIZACIÓN CON EFICACIA Y EFICIENCIA?: EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

Para comprender los problemas y dificultades a los que se enfrenta la política de transparencia en la entidad, primero tenemos que comprender la naturaleza de las organizaciones públicas en cuanto a manejo de información.

Los organismos gubernamentales son por lo general monopolios. Como monopolio proveedor de bienes y servicios públicos, el organismo gubernamental tiene escaso interés en responder ante la sociedad ya que no obtiene ingresos directos de los mismos sino a través del poder legislativo. Así, la asimetría de información es estratégica no sólo para la operación misma del organismo sino para el actuar del burócrata y del político.

Es así que en el diseño institucional de una política de transparencia se reflejan una serie de intereses de los responsables de elaborarla y de impulsarla. En las reglas del juego hay una composición de pesos y contrapesos entre la lucha por mantener las inercias

burocráticas tendientes a la opacidad o permitir el acceso a la información. Por supuesto las fuerzas políticas de Guerrero vivieron este proceso.

2.4.1 Actitudes y disposiciones de los responsables

Ante la pasividad de la CAIPEGRO por establecer los mecanismos de coordinación, cooperación con los sujetos obligados en la creación de sus unidades de enlace y en la forma de clasificar la información, la oficina del gobernador decide crear la Coordinación General de Acceso a la información cuya tarea principal es ser el órgano rector del poder ejecutivo para el cumplimiento de ley de transparencia.

Es notorio que un organismo, cuya figura no está contemplada en la ley, del poder ejecutivo releve de su responsabilidad a la CAIPEGRO quien sólo se limita a funciones de vigilancia y como promotora de la transparencia.

Por su parte, los sujetos obligados tienen objetivos y sentidos de urgencia desiguales con respecto a la política. Estos dependen de su cercanía o lejanía política con el gobernador y su "visibilidad" como ente público ante la ciudadanía. Por ejemplo, los titulares de la Secretaría de Gobierno o la de Finanzas tienen un sentido de urgencia y compromiso alto con la política de transparencia no sólo por ser funcionarios allegados al gobernador sino también por ser las dependencias más observadas por la sociedad. No así lo tendrá el Instituto Guerrerense de la Cultura o la Secretaría de la juventud. "cuando la perspectivas difieren, también difieren la valoración del éxito"⁶¹ Por lo tanto, hacer que cooperaran todos en la misma medida fue una labor complicada que realizó la coordinadora a través de negociación ya que no tiene la autoridad legal de ejercer coacción a los sujetos obligados.

En lo que respecta a los gobiernos municipales observamos poco compromiso de los ayuntamientos a cumplir con la ley. Quienes lo han hecho, son aquellos municipios con el mayor número de habitantes, con capacidad tecnológica y de logística para implementar la política en su zona geográfica.

Emulando a Pressman y Wildavsky en "Implementation" (1984), presentamos una relación de los participantes de la política pública, su relación con ella, sus objetivos y perspectivas así como su sentido de compromiso con la política.

Participantes	Relación con la política	Objetivos y perspectivas	Sentido de compromiso
Gobernador	Máxima autoridad (moral y política) del proyecto Principal promotor e impulsor.	Garantizar la transparencia en su gobierno Cumplir con lo prometido en campaña	Alto
Congreso Local	Nueva legislatura, diferente a la que aprobó la ley. Provee de recursos a la Comisión.	Aprobar anualmente los presupuestos que garanticen el cumplimiento de la política	Bajo
CAIPEGRO	En el papel, organismo rector de la política, en la práctica limitada.	Los que contempla la LAIPEG	Moderado
Sujetos obligados	Altamente afectados por ella. Responsables reales de que la política funcione	Cumplir la LAIPEG pero al menor costo de transacción posible.	Variable
Coordinación Gral. de Acceso a la información pública	Oficina dependiente directa del gobernador Creada expresamente para agilizar la operación de la política	Coordinar y supervisar a los sujetos obligados del poder ejecutivo para cumplir con la LAIPEG	Alto
Ciudadanía	ponen a prueba los mecanismos de la política al solicitar información pública. Sin embargo, son pocos los solicitantes.	Objetivos y perspectivas particulares, no definidas.	Muy bajo.

⁶¹ Pressman y Wildavsky - "Implementación" (1984)

Por otra parte, ninguno de los participantes ha tenido una discrepancia abierta, claramente manifiesta en contra de la implementación de la política y sus metas. Pero sus diferentes sentidos de urgencia, de objetivos y la falta de conocimientos concretos de la operación se traducen en un proceso de implementación dispersa, inconstante, dispareja.

a) Compromisos simultáneos con otros proyectos.

Los sujetos obligados, es decir los que tienen la responsabilidad de clasificar y proporcionar la información pública al ciudadano, son los organismos del poder ejecutivo, legislativo, el poder judicial, los ayuntamientos y sus dependencias, así como los organismos descentralizados. Los titulares de cada dependencia nombran al responsable de la Unidad de Enlace quien será el encargado de clasificar la información, archivarla, atender a las solicitudes de la ciudadanía y mantener vigente la información pública obligatoria. Las actividades son diversas.

Sin embargo, los responsables de las unidades de enlace son subsecretarios, directores o jefes de área. Es decir, la implementación de la política de transparencia recae en sujetos que ya tienen otras responsabilidades que exigen su tiempo y atención. La tarea de la transparencia no tiene prioridad.

Sujeto Obligado	Cuadro 17		
	No. de dependencias	Con Unidad de Enlace	Sin Unidad de Enlace
Poder Ejecutivo	66	66	0
Poder Legislativo	2	2	0
Poder Judicial	1	1	0
Autónomos	5	5	0
Ayuntamientos	81	24	57
Total	155	98	57

Fuente: Segundo informe de labores y resultados 2007 - 2008 CAIPEGRO

b) Diferencias legales y de procedimiento

Este problema de implementación es reconocible en el momento de clasificar la información que tienen en su poder los sujetos obligados.

La ley establece que los titulares de los sujetos obligados son los responsables de avalar la clasificación de su información que realiza previamente el encargado de la unidad de enlace en conjunto con la coordinación. Sin embargo, cuando se clasifica como reservada una información que es pública, la coordinación, con base a lineamientos jurídicos, hace la petición al secretario correspondiente para que reconsidera y cambie su decisión. Su solicitud no va más allá de una simple observación ya que no tiene la autoridad sobre el secretario para coaccionarlo o sancionarlo en caso de una equivocada clasificación de la documentación en su poder.

Por su parte, la CAIPEGRO, que tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales, no ha implementado mecanismos que le permitan corroborar si la clasificación de la documentación ha sido correcta ni tampoco ha emitido normatividad alguna en la organización de documentos. Hay tantos procedimientos

como entes públicos existen. Con las dependencias del poder ejecutivo no hay problema pues la Coordinación hace su trabajo de supervisión y control, pero los ayuntamientos así como el poder judicial y el poder legislativo se manejan por sí solos con una que otra asesoría por parte del órgano oficial garante.

2.4.2 Prácticas organizacionales

Como explicamos en el capítulo I, la política de transparencia tiene que ver con permitir y garantizar el adecuado flujo de información (especialmente de documentos públicos) entre los entes públicos y la sociedad. Por lo tanto, una adecuada implementación de dicha política se concreta en la ejecución de procedimientos para lograr sus objetivos señalados en su normatividad.

Objetivos de la política (a nivel de implementación)

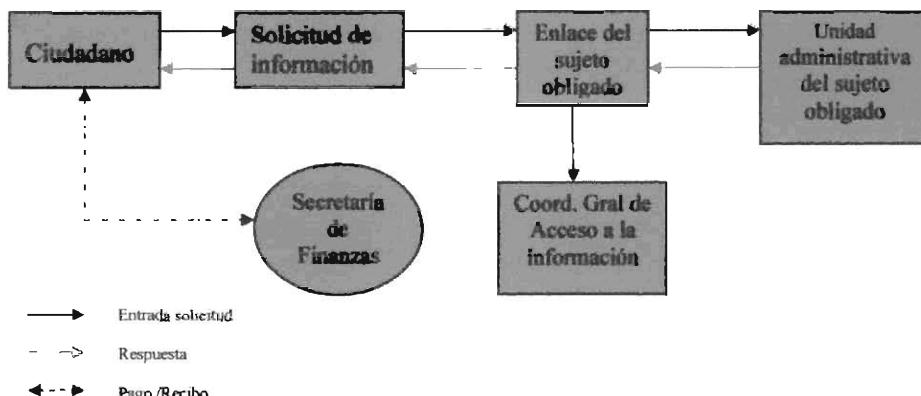
- a) Creación y operación de la Comisión de Acceso a la información.
- b) Creación y operación de Unidades de enlace de los sujetos obligados.
- c) Clasificar y organizar la información en poder de los sujetos obligados.
- d) Cumplir con los tiempos legales de otorgamiento de la información pública a los ciudadanos que la soliciten.

De los objetivos anteriores destacamos el que tiene que ver con el otorgamiento de información pública a los solicitantes, pues es la esencia de la política misma y cuyo proceso analizamos a continuación.

Proceso de la solicitud de información

El principal sustento, razón de ser de toda política de transparencia, es la de garantizar a la ciudadanía un acceso a la información de manera oportuna, rápida y expedita. Por lo anterior, el proceso de la solicitud debe ser ágil y claro de seguir para el ciudadano. En Guerrero opera de la siguiente manera:

Gráfica No. 10
Proceso de solicitud de información en el Poder Ejecutivo

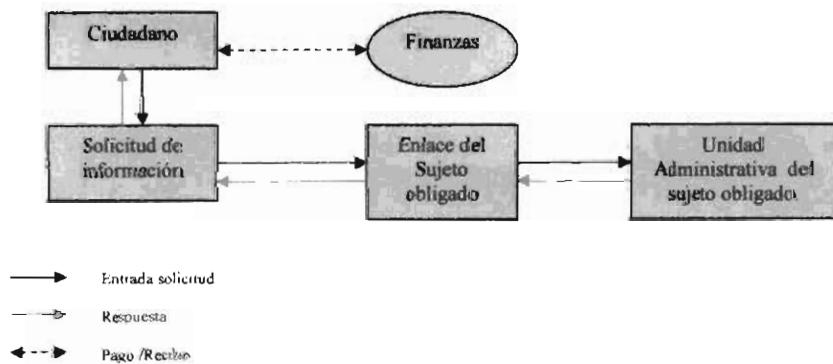


El ciudadano llena un formato de solicitud de información y lo presenta físicamente en la dependencia de la cual solicita la información. La unidad de enlace de tal dependencia recibe la solicitud y la canaliza a la Coordinación y a la unidad administrativa que tiene físicamente los documentos requeridos. La Coordinación otorga el visto bueno a la entrega de la información. Con la aprobación de la Coordinación, la unidad de enlace entrega la documentación solicitada al ciudadano previo pago a la Secretaría de Finanzas por concepto de reproducción de material (copia simple). Todo lo anterior se tiene que realizar en un plazo máximo de 15 días hábiles según lo estipula la LAIPEG.

El papel que juega la Coordinación en el proceso de solicitud de información es trascendente. Es ésta quien decide si la información se entrega o se niega por ser confidencial o reservada; revisa la documentación antes de ser entregada al solicitante o bien, aprueba o no la justificación jurídica ante una negativa del ente público obligado. El centralismo es evidente.

Sin embargo, la traba más notoria dentro del proceso no resulta ser la Coordinación sino la Secretaría de Finanzas cuyo personal no está capacitado para hacer el cobro correspondiente al ciudadano solicitante, por lo que la visita a las oficinas hacendarias del gobierno estatal suele ser tortuoso para el usuario. Aunado a esto, se encuentra el alto costo que se debe pagar por concepto de reproducción de documentos. La LAIPEG en su artículo 47 señala que el pago de derechos de reproducción se determinará en la Ley de Hacienda que en su artículo 120 Bis indica que por una copia simple se pagará 0.04 de salario mínimo; a eso se le añade diversos impuestos como el de fomento al turismo. En resumen, por una copia simple el usuario paga alrededor de \$ 4.50 (cuatro pesos con cincuenta centavos). Una cantidad elevada para una población mayoritariamente de escasos recursos⁶².

Gráfica No. 11
Proceso de solicitud de información en Ayuntamientos



⁶² Para ver con detalle el costo por derechos de reproducción que marca la Ley de Hacienda del estado de ver el anexo No. 5

El proceso de solicitud de información en los ayuntamientos no difiere mucho al del poder ejecutivo, salvo que ya no se cuenta con el centralismo de la coordinación pero tampoco con la supervisión de la CAIPEGRO, lo que deja en absoluta libertad al ente público local obligado de decidir cómo y cuando entregar la documentación solicitada o bien, negarla. La CAIPEGRO se limita a intervenir si el usuario interpone un recurso de queja ante ella.

Cuadro 16
CONCENTRADOS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Sujetos Obligados	Número de solicitudes 2006	%	Número de solicitudes 2007	%	Incremento solicitudes
Poder Ejecutivo	760	27	827	19.58	67
Poder Legislativo	43	1.53	86	2.02	43
Poder Judicial	20	0.71	8	0.19	-12
Organismos Autónomos	97	3.45	122	2.88	25
Ayuntamientos	1,894	67.31	3,193	75.33	1,299
Totales	2,814	100%	4,236	100%	1,422

Fuente. Segundo Informe de Labores y Resultados 2007 – 2008 CAIPEGRO

La incorporación de la LAIPEG parece avanzar de una forma pausada dentro de los organismos públicos estatales. Todo parece indicar que esta lentitud en la implementación de la ley es producto de una reacción básicamente organizacional y directiva por parte de los sujetos obligados, de la Coordinación y de la CAIPEGRO.

La política de transparencia avanza o se estanca por razones particulares de cada organización. Las más evidentes son: la resistencia a develar información o al cambio de rutinas, infraestructura pobre; atención al usuario como un principio de respuesta para evitar problemas legales o de imagen y no como producto de una concientización por respetar el derecho de acceso a la información pública; una incorporación básica de los principios de la transparencia en del organismo con el seguimiento estrecho de un órgano del poder ejecutivo. Pese a este avance lento, como toda implementación, la política de transparencia en Guerrero ha sabido adaptarse a sus circunstancias y salvar de alguna manera los obstáculos que el propio entorno impone.

CAPÍTULO III

"Metodología para la construcción de un índice de transparencia"

3.1 LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN PROGRAMAS SOCIALES: EL CASO PENSIÓN GUERRERO.

Los programas conforman en su conjunto la política de un gobierno, estos son instituciones de carácter público con objetivos sociales y/o económicos. Los programas, además de formar parte del diseño mismo de una política pública, constituyen una "serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto"⁶³. Por eso, para entender por qué es importante que los programas sociales de los gobiernos, en este caso estatal, cumplan con el requisito de la transparencia en su operación tenemos que referirnos a su carácter público.

El sentido público le proviene a las políticas públicas por tres vertientes: La primera se refiere a que una política pública es un bien colectivo y por lo tanto un asunto de interés general. Aún y cuando la política se encuentra dirigida a un grupo social determinado, sus consecuencias afectan a otros grupos, lo que sucede hasta con las políticas más asistencialistas y sin pretensiones de incidencia sistémica. La proyección de asuntos de interés general en la esfera pública ocurre por canales individuales y colectivos, que finalmente nos remiten a actores específicos incluyendo al gobierno. Una proyección virtuosa de este sentido de lo público mantendría a los actores específicos en un plano propositivo en la construcción de interés general. Sin embargo, una proyección desvirtuada puede detectarse "apenas sea comprobable que ciertos individuos o grupos capitalizan inequitativamente los recursos públicos que los ciudadanos aportan con su observancia de las leyes, sus contribuciones fiscales, sus votos y sus opiniones. La restauración de la naturaleza pública de las políticas de los gobiernos es una aspiración permanente en contra del diseño de las políticas que terminaron por ser influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés con demandas y hostilidades exclusivas"⁶⁴.

El segundo sentido de lo público (estrechamente relacionado con el primero), se refiere a que las políticas públicas hacen referencia a los recursos públicos, es decir a las recaudaciones fiscales reflejo de la capacidad hacendaria de un gobierno. Esto es particularmente importante en el tema de la transparencia ya que es uno de los criterios primordiales para conocer el origen y destino de los dineros.

Finalmente, el tercer sentido de lo público hace "referencia al sentido manifiesto, al principio de libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y de carácter franco de la decisión (misma). A la luz pública en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación (...) convoca a la conversación de la luz

⁶³ Definición de "Programa" del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

⁶⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio" en *El estudio de las políticas públicas* Primera antología Ed. Miguel Ángel Portua. México. 2003. p.34

pública"⁶⁵. Es decir, que la naturaleza pública de toda política así como su metodología de análisis implica la transparencia: el escrutinio directo de los interesados en las mismas.

Por lo tanto, aunque las decisiones sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas son procesos internos del gobierno, finalmente se trata de decisiones públicas que resultan de diálogos, argumentos y acuerdos, todos ellos con la posibilidad de ser accesibles y visibles por la ciudadanía.

Así pues, una política es pública en la medida en que es transparente, más allá del que beneficio sea colectivo. "Si lo íntimo está caracterizado por su total opacidad, lo que caracteriza a lo público es la transparencia"⁶⁶. De acuerdo a esta noción, la política pública tiene como característica intrínseca la transparencia, no es un atributo colateral que la política puede o no poseer. Es lo deseable que ocurra. Por lo tanto, si la transparencia forma parte de una política pública, esperaríamos encontrar evidencias de ella en los programas que la componen.

¿Qué es un Programa Social?

Programa Social como concepto, es un término con límites muy vagos y contenidos muy amplios al igual que el término Política Social. Tratar de establecer conceptualmente a los programas sociales es una tarea titánica dentro del contexto de las ciencias sociales, esto es debido a que es un concepto equívoco o de difícil acepción.

En las Ciencias Políticas existe un debate entorno al concepto de programa social que es equiparado con el concepto de política social. En esencia, el trasfondo de esta discusión parte de las diversas concepciones que en las Ciencias Sociales se puede tener sobre la relación entre Estado y su función social. En este sentido han emergido dos grandes tesis: La primera inspirada en el concepto del "Estado de Bienestar" y la segunda surgida de las duras críticas realizadas al intervencionismo estatal en lo social, que algunos autores han llamado la tesis del "Particularismo".

Sin profundizar en las tesis anteriores, solo aclararemos las distinciones entre Política Social y Programa Social. Ya que, por principios de cuenta, "un programa social es consustancial a una política social y, por ende, a un modelo de desarrollo específico"⁶⁷.

Se entiende por Política Social como aquella acción estatal cuya normativa y direccionalidad está destinada a impactar a todos los segmentos de una sociedad. "Este impacto se descifra como todos aquellos cambios positivos que puede sufrir las estructuras de una sociedad. El significado semántico de social que posee este tipo de política pública se refiere a que tiende a privilegiar o atender específicamente las demandas, aspiraciones y necesidades sociales no económicas"⁶⁸.

Una visión macro de la Política Social (Tesis del Estado de Bienestar) la identifica con el conjunto de medidas y medios estatales para alcanzar todos los objetivos que promuevan

⁶⁵ Idem, pag. 35

⁶⁶ Garzón Valdés, Ernesto. "Lo íntimo, lo privado y lo público". Cuaderno de Transparencia No. 6, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) México, 2005, p 18.

⁶⁷ La diferenciación y conceptualización entre una Política Social y un programa social parten de la misma diferenciación entre una Política Pública y Programa de gobierno, sólo le estamos añadiendo el ingrediente social que lo distingue de otro tipo de políticas públicas, esencialmente por los objetivos que persigue.

⁶⁸ MENDEZ Absalón (1992) "Estado y Política Social en Venezuela" Ediciones Fases, Pg 117 y 119

al bienestar social, la justicia y la paz social⁶⁹. Esta visión señala que la orientación de la Política Social esta dirigida hacia la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones "materiales de vida" de la sociedad.

La política social será entonces según esta tesis, llamada también "Universal", acciones que estarán íntimamente relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad determinada. Esta distribución se cumple a través de la provisión de servicios sociales, que para algunos sectores de la sociedad podrían ser selectivos en el mercado. Estos servicios conciernen al área de la salud, seguridad social, vivienda, recreación, área laboral, etcétera.

En contra parte, una visión más restrictiva sobre la Política social, la reduce al conjunto de medidas tomadas en los sectores sociales, con un criterio institucional y que intenta rápidamente y de manera paliativa, responder las demandas de determinadas poblaciones objetivos (Tesis del Particularismo). En esta visión las políticas sociales serán subordinadas y subsidiarias de las políticas económicas⁷⁰.

Del compendio anterior, se podría deducir que en un extremo se puede definir a la política social como todas aquellas medidas destinadas a construir programadamente las transformaciones de una sociedad, siempre y cuando dichas transformaciones estén orientadas a elevar los niveles de bienestar dentro de un modelo de desarrollo planificado y específico. En el otro extremo, la política social podrá ser definida como un conjunto de acciones públicas y privadas destinadas a la asistencia directa y de corto plazo en áreas que en un momento determinado la sociedad estima como problema social.

En resumen política social, se entienden como todas aquellas acciones públicas cuya finalidad explícita será la de contribuir a elevar el bienestar social de la población y a eliminar todas las tramas sociales. Por otra parte, toda Política Social se expresa en leyes, planes, metas normas y disposiciones estratégicas que reconocen los conceptos de deuda social y derecho social de una población. Como política pública podemos decir que es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el patrón de comportamiento o el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos (Aguilar 2006)*.

Entonces, si aceptamos que la Política Social contiene los grandes lineamientos estratégicos, de planificación y legales en el cual un Estado revierte la esencia de su función social, si esto es así, los programas sociales serán por lo tanto la instrumentación y operación sistemática de esas estrategias, normas y leyes en que se expresa la Política Social estatal. Los programas sociales son acciones concretas⁷¹ cuya finalidad es la contribución directa (impacto positivo) sobre la calidad de vida y el modo de vida de una población o sociedad. Los programas sociales abordan a la calidad y el modo de vida de una población por ser ellos indicadores del bienestar social, en cuanto a la disponibilidad de servicio y bienes como de la satisfacción de las necesidades individuales y sociales.

⁶⁹ Maigon, Thais "Las Políticas Sociales: Discusión Teórica, conceptual y metodológica", CTNDES No 25 Venezuela

⁷⁰ STAHL, Karin (1994). "Política Social en América Latina, La Privatización de la Crisis"

*Luis F. Aguilar. "Marco de Análisis de las Políticas Públicas". Documento para la Maestría en Políticas Públicas de la UAM Xochimilco. No señala publicación previa ni fecha de elaboración.

⁷¹ Las acciones concretas representan en el programa justamente un modo de ordenar racionalmente los varios componentes de las acciones del gobierno. En Mérito de ello, el programa es la acción de gobierno que merece recibir y consumir recursos públicos.

*Luis F. Aguilar. "Marco de Análisis de las Políticas Públicas". Documento para la Maestría en Políticas Públicas de la UAM Xochimilco. No señala publicación previa ni fecha de elaboración

Los "programas" en su concepto hacen referencia a la gramática u orden de sentido de la presupuestación pública y finanzas públicas, debido a que los presupuestos (la estimación de los recursos requeridos por una Política Pública) tienen hoy una estructura programática en muchos países. Los programas son, como las Políticas Públicas, también acciones intencionales y causales, pero se dirigen a realizar objetivos o metas particulares que desagregan los fines u objetivos mayores y más complejos que integran una Política Pública (educativa, ambiental, de seguridad, de salud, agropecuaria...). De manera importante, los programas son las únicas acciones gubernamentales que son susceptibles de recibir y utilizar recursos públicos en su operación (Aguilar, 2006*).

Programa Social Pensión Guerrero

En 1982 se realizó la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, convocada y organizada por la Organización de las Naciones Unidas. Resultado de esta Asamblea fue la elaboración del Plan de Viena, mismo que concentra las recomendaciones que emanaron de los países reunidos y constituyó el referente para enfrentar y dar respuesta al fenómeno demográfico mundial de transición poblacional que marca el futuro del mundo. En México, 20 años después, entró en vigor la Ley Federal de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que entre sus alcances está el dar impulso a las acciones desde el Estado y la sociedad, para promover el desarrollo integral de esta población.

De acuerdo a los resultados de Población y Vivienda del INEGI del 2002, en el estado de Guerrero la población de más de 60 años registra un total de cerca de 273 mil personas, la mayoría de ellas reside en localidades con menos de 2,500 habitantes. La población mayor de 60 años representa la tercera parte del total de la población de la entidad.

Ante el panorama anterior y en el marco de la Ley Federal de los Derechos de las Personas Adultas Mayores es que la 57 legislatura local del estado de Guerrero aprobó en el 2002 la Ley de las personas adultas mayores, ley en donde se instituye el Programa Pensión Guerrero.

Junto con el programa se creó el Comité Técnico de Validación del Programa de Pensión Guerrero, como órgano de verificación del proceso de integración del padrón de beneficiarios, a efecto de que se apegue a las bases de la convocatoria emitida para la implementación de dicho Programa, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado núm. 19. Asimismo, con fecha 13 de marzo del 2003, se expidió el Reglamento del Comité de Validación del Programa "Pensión Guerrero" con el objeto de establecer las normas que regulan la actuación y funcionamiento del Comité.

Artículo 72. (Ley 375 de las personas adultas mayores)

El Comité Técnico del Programa de Pensión Guerrero, estará integrado por:

- I. El Secretario de Desarrollo Social, quien lo presidirá;*
- II. El Coordinador Estatal de Programas Sociales, que será el Secretario Técnico;*
- III. El Secretario General de Gobierno;*
- IV. El Secretario de Finanzas y Administración.*

El 25 de junio del 2003, el gobernador René Juárez Cisneros presentó y arrancó el programa Pensión Guerrero. Destinado a subsidiar a los adultos mayores de 65 años que no cuenten con ningún apoyo económico gubernamental, público o privado.

Pensión Guerrero inició con un presupuesto anual de 120 millones de pesos. Su cobertura llegaba a tan sólo 5 municipios de la entidad: Acapulco, Chilpancingo, Iguala, José Azueta (Zihuatanejo) y Taxco de Alarcón, municipios en los que se concentra la cuarta parte de la población mayor de 65 años. Así, 25 mil personas fueron las primeras beneficiadas del programa, las cuales recibían 400 pesos mensuales.

Actualmente, el programa ha aumentado su cobertura no sólo geográfica sino de beneficiarios llegando a un total de 50 mil adultos mayores distribuidos en los 79 municipios que conforman la entidad. Para el 2006, el programa de Pensión Guerrero ejerció un presupuesto de 245 millones de pesos, según calendario presupuestal de 2006 de la Secretaría de desarrollo Social estatal.

3.2 LA MEDICIÓN Y UTILIDAD DE LA TRANSPARENCIA EN UN PROGRAMA SOCIAL

En países como México, en el que la construcción de la democracia ha sido heterogénea y se encuentra en constante flujo, además de preguntarnos por el impacto, la eficiencia y la eficacia de los resultados de las políticas y sus programas sociales, es pertinente preguntarnos si cumplen con los principios básicos de exigencia político – democrática, en especial con la exigencia de la transparencia. En nuestro país la demanda social de transparencia a las instituciones ha sido un tema recurrente aun después del haber legislado a nivel federal y estatal en materia de acceso a la información y luego de haber instrumentado la política de transparencia correspondiente. Esto es así debido a los antecedentes de corrupción, usos inadecuados o desvío de recursos de programas sociales de los gobiernos priistas y la continuación de los mismos procedimientos por los actuales gobiernos federales.

Los programas sociales son destinados a atender las necesidades de la población con menores ingresos y por ello poseen los más altos montos de recursos públicos para su operación. Por lo tanto, la importancia de dichos programas de cara a la sociedad nos obliga a considerar los mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia que permitan evaluar si están cumpliendo o no con sus objetivos.

Una política de transparencia debe estar orientada a facilitar los procesos de evaluación, tanto internos como externos, de los programas sociales, de manera que los resultados de las evaluaciones permitan a la vez una adecuada rendición de cuentas y un mejor diseño de los programas en función de una mejor comprensión de las variables que afectan su ejecución y desarrollo. Una política de transparencia que no obliga o crea los medios para que una política social esté abierta al escrutinio de la ciudadanía, simplemente es una política deficiente e incluso inoperante.

3.3 METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PARA PENSIÓN GUERRERO

Hemos dicho que una de las obligaciones fundamentales de todo sujeto obligado es el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, en especial a lo referente a transparentar al máximo sus decisiones y acciones.

Lo que se pretende en este apartado es medir las obligaciones de transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social en Guerrero en relación con uno de sus principales programas sociales denominado "Pensión Guerrero, para Vivir Mejor".⁷²

Para medir el nivel de la transparencia en el programa social Pensión Guerrero hay que diseñar una estructura metodológica compleja. Diversos factores contribuyen a ello, entre otros el marco normativo no sólo del programa social en cuestión sino de la política de transparencia en el estado de Guerrero y el cruce entre ambos, la dispersión y diversidad de información, la poca especificidad respecto a los criterios para la clasificación de la información, la manera de proporcionarla así como cuáles son los contenidos específicos de la misma.

Un Índice de Transparencia es el instrumento teórico-metodológico que nos permitirá medir, a través de una serie de variables, el nivel de transparencia del mencionado programa social. Dichas variables están relacionadas con la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Guerrero; con las normas operativas del sujeto obligado (Secretaría de Desarrollo Social en Guerrero) y con la operación del Programa Pensión Guerrero. Es una herramienta diseñada para medir el nivel de transparencia del citado programa, pero se pretende que pueda ser adaptada, modificada y aplicada en la evaluación de la transparencia de cualquier programa social no sólo estatal sino federal. Hay que destacar que es una herramienta para una medición estática, ya que su aplicación ideal sería en diversas fases de la implementación de un programa para dar resultados realmente satisfactorios.

El índice se construirá a partir de tres criterios generales que contemplan los aspectos primordiales de transparencia y accesibilidad de Pensión Guerrero. Estos son:

- a) Mecanismos de accesibilidad
- b) Proceso de solicitud de la información
- c) Calidad de la información

3.3.1 Mecanismos de accesibilidad

Indicadores que nos permitan analizar los mecanismos que permiten a la ciudadanía dar pleno seguimiento del programa social en cuestión. Este apartado está compuesto por las siguientes categorías:

- I. Legislación y normatividad
- II. Unidad de enlace
- III. Página electrónica

⁷² Así es como lo nombría y reconoce el actual gobierno guerrerense. Para sintetizar nos referiremos a él como *Pensión Guerrero o el programa*

I. CATEGORÍA: LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD

Los programas sociales están regulados por varios cuerpos de leyes y reglamentos. En el caso de Pensión Guerrero está regido por la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores, Ley para el Desarrollo Social de Guerrero y por el Presupuesto de Egresos del estado; además de sus reglas de operación. A estas hay que añadirle el marco jurídico en materia de transparencia integrado por la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero (LAIPEG) y los Lineamientos y criterios generales para la clasificación y desclasificación de la información de los sujetos obligados.

Lo que se pretende con esta categoría es hacer una revisión del marco jurídico con el fin de identificar las disposiciones que vayan encaminadas a transparentar la información y a identificar los puntos opacos o transparentes en la operación del programa Pensión Guerrero. Tanto la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores así como la Ley para el Desarrollo Social de Guerrero vigentes fueron expedidas años antes de la publicación de la LAIPEG. Es evidente que no encontraremos en estas disposiciones directas que vayan relacionadas con la transparencia. Por lo tanto, el único indicador está integrado por las reglas de operación del Programa ya que la versión vigente corresponde al 2007.

Indicador Único: Reglas de operación del programa Pensión Guerrero

Variables

- a) Integración y organización de archivos
- b) Garantías de accesibilidad a la información
- c) Sanciones

II. CATEGORÍA: UNIDAD DE ENLACE

Se evalúa la operación de la unidad de enlace de la SEDESOL estatal ya que es el vínculo indicado para solicitar información de Pensión Guerrero.

Indicador 1: Ubicación e infraestructura

Variables

- a) Visibilidad en organigrama
- b) Personal adscrito
- c) Unidad especializada
- d) Módulos o ventanillas de atención

Indicador 2: Operación y organización

Variables

- a) Orientación sobre los procedimientos de acceso a la información
- b) Líneas de contacto para la ciudadanía
- c) Índice actualizado de información reservada

III. CATEGORÍA: PAGINA ELECTRÓNICA

Para considerar esta categoría, partimos del supuesto de que un usuario promedio tenderá a utilizar este mecanismo como la primera fuente para obtener información del programa

social. En este apartado analizaremos la información general que proporciona el Sujeto Obligado responsable del programa social, en este caso se trata de la Secretaría de Desarrollo Social del estado (SEDESOL).

Indicador 1: Identificación del Sujeto Obligado

Variables

- a) Estructura Orgánica
- b) Facultades
- c) Directorio de servidores públicos
- d) Unidad de Enlace
- e) Metas y objetivos
- f) Servicios

Indicador 2: Usabilidad* de la página WEB

Variables

- a) Visibilidad vínculo de transparencia
- b) Facilidad de navegación
- c) Buscador de información
- d) Actualización de la página
- e) Vínculos para hacer contacto

Los indicadores estarán relacionados con la evaluación de la página electrónica del sujeto obligado para revisar el tipo de información que presenta, así como las ligas (links) relacionadas con la transparencia y el programa Pensión Guerrero.

3.3.2 Proceso de solicitud de la información

Indicadores que nos permitan evaluar la atención al solicitante de información por parte de la dependencia rectora del programa social, en este caso SEDESOL Guerrero. Así como medir qué tanta facilidad tiene el ciudadano para acceder a la información pública del programa Pensión Guerrero.

Categorías:

- I) Usuario Simulado
- II) Pensión Guerrero en Internet

I. CATEGORÍA: USUARIO SIMULADO

La eficacia de los procedimientos de acceso a la información constituye una de las claves para medir el grado de transparencia en Pensión Guerrero. Para poder determinar esta dimensión, se realizará un ejercicio de usuario simulado ante la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad (sujeto obligado responsable del programa) que consiste en solicitar varios documentos relacionados con Pensión Guerrero. Las variables diseñadas no sólo consideran la obtención de una respuesta en tiempo y forma, sino la calidad del servicio y

* Término castellanizado del inglés "usability", palabra técnica que refiere a la facilidad de una página electrónica para ser consultada por los usuarios. Dicha facilidad comprende tanto los aspectos técnicos como la velocidad de acceso a la página así como la buena organización y presentación de la información.

las facilidades otorgadas a los usuarios para su formulación. Aclaramos que dejamos al margen de esta categoría la calidad de la información que contengan los documentos que solicitaremos ya que esta característica será analizada en el apartado III de este índice.

Las solicitudes que se presentarán ante la SEDESOL Guerrero para la evaluación de esta categoría serán las siguientes:

Solicitud 1: Convenio o contrato celebrado entre el gobierno del estado de Guerrero y la institución bancaria correspondiente que respalda la apertura de cuentas bancarias para los beneficiarios del programa Pensión Guerrero (Posiblemente clasificada como información reservada)

Solicitud 2. Presupuesto ejercido para la promoción y difusión del programa Pensión Guerrero en radiodifusoras y televisiones privadas durante el 2007.

Solicitud 3: Último convenio celebrado entre el gobierno del estado y el ayuntamiento de Acapulco para coadyuvar en el Programa Pensión Guerrero en dicho municipio.

Indicador 1: Formato de solicitud

Variables

- a) Accesibilidad para su obtención en Internet u otro medio
- b) Diseño y características del formato
- c) Requerimientos solicitados al usuario

Indicador 2: Mecanismos de atención

Variables

- a) Forma de entrega – recepción de la solicitud
- b) Acuse de recibo
- c) Posibilidad de seguimiento de la solicitud por parte del usuario
- d) Procedimiento del pago de costos de reproducción y envío.

Indicador 3: Mecanismos de respuesta

Variables

- a) Tiempo de respuesta de la solicitud
- b) Ampliación de plazo con notificación
- c) Entrega de la información en el formato solicitado
- d) Entrega física de la información solicitada
- e) La información entregada corresponde correctamente a lo solicitado

II. CATEGORÍA: PENSIÓN GUERRERO EN INTERNET

Dentro de la información obligatoria que tiene que publicar la SEDESOL Guerrero se encuentra la descripción de los programas que maneja, presupuesto, padrón de beneficiarios, destino de los recursos, entre otros. Por lo anterior, en esta categoría revisaremos qué tanta información disponible hay de Pensión Guerrero en la página WEB de SEDESOL. De esta manera evaluaremos el criterio de *transparencia* y de *máxima publicidad* que mantiene la dependencia en relación al programa social analizado.

Indicador 1: Contenido orgánico básico

Variables

- a) Reglas de operación
- b) Presupuesto
- c) Padrón de beneficiarios

Indicador 2: Naturaleza operativa

Variables

- a) Trámites y formatos
- b) Resultados de auditorias y/o evaluaciones
- c) Mecanismos de participación ciudadana

3.3.3 Calidad de la información

Entendemos calidad de la información como aquella veraz, clara, oportuna, comprensiva, relevante, confiable, congruente y de fácil acceso. La información pública es de alta calidad cuando cumple con estas características:

- a) La información es veraz cuando cuenta con datos fidedignos, que no sean falseados o alterados.
- b) Es clara y comprensible cuando no hay confusiones en su contenido y su presentación tiene un orden lógico de fácil seguimiento por el lector.
- c) La información es oportuna cuando se entrega en los periodos establecidos por la ley o está disponible al público de manera permanente, de tal forma que pueda ser consultada por la ciudadanía en el momento que lo requiera.
- d) La información es relevante cuando cumple satisfactoriamente con las exigencias de la ciudadanía; de tal suerte que pueda ser aprovechada por la sociedad y le permita conocer hacia donde se dirige una política pública y poder evaluar así sus logros.
- e) La información es confiable cuando da certeza a la ciudadanía, lo que le permite tomar decisiones públicas o privadas.
- f) Es congruente cuando su contenido puede ser comparado con otra información relacionada.

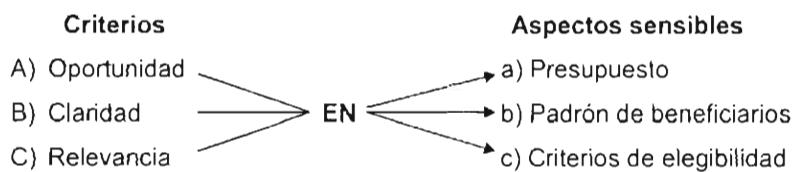
Si la transparencia se identifica con la publicación de cierta información por parte de las dependencias y entidades responsables de la ejecución de los programas sociales, entonces es necesario crear indicadores para evaluar la Información obligatoria del programa social a fin de comprobar o rechazar si cumple con los requisitos de calidad idónea que debe garantizar la política de transparencia.

Por lo tanto, con esta categoría se pretende analizar la calidad de la información pública que por oficio debe de exhibirse en Internet u otros medios de comunicación sobre el programa Pensión Guerrero. El listado de información obligatoria sobre programas

sociales es amplio, por ello consideramos sólo tres rubros porque son los que a la ciudadanía le interesan conocer más, estos son:

1. Presupuesto del programa
2. Padrón de Beneficiarios
3. Criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

En concreto lo que se pretende medir es la calidad de la información del presupuesto, el padrón de beneficiarios y los criterios de elegibilidad del programa Pensión Guerrero en tres aspectos fundamentales de dicha calidad: oportunidad, claridad y relevancia.



I. CATEGORÍA: PRESUPUESTO DEL PROGRAMA

El presupuesto es parte del listado de la información obligatoria que debe publicar el ente o sujeto obligado. A través de los indicadores de esta categoría, nuestro interés es detectar la forma de presentación y el contenido del presupuesto asignado al programa Pensión Guerrero.

Indicador 1: Oportunidad

La única variable es la actualización de la información en el sentido de que el presupuesto presentado debe corresponder al año en ejercicio siempre y cuando hayan transcurrido 6 meses de su inicio; o bien, el presupuesto ejercido en el periodo anterior. En el caso de este análisis, nos interesa el presupuesto correspondiente al 2008.

Indicador 2: Claridad

Variables

- a) Información desglosada
- b) Orden lógico y fácil seguimiento
- c) Totales parciales y totales generales

Indicador 3: Relevancia

Variables

- a) Toma de decisiones
- b) Reducción de asimetrías de información

Cabe aclarar que con la variable de Toma de Decisiones consideramos si la información presentada puede ayudar a la ciudadanía a tener criterios de elegibilidad ciertos y confiables para aplicarlos en su propio beneficio o bien involucrarse más en los asuntos del gobierno: su participación directa y exigencia de rendición de cuentas.

Con la variable de Reducción de asimetrías de información consideramos si existe un adecuado flujo de la información sobre el programa analizado entre la ciudadanía y el gobierno de tal suerte que los primeros puedan conocer hacia dónde se dirige la política social (particularmente en el programa Pensión Guerrero) en cuanto a instrumentación y poder evaluar así sus logros.

II. CATEGORÍA: PADRÓN DE BENEFICIARIOS

Aquí analizaremos la pertinencia, organización y relevancia de la lista de beneficiarios del programa Pensión Guerrero. Recordamos que es parte de la información obligatoria a publicar por la SEDESOL Guerrero.

Indicador 1: Oportunidad

La única variable es la actualización de la información la cual no debe ser mayor de seis meses para alcanzar una evaluación satisfactoria.

Indicador 2: Claridad

En este indicador hemos establecido solamente una variable que tiene que ver con la organización de la información que permita el entendimiento inequívoco del padrón de beneficiarios de Pensión Guerrero.

Indicador 3: Relevancia

Variables

- a) Toma de decisiones
- b) Reducción de asimetrías de información

Para la aplicación de las variables de Toma de decisiones y Reducción de asimetrías de información, tomamos en cuenta los mismos criterios explicados en el indicador 3 de la categoría anterior.

III. CATEGORÍA: CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

Entendemos como Criterios de elegibilidad las consideraciones para seleccionar a los adultos mayores candidatos a ingresar al programa. Como parte de la información obligatoria, revisaremos si dichos criterios cumplen con óptimos niveles de oportunidad, claridad y relevancia que se traduzcan en una buena calidad de información.

Indicador 1: Oportunidad

Al igual que las otras dos categorías, este indicador contará con una sola variable que es actualización de la información.

Indicador 2: Claridad

Variables

- a) Redacción de la información
- b) Organización de la información

Indicador 3: Relevancia

Variables

- a) Toma de decisiones
- b) Reducción de asimetrías de información

3.3.4 Método de Evaluación

Una vez definidas las categorías, los indicadores y las variables de cada una de las tres áreas que integran nuestro Índice de Transparencia, procedemos a otorgar para cada variable alguno de los tres niveles de calificación: Satisfactorio (SA), Poco Satisfactorio (PSA) y Nada Satisfactorio (NSA). Lo que nos permitirá hacer un análisis tanto cualitativo como cuantitativo del índice.

Satisfactorio (SA): Este nivel tendrá un valor de dos puntos y se le asignará a las variables que cumplan totalmente con los criterios de evaluación.

Poco Satisfactorio (PSA): Las variables que alcancen este nivel, es porque cumplen parcialmente con los criterios de evaluación de dichas variables. Tendrá un valor de 1 punto.

Nada Satisfactorio (NSA): Este nivel se le asignará a aquellas variables cuyos elementos contemplados para los criterios de evaluación están ausentes o incumplen completamente con los mismos. Su valoración será de 0 (cero) puntos.

Cada puntaje tendrá su ponderación correspondiente de acuerdo al porcentaje dado en cada indicador por categoría. El puntaje máximo, es decir 2 puntos, alcanzará el mayor porcentaje dado a esa variable. El puntaje de 1, por su parte, tendrá la mitad del porcentaje dado a la variable; mientras que al nulo puntaje, es decir de cero, se le asignará una ponderación igual a cero por ciento.

Tabulador muestra

CATEGORÍA	INDICADOR	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	Ponderación Total : 15%
A	A1	A1.1	2 puntos	1 punto	0 puntos	5 de 15%
		A1.2	2 puntos	1 punto	0 puntos	5 de 15%
		A1.3	2 puntos	1 punto	0 puntos	5 de 15%
Suma _____						

De acuerdo al ejemplo del tabulador muestra, si la variable A1.1 fue evaluada con 2 puntos por ser Satisfactoria, tendrá una la ponderación máxima dada a dicha variable que es de 5%. Si la variable A1.2 tuviera un puntaje de 1 por ser Poco Satisfactoria, entonces tendría una ponderación de 2.5% por ser la mitad de 5%. Por su parte, si la variable A1.3 no alcanzara puntuación por ser Nada Satisfactoria tampoco alcanzaría ponderación y quedaría en 0% del 5% posible para dicha variable. Así, al sumarse los resultados de

ponderación obtenidos por cada variable tendremos el total alcanzado del indicador A1 de la categoría A.

Así mismo, cada Categoría tiene un porcentaje total de ponderación dividido entre sus indicadores. Por ejemplo, la categoría "unidad de enlace" que corresponde al apartado 1: "mecanismos de accesibilidad", tiene una ponderación total del 30%; 15% para cada uno de sus indicadores. Así, la suma de las ponderaciones de cada categoría que integran el apartado, sumarán un total de 100%.

En el apartado 1 "mecanismos de accesibilidad", las categorías Marco normativo y Página electrónica tienen una ponderación igual a 30%; mientras que la tercera categoría Unidad de enlace se le otorgó una ponderación de 40% por considerar que una eficiente operación de la unidad de enlace es primordial para garantizar un alto nivel de transparencia del programa Pensión Guerrero.

En el apartado 2 "proceso de solicitud y accesibilidad", la categoría de Usuario Simulado se le dio una ponderación mayor que a la categoría Pensión Guerrero en Internet (60 y 40% respectivamente) ya que es de mayor relevancia la atención que recibe el ciudadano para acceder a la información pública del programa (vía solicitud de información) que la calidad de la información del programa en una página electrónica.

El tercer apartado "calidad de la información", está dividido en tres categorías con una valoración igual de 33% para cada uno (sería el único apartado con una valoración del 99%). Los indicadores son los mismos para las tres: oportunidad, claridad y relevancia. Sin embargo, las variables dependerán de la categoría a evaluar. Por ejemplo, en la categoría de Presupuesto se toma en cuenta la variable de *totales parciales y generales* en el indicador de *claridad*. Mientras que en la categoría Criterios de Elegibilidad, se toma en cuenta la redacción de los criterios para el mismo indicador de *claridad*.

Para una mejor organización y entendimiento del índice de transparencia y su aplicación, a continuación presentamos la Matriz General del Índice de Transparencia del programa Pensión Guerrero, que muestra de manera esquematizada todas las tres áreas de evaluación con las ocho categorías, sus catorce indicadores y sus 55 variables. Así como también las consideraciones a evaluar de cada variable, los criterios o niveles de evaluación y la ponderación correspondiente en porcentajes.

La matriz se irá llenando de acuerdo a los criterios de evaluación. Sin embargo, cada categoría, indicador y variable tendrá la explicación del por qué se le asignó tal criterio (satisfactorio, poco satisfactorio o nada satisfactorio) en el desarrollo del capítulo IV dedicado al análisis de los resultados del Índice de Transparencia del programa Pensión Guerrero.

**MATRIZ GENERAL DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DEL PROGRAMA
PENSIÓN GUERRERO**

1. Mecanismos de Accesibilidad

CATEGORÍA	INDICADOR	VARIABLES	CRITERIOS A EVALUAR	SA*	PSA*	NSA*	%
Normatividad	<i>Reglamentos</i> 1. Reglas de operación de Pensión Guerrero.	Integración, organización de archivos.	Normas que especifiquen la forma de clasificar y archivar la documentación que un momento podría ser solicitada.				
		Garantías de accesibilidad de información	Normas que especifiquen mecanismos o formas de acceder a la documentación pública generada en la operación del programa.				30%
		Sanciones	Normas que especifiquen sanciones a los funcionarios incumplidos en el proceso de transparencia.				
Unidad de Enlace	Ubicación e infraestructura	Visibilidad física	Señalización suficiente para acceder e identificar a la unidad de enlace en las instalaciones de la secretaría.				
		Personal adscrito	El personal está capacitado para atender a la ciudadanía en materia de transparencia.				20%
		Módulos o ventanillas de atención	Si cuenta con personal y equipo adecuado para atender las solicitudes de información.				
Operación y organización	<i>Orientación al ciudadano</i> <i>Líneas de contacto para la ciudadanía</i> <i>Índice actualizado de información reservada</i>	Orientación al ciudadano	Si el ciudadano es orientado eficientemente sobre los procedimientos para acceder a la información del programa.				
		Líneas de contacto para la ciudadanía	Si la unidad de enlace tiene suficientes vínculos para que la ciudadanía la contacte (internet, tel, correo, etc.)				
		Índice actualizado de información reservada	Si la unidad de enlace mantiene su información reservada actualizada y el índice a disposición de la ciudadanía.				
Identificación del Sujeto Obligado (SEDESOL GUERRERO)	<i>Estructura orgánica</i> <i>Directorio de Servidores públicos</i> <i>Unidad de enlace</i>	Estructura orgánica	Presencia en la página de Internet de la secretaría.				
		Directorio de Servidores públicos	Presentación en la página de Internet del directorio completo de los funcionarios que operan en la secretaría con especial énfasis en los involucrados directamente con el programa Pensión Guerrero.				15%
		Unidad de enlace	Link de hacia la unidad de enlace de la secretaría.				
Página Electrónica	<i>Marco normativo</i> <i>Visibilidad vínculo de transparencia</i>	Marco normativo	Presencia del marco normativo en la página de Internet de la secretaría.				
		Visibilidad vínculo de transparencia	Ubicación fácil y rápida del nro de los links relacionados con la transparencia, acceso a la información y/o rendición de cuentas.				
		Facilidad de navegación	Respuesta rápida del servidor de la página de internet al navegar por la página de la secretaría.				
Usabilidad	<i>Facilidad de navegación</i> <i>Buscador de información</i>	Buscador de información	Si cuenta con buscador de información y la capacidad de respuesta óptima del mismo.				
		Actualización de la página	Fecha última de señalización de la página. Si está disponible y valorar la temporalidad (cuanto tiempo ha pasado desde la última actualización)				
		Vínculos para hacer contacto	Direcciones físicas o de correos electrónicos de los funcionarios responsables del programa para que la ciudadanía pueda contactarlos.				

SA: SATISFACTORIO

PSA: POCO SATISFACTORIO

NSA: NADA SATISFACTORIO

% PORCENTAJE DE PONDERACION

2. Proceso de solicitud y de accesibilidad

CATEGORÍA	INDICADOR	VARIABLES	CRITERIOS A EVALUAR	SA	PSA	NSA	%
Usuario Simulado	Formato de solicitud	Accesibilidad para su obtención en Internet u otro medio	Facilidad de obtener un formato de solicitud de información.				
		Diseño y características del formato	Diseño claro y entendible para su llenado así como las características de la solicitud.				
		Requerimientos al solicitante	Si los requerimientos son comprensibles y fáciles de cumplir por los ciudadanos.				
	Mecanismos de atención	Forma de entrega – recepción de solicitud	Diversidad de posibilidades para que el ciudadano pueda presentar su solicitud de información.				
		Acuse de recibo	Si la secretaría entrega acuse de recibo de la solicitud al ciudadano donde le indique la fecha de respuesta.				
		Posibilidad de seguimiento de la solicitud por parte del usuario.	Si existen y cuáles son los mecanismos que permitan al ciudadano hacer el seguimiento del trámite de solicitud.				20%
		Procedimiento del pago de costos	Los métodos, formas, tiempos y costos del pago para acceder a la información.				
	Mecanismos de respuesta	Tiempo de respuesta de la solicitud	Si las respuestas se dan en el plazo límite, antes del plazo o después de él.				
		Ampliación de plazo con notificación	Procedimiento de la petición de ampliación del plazo de entrega de información.				
		Entrega de la información en el formato solicitado	Si la SEDESOL cumple con la entrega de la documentación en el soporte solicitado por el ciudadano.				
		Información entregada acorde a lo solicitado	Si la información y/o documentos entregados responden satisfactoriamente a lo solicitado por el ciudadano.				
Pension Guerrero en Internet	Contenido orgánico básico	Entrega física de la información solicitada	Si es necesaria la presencia del solicitante o puede recibir la información por otro medio.				
		Reglas de operación	Si se encuentra disponible en la página				
		Presupuesto	Si se encuentra disponible en la página				
		Padrón de beneficiarios	Si se encuentra disponible en la página				
	Trámites y formatos	Trámites y formatos	Existe la explicación y orientación correcta para los interesados en Pensión Guerrero				
		Resultados de auditorías y/o evaluaciones	Si se encuentra disponible en la página				
		Contrataciones y convenios	Si se encuentra disponible en la página				
	Naturaleza operativa	Mecanismos de participación ciudadana	Existe la orientación suficiente al ciudadano para que pueda participar en el programa a través de Internet.				

3. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

CATEGORÍA	INDICADOR	VARIABLES	CRITERIOS A EVALUAR	SA	PSA	NSA	%
Presupuesto del Programa	Oportunidad	Actualización de la información	La última actualización de dicha información no debe ser mayor de seis meses				
		Información desglosada en áreas o segmentos	Si el presupuesto está desglosado en diferentes rubros y si estos son suficientes.				
	Claridad	Orden lógico y fácil seguimiento	Si el presupuesto está bien detallado y organizado de tal suerte que no haya dudas ni equivocaciones en su interpretación y/o análisis.				
		Totales parciales y total general	Presentación de totales parciales y generales de los montos asignados.				33%
	Relevancia	Toma de decisiones	Si la información presentada puede ayudar en la toma de decisiones a la ciudadanía.				
		Reducción de asimetrías de información	Si la información es tan completa que puede reducir las asimetrías de información entre la ciudadanía y el gobierno.				
Padrón de beneficiarios	Oportunidad	Actualización de la información	La última actualización de dicha información no debe ser mayor de seis meses				
		Organización de la información	Si la información está bien detallada y organizada de tal suerte que no haya dudas ni equivocaciones en su interpretación y/o análisis.				
	Claridad	Toma de decisiones	Si la información presentada puede ayudar en la toma de decisiones a la ciudadanía.				
		Reducción de asimetrías de información	Si la información es tan completa que puede reducir las asimetrías de información entre la ciudadanía y el gobierno.				33%
	Relevancia	Toma de decisiones	Si la información presentada puede ayudar en la toma de decisiones a la ciudadanía.				
		Reducción de asimetrías de información	Si la información es tan completa que puede reducir las asimetrías de información entre la ciudadanía y el gobierno.				
Criterios de elegibilidad	Oportunidad	Actualización de la información	La última actualización de dicha información no debe ser mayor de seis meses				
		Redacción de la información	Si la redacción es sencilla y comprensible para el lector.				
	Claridad	Organización de la información	Si los criterios tienen un orden lógico y de fácil seguimiento.				
		Toma de decisiones	Si la información presentada puede ayudar en la toma de decisiones a la ciudadanía.				
	Relevancia	Reducción de asimetrías de información	Si la información es tan completa que puede reducir las asimetrías de información entre la ciudadanía y el gobierno.				
							33%

SA: Satisfactorio

PSA: Poco satisfactorio

NSA: Nada satisfactorio

% de Ponderación

CAPÍTULO IV

"Análisis de resultados del Índice de transparencia de Pensión Guerrero"

La interpretación de resultados del nivel de transparencia en el programa Social Pensión Guerrero tiene como propósito avanzar de manera tentativa en la comprensión de variables que permitan determinar el grado de opacidad o transparencia de un programa social como Pensión Guerrero.

Con la información obtenida resulta posible hacer reflexiones, básicamente descriptivas, que permitan formular conclusiones y recomendaciones a fin de mejorar no sólo la política de transparencia en la entidad sino también mejorar al programa en cuestión en su sentido de accesibilidad pública.

4.1 ANALISIS DE RESULTADOS DE MECANISMOS DE TRANSPARENCIA

Categoría 1: Normatividad

Para esta categoría, revisamos las reglas de operación del programa Pensión Guerrero con el fin de encontrar en sus lineamientos indicios de rendición de cuentas y de transparencia.

Indicador Único: Reglamentos

Variable A: Integración y/u organización de archivos

El criterio de evaluación depende de las normas que especifiquen la forma de clasificar y archivar la documentación generada por la Secretaría de Desarrollo Social durante la operación del programa Pensión Guerrero y que un momento pudiera ser solicitada.

Es importante destacar que el reglamento vigente data de febrero del 2007. Es decir, un año después de haber entrado en vigor la LAIPEG por lo que podría esperarse que la política de transparencia se viera reflejada en esta normatividad. Pero no es así, en el sentido de que dicho reglamento carece de normas para la integración de archivos. Aspecto básico de organización para cumplir a cabalidad con el acceso a la información.

Por lo anterior, la variable obtiene una evaluación de No Satisfactoria con cero de ponderación del 5% máximo a alcanzar.

Variable B: Garantías de accesibilidad de información

Aquí se ha analizado si dentro del reglamento de operación existen normas que especifiquen mecanismos o formas de acceder a la documentación pública generada en la operación del programa.

La transparencia es uno de los principios que sustentan al programa Pensión Guerrero según sus reglas de operación. Este principio es entendido como la obligación de "generar los instrumentos necesarios que garanticen el conocimiento por parte de la ciudadanía, de los procedimientos, decisiones y usos de los recursos públicos ejercidos por el programa...⁷³

Si bien el uso de los recursos públicos es uno de los rubros más sensibles en cuanto atención e interés por parte de la ciudadanía, no es el único al cual debe garantizarse la transparencia como se está detallando en el reglamento del programa. Es por ello que se le evalúa con un nivel de Poco Satisfactorio, lo cual representa una ponderación de 2.5%.

Variable C: Sanciones

Las reglas de operación no contemplan un apartado de sanciones: Sólo encontramos el punto número 7 que trata sobre quejas y denuncias que puede hacer la ciudadanía sobre las anomalías que encuentre en el programa. No se explica el tipo de sanciones a quien incumpla con el reglamento ni en lo general ni en lo particular. Por lo tanto, la evaluación de esta variable es de Poco Satisfactorio y con ponderación de 2.5%

En concreto, encontramos que en las reglas de operación del programa Pensión Guerrero la transparencia se vincula con la publicación de cierta información por parte de las dependencias responsables del programa. Esta información se califica con diferentes cualidades, generalmente definidas en términos vagos y no reglamentados (veracidad, objetividad, oportunidad, sistematicidad), no siempre coincidentes y con un alto grado de redundancia.

Tabla 1

CATEGORÍA	INDICADOR	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	15%
Normatividad	<i>Reglamentos</i> 1. Reglas de operación de Pensión Guerrero.	Integración, organización de archivos.		X	0%	
		Garantías de accesibilidad de información		X	2.5%	
	Sanciones		X		2.5%	
		Total: 5.0%				

⁷³ REGLAS DE OPERACION DEL PROGRAMA PENSION GUERRERO "Lineamientos Generales" Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el martes 27 de febrero del 2007

Categoría: Unidad de Enlace

Los criterios de evaluación de esta categoría se basan en la revisión física de la unidad de enlace de la Secretaría de Desarrollo Social durante el ejercicio de Usuario Simulado cuyo resultado expondremos a continuación, así como de datos arrojados durante la entrevista realizada a la Coordinadora General de Acceso a la Información.

Indicador 1: Ubicación e infraestructura

Variable A: Visibilidad física

Lo que se evaluó en esta variable fue la existencia de señalizaciones suficientes para acceder e identificar a la unidad de enlace en las instalaciones de la secretaría.

Durante la visita realizada encontramos que si bien no existe un módulo de la Unidad de Enlace, el gobierno del estado creó un módulo de atención ciudadana que opera de manera general para atender las quejas, denuncias y solicitudes de la ciudadanía para cualquier trámite, incluido el de solicitar información pública. En dicho módulo se recibe la solicitud de información y ésta se gira a la dependencia correspondiente; en este caso a la Unidad Administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social. Ante esto, consideramos que si hay visibilidad física de la unidad de enlace; y por lo tanto, se le asigna una valoración de Satisfactorio, dos puntos que se traducen en 6.6%.

Variable B: Personal adscrito

Aquí se evalúa si el personal adscrito a la unidad de enlace o al módulo de atención está capacitado para atender a la ciudadanía en materia de transparencia. Lo que encontramos al respecto es que el personal que atendía en el módulo solo se concretó a recibir la solicitud de información sin saber cómo orientar e informar al usuario simulado del proceso que seguiría su trámite. Incluso no estaba familiarizado con el formato por lo que no pudieron auxiliar en el llenado del mismo a uno de los usuarios simulados.

Mientras tanto, el personal directamente adscrito a la unidad enlace de la SEDESOL sí conocía los aspectos técnicos y normativos para atender las solicitudes de información. Lo criticable es que éste no está en contacto directo con el ciudadano. Su capacitación es para dar cauce al trámite más no para resolver dudas del usuario. Suponen que el solicitante ya sabe cuáles son los formatos, dónde encontrarlos y cómo llenarlos.

Por lo anterior, se le asigna una evaluación de Poco Satisfactorio y una ponderación del 3.3%.

Variable C: Módulos o ventanillas de atención

Lo que se evalúa en esta variable es si el módulo o ventanilla de atención ciudadana cuenta con el personal y equipo adecuado para atender las solicitudes de información.

Como mencionamos en el indicador anterior, no existe un módulo específico de la unidad de enlace sino un módulo integral de atención ciudadana, el cual cuenta con personal y un equipo de cómputo para hacer la recepción de la solicitud de información. Está plenamente

identificado y su ubicación es adecuada al localizarse en la entrada del edificio de gobierno. Esto le otorga una evaluación de Satisfactorio, es decir de 2 puntos y con una ponderación máxima de 6.6%.

Tabla 2

CATEGORÍA	INDICADOR I	VARIABLES	20%		
			SÁ*	PSA*	NSA*
Unidad de Enlace	Ubicación e infraestructura	Visibilidad física	X		6.6%
		Personal adscrito		X	3.3%
		Módulos o ventanillas de atención	X		6.6%
Ponderación Total: 16.65%					

Indicador 2: Operación y organización

Variable A: Orientación al ciudadano

Con esta variable se evaluó si el ciudadano es orientado eficientemente sobre los procedimientos para acceder a la información del programa en la unidad de enlace. Sin embargo, al no tener un personal capacitado en materia de transparencia en el módulo integral de atención ciudadana no se le puede orientar al ciudadano de cómo elaborar su solicitud de información o bien de explicarle el procedimiento de acceso a la información como lo estable la ley.

En la página de Internet (variable que analizaremos con mayor amplitud enseguida), existe un link de "trámites y servicios"; al revisarlo sólo encontramos el formato de solicitud donde en la parte final del mismo dan una serie de instrucciones para su llenado y presentación. Es todo.

Por lo tanto, se le asigna un punto, esto es Poco Satisfactorio, lo que le vale una ponderación del 3.3%.

Variable B: Líneas de contacto para la ciudadanía

El criterio de evaluación es si la unidad de enlace tiene suficientes vínculos para que la ciudadanía la contacte (Internet, teléfono, correo, etc.). Observamos que sí cuenta con las líneas de contacto adecuadas. Teléfonos, página de Internet con correos electrónicos de funcionarios encargados de las unidades de enlace, así como un número gratuito (01 800) de atención ciudadana para quienes viven fuera de la capital del estado, Chilpancingo.

La evaluación que alcanza la variable es de Satisfactorio y, por lo tanto, se le asigna la ponderación máxima de 6.6%.

Variable C: Índice actualizado de información reservada

Para esta variable se analizó si la unidad de enlace mantiene su información reservada actualizada y el índice a disposición de la ciudadanía.

Encontramos que la SEDESOL presenta el índice de información reservada. Sin embargo, la última actualización data de hace siete meses⁷⁴. Un mes más de lo estipulado como obligatorio en los lineamientos de clasificación y desclasificación de la información. Pese a esta anomalía, le otorgamos una evaluación de Satisfactorio con ponderación de 6.6% ya que podría considerarse que se encuentra dentro de los límites permisivos de actualización dentro del proceso organizacional.

Tabla 3

CATEGORÍA	INDICADOR 2	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	20%
			SA*	PSA*	NSA*	
Unidad de Enlace	Operación y organización	Orientación al ciudadano		X		3.3%
		Lineas de contacto para la ciudadanía	X			6.6%
		Índice actualizado de información reservada	X			6.6%
Ponderación Total: 16.5%						

Categoría: Página Electrónica

Análisis de la página electrónica www.querero.gob.mx en donde se integra el link de la Secretaría de Desarrollo Social y del Programa Pensión Guerrero.

Indicador 1: Identificación del sujeto obligado (SEDESOL Guerrero)

Variable A: Estructura orgánica

Revisión de la estructura orgánica de la dependencia en la página electrónica. Si se encuentra. Es Satisfactorio con la máxima ponderación de 5%.

Variable B: Directorio de servidores públicos

Presentación en la página de Internet del directorio completo de los funcionarios que operan en la secretaría con especial énfasis en los involucrados directamente con el programa Pensión Guerrero.

Encontramos el directorio de los funcionarios. Destacamos que es un directorio completo ya que contiene: nombre, cargo, ubicación y formas de contacto. Por lo cual, le otorgamos el puntaje de 2 por ser Satisfactorio, con 5%. Sin embargo, no se especifica cuales de ellos están asignados al programa Pensión Guerrero.

⁷⁴ Revisar el anexo número 4

Variable C: Unidad de enlace

Revisión de la existencia de un link hacia la unidad de enlace de la SEDSOL. No se encontró. Sin embargo, existen una liga importante que nos remite hacia la página general de SEDESOL en donde a su vez hay una liga hacia la información pública obligatoria en donde podemos encontrar lo relacionado con Pensión Guerrero. Esto ubica a la variable con dos puntos por Satisfactorio, con lo cual alcanza un 5% de ponderación.

Variable D: Marco normativo

Revisión de la presencia del marco normativo en la página de Internet de la secretaría. Se encuentran las principales leyes que sustentan el ejercicio administrativo de la SEDESOL Guerrero. Es por ello que se le asigna la máxima ponderación de 5% al ser Satisfactoria su evaluación.

Tabla 4

CATEGORÍA	INDICADOR 1	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	20%
Página Electrónica	Identificación del sujeto obligado (SEDESOL Guerrero)	Estructura orgánica	X			5%
		Directorio de Servidores públicos	X			5%
		Unidad de enlace	X			5%
	Marco Normativo		X			5%
Ponderación Total: 20%						

Indicador 2: Usabilidad de la página del gobierno del estado de Guerrero.

Variable A: Visibilidad vínculo de transparencia

Con esta variable se analizó la ubicación fácil y rápida del o de los links relacionados con la transparencia, acceso a la información y/o rendición de cuentas.

La página de Internet sí cuenta con un link especial de "Transparencia". Al acceder a él encontramos información pública obligatoria de las dependencias del poder ejecutivo; estadísticas sobre las solicitudes de información, noticias de actividades en torno a la transparencia, etc. Todo administrado por la Coordinación General de Acceso a la Información Pública. Se le otorga un valor de satisfactorio, dos puntos, 4% de ponderación

Variable B: Facilidad de la navegación

Se analizó la calidad de la respuesta del servidor de la página de Internet al navegar por la página de la secretaría. La respuesta es Satisfactoria, por lo cual se le asigna la máxima valoración de 2 puntos y una ponderación de 4%.

Variable C: Buscador de información

Evaluamos si la página cuenta con buscador de información y la capacidad de respuesta óptima del mismo. El resultado fue Satisfactorio por lo que la variable obtiene una ponderación del 4%.

Variable D: Actualización de la página

Fecha última de actualización de la página. Revisamos si está disponible y valoramos la temporalidad (cuanto tiempo ha pasado desde la última actualización). Dentro de la página no encontramos tal dato. Sin embargo, por otras circunstancias ajenas a la materia de transparencia, hay evidencias de una actualización periódica. Por lo tanto, alcanza una ponderación del 4% al considerar esta variable Satisfactoria.

Variable E: Vínculos para hacer contacto

El criterio a evaluar en esta variable es la presencia de direcciones físicas o de correos electrónicos de los funcionarios responsables del programa para que la ciudadanía pueda contactarlos. Los cuales, son completos y perfectamente identificables. Su evaluación es Satisfactoria con el 4% de ponderación.

CATEGORÍA	INDICADOR 2	VARIABLES	Tabla 5		
			SA*	PSA*	NSA*
Página Electrónica	Usabilidad	Visibilidad vínculo de transparencia	X		4%
		Facilidad de navegación	X		4%
		Buscador de información	X		4%
		Actualización de la página	X		4%
		Vínculos para hacer contacto	X		4%
			Total: 20%		

4.2 ANÁLISIS DE RESULTADOS DE PROCESOS DE SOLICITUD Y ACCESIBILIDAD

Categoría: Usuario Simulado

Indicador 1: Formato de la solicitud

Variable A: Accesibilidad para su obtención en Internet u otro medio

Se ha evaluado la facilidad para obtener un formato de solicitud de información pública. El resultado es satisfactorio ya que a través de la página de Internet del gobierno del estado así como la de la CAIPEGRO se encuentran vínculos identificables para *bajar* dicho

formato. Por lo tanto se le otorga la ponderación máxima para este indicador que es del 6.6% al tener una evaluación Satisfactoria.

Variable B: Diseño y características del formato

Aquí se analizó si el formato estaba hecho de una forma comprensible para su llenado y las características de la solicitud en el apartado de descripción de la información solicitada y los datos personales requeridos para el solicitante.

Lo que encontramos es que es un formato sencillo, fácil de entender y llenar. Lo que podría resultar un poco complicado para el usuario es el apartado V del formato: "Detalle de información" en donde se pide detallar con precisión la documentación deseada". Si ignora el usuario el tipo de documento que solicita (ejemplo: presupuesto 2008) y sólo tiene una pregunta (ejemplo: ¿Cuánto gasta en publicidad?) queda imposibilitado de acceder a la información ya que no se puede plantear una pregunta para que el sujeto obligado presente los documentos necesarios que sirvan de sustento a la respuesta. Sin embargo, como la ley es de acceso a documentación, la evaluación es Satisfactoria para la variable. Lo que equivale a 6.6% de ponderación.

Variable C: Requerimientos al usuario para entregar una solicitud

Se evaluó si los requerimientos son comprensibles y fáciles de cumplir por los ciudadanos. Consideramos que es Satisfactorio con el 6.6% de ponderación.

Tabla 6

CATEGORÍA	INDICADOR I	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	20%
						6.6%
Usuario Simulado	Formato de solicitud	Modalidad de la solicitud información	X			6.6%
		Requerimientos	X			6.6%
Total: 20.0%						

Indicador 2: Mecanismos de atención

Variable A: Forma de entrega – recepción de la solicitud

El criterio a evaluar fue la diversidad de posibilidades para que el ciudadano pueda presentar su solicitud de información. Éstas son dos: la presencial y por Internet. La primera es la más recurrente ya que es la que tiene difusión mientras la entrega por Internet carece de publicidad. En el caso de nuestro ejercicio de usuario simulado, se acudió directamente a las oficinas de SEDESOL Guerrero ubicadas en Chilpancingo. Sin embargo, al hacer solicitudes para recabar información sobre la presente investigación nos ofrecieron la posibilidad de presentarlas vía Internet. Desconocemos si esta misma

facilidad se da a todos los usuarios o fue exclusiva a esta investigación. Por lo tanto, su evaluación es poco satisfactoria con 2.5% de ponderación.

Variable B: Acuse de recibo

El criterio a evaluar fue si la secretaría entrega acuse de recibo de la solicitud al ciudadano en donde le indique la fecha de respuesta. Para entregar el acuse, el usuario tiene que llevar una copia fotostática de su solicitud en donde le firman y sellan de recibido.

Se evalúa como Poco Satisfactorio porque en los requerimientos no se especifica que hay que llevar la copia correspondiente por lo que el usuario tiene que perder tiempo al tratar de conseguir dónde sacar la fotocopia⁷⁵. Si la solicitud es entregada por Internet, el usuario no recibe acuse, simplemente se le notifica cuando la información solicitada ya está lista para entregarse.

Variable C: Posibilidad de seguimiento de la solicitud por parte del usuario

La evaluación es Nada Satisfactoria ya que el personal del módulo integral de atención ciudadana que recibe la solicitud no es capaz de informar al usuario del proceso que seguirá su solicitud ni siquiera de dar a conocer el tiempo legal máximo de respuesta.

Variable D: Procedimiento de pago del costo

Cabe aclarar que la variable se refiere al costo por el soporte informático del documento solicitado: copia simple, disket de 3 1/4, CD, etc.

La valoración es Nada Satisfactorio porque los usuarios simulados se toparon con un proceso confuso, donde el principal problema es la desinformación y falta de capacitación del personal de la Secretaría de Finanzas, única dependencia facultada para recibir el pago correspondiente.

El sujeto obligado reporta en su notificación tal pago y señala que se puede hacerse en cualquier oficina de la Secretaría de Finanzas del estado. Sin embargo, las dos oficinas de Acapulco remitieron al usuario a la central ubicada en Chilpancingo ya que su personal desconocía cómo hacer el cobro.

Tabla 7

CATEGORÍA	INDICADOR 2	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	20%
Usuario Simulado	Mecanismos de atención	Forma de entrega de solicitud		X		2.5%
		Acuse de recibo		X		2.5%
		Posibilidad de seguimiento de la solicitud por parte del usuario.			X	0%
		Procedimiento de pago del costo			X	0%
						Total: 5%

⁷⁴ Uno de los usuarios simulados reportó que logró que en una oficina le fotocopiaron el documento sin costo alguno, mientras otro de los usuarios simulados dijo haber tenido que salir de las oficinas y buscar una papelería para el mismo procedimiento

Indicador 3: Mecanismos de respuesta

Variable A: Tiempo de respuesta de la solicitud

Se consideró si las respuestas se dan en el plazo límite fijado por la LAIPEG, antes del plazo o después de él. De las tres solicitudes presentadas, la primera fue respondida fuera del plazo límite (cuatro días después de vencido el plazo); la segunda fue respondida dos días antes de vencerse el plazo; mientras la tercera solicitud no obtuvo respuesta ni siquiera después del plazo correspondiente (15 días hábiles).

Es interesante observar que una misma dependencia tenga tal disparidad en los tiempos de respuesta. La posible explicación puede ser una falta de organización de los archivos que complica la localización del documento o bien a un proceso interno todavía en formación y que por lo tanto, no se ha sistematizado o integrado en las rutinas. La otra explicación, también posible, es el interés por no revelar información "delicada" e ignorar la solicitud. No lo sabremos con exactitud. Por ello, la variable recibe una calificación de Poco Satisfactorio con 2% de ponderación.

Variable B: Ampliación de plazo con notificación

El criterio a evaluar es el procedimiento de la petición de ampliación del plazo de entrega de información. Con respecto a la segunda solicitud, no se recibió ningún aviso o notificación para ampliar el plazo. Simplemente se *ignoró* la solicitud o se *perdió* en el camino de la burocracia. Se evalúa como Nada Satisfactorio por lo cual no alcanza ponderación.

Variable C: Entrega de la información en el formato solicitado.

La evaluación es de Poco Satisfactorio en el sentido de que la información fue entregada en formato PDF en uno de los ejercicios y en copia simple para la primera solicitud. Todo depende del soporte técnico en que se encontraban los documentos en los archivos de la dependencia. Como mencionamos arriba, para la entrega de la copia simple es necesario hacer el pago previo ante la Secretaría de Finanzas (que no sabe cómo hacerlo) y además desplazarse nuevamente a las oficinas centrales de la SEDESOL ubicadas en Chilpancingo. Su ponderación es de 2%.

Variable D: Información entregada acorde a lo solicitado

La documentación que nos fue entregada correspondía a lo descrito en la solicitud de información elaborada. Por lo tanto, la calificación es de 2 puntos al ser Satisfactorio y una ponderación máxima del 4%.

Variable E: Entrega física de la información solicitada

Se evalúa las vías que utiliza la SEDESOL para entregar la información al solicitante. Normativamente puede ser a través de: correo tradicional, correo electrónico y de manera presencial.

Sin embargo, en la práctica una de las trabas en el proceso de solicitud de información pública es la necesidad de recibir la documentación de manera presencial. Es decir, acudir a las oficinas centrales de la SEDSOL en Chilpancingo, lo que puede desalentar a la ciudadanía, sobre todo a aquella que vive en zonas alejadas como en las regiones de la Montaña o Tierra Caliente.

Con respecto a nuestro ejercicio de usuario simulado, recibimos la documentación vía Internet (sin costo) y de manera presencial (previo pago por las copias simples). Lo que revela la necesidad de sistematizar en archivos electrónicos la información que genere la dependencia para lograr una accesibilidad rápida, a distancia y gratuita. Proceso, admitimos, largo y costoso que podría subsanarse con el sistema INFOMEX⁷⁶.

Su evaluación es de Satisfactorio porque es evidente que la SEDESOL pone a disposición del usuario la información que posee con los recursos que tiene al alcance.

Tabla 8

CATEGORÍA	INDICADOR 3	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	20%	
Usuario Simulado	Mecanismos de respuesta	Tiempo de respuesta de la solicitud	X			2%	
		Ampliación de plazo con notificación		X		0%	
		Entrega de la información en el formato solicitado		X		2%	
		Información entregada acorde a lo solicitado	X			4%	
Entrega física de la información solicitada			X			4%	
						Total: 12%	

Categoría: Pensión Guerrero en Internet

Indicador 1: Contenido orgánico básico

Variable A: Reglas de operación

La reglas de operación del programa pensión Guerrero se encuentran en la página de Internet del gobierno del estado www.queretaro.gob.mx por lo que recibe una evaluación Satisfactoria y un 6.6% de ponderación.

Variable B: Presupuesto

Al igual que la variable anterior revisamos la existencia del presupuesto asignado al programa pensión Guerrero. Dentro de las reglas de operación se informa el monto total del presupuesto asignado (245 millones de pesos). Sin embargo, no se presenta el

⁷⁶ Sistema electrónico de acceso a distancia que concentrará la información pública obligatoria del gobierno federal, estatal y municipal administrado por el IFAI.

presupuesto como información desglosada por rubros. Por ello, recibe una evaluación de Poco Satisfactorio con una ponderación de 3.3%.

Variable C: Padrón de beneficiarios

La evaluación asignada es de Poco Satisfactorio. La revisión de la página web se hizo en dos momentos: en mayo y agosto del 2008. En el primer momento, sí aparecía el padrón de beneficiarios del programa Pensión Guerrero, pero en agosto tal padrón fue excluido.⁷⁷

CATEGORÍA	INDICADOR 1	VARIABLES	Tabla 9		
			SA*	PSA*	NSA*
Pensión Guerrero en internet	Contenido orgánico básico	Reglas de operación	X		6.6%
		Presupuesto		X	3.3%
		Padrón de beneficiarios		X	3.3%
Ponderación Total: 13.2%					

Indicador 2: Naturaleza operativa

Variable A: Trámites y formatos

Con esta variable pensamos encontrar la explicación del trámite necesario para ser beneficiario del programa pensión Guerrero así como los formatos correspondientes. No hay tal, por eso obtiene un No Satisfactorio.

Variable B: Resultado de auditorias y/o evaluaciones

Es No satisfactoria al no encontrar la publicación de resultados de evaluaciones y/o auditorias del programa social.

Variable C: Mecanismos de participación ciudadana.

No existen. Su evaluación es No satisfactoria.

CATEGORÍA	INDICADOR 2	VARIABLES	Tabla 10		
			SA*	PSA*	NSA*
Pensión Guerrero en Internet	Naturaleza operativa	Trámites y formatos		X	0%
		Resultados de auditorías y/o evaluaciones		X	0%
		Contrataciones y convenios		X	0%
		Mecanismos de participación ciudadana		X	0%
Ponderación Total: 0%					

⁷⁷ Cabe señalar que en julio hubo un relevo de la titular de la SEDESOL ya que renunció para postularse como candidata a alcaldesa de Acapulco.

4.3 ANÁLISIS DE RESULTADOS DE CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Categoría: Presupuesto del programa

Indicador 1: Oportunidad

Variable única: Actualización de la información

El presupuesto encontrado corresponde al del año 2007, no se encontró el autorizado en este año 2008, tan sólo en el mencionado en las reglas de operación. Por lo tanto, se considera Poco Satisfactoria su evaluación y una ponderación de 5.5%.

Tabla 11

CATEGORÍA	INDICADOR 1	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	11%
Presupuesto del programa	Oportunidad	Actualización de la información	X		5.5%	

Ponderación Total: 5.5%

Indicador 2: Claridad

Variable 1: Información desglosada en áreas o segmentos

Hay un desglose confuso en el presupuesto presentado en las reglas de operación. Porque mientras afirma que el programa tiene un presupuesto asignado de 245 millones de pesos, más abajo especifica que sólo el 3.6% de ese presupuesto es para los gastos directos (pago de pensiones) e indirectos (gastos de operación). Lo que significa que de ese total en realidad se está gastando 8 millones 800 mil pesos en el programa social ¿y lo demás? Evaluación de Nada Satisfactorio.

Variable B: Orden lógico y fácil seguimiento

Al no haber información completa, mucho menos encontramos un orden lógico. No satisfactorio.

Variable C: Totales parciales y total general

Inexistentes. No Satisfactorio

Tabla 12

CATEGORÍA	INDICADOR 2	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	11%
Presupuesto del programa	Claridad	Información desglosada en áreas o segmentos		X	0%	11%
		Orden lógico y fácil seguimiento		X	0%	
		Totales parciales y total general		X	0%	

Total: 0%

Indicador 3: Relevancia

Variable A: Toma de decisiones para el beneficio individual o social

No hay la información ni clara ni completa para que la ciudadanía pueda tomar decisiones en relación al presupuesto del programa Pensión Guerrero. O bien, la decisión sería en torno a exigir la rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos ya que su publicación es incompleta. Por lo tanto, su evaluación es Poco Satisfactoria.

Variable B: Reducción de asimetría de información entre gobierno y sociedad

En lo absoluto. Por el contrario, la incertidumbre se logra a través de la presentación de información poco clara y transparente. Calificación de No Satisfactoria.

Tabla 13

CATEGORÍA	INDICADOR	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	11%
Presupuesto del programa	Relevancia	Toma de decisiones		X		2.75%
		Reducción de asimetrías de información		X		0%
				Total: 2.75%		

Categoría: Padrón de beneficiarios

Indicador 1: Oportunidad

Variable única: Actualización de la información

En mayo del 2008 todavía podíamos encontrar y revisar el padrón de beneficiarios. Al cierre de este análisis (agosto 2008) ya era inexistente dicha información en la página de SEDESOL en una clara infracción a la ley en el sentido de la que el padrón es información pública obligatoria a exhibir. Por lo tanto, la evaluación es de Poco Satisfactoria.

Tabla 14

CATEGORÍA	INDICADOR	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	11%
Padrón de beneficiarios	Oportunidad	Actualización de la información		X		5.5%
				Total: 5.5%		

Indicador 2: Claridad

Variable única: Organización de la información

Se evaluará la organización del padrón expuesto en mayo del 2008. Es buena porque los nombres de los beneficiarios aparecían en orden alfabético y clasificado por municipio. Sin embargo, al ya no existir el padrón en la última revisión de la página electrónica de la SEDESOL (agosto del 2008), se le otorga una evaluación de Poco Satisfactoria.

Tabla 15

CATEGORÍA	INDICADOR 2	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	11%
Padrón de beneficiarios	Claridad	Organización de la información		X		5.5% Total: 5.5%

Indicador 3: Relevancia

Variable A: Toma de decisiones

La toma de decisiones es en el sentido de denunciar o no el otorgamiento de un beneficio a alguien que no cumpla con los requisitos que marca el programa social. Al estar la lista de beneficiarios en mayo sí había la posibilidad de una toma de decisión efectiva. Con la carencia de la información en agosto ya no se pueden tomar decisiones. Calificación de Poco Satisfactorio.

Variable B: Reducción de asimetría de información

Por supuesto, nos encontramos que antes sí había reducción de la asimetría y en agosto ya no hay tal. Poco satisfactorio.

Tabla 16

CATEGORÍA	INDICADOR 3	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	11%
Padrón de beneficiarios	Relevancia	Toma de decisiones		X		2.75%
		Reducción de asimetrías de información		X		2.75%
						Total: 5.5%

*Categoría: Criterios de elegibilidad*Indicador 1: Oportunidad

Variable única: Actualización de la información

Pese a que la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero establece que los sujetos obligados deben presentar como información obligatoria los criterios de elegibilidad de sus programas sociales, este no se encuentra dentro del listado de la SEDESOL en lo correspondiente a Pensión Guerrero.

Los criterios de elegibilidad los encontramos en las reglas de operación del citado programa, los que tomaremos en cuenta para la evaluación de los indicadores 2 y 3 de esta categoría. Sin embargo, para el indicador 1, la evaluación es de Nada satisfactorio por no estar integrada en la información obligatoria que por ley debe ofrecer la SEDESOL como responsable del programa.

Tabla 17

CATEGORÍA	INDICADOR 1	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	11%
Criterios de elegibilidad	Oportunidad	Actualización de la información		X	0%	Total: 0%

Indicador 2: Claridad

Variable A: Redacción de la información

La redacción de los criterios es sencilla, entendible para el público y, por lo tanto, clara. Alcanza una evaluación Satisfactoria con el puntaje máximo de 5.5%.

Variable B: Organización de la información

Evaluación Satisfactoria pues la presentación de la información está bien detallada y organizada de tal suerte que no hay dudas ni equivocaciones en su interpretación y/o análisis.

Tabla 18

CATEGORÍA	INDICADOR 2	VARIABLES	SA*	PSA*	NSA*	11%
Criterios de elegibilidad	Claridad	Redacción de información	X			5.5%

Organización de la información

Total: 11%

Indicador 3: Relevancia

Variable A: Toma de decisiones

Al tener claro los criterios de elegibilidad de los beneficiarios del programa Pensión Guerrero, es fácil para el ciudadano tomar decisiones en cuanto a su inscripción o no en dicho programa. Se le asigna una calificación de Satisfactoria con la máxima ponderación de 5.5%.

Variable B: Reducción de asimetría de información

Por los resultados anteriores, podemos sustentar que sí hay reducción de asimetrías de información entre el gobierno de Guerrero y el ciudadano en lo que concierne a los criterios de elegibilidad del programa Pensión Guerrero. Satisfactoria es su evaluación.

Tabla 19
VARIABLES

CATEGORÍA	INDICADOR 3		SA*	PSA*	NSA*	11%
Criterios de elegibilidad	Relevancia	Toma de decisiones	X			5.5%
		Reducción de asimetrías de información	X			5.5%
Total: 11%						

4.4 ANALISIS INTEGRAL

A continuación presentamos los resultados concentrados del Índice de Transparencia aplicado al programa social Pensión Guerrero. En primera instancia afirmamos que, pese a que existe un marco jurídico en materia de transparencia y la voluntad política para la operación eficiente y eficaz de la política pública, nos encontramos que aún la instrumentación no se encuentra en niveles óptimos particularmente en los procesos organizacionales de dicha política. Lo que se refleja en un nivel de transparencia moderado en el programa social.

Apoyamos la afirmación anterior con el análisis de cada una de las áreas evaluadas:

1. Mecanismos de accesibilidad

La evaluación de los mecanismos de accesibilidad indica que en el gobierno del estado de Guerrero si hay la facilidad para que el ciudadano pueda ejercer su derecho a la información; ya que del una ponderación de 100% alcanzó un total de 78.15%. La página electrónica del gobierno guerrerense fue la que obtuvo el mayor puntaje, mientras la normatividad del programa Pensión Guerrero recibió la ponderación más baja. Por lo que, en general, los niveles de mecanismos de accesibilidad son satisfactorios.

Tabla 20

CATEGORÍAS	INDICADORES	PODERACIÓN ALCANZADA
Normatividad	Reglamentos	5 de 20
Unidad de enlace	Ubicación e infraestructura	16.65 de 20
	Operación y organización	16.5 de 20
Página electrónica	Identificación del sujeto obligado. (SEDESOL GUERRERO)	20 de 20
	Usabilidad	20 de 20
Ponderación Total: 78.15%		

Este resultado satisfactorio es producto de que el gobierno del estado, concretamente el poder ejecutivo, ha cumplido con su compromiso de encaminar una política de transparencia en la entidad que permita darle contenido sustantivo a la rendición de cuentas.

El gobernador del estado, a través la Coordinación General de Acceso a la Información Pública, ha dado un andamiaje fuerte a la política al proporcionarle todas las herramientas adecuadas: normativos, técnicos y económicos para diseñar mecanismos de accesibilidad a la información sólidos. Por supuesto, dentro de las características y alcances del propio gobierno. Pero no sólo fue eso, sino que además, creó un sistema interno de supervisión, coordinación y seguimiento de la implementación de la misma para asegurar la eficiente operación de la política por lo menos en lo que al poder ejecutivo se refiere.

2. Proceso de solicitud y de accesibilidad

En este segundo apartado, la ponderación total alcanzada fue de un 50.2% de un 100% posible. Esto nos revela que si bien los mecanismos de accesibilidad pueden facilitar el acceso a la información pública, en la operación o puesta en marcha existe una desorganización que pone freno al desarrollo de la política de transparencia.

El nivel del proceso de solicitud y accesibilidad de información dentro del programa Pensión Guerrero es medianamente satisfactorio. El ejercicio de Usuario Simulado nos indica que hay una operación deficiente de los mecanismos de atención y de respuesta al obtener los más bajos puntajes. Esto es el resultado de la confusión organizacional y poca capacitación de los servidores públicos para atender a la ciudadanía en sus solicitudes de información.

Por otra parte se revela también la carencia de información básica del programa social monitoreado dentro de la página de Internet del gobierno del estado. Lo que podría traducirse como el desinterés o la resistencia de los funcionarios públicos por difundir cierta información.

Tabla 21

CATEGORÍAS	INDICADORES	PONDERACIÓN ALCANZADA
Usuario simulado	Formato de solicitud	20 de 20
	Mecanismos de atención	5.0 de 20
Pensión Guerrero en Internet	Mecanismos de respuesta	12 de 20
	Contenido orgánico básico	13.2 de 20
	Naturaleza operativa	0 de 20
Ponderación Total:		50.20%

Sin embargo, la buena noticia es que estos aspectos negativos encontrados en el proceso de solicitud y de accesibilidad a la información pueden corregirse al mediano y largo plazo. El primero, el problema de organización, tenderá a enmendarse cuando la práctica

constante de la transparencia lleve a crear rutinas dentro de la organización y por lo tanto se solventen esas confusiones y desorganización en los procedimientos. La solución del segundo problema, el de la posible resistencia, vendrá de la mano con la corrección del primero. Es decir, que una vez que la práctica de la transparencia se comience a interiorizar en las rutinas organizacionales, también se irá construyendo una cultura de la transparencia que erradique la actual resistencia a informar por parte del funcionario público

3. Calidad de la información

Sobre este tercer y último aspecto integrado por tres categorías podemos afirmar que tiene un nivel poco satisfactorio; ya que de una ponderación de 100% obtuvo apenas un 46.5%. La calidad de la información pública sobre Pensión Guerrero es mediocre porque ninguna de las categorías cumplió con los requisitos de oportunidad, claridad y relevancia en la información. Los criterios de elegibilidad, único criterio que obtuvo una evaluación relativamente satisfactoria fue debido a que los mismos estaban integrados a las reglas de operación del programa más no se encontraban en la información pública que se exhibe por oficio como está contemplado en la ley.

La transparencia en la ejecución de los programas sociales se debe reflejar con la publicación de cierta información que reúna los requisitos de calidad que permitan un aprovechamiento social de la misma. En el caso de Pensión Guerrero, no hay tal disposición.

Sino hay satisfacción en tres de las características de la calidad de la información, es poco probable que encontremos niveles óptimos en la veracidad o la congruencia; las otras características que forman parte de la calidad de la información.

Tabla 22

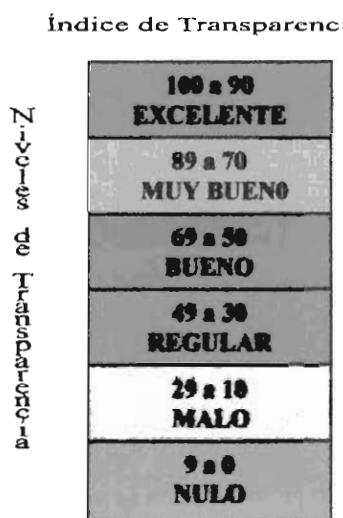
CATEGORÍAS	INDICADORES	PONDERACIÓN ALCANZADA
Presupuesto del programa	Oportunidad	5.5 de 11
	Claridad	0 de 11
	Relevancia	2.5 de 11
Padrón de beneficiarios	Oportunidad	5.5 de 11
	Claridad	5.5 de 11
	Relevancia	5.5 de 11
Criterios de elegibilidad	Oportunidad	0 de 11
	Claridad	1.1 de 11
	Relevancia	1.1 de 11
Ponderación Total: 46.5 %		

La evaluación regular de la calidad de la información nos revela que si bien hay una andamiaje sólido de mecanismos de accesibilidad, hay el esfuerzo por cumplir con el proceso de solicitud y acceso a la información pública; todavía no existe un compromiso por presentar la información que reúna totalmente los requisitos de confiabilidad que generen certidumbre a la población.

Cabe aclarar que no es un problema exclusivo de la entidad guerrerense. La mayoría de los gobiernos estatales, incluso a nivel federal exhiben un bajo nivel en la calidad de su información, producto de una incipiente cultura de la transparencia⁷⁸.

EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA

El Índice de Transparencia parte de un valor máximo de 100 y un mínimo de 0. Dónde el valor máximo indica un nivel de transparencia excelente y el valor mínimo señala un nivel de transparencia nulo. Así, proponemos la siguiente escala de valoraciones con su respectiva calificación cualitativa:



Para obtener el valor numérico del Índice de transparencia del programa social Pensión Guerrero hacemos una operación proporcional, donde la sumatoria de las ponderaciones totales obtenidas de cada aspecto evaluado se multiplica por el valor máximo del índice que es de 100 y luego el resultado se divide por la sumatoria máxima a alcanzar de los aspectos evaluados que es de 300. El resultado de la operación sería entonces el nivel de transparencia del programa Pensión Guerrero.

⁷⁸ Así lo han expuesto diversos estudios sobre la implementación de la ley de transparencia en los organismos públicos. Destacan el estudio del CIDE para el IFAI titulado "Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" (2016) y el estudio "Métrica de la transparencia en México" (2007) también elaborado por investigadores del CIDE para la COMAIP.

Representado lo anterior en la siguiente fórmula quedaría:

$$IT = \frac{\sum^a_c * 100}{300}$$

Donde:

IT = Índice de Transparencia de Pensión Guerrero

^a
 \sum = Sumatoria de las ponderaciones totales de: Mecanismos de accesibilidad, Proceso de
_c solicitud de información y Calidad de la información.

100 = El valor máximo del índice de transparencia

300 = La sumatoria máxima a alcanzar de los aspectos evaluados.

Sustituyendo los valores tenemos que:

$$IT = (174.85 * 100) / 300 = 58.28 \longrightarrow \text{Resultado del nivel de Transparencia del Programa Pensión Guerrero.}$$

Del análisis integral realizado y comparando el resultado con la escala de niveles de transparencia propuesto, podemos concluir que el nivel de transparencia del programa Pensión Guerrero es **BUENO**. Según nuestro análisis, su principal fortaleza es la de ofrecer a la ciudadanía los instrumentos necesarios para acceder a la información referente al programa; hay pues una plena garantía de que gracias a la política de transparencia la población interesada puede conocer aspectos concretos de su ejecución y desarrollo. Su principal debilidad: la calidad de la información pública sobre dicho programa.

El resultado del Índice de transparencia del programa Pensión Guerrero puede servir de parámetro para calificar a la política de transparencia implementada en el estado. Sin embargo, si bien dicho resultado es el reflejo del desarrollo de la política, advertimos que no podemos otorgar la misma calificación a la política en su conjunto porque es necesario tomar en cuenta para su medición otros factores organizacionales, incluso políticos que podrían modificar los resultados. Es ya una evaluación *ex post* que no está dentro de los objetivos de esta investigación.

Por lo anterior, no pretendemos dar una valoración a la implementación de la política de transparencia en el estado de Guerrero, sino solo destacar las fortalezas y señalar debilidades en las áreas de la normatividad y organización que encontramos a lo largo de este trabajo; áreas claves que pueden ser el freno o el impulso para que la política de transparencia se implemente de manera eficiente y eficaz en la entidad. Todo ello lo expondremos a manera de conclusiones y recomendaciones en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO V

"Conclusiones y recomendaciones"

Méjico es un país diferente del que era a finales del siglo pasado. Su sociedad cuenta con nuevos instrumentos para fiscalizar el gasto y las acciones gubernamentales pues ahora tiene derecho a la información en la práctica no tan sólo en la letra. Guerrero debe estar a la altura de esta transformación.

Con este ejercicio hemos encontrado evidencias que nos permite afirmar que en el estado de Guerrero la implementación de la política de transparencia se está desarrollando de una forma desigual en el proceso de adaptación y aplicación entre los diferentes entes públicos obligados así como en las organizaciones designadas para su instrumentación.

Esta situación se puede explicar por diversas razones: Una de ellas es la carencia de un marco conceptual que permita entender el significado y alcance de la transparencia como una política pública. En este sentido, el marco normativo establecido por la LAIPEG y sus lineamientos (ambiguos y duplicados) es un elemento necesario pero que ha sido insuficiente para avanzar significativamente en la construcción de un entorno de transparencia efectivo. Otra razón es que el desarrollo de la política de transparencia en la entidad supone a recurrir a diversos elementos técnicos y organizacionales relativamente complejos que raramente se encuentran disponibles u operando con eficiencia como son: el sistema de gestión documental, las tecnologías de la información, mecanismos institucionales de producción y distribución de la información, recursos humanos capacitados, entre otros.

Pero vayamos por partes revisando cada uno de estos aspectos.

5.1 MARCO LEGAL

Como ya vimos en el capítulo II, la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero presenta deficiencias conceptuales y de normatividad organizacional que limitan el proceso de implementación.

La LAIPEG regula fundamentalmente el acceso a la información pública, pero introduce también de manera implícita una política de transparencia para las organizaciones públicas aunque lo hace de manera débil. La afirmación se basa en lo siguiente:

- a) Por principio de cuentas, la legislación guerrerense en materia de transparencia carece de definiciones claras y precisas de lo que es transparencia, acceso a la información de tal suerte que no se comprende el alcance y las dimensiones de estos conceptos para la asimilación, de la rendición de cuentas por parte de los agentes públicos.

- b) Un escenario ideal en cuanto a cobertura estaría dado por una ley que considere como sujetos obligados a todas las instituciones que reciben dinero público. En el caso guerrerense quedan excluidos los partidos políticos y las organizaciones sociales financiadas con fondos estatales.
- c) Si bien la ley hace referencia a la clasificación de la información como pública, reservada y confidencial, el establecimiento de los mecanismos administrativos para tal acción por parte de los titulares es ambiguo, provocando la discrecionalidad de la clasificación. Así mismo, la normatividad no fija los períodos máximos de ampliación del plazo de reserva, ni se respetan los plazos de actualización de los índices de información que deben ser publicados en la página WEB del gobierno del estado.
- d) La LAIPEG faculta a la CAIPEGRO para supervisar y vigilar a los sujetos obligados en el cumplimiento de la normatividad así como también la faculta para aplicar sanciones. Sin embargo, la CAIPEGRO se ha limitado en dar cursos de capacitación y en aplicar la normatividad en la presentación de recursos de reconsideración y revisión como métodos de uso corriente en sus labores cotidianas cuando puede hacer mucho más.
- e) Por último, la facilidad de acceso se ve limitada por los altos costos que hay que pagar por recibir la información (hasta \$4.50 por una copia simple); así como también en la dificultad del proceso de las solicitudes de información al momento de realizar el trámite de pago por concepto de reproducción.

Por otra parte, la doble expedición de lineamientos y criterios para la clasificación y desclasificación de los documentos, provoca asimetrías en la implementación de la política. Porque mientras algunas dependencias públicas siguen los lineamientos de la coordinación, otros, especialmente los ayuntamientos, adoptan y adaptan los criterios establecidos por la CAIPEGRO.

5.2 PROBLEMAS CONCRETOS DE IMPLEMENTACIÓN

La segunda razón que explica la desigualdad en el desarrollo de la política de transparencia en el estado de Guerrero se encuentra en el proceso de implementación. Si bien existe una normatividad, su aplicación dependerá de los actores involucrados en la política y en el diseño organizacional de las instituciones establecidas que incorporan a sus rutinas las normas en torno a la transparencia y el acceso a la información.

LOS ACTORES EN LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

Al explicar, en el capítulo II, las implicaciones para el desarrollo óptimo de una política de transparencia, mencionamos que desde su diseño se reflejan los intereses de los responsables involucrados en el desempeño de la misma. Por ello, presentamos un cuadro que mostraba la relación de los participantes con la política pública: sus objetivos y su sentido de compromiso. A continuación lo reproducimos nuevamente para argumentar la desigualdad en el desarrollo de la política.

Participantes	Relación con la política	Objetivos y perspectivas	Sentido de compromiso
Gobernador	Máxima autoridad (moral y política) del proyecto. Principal promotor e impulsor.	Garantizar la transparencia en su gobierno. Cumplir con lo prometido en campaña.	Alto
Congreso Local	Nueva legislatura, diferente a la que aprobó la ley. Sujeto obligado. Aprueba los recursos destinados a la CAIPEGRO.	Aprobar anualmente los presupuestos que garanticen el cabal cumplimiento de la política. Cumplir con la ley como sujeto obligado	Bajo
CAIPEGRO	En el papel, organismo rector de la política; en la práctica se limita a capacitar a los ayuntamientos en materia de transparencia y resolver los recursos de revisión y queja interpuestos por los usuarios.	Cumplir con los objetivos que que contempla la ley y se resumen en garantizar el acceso a la información pública a la ciudadanía.	Moderado
Sujetos obligados	Altamente afectados por ella. Responsables reales de que la política funcione efectivamente.	Cumplir en tiempo y forma con las disposiciones que marca la ley pero al menor costo de transacción posible.	Variable
Coordinación General de Acceso a la información pública	Oficina dependiente directa del gobernador. Creada expresamente para agilizar la operación de la política.	Coordinar los trabajos de los sujetos obligados del poder ejecutivo para cumplir con la LAIPEG.	Alto
Ciudadanía	Pondrían a prueba los mecanismos internos de la política al solicitar información pública. Sin embargo, son pocos los solicitantes.	Objetivos y perspectivas particulares, no definidas.	Muy bajo.

Esta es la realidad organizacional del juego político en la implementación de la política de transparencia en la entidad, donde el compromiso de los actores con la política es dispar. Por lo tanto, sino existen los incentivos específicos para elevar el sentido de compromiso en torno a la política pública no habrá manera de que los responsables actúen de otro modo. Será pues necesario crear estructuras e incentivos específicos para "reorientar" el comportamiento racional de los agentes involucrados hacia la transparencia.

Es de destacar la participación del propio gobernador como principal impulsor de la política de transparencia en la entidad quien ha puesto todos los recursos a su alcance para su operación, desde la creación de una coordinación bajo su mando hasta el compromiso con cumplir con las nuevas disposiciones generadas con la modificación al Artículo 6º Constitucional. El interés que el gobernador tiene en el cumplimiento de la transparencia, manifestado y representado por la Coordinación, es un incentivo para la burocracia guerrerense; lo cual no es común encontrar en el escenario político nacional donde la generalidad es tener comisiones comprometidas y combativas en pro de la transparencia y

la rendición de cuentas; mientras los gobernantes y la burocracia intentan huir o darle la vuelta a la obligación de informar⁷⁹

El alto compromiso del jefe del ejecutivo estatal se refleja en el resultado del Índice de Transparencia del programa Pensión Guerrero ya que ésta se circunscribió en el ámbito de una de las dependencias del poder ejecutivo como es la Secretaría de Desarrollo Social.

En contraste, y de manera paradójica, el órgano legal garante del acceso a la información pública en la entidad como lo es la CAIPEGRO mantiene un compromiso moderado con la política de transparencia en el sentido de que no ha cumplido a cabalidad con las funciones asignadas por la ley en estos tres años de operación pese a que tiene los incentivos necesarios (económicos y políticos principalmente). Tal vez lo anterior sea producto del bajo perfil de los consejeros actuales (un contador, un abogado y una periodista) quienes no han mostrado sensibilidad para involucrarse con el tema de la transparencia y sólo ven al consejo como posible trampolin de mayores posiciones políticas. Son incentivos exógenos a la transparencia lo que los motiva.

Por su parte los sujetos obligados mantienen un sentido de compromiso variado dependiendo de la cercanía o lejanía tanto organizacional como política con el gobernador. Así, es evidente que los órganos dependientes del poder ejecutivo tienen un sentido de compromiso alto mientras que para los ayuntamientos el compromiso es bajo porque unos buscan proteger la esencia de su poder: el oportunismo derivado de las asimetrías de información que le permiten el diseño institucional a modo del aparato administrativo dentro de una democracia; mientras otros carecen de las condiciones materiales y organizacionales mínimas para la operación aceptable de una política que apenas comienza a gestarse. De tal suerte que si el índice de transparencia se hubiera aplicado a un programa de carácter municipal, es lógico adelantar que el resultado del nivel de transparencia sería probablemente pobre.

Ante la variabilidad del sentido de compromiso de los sujetos obligados con la política de transparencia, es necesaria una reorientación de alto involucramiento para con ella. Entonces la única manera para que la burocracia acepte racionalmente el cambio es que calcule que los costos de ser opacos comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparentes.

DE LA NORMA A LA PRÁCTICA

En lo que respecta a la congruencia entre el marco normativo y la acción organizacional puede observarse valores entre ambos significativamente bajos en el sentido de que no se ha logrado incorporar la normatividad de los procesos de acceso a la información en el desempeño organizacional de una forma regular para todos los involucrados y para todos los niveles del proceso ya que, por ejemplo, mientras la atención al usuario es satisfactoria, la información de oficio que debe aparecer publicada está incompleta y no actualizada. Ambos rubros, atención y publicidad, están sustentados en el marco normativo, pero su operación es desigual.

⁷⁹ Recordemos el caso concreto de Jalisco del 2006, donde el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco presentó ante la Comisión de Derechos Humanos de la entidad un recurso de queja en contra del gobernador por intentar junto con el congreso local reformar la Ley de transparencia en Jalisco para clasificar como información reservada las cuentas públicas del gobierno lo que implicaría un retroceso en la rendición de cuentas de ese estado.

Esta irregularidad en los procesos es el reflejo del sentido de compromiso de los actores involucrados así como la complejidad organizacional técnica a la que se enfrentan: Organizacionalmente hablando está resultando ser más sencillo atender a la población en las solicitudes de acceso a la información que tener actualizada la página web con la información pública obligatoria que mes con mes se va creando y/o modificando en el seno de la burocracia.

Por su parte, la calidad de la información deja mucho que desear al no reunir las características mínimas de oportunidad, claridad y relevancia. Recordemos que en nuestro Índice de Transparencia el aspecto de calidad de la información fue el de menor puntaje. Esto puede ser debido a los cambios radicales en las rutinas que implica la implementación de la política de transparencia. Lo que antes se tenía que archivar en una caja por cualquier aclaración interna, ahora se tiene que resguardar, clasificar y conservar rigurosamente para proporcionar de forma eficiente la información pública solicitada. La información que antes era compartido sólo de manera horizontal e internamente ahora es público. Entonces la calidad de la información queda superada por la urgencia de cumplir con la disposición de otorgar la información en tiempo y forma. Sólo importa el qué entregar más no el cómo se entrega (contenido).

Por lo anterior, puede entenderse que en Guerrero los sujetos obligados han reaccionado de forma diferente a la política de transparencia por diferentes circunstancias: organizacionales, políticas, económicas o instrumentales. Es decir, aun no se ha incorporado integralmente los principios de transparencia y acceso a la información en los entes públicos como valores de su cultura organizacional. Para ello se requerirá de tiempo pero también de que se mantenga la voluntad y compromiso que por lo menos tiene el gobierno del estado.

Podemos concluir que en Guerrero la política de transparencia ha salido adelante gracias al compromiso del gobernador del estado por dar soporte a los principios democráticos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas. Principios olvidados en anteriores administraciones públicas del estado y que hoy por hoy ha retomado el jefe del ejecutivo como una medio de legitimación ante la sociedad o como una convicción personal. Hay avance en lo fundamental: en la apertura de la información que maneja el gobierno.

Si bien el marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información es un avance por sí mismo en el diseño de rendición de cuentas, la implementación de la ley ha sido irregular debido a los distintos sentidos de compromiso de los involucrados con la política, aunado a la carencia de condiciones materiales y organizacionales para la operación de la política pública.

Hace falta fortalecer una cultura de transparencia que permea no sólo en las rutinas organizacionales sino también en la mentalidad de los funcionarios públicos y en la ciudadanía que ejerce el derecho a informarse. Comprendemos que es un trabajo de largo aliento. Es un proceso incremental cuyos resultados de alto impacto se comenzarán a apreciar en varios años. Claro, siempre y cuando no se retroceda ni se estanquen los esfuerzos.

5.3 RECOMENDACIONES GENERALES Y PARTICULARES

Es necesario reconocer que existe una diversidad de interpretaciones conceptuales a lo que constituye la transparencia y el acceso a la información, lo cual se refleja en la disagregación de criterios, desorganización y división entre los entes que ejercen esta política pública.

Así mismo, al no existir una interiorización clara de lo que la transparencia representa en la administración pública estatal, el resultado evidente es que las obligaciones de proveer la información que establece el marco normativo se aplica de manera indiscriminada e incongruente a los diferentes acciones y programas de gobierno, especialmente a los programas sociales.

Para cambiar en el sentido correcto se recomienda definir claramente los objetivos de una política de transparencia estatal que sea comprendida, asimilada y aplicada de una manera homogénea por los sujetos obligados y por las organizaciones responsables de crear, vigilar y evaluar la aplicación de los mecanismos de implementación de dicha política. Si bien el poder ejecutivo se ha esforzado en la aplicación homogénea de la ley entre sus dependencias y entes públicos afiliados, en los demás poderes así como en los ayuntamientos permanece una confusión y desorganización que impiden el desarrollo de la política.

Los objetivos de una política de transparencia deben estar orientados, no sólo a garantizar el acceso a la información, sino también a obligar a una cabal rendición de cuentas y, por ende, a coadyuvar en el funcionamiento eficiente de la administración pública estatal y municipal.

Además, la política de transparencia no debe tampoco limitarse al acceso sino ampliarlo a la generación, clasificación y conservación de la información pública. Así como crear los mecanismos para su divulgación más allá de lo electrónico en consideración a todos los usuarios que requieren información y que están imposibilitados en obtenerla por cuestiones educativas, económicas y hasta geográficas. Por lo tanto, a la política de transparencia de Guerrero se tienen que incorporar los principios de máxima publicidad y gratuitad.

Finalmente, una política de transparencia debe estar orientada a facilitar los procesos de evaluación tanto internos como externos de los programas de gobierno, con énfasis en los sociales, de manera que sus resultados puedan servir para un mejor diseño de nuevos programas, corrección de los actuales para mejorar su ejecución y desarrollo.

Por lo anterior, es necesario mejorar los mecanismos de organización para darle viabilidad y desarrollar a la política de transparencia. Nos referimos a los recursos financieros, humanos, materiales y técnicos no sólo al interior de las organizaciones obligadas a dar información sino también de las organizaciones a garantizar la aplicación de la ley. Hablamos de la Coordinación General de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero (la Coordinación) y a la Comisión para el Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero (la Comisión).

Para que haya entendimiento de los objetivos, organización e instrumentación homogénea de la política por parte de los sujetos obligados es necesario contar con una CAIPEGRO que funcione, donde los consejeros refuerzen y hagan cumplir la ley a cabalidad y dejar la pasividad que hoy le caracteriza que solo ha logrado desvalorizar, desacreditar no solo a la Comisión sino a la ley misma por parte de los sujetos obligados que no se sienten comprometidos.

Por su parte la Coordinación General de Acceso a la Información Pública debe continuar con su labor de organización y control interno de los entes públicos del poder ejecutivo en materia de transparencia. Sin embargo, sus atribuciones deben limitarse en aras de evitar las asimetrías de información, la duplicidad de funciones y de criterios que existen con la CAIPEGRO. El objetivo primordial de la Coordinación sería el coadyuvar en el proceso de desarrollo y consolidación de la política de transparencia en la entidad.

UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE REORGANIZACIÓN: LA REFORMA AL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL.

El 6 de marzo del 2007 la Cámara de Diputados expidió el decreto por el cual se reforma el artículo 6º constitucional con la adición de un segundo párrafo con VII fracciones⁸⁰. El propósito es homologar las diferentes leyes estatales en materia de transparencia en los siguientes aspectos:

- a) Los sujetos obligados son todos aquellos entes que reciban recursos públicos.
- b) Protección de datos personales
- c) Acceso gratuito a la información pública
- d) Mecanismos de acceso expeditos garantizados por un órgano especializado.
- e) Publicación de información por medios electrónicos.
- f) Sanciones por incumplimiento a las leyes
- g) La obligación de los estados de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión.

Por lo anterior, las entidades tienen el plazo de un año (venció en julio del 2008) para hacer las modificaciones necesarias a su ley de acceso a la información o bien expedir una nueva ley.

Ya ha pasado un año y en Guerrero se continúa trabajando en este aspecto. Destaca el hecho que aun persiste la división de esfuerzos entre la Coordinación y la CAIPEGRO quienes diseñan por separado las reformas a la LAIPEG. Por su parte, el gobernador de la entidad ha signado ya un convenio con el IFAI para integrar a Guerrero en el sistema INFOMEX⁸¹. Esto representa un nuevo reto de organización para los entes públicos del estado. La reforma al artículo 6º es apenas el inicio de una nueva historia de la construcción institucional para la gobernanza en la democracia del país y en las entidades.

⁸⁰ Para examinar con detalle la redacción completa del decreto de modificación del artículo 6º, ver el anexo numero 6.

⁸¹ Sistema electrónico de acceso a distancia que concentrará la información pública obligatoria del gobierno federal, estatal y municipal administrado por el IFAI.

Con la modificación al artículo 6 de la Constitución mexicana y la necesidad de adecuar las legislaciones locales a ella, Guerrero tiene la oportunidad de hacer reajustes que mejoren su ley y con ello, mejoren los procesos de implementación de la política de transparencia. Por lo tanto, las áreas debe atender y mejorar el gobierno guerrerense en esta nueva oportunidad: son las normativas, organizacional y de recursos así como el área cultural. Es cierto, son las áreas principales que convergen en la política de transparencia, pero no puede pretenderse una transformación profunda sin un cambio integral.

En el área normativa, se tiene que determinar si se requiere para Guerrero una nueva ley o sólo la reforma de la misma. Hasta el momento lo que se ha planteado tanto al interior del poder ejecutivo como en la CAIPEGRO es la reforma. Dentro de la reforma, la CAIPEGRO está proponiendo cambios en los procedimientos para acceder a la información y en el aumento de las sanciones.

El problema organizacional que plantea la reforma constitucional va en el sentido de crear los mecanismos y acciones para endogenizar de forma homogénea la transparencia en las organizaciones públicas. Esto es, lograr hacer de la transparencia un valor y una rutina dentro de las organizaciones. Lo cual supone:

- a) Recursos humanos calificados para atender al usuario, para clasificar la información y formar archivos.
- b) Crear la infraestructura tecnológica adecuada que permita agilizar los tiempos de respuesta, la sistematización de la información y la digitalización de archivos. Para ello los entes públicos obligados deberán tener el mismo tipo de infraestructura básica (sistema de cómputo, Internet, programas de cómputo).
- c) Crear departamentos destinados únicamente al área de transparencia de los sujetos obligados. Todos ellos operando con los mismos lineamientos y criterios.

El área cultural se compone de la constitución de una cultura política para hacer de la transparencia un valor cotidiano del espacio público y de la vida democrática del estado.

Dichas áreas, bien planeadas desde la normatividad, pueden convertirse con inteligencia en áreas de oportunidad que permitan rediseñar e implementar una política de transparencia coherente con un sistema de rendición de cuentas.

RECOMENDACIONES PARTICULARES

- 1) Reformar la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero para establecer una normatividad que garantice la eficiente instrumentación de una política pública en la materia en los términos arriba expuestos.
- 2) Adecuar las leyes y reglamentación de los programas sociales para que estén acorde con la rendición de cuentas y acceso a la información que establece la LAIPEG.

- 3) Establecer con precisión quiénes son los responsables de implementar las obligaciones de transparencia en materia de programas sociales así como diseñar mejores mecanismos de supervisión para su cumplimiento. Esta recomendación es tanto para los entes públicos del ejecutivo estatal como para los ayuntamientos pues son ellos los que generan y ponen en marcha los programas sociales.
- 4) Ampliar los mecanismos de atención, ya que la entrega presencial limita al ciudadano pues se tiene que desplazar de su lugar de origen a la capital del estado, en donde se encuentran concentradas las dependencias del poder ejecutivo, legislativo y judicial. Podemos hablar de una excepción en los ayuntamientos, ya que es tradicional que la administración municipal se aplica desde la cabecera del municipio.
- 5) Conviene trabajar para impedir que subsistan condiciones de entrega y de publicación de la información que generen costos elevados que afectan las condiciones de equidad en el acceso.

Ningún cambio es sencillo. Llevarlo a cabo requiere revertir inercias, cambiar mentalidades, propiciar una nueva conciencia tanto en los funcionarios, servidores públicos como en la ciudadanía. Para ello hay que romper con círculos viciosos, insistir en que los métodos sean conocidos, comprendidos asimilados y puestos en práctica a pesar de que alteran costumbres, rutinas y modos de operar dentro de las instituciones y sus organizaciones. Es crear una administración pública diferente con el ingrediente de la transparencia.

La transformación de los procesos internos para garantizar una política de transparencia eficaz y eficiente en el gobierno de Guerrero, tiene que partir desde una reforma de la ley en la materia. Conservar lo que funciona y erradicar lo que paraliza.

Sin embargo, el cambio trascendental no es de la ley sino de las conciencias. Por eso se requiere también de un comportamiento diferente de los funcionarios de los tres poderes y de del estado y municipios ante sus responsabilidades, además de la participación ciudadana vigorosa para que haga suya la ley de transparencia, ejerza plenamente su derecho a la información y enriquezca con sus inquietudes y observaciones el funcionamiento de esta política pública. El objetivo final es la construcción de una verdadera cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el estado.

Ninguna tarea de trascendencia social se concluye; ninguna puede darse por terminada. La sociedad guerrerense se transforma permanentemente y lo mismo debe hacer su gobierno. La única y la gran tarea permanente es el avance y la búsqueda de nuevas y mejores soluciones para consolidar un gobierno transparente.

BIBLIOGRAFIA

Ackerman, John M. y Irma Sandoval. 2005. "Leyes de acceso a la información en el mundo" Cuadernos de Transparencia No. 2. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Aguilar Villanueva, Luis F. "El estudio de las políticas públicas". Primera antología. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 2003.

Bobbio, Norberto. *"El futuro de la democracia"*.

----- "Kant y las dos libertades" en "Ensayos de Historia de la Filosofía", Debate, Madrid, 1985

Centro de Investigación y Docencia Económica. 2005. "Estudio en Materia de Transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental". México, IFAI

COPP Y ELDER. "Participación en la Política Americana: La dinámica de la construcción de la agenda".

Conferencia Mexicana de Acceso a la información Pública. 2007. "Métrica de la Transparencia en México".

Comisión para Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero. 2008. "Segundo Informe de labores y de resultados"

Garzón Valdés, Ernesto. "Lo íntimo, lo privado y lo público". Cuaderno de Transparencia No. 6. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). México, 2005

Guerrero Gutierrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba Leal. 2006. "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario.*, editado por Sergio López Ayllón. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Habermas, Jürgen. "La necesidad de revisión de la izquierda". Madrid, Tecnos 1991

Instituto Federal de Acceso a la Información (2005) "Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública". México, IFAI

López Ayllón, Sergio. 2002. "El derecho de la información" en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, ed. por Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM -Porrúa.

_____ y David Arellano. 2006. *Estudio en material de transparencia de los otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*": México, CIDE-IFAI, (disponible en www.ifai.org.mx)

López, Antonio Xavier.-"La transparencia en México: Apuntes para su análisis" 

Maigon, Thais "Las Políticas Sociales: Discusión Teórica, conceptual y metodológica". CENDES No. 23. Venezuela

Majone, Giandomenico. "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas".

MENDEZ Absalon (1992) "Estado y Política Social en Venezuela" Ediciones Faces.

México Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000. "El derecho a la información". México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. 

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO: Gobierno del Estado de Guerrero 2005 – 2011

Pressman, J y A. Wildavsky. 1984. "Implementation" . Berkeley, University o California Press.

Rodríguez Zepeda, Jesús. "Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política" Cuadernos de Transparencia No. 4. IFAI 2005. 

Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Cuadernos de transparencia No. 3. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 

STAHL Karin (1994), "Política Social en América Latina, La Privatización de la Crisis".

Vergara Blanco, Rodolfo. 2005. "La Transparencia como problema". Cuadernos de Transparencia No. 5. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 

Villanueva, Ernesto et. al. 2005. "Acceso a la información pública en México. Indicadores legales". México, LIMAC.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Reforma al artículo 6 constitucional.
- Constitución del Estado libre y soberano de Guerrero

- Ley Federal de Acceso a la Información Pública (2002)
- Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero (2005)
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del estado de Guerrero (2002)
- Ley para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero
- Ley de Presupuesto de Egresos y la Contabilidad Gubernamental del estado de Guerrero.
- Lineamientos para el procedimientos de acceso a la información pública y clasificación y desclasificación de la información en las unidades de enlace (2006), Gobierno del estado de Guerrero.
- Lineamientos y criterios generales para la clasificación y desclasificación de la información de los sujetos obligados. CAIPEGRO (2006)
- Reglamento interno de la Comisión para el acceso a la información pública del estado de Guerrero (2006)
- Reglamento interno de la Coordinación general de acceso a la información (2006)
- Reglas de operación del programa Pensión Guerrero.

PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

www.bibliojuridica.org

www.caipeqro.org.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.comaip.org.mx

www.querrero.gob.mx

www.ifai.org.mx

www.lexjuridica.com

www.rae.es

www.revistainterforum.com

A N E X O S

ANEXO 1

ENTREVISTA CON ELIZABETH PATRÓN OSORIO

COORDINADORA GENERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO.

CUANDO Y POR QUÉ SURGE LA COORDINACIÓN^a

La coordinación se crea por la publicación de un acuerdo del 20 de junio del 2006. Se crea principalmente para coordinar a todas las dependencias del poder ejecutivo luego de la publicación de la Ley de acceso a la información en octubre del 2005 y su entrada en vigor en febrero del 2006. De febrero se establecía un plazo de 4 meses para que las dependencias tuvieran clasificada su información como pública, confidencial y reservada y a partir de junio la ciudadanía ya podía ejercer su derecho a la información a partir de las solicitudes.

Llegó junio del 2006 y la verdad ninguna de las dependencias estuvo lista. Practicamente en su mayoría desconocían la entrada en vigor de la ley y por supuesto desconocían los términos en que las dependencias estaban obligadas a cumplir con lo que ley señalaba. Por lo tanto, el gobernador decidió crear esta coordinación para coordinar a todas las dependencias que conforman el poder ejecutivo y poder dar cumplimiento a la ley de acceso a la información. Esa es la razón de ser de esta dependencia.

Era rara la dependencia que sabía lo que tenía qué hacer y cómo. Ha sido un proceso que nos ha llevado un año para hacer los lineamientos y toda la política de trabajo pero el objetivo era eso: cumplir con la ley en tiempo y forma con todas las dependencias del poder ejecutivo de una misma manera.

CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DE LA COORDINACIÓN^b

(Ver las copias proporcionadas)

DENTRO DEL ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO DEL ESTADO. DÓNDE ESTÁ UBICADA LA COORDINACIÓN^c

Actualmente la coordinación depende o es parte del despacho del ejecutivo. Se conoce como área staff, entonces dependemos directamente del ejecutivo. Actualmente se está trabajando en una reestructuración para depender de la contraloría del estado porque la coordinación tiene diversos programas que tienen que ver con la transparencia y la rendición de cuentas. Además para poderle dar facultades a la contraloría en cuanto a acceso a la información. Será en un futuro ahora dependemos directamente del gobernador, de la oficina del gobernador.

AL DEPENDER LA COORDINACIÓN DIRECTAMENTE DEL GOBERNADOR, TIENE CIERTA AUTORIDAD SOBRE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL PODER EJECUTIVO

Así es. La ley no habla de las unidades de enlace. Sin embargo, en cada dependencia se creó un enlace de acceso a la información. Nosotros como coordinación trabajamos directamente con ese enlace. Con ellos nos reunimos cada mes para darles lo que son los lineamientos de trabajo. Estamos trabajando en varios rubros: una es, información pública obligatoria. Todas las dependencias del estado tienen una misma imagen que dice "acceso a la información", le das clic y ya estamos dividiendo información pública obligatoria, índices de clasificación y solicitudes atendidas. Son criterios para todas las dependencias. La forma para presentar la información pública obligatoria va en el mismo formato que es una tabla con los archivos, la actualización y desglosada como te lo marca la ley. La atención de las solicitudes va en el mismo sentido: formato, todo, para que sea uniforme. Entonces todas las dependencias siguen los mismos lineamientos.

PRUESUPUESTO DE LA COORDINACIÓN

Cómo surgiómos medio año del 2006, la secretaría particular estuvo apoyando en cuanto a gastos y presupuesto en general. En el 2007 el presupuesto autorizado es un fondo revolvente de 10 mil pesos mensuales de los cuales el 30%, por disposición de finanzas, se va a papelería e insumos de material de cómputo, entonces nos quedan 7 mil pesos mensuales para hacer nuestras actividades. Además en el 2007 se nos autorizaron nuevas plazas para la coordinación ya que en el 2006 solo había la plaza de coordinador y una persona de apoyo, ahora estamos 6 personas trabajando.

PERSONAL Y FUNCIONES

La coordinación está integrada por 6 personas que están distribuidas en la coordinación general, la unidad de informática y estadística, la delegación administrativa, el departamento jurídico, el departamento de información, evaluación y enlace institucional y una secretaria (Ver organigrama)

(Ver copias en la sección de atribuciones)

Por el momento es todo el personal con el que contamos. Necesitaremos más gente de apoyo en el depto. De evaluación y enlace institucional porque es el área que se contacta directamente con los enlaces. Ahorita estamos trabajando con más de 60 enlaces más las paraestatales, por lo tanto, se revisan más de 60 páginas de internet, todas las solicitudes de información pasan por esta coordinación antes de dar una respuesta, entonces estamos revisando las solicitudes que llegan entonces si se necesita personal en esta parte.

DENTRO DE LA PROPUESTA DE INTEGRARSE A LA CONTRALORIA HABRÍA UNA MODIFICACION AL ORGANIGRAMA^d

Hasta ahora se que nos vamos tal cual, sin ningún cambio. Una de las auditorías que realiza la contraloría es la auditoría administrativa, la idea es que nosotros estando allá podamos darle vista a la contraloría de qué dependencias no están cumpliendo con el artículo 8 que es la publicación de información obligatoria, entonces se busca que la obligación de la publicación de información

sea parte de la auditoría. Entonces nos vamos así como coordinación pero no se si después formaremos parte de las auditorías pero no nos vamos a adjuntar a ninguna dirección ni nada.

ESTE CAMBIO MERMARÁ SU AUTORIDAD. YA NO DEPENDERAN DEL GOBERNADOR*

Dependemos del gobernador, pero no somos del gabinete base del mismo. Por ejemplo, nosotros no pasamos directamente acuerdos. De alguna manera, no han dejado solitos. Dependemos del gobernador y eso nos da estatus pero en la práctica nos movemos solitos. Entonces la idea de irnos a contraloría es que realmente se refuerce lo que estamos haciendo. Yo he visto mucho interés de parte del contralor y el subcontralor de ir reforzando esto.

SOBRE LOS ENLACES

Nosotros pedimos a las dependencias que el enlace fuera una gente de confianza de los titulares porque se maneja información. En segundo término que tuviera cierta jerarquía porque les toca estar "correteando" a las demás áreas para que le den información para contestar las solicitudes y esto está creciendo. Antes recibías una solicitud a la semana ahora son tres. 4. entonces el enlace tiene que ser una persona preparada que sepa hacer todo el movimiento. Entonces, si vamos a la contraloría en auditona, esto ya se vera como cumplimiento porque ahora no tenemos una facultad sancionadora, tan solo los vamos convocando y organizando sobre una serie de lineamientos no tenemos poder coercitivo y con la contraloría ya podemos decir lo hace porque lo haces

OBSTÁCULOS Y CONTRATIEMPOS AL INICIAR OPERACIONES

El primer obstáculo fue el desconocimiento por parte de las dependencias. Falta de conocimiento de la ley y de sus alcances, además de resistencia. Todavía hay resistencia, hemos detectado algunos tocos rojos, por ejemplo en la dirección de personal de la secretaría de finanzas que cuando le llega una solicitud la contesta ya que esta pasó al jurídico, no mide tiempos. En el caso de la SEG no ha sido precisamente resistencia, lo que pasa es que por lo grande de la secretaría ha sido un poco difícil concentrar toda la información en una sola persona. Es decir, son 5 subsecretarías, más las direcciones y todas ellas repartidas en todo el estado, pues entonces si es difícil concentrar la información

La resistencia es por miedo. Cuando hemos dado cursos de capacitación la gente nos pregunta "para que quieren que les demos información? Para que la vana ocupar? Y como actualmente no hay muy buena relación entre el gobierno y los medios piensan los funcionarios que la información es para pegar para utilizarlo con mierda. Entonces como que no hay todavía esa cultura que es mejor informar lo que más se pueda porque así menos van a preguntar y menos van a cuestionar. Ese es un poquito del miedo

En cuanto a la organización en sí de la coordinación no hubo mucho problema. Tal vez en lo económico porque antes teníamos que apoyarnos con la secretaría particular del gobernador para hacerse de material. Tal vez, nos faltó material para hacer una campaña pero no, en realidad no hubo ningún problema en la organización.

ACTIVIDADES DE LA COORDINACIÓN (Ver en las copias)

Hacemos reuniones de capacitación. Lo que nosotros nos planteamos fue no solo capacitar a los enlaces. Todo el 2006 y parte del 2007 fue capacitación a enlaces, que si un curso de archivos, que si sobre temas de transparencia dados por el IFAI. Ya que capacitamos a los enlaces, hubo el problema de que sus respectivas dependencias no querían dar la información, entonces dimos capacitación de sensibilización a secretarios, subsecretarios, directores. La idea es que conozcas la ley y sobre tema pero además que den la información por convicción, que en lugar de decir "tengo que hacerlo" sea "debo hacerlo". Damos también asesoría legal y asesoria en general: desde como contestar las solicitudes, hasta todo lo que te marca la ley: plazos, formas, etc. También la publicación en internet hemos dado lineamientos desde diseñar la imagen hasta escoger los formatos de presentación; también revisamos las respuestas que dan las dependencias y llevamos toda la parte de estadística de todas las dependencias que desglosamos por mes: si es hombre o mujer el que pregunta, su profesión, si es ciudadano, académico, etc. De todo estas estadísticas y la revisión de respuestas lo informamos al gobernador para que sepa que es lo que la gente está preguntando y cuáles son los temas de interés. Se entregan de manera mensual pero si hubiera una solicitud importante es inmediata la información.

COMO PERCIBE EL INTERÉS DEL GOBERNADOR A ESTOS ASUNTOS DE TRANSPARENCIA?

Yo creo que es uno de los temas que más le preocupan. Por ejemplo, ha habido respuesta de su parte a los informes que le enviamos mensualmente. En un curso que dio el IFAI sobre archivo, nosotros le mandamos una tarjeta informativa donde decíamos lo que se había aprendido y pusimos que habían faltado cuatro dependencias, entonces él mandó extrañamientos a las dependencias que no asistieron al taller. Esas son reacciones que a nosotros nos indican que si hay interés. Se acaba de ir a Méjico para concretar lo que será el INFOMEX y ya está viendo toda la parte legal de la nueva reforma. Incluso la propuesta de que nos vayamos a Contraloría viene de él para poder tener más facultades y tener mejor control de esto.

Nosotros evaluamos a las dependencias y le hemos enviado las calificaciones. Nosotros tenemos un sistema de evaluación interna en torno a la información obligatoria, le damos un puntaje a cada obligación. Por ejemplo, si una dependencia pública el organigrama tiene tantos puntos, si publica auditorías tiene otros tantos... Entonces al gobernador les mandamos las evaluaciones, le informamos quiénes han cumplido, quiénes no y porque no lo han hecho y él nos responde que sigamos insistiendo para que las dependencias cumplan. A parte que la rendición de cuentas ha sido parte de su discurso desde que estaba en campaña.

DESDE SU PERSPECTIVA, LOS MECANISMOS IMPLEMENTADOS PARA LA TRANSPARENCIA HAN SIDO LOS ADECUADOS? Ya sé que si han sido los adecuados y han ayudado mucho. Guerrero ha estado siempre en los últimos lugares. Sin embargo, ahora acaba de salir la evaluación de la métrica de la transparencia donde se separa lo que es el poder ejecutivo del poder legislativo y de los municipios ya está en noveno lugar con el ejercicio que ellos hicieron de atención, de usuario simulado, de página

de internet Si hace mucho por hacer, faltó mucho sobre todo en seguir sensibilizando en el tema. Pero también lo que hace falta mucho es que la ciudadanía se involucre más y conozca que puede preguntar

¿DE QUE MANERA LA COORDINACION TIENE CONTACTO CON LA CIUDADANÍA? ¿DE QUE MANERA APOYA A LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA LA COORDINACIÓN? Ahora no hemos salido, como decir a la gente aquí estamos. Una porque no está dentro de nuestras atribuciones, tampoco tenemos presupuesto autorizado para hacerlo porque para cualquier promoción pues se necesita dinero. Nuestra presencia pública se limita a invitaciones de los medios de comunicación a entrevistas, que si a RTG que si a la radio local. Esta es la única forma de acercarnos a la sociedad y es ahí donde aprovechamos para decirle a la gente que tiene el derecho de preguntar. Sin embargo, eso de la promoción le tocará más a la CAIPEGRO ya que tiene la facultad, tiene el presupuesto para eso. Porque nosotros somos más poder ejecutivo, es para organizarnos internamente dentro del poder ejecutivo y estar listos cuando la gente solicite información.

LA COORDINACIÓN ESTÁ TRABAJANDO CON DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, PERO QUÉ PASA CON LOS AYUNTAMIENTOS HAY ALGÚN TIPO

Cuando el proyecto surgió y el gobernador vio cómo estábamos, el manifestó que le preocupan mucho los ayuntamientos. Si las dependencias están en cero, los ayuntamientos deben estar por las mismas o más atrasados. Entonces dentro de nuestras facultades, es poder celebrar con los ayuntamientos acuerdos de colaboración para asesorías o capacitación, para que también la CAIPEGRO no sintiera que estábamos invadiendo atribuciones. Hasta el momento no se ha hecho de manera formal ningún convenio. Sin embargo, hemos platicado de manera informal con síndicos o funcionarios o cuando nos llaman por teléfono de un ayuntamiento para una asesoria con mucho gusto los ayudamos.

La contraloría tiene un área que se llama Contraloría Social y ellos trabajan en coordinación con la Secretaría de la Función Pública. Entonces, a través de esta secretaría se ha implementado el programa Municipios por la Transparencia, que viene directamente desde la federación. Hemos estado en varias de sus reuniones y nos hemos percatado que existe desconocimiento por algunos de los alcaldes, no de todos, lo que es la transparencia. Entonces quedamos que a partir de este 2008, la coordinación se va a meter a reforzar a la transparencia por el lado de los ayuntamientos. Para capacitarlos, apoyarlos, como parte del programa Municipios por la transparencia para impulsar a los ayuntamientos.

ACIERTOS Y DEBILIDADES DE LA COORDINACION

Algo que ha funcionado bien es el sistema de evaluación porque los resultados de esas evaluaciones han servido para que los enlaces se comprometan aun más para mejorar. Los resultados se entregan no solo al gobernador sino a los secretarios o responsables máximos de la dependencia, entonces ellos presionan a los funcionarios encargados de los enlaces para que mejoren su calificación. Entonces, se crea como un sistema de competencia interno que creo que ha dado resultados positivos. Aun cuando Guerrero es desigual y no toda la población tiene acceso a internet el tener acceso a la información obligatoria de manera directa es otra parte positiva porque de alguna manera estamos abriendo a todos lados.

La principal debilidad la tenemos en la clasificación de la información. Que refiere a la parte central de la ley porque ahí depende que doy o no doy como dependencia. Y el principal problema es que no tenemos los documentos ordenados. Entonces, en lo que estamos trabajando también es en un diagnóstico de archivos. Saber en qué situación se encuentran los archivos de la administración. Porque nos ha pasado que cuando nos solicitan una información el problema es saber ¿dónde tenemos esos papeles, dónde están guardados? Pues quien sabe entonces es algo que todavía nos falta. La otra debilidad es la resistencia que todavía hay de algunas dependencias, cada vez son menos pero todavía hay resistencia de algunos servidores públicos.

PROCESO DE RECEPCIÓN Y ATENCIÓN DE SOLICITUDES.

El proceso es como en dos vías. Nosotros podemos recibir las solicitudes. De hecho, al principio se pensó que se creara una ventanilla única, que estuviera aquí, concentrara todas las solicitudes y después las enviaría a la dependencia correspondiente. Sin embargo, la ley le da personalidad jurídica a cada una de las dependencias y que por lo tanto es responsabilidad de las unidades de enlace.

Entonces, si podemos recibir las solicitudes con el afán de que el ciudadano no este dando vueltas, porque si por ejemplo viene un ciudadano y nos dice que quiere entregar una solicitud de información para la secretaría tal, pues no le vamos a decir "ah es que tiene que ir a tal edificio que está en tal dirección". Entonces, para facilitarle el trámite al ciudadano la coordinación puede recibir la solicitud y ya se lo turnamos al enlace correspondiente. Tratamos de que sea el mismo día para no perder tiempo y que se pueda dar la respuesta en los plazos fijados por la ley. Sin embargo, si sabemos que se nos complica que sea el mismo día porque la dependencia correspondiente está en otra ciudad o afuera de Palacio de gobierno. Entonces, le explicamos al ciudadano para que nos dé un día más de gracia en la espera de su respuesta. La otra vía es que el enlace la reciba directamente en su unidad o en su ventanilla. Cuando ya la tiene el enlace, primero analiza qué tipo de información le están pidiendo y hace una clasificación, si es pública, confidencial o reservada. Si es pública entonces pide la información al área que la tenga. Hemos acordado que para hacer ese rastreo de información es que deben ir más de tres días, porque la ley nos da cinco días. Si la información se va a negar la ley nos da cinco días, si le solicitamos al ciudadano más datos para saber qué es lo que requiere exactamente son 10 días, si necesitamos pedir prórroga debe ser en los primeros cinco días. En cinco días ya podemos saber si tenemos o no la información. Entonces son tres días para buscar la información y cinco días para armar el proyecto de respuesta. Entonces en 8 días en promedio se tiene la respuesta y la información en su caso. Cuando los enlaces ya lo tienen nos tienen que avisar y no significa que nosotros tengamos que dar el aval a su respuesta, pero si checamos que lo que están conquistando sea entendible, que vaya bien fundamentado legalmente si hay negativa. Hay ocasiones en que no amerita que revisemos porque son cosas muy sencillas. Entonces, tenemos su respuesta dos días más para su revisión y después se la regresamos para que la entregue al solicitante. Y así es como estamos operando.

CREACIÓN DE LAS UNIDADES DE ENLACE (AUNQUE NO EXISTE LA FIGURA COMO TAL)

Cuando nos estábamos conformando como coordinación, en abril o mayo, la secretaría particular del gobernador comenzó a enviar cartas a las dependencias donde les informaba de la entrada en vigor de la ley y de la necesidad de tener la información obligatoria lista. Ya cuando estábamos operando formalmente, en junio, ya le pedimos que tenían que designar a alguien que estuviera a cargo o que fuera a ser enlace con las características que más o menos les pedíamos: que fuera alguien que tuviera cierta jerarquía en la dependencia, de confianza y que conociera el manejo de la dependencia en general. La designación fue ya muy a criterio del secretario. Nos fue llegando de todo, incluso al principio lo que predominaban eran los informáticos porque como lo que marcaba la ley era crear y subir la información obligatoria a la página web, entonces nos mandaban a sus responsables de informática. Pero poco a poco se han ido reestructurando los perfiles. Tenemos desde subsecretarios, por ejemplo, en SEDESOL es un subsecretario; también tenemos secretarios particulares y directores. Básicamente es lo que tenemos como enlace. En cuanto los directores son los directores administrativos o delegados administrativos, entonces si la tendencia es más hacia lo administrativo. Los informáticos fueron los que de plano no encajaron porque si sabían subir la información pero evidentemente no sabían donde localizarla dentro de la dependencia.

Un caso muy especial es SEMUJER porque es la única que opera con un consejo. Es decir, la responsabilidad del enlace recae en varias personas. Entre ellos revisan las solicitudes que les llegan y clasifican la información. lo hacen igual como la ley federal pero en general en enlace es una sola persona.

A NIVEL FEDERAL, LA COORDINACIÓN TIENE ALGUNA RELACION? Prácticamente con el IFAI es con quien tenemos una comunicación constante porque tiene un área de atención a estados y municipios que la maneja Alejandro Solís, entonces con ellos hemos estado en contacto muy estrechamente, incluso también con el área de archivos quienes nos dan capacitación. Y en lo particular, yo como coordinadora si tengo dudas les hago, por ejemplo he recurrido a su abogado cuando tengo que interpretar algo en la ley estatal que no entiendo y tenemos que dar una respuesta. También asistimos a convenciones sobre transparencia donde participan comisiones o institutos estatales de acceso a la información. Por ejemplo, he hecho amistad con el comisionado del Estado de México y bueno, nos han venido a dar capacitaciones y nos han apoyado.

RELACION CON CAIPEGRO

Ha sido una relación meramente institucional, el primer año como que si fue un poquito difícil porque ellos nos veían más bien como competencia, como que estábamos invadiendo. Pero el segundo año ya trabajamos más en coordinación.

No hay duplicidad de tareas aunque ellos lo vean así al principio. No le veían mucha razón de ser a la coordinación. De hecho mandaron un oficio al gobernador del estado pidiéndole que le cambiara el nombre porque para ellos les creaba confusión por que el nombre es Coordinación al acceso a la información pública y nosotros somos coordinación general de acceso ... Entonces como que les hacia un poquito de ruido con sus demás enlaces y sujetos obligados, cuando de alguna manera lo que hemos hecho es facilitarles un poquito el trabajo en cuanto a la organización. La prueba está en que nosotros estamos trabajando con 160 dependencias o enlaces. Todos tienen su página de internet cumpliendo con su información pública obligatoria, todos están subiendo sus índices de clasificación. Por el contrario, ayuntamientos son 81 y creo apenas son 20 los enlaces que la caipergro a logrado jalar en dos años.

La CAIPEGRO no apoya en nada en la organización de las dependencias del ejecutivo estatal. Tan sólo nos han dado dos o tres pláticas. Es decir, en todo el tiempo de creada la CAIPEGRO ha reunido a todos los enlaces ha sido tan sólo en una ocasión el año pasado. Así es que todos los lineamientos y formas de trabajar de los enlaces del poder ejecutivo han salido de aquí. Ellos publicaron sus lineamientos pero te mandan un oficio como recordatorio de lo que tienes que cumplir pero no asesoran, no apoyan. En marzo se les entregan el informe de todas las solicitudes anuales, todas las que recibió el ejecutivo y de aquí se les manda a nombre del gobierno del estado. Y en un concurso infantil que hicieron y que nos invitaron a participar pues colaboramos pero nada más, es muy institucional el trato.

No hay duplicidad de tareas. Yo más bien veo que lo que hay es que les hemos aligerado el trabajo, hemos evitado que a ellos les llegue el trabajo para que el ciudadano quede satisfecho con la respuesta que les da el gobierno para evitar que se quejen. Es como adelantarnos. No le hemos visto ningún interés en organizar a los enlaces a integrarlos por lo menos los del ayuntamiento. Y las pláticas que nos han dado son para decirnos que ahí están por si tienen dudas pero así como meterse a organizar a los enlaces no.

CAPACITACION DEL PERSONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.

Concretamente asistiendo a los eventos o cursos de capacitación que nos invitan a nivel federal, por ejemplo hemos acudido a la Semana de Transparencia, a los Foros de transparencia, el último fue en Guanajuato que organizó ese estado. Y como te dije pedimos capacitación a otras comisiones estatales y bueno, en general seguimos mucho los lineamientos que promueve el IFAI y pues mucho también es autodidacta de andar buscando temas relacionados.

A los cursos normalmente voy yo como coordinadora y si me puede acompañar alguno de mis colaboradores dependiendo de lo que se fuera a tratar. Pero también lo que hacemos es que quien vaya tiene el compromiso de compartir el conocimiento con los que se quedan. Cursos de capacitación concretamente en torno al área jurídica, de comprensión de la ley pues ha sido poco. Cuando surgió la coordinación si revisamos documentos de oficinas similares a la nuestra, hay 5 en todo el país, están en Gto, Baja Cal, otra en Zacatecas, creo, y la otra no me acuerdo donde, pero nosotros seríamos la quinta con el perfil de coordinación general. Entonces si revisamos documentaciones, incluso hablamos a los estados para saber como estaban organizados y de eso más o menos se construyó lo que estamos haciendo aquí, pero no seguimos un modelo en concreto. Se puede decir que de donde hemos reformado más es del IFAI pero nada más.

ANEXO 2

MONITOREO DEL SERVICIO Y ATENCIÓN A USUARIO SIMULADO

ENCUESTA DE SOLICITUD NO. 1

Fecha de entrega de la solicitud: 25 de julio del 2008

Documento solicitado: convenio o contrato entre el gobierno y la empresa bancaria encargada de las cuentas de los beneficiarios del programa Pensión Guerrero.

ACESO Y UBICACIÓN

1. Tuvo que dejar una identificación en la entrada del organismo?

Si, el acceso fue rápido

2. Existe un módulo de atención específico para entregar la solicitud de información?

Si, en la entrada de las oficinas de desarrollo

3. Si la respuesta anterior es afirmativa responder lo siguiente:

a) Existe una señalización para identificar el módulo de atención?

Si, en la parte superior dice "Atención Ciudadana" y en la ventanilla había un letrero con los horarios de entrega de solicitudes y documentos

b) El módulo está situado a la entrada de la secretaría?

Si, a mano izquierda unos cuantos pasos de la puerta

c) Si la respuesta a la pregunta anterior es negativa, hubo personal que le indicara la ubicación del módulo de atención?

4. En caso de no existir tal módulo de atención, en qué departamento, área, dirección u oficina dejó la solicitud?

5. Hubo personal especializado que le indicara a qué departamento, área, dirección u oficina en dónde dejar la solicitud o tuvo que indagar escritorio por escritorio? *Si, pregunté algunas veces antes porque subí pisos de más y no hay personal especializado que indique pregunté en un par de escritorios*

6. Está ubicada tal oficina cerca de la entrada principal? O ¿Puede decir a qué distancia se encuentra de la entrada principal?

De la entrada principal al Palacio de gobierno está a varios metros, como todos los demás edificios de la entrada al edificio está cerca como a dos o tres metros

7. La oficina está identificada con un anuncio o letrero?

Si, en la parte superior de la entrada a las oficinas dice Desarrollo Social

8. La oficina cuenta con un anuncio o letrero que especifique que es la receptora de solicitudes de información?

No, solo cuando te acercas a atención ciudadana vez un letrero con el horario de recepción de solicitudes

INFRAESTRUCTURA

1. ¿Cuántas personas atendían el módulo de atención en el momento de su visita? (en el caso de existir módulo)

Había dos, pero sólo una atendía

2. ¿Quién la atendió en la oficina? Secretaria, recepcionista, funcionario, encargado de la oficina? Si sabe el cargo exactamente favor de escribirlo.

No se exacta mente el cargo, supongo que encargado era un hombre como de 50 años

3. Registraron su solicitud en alguna computadora o verificaron al momento por algún medio si tenían la información solicitada? En caso afirmativo, explique cuál y cómo fue el proceso.

Al parecer si, el hombre que me atendió fue hacia la computadora donde estaba el otro y te mostró la solicitud como preguntándote

4. Le mostraron algún documento u folleto explicativo sobre la ley de acceso a la información o sobre el procedimiento para solicitar información?

No

5. Existe una leyenda o letrero que especifique el horario de atención al público?

Si, un letrero

PROCEDIMIENTO DE LA SOLICITUD

1. El encargado del módulo de atención que la atendió recibió y trámite la solicitud o la remitió a otra parte? En caso de remitirla, explicar a dónde o con quién.

Recibió la solicitud
(O BIEN)

2. La primera persona que la atendió en la oficina, recibió y trámite la solicitud o la remitió a otra personal? Si la remitieron, explique a cuantas personas tuvo que ver hasta dejar la solicitud

3. Le orientaron o auxiliaron en la elaboración de la solicitud?

La elaboré desde la casa

4. Tuvo que corregir el apartado de "DETALLE DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA" a petición de la persona que le atendió?

Si

5. En caso de respuesta afirmativa de la pregunta anterior, le ayudaron a relatar este apartado? ¿Recuerda cómo quedó la redacción? Escriba la nueva redacción.

6. Le dieron acuse de recibo por la solicitud entregada?

Si, en una copia de la solicitud

7. Le especificaron los tiempos en que tardaría la entrega de la información?

No, dijeron que me llamarían para decirme

8. Le informaron sobre el proceso que tiene que seguir su solicitud antes de darle una respuesta?

No

9. Le informaron sobre cómo será el proceso para entregarle la información?

No

10. Le explicaron si existe algún costo por la entrega de la información? De ser así, le dijeron cuánto sería ese costo y cómo realizar el pago?

No, no lo dijeron, pero en la parte final de la solicitud lo dice en letras pequeñas

11. La persona que le atendió se mostró atenta y amable ante su trámite? No mucho, era indiferente

12. Le hicieron algún tipo de pregunta antes o durante la entrega de la solicitud, ejemplo para qué quiere la información? En caso afirmativo, explique qué tipo de preguntas y/o comentarios le hicieron.

No, solo me preguntaron como confirmar si esa era la información que pedía

13. En general, cómo calificaría la atención de la Secretaría de Desarrollo Social para atenderle con su solicitud de información? Buena, regular o mala?

Regular

14. ¿Cuánto tiempo tardó en las instalaciones para entregar su solicitud? Desde que ingreso a Palacio de Gobierno hasta que salió de allí

Alrededor de 20 minutos

15. En dónde gastó más tiempo?

Buscando donde sacar copias para que me dieran el acuse de recibo

16. Califique la duración del trámite: ágil, regular o lento.

Agil

17. Puede dar alguna sugerencia para hacer más ágil el trámite o mejorar la atención, cuál?

Que tengan su propia copiadora en el modulo y que capaciten a los encargados para dar una atención más amable

OBSERVACIONES GENERALES

Algunos de los trabajadores, no están familiarizados con la ubicación de oficinas o servicios como el de fotocopiado, en los letreros de ubicación de oficinas de cada edificio que están en algunas de las puertas, no se encuentran claramente todas las secretarías.

ANEXO 3

MONITOREO DEL SERVICIO Y ATENCIÓN A USUARIO SIMULADO

ENCUESTA DE SOLICITUD NO. 2

Fecha de entrega de la solicitud: 28 de julio del 2008

Documento solicitado: Presupuesto ejercido en la publicidad y promoción del programa pensión guerrero en radio y televisión durante 2007.

ACCESO Y UBICACION

1. Tuvo que dejar una identificación en la entrada del organismo? NO

2. Existe un módulo de atención específico para entregar la solicitud de información? SI

3. Si la respuesta anterior es afirmativa responder lo siguiente.

d) Existe una señalización para identificar el módulo de atención? SI

e) El módulo está situado a la entrada de la secretaría? SI

f) Si la respuesta a la pregunta anterior es negativa, hubo personal que le indicara la ubicación del modulo de atención?

4. En caso de no existir tal módulo de atención, en qué departamento, área, dirección u oficina dejó la solicitud? EN UN MÓDULO DE RECEPCION DE DOCUMENTOS

5. Hubo personal especializado que le indicara a qué departamento, área, dirección u oficina en dónde dejar la solicitud o tuvo que indagar escritorio por escritorio? SI

6. Está ubicada tal oficina cerca de la entrada principal? O, Puede decir a qué distancia se encuentra de la entrada principal? ESTÁ EN LA ENTRADA

7. La oficina está identificada con un anuncio o letrero? SI, EXISTE UN LETRERO

8. La oficina cuenta con un anuncio o letrero que especifique que es la receptora de solicitudes de información? SI

INFRAESTRUCTURA

1. ¿Cuántas personas atendían el modulo de atención en el momento de su visita? (en el caso de existir modulo) DOS PERSONAS

2. ¿Quién la atendió en la oficina? Secretaria, recepcionista, funcionario, encargado de la oficina? Si sabe el cargo exactamente favor de escribirlo. EL RECEPCIONISTA SR. MARCELINO CIENFUEGOS

3. Registraron su solicitud en alguna computadora o verificaron al momento por algún medio si tenían la información solicitada? En caso afirmativo, explique cuál y cómo fue el proceso. DENTRO DEL MÓDULO HABIA UNA COMPUTADORA, PERO ESTABA SITUADA EN LA PARTE DE ATRÁS Y ESTABA SIENDO UTILIZADA POR OTRA PERSONA. QUIEN ME RECIBIÓ LA SOLICITUD SOLO LO HIZO FISICAMENTE, ME FIRMO DE RECIBIDO MI ACUSE Y LO SELLO, PERO NO LO INGRESO A NINGUN SISTEMA.

4. Le mostraron algún documento o folleto explicativo sobre la ley de acceso a la información o sobre el procedimiento para solicitar información? NO

5. Existe una leyenda o letrero que especifique el horario de atención al público? SI

PROCEDIMIENTO DE LA SOLICITUD

1. El encargado del modulo de atención que la atendió recibió y trámite la solicitud o la remitió a otra parte? En caso de remitirla, explicar a dónde o con quién. **RECIBIO LA DOCUMENTACIÓN Y DIO POR TERMINADO EL TRÁMITE, LE PREGUNTE QUE A QUIEN LA TURNARIA Y ME DIJO ESPECIFICAMENTE QUE AL TITULAR DE LA DEPENDENCIA**
2. La primera persona que la atendió en la oficina, recibió y trámite la solicitud o la remitió a otra persona? Si la remitieron, explique a cuantas personas tuvo que ver hasta dejar la solicitud **NO, SOLO FUE UNA PERSONA**
3. Le orientaron o auxiliaron en la elaboración de la solicitud? **NO, PORQUE YA LA LLEVABA ELABORADA, SOLO LA REVISÓ PARA CHECAR QUE LOS DATOS FUERAN CORRECTOS**
4. Tuvo que corregir el apartado de "DETALLE DE LA INFORMACION SOLICITADA" a petición de la persona que le atendió? **NO**
5. En caso de respuesta afirmativa de la pregunta anterior, le ayudaron a rehacer este apartado? ¿Recuerda como quedó la redacción? Esciba la nueva redacción.
6. Le dieron acuse de recibo por la solicitud entregada? **SI**
7. Le especificaron los tiempos en que tardaría la entrega de la información? **NO**
8. Le informaron sobre el proceso que tiene que seguir su solicitud antes de darle una respuesta? **NO**
9. Le informaron sobre cómo será el proceso para entregarle la información? **NO**
10. Le explicaron si existe algún costo por la entrega de la información? De ser así, le dijeron cuánto sería ese costo y como realizar el pago? **NO**
11. La persona que le atendió se mostró atento y amable ante su trámite? **AL PRINCIPIO TUVO UNA ACTITUD DE SORPRESA AL RECIBIR EL TIPO DE SOLICITUD ACERCA DE LA INFORMACIÓN, SE NOTABA DESCONFIADO, PERO FUE DESPUES FUE AMABLE**
12. Le hicieron algún tipo de pregunta antes o durante la entrega de la solicitud, ejemplo para que quiere la información? En caso afirmativo, explique que tipo de preguntas y/o comentarios le hicieron. **ME PREGUNTARON PARA QUE ERA LA SOLICITUD, LES CONTESTE QUE ERA PARA OBTENER LA INFORMACIÓN DESCRITA Y QUE ERA YO, A QUE ME DEDICABA Y LES DIJE QUE ERA ESTUDIANTE DE UNIVERSIDAD EN ACAPULCO**
13. En general, cómo calificaría la atención de la Secretaría de Desarrollo Social para atenderle con su solicitud de información? **Buena, regular o mala? REGULAR**
14. ¿Cuánto tiempo tardó en las instalaciones para entregar su solicitud? Desde que ingreso a Palacio de Gobierno hasta que salio de allí. **10 MIN**
15. En dónde gastó más tiempo? **ESPERANDO QUE ME ATENDIERAN PORQUE HABIA OTRAS DOS PERSONAS DELANTE DE MI**

16. Califique la duración del trámite: ágil, regular o lento. **REGULAR**

17. Puede dar alguna sugerencia para hacer más ágil el trámite o mejorar la atención, cuál? **TAI, VEZ QUE ENTRE LOS FUNCIONARIOS EXISTA UNA COMUNICACIÓN SOBRE ESE TIPO DE SOLICITUDES O QUE SE EXISTA UNA PERSONA EN ESPECIAL PARA CANALIZAR ESTA DEMANDAS, PORQUE ME DIO LA IMPRESIÓN DE ALARMA CUANDO VIERON LA SOLICITUD**

OBSERVACIONES GENERALES

DIJE QUE NO TENIA COPIA DE MI CREDENCIAL DE ELECTOR Y SOLICITE AYUDA PARA SACAR UNA FOTOCOPIA DE LA MISMA, SUPUSE COMO RESPUESTA UN SI, PUES OBSERVÉ QUE TENIA UNA A LA VUELTA Y ME NEGARON EL SERVICIO. PREGUNTÉ EN QUE LUGAR PODRÍA HACERLO YA QUE INDICÓ QUE NO ERA LUGAREÑA Y ME DIJERON DONDE IR.

CUANDO ENTREGUÉ LA DOCUMENTACIÓN POR PRIMERA VEZ AL SR. MARCELINO, ÉL NO SABIA DE QUE SE TRATABA Y LE EXPLIQUE QUE SOLICITABA UNA INFORMACIÓN DE LA DEPENDENCIA, DUDO Y LEIA EL DOCUMENTO CON DETALLE E INMEDIATAMENTE AL VER SU REACCIÓN, LA PERSONA QUE SE ENCONTRABA FRENTE A LA COMPUTADORA EN LA PARTE DE ATRAS SE DIRIGIÓ A NOSOTROS, LEYO NUEVAMENTE EL DOCUMENTO Y ME SEÑALÓ QUE HACIA FALTA LA COPIA DE MI IDENTIFICACIÓN Y QUE NO HABRIA NINGUN PROBLEMA.

ANEXO 4**INFORMACIÓN OBLIGATORIA DE SEDESOL PUBLICADA EN LA PÁGINA DE INTERNET****www.querrebro.gob.mx. Levantada el 8 de agosto del 2008****Información pública obligatoria****Secretaría de Desarrollo Social**

	FECHA DE ACTUALIZACIÓN	ARCHIVO
Estructura Orgánica	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Organograma de la SEDESOL
Funcionamiento	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Manual de Organización 2006
Programas y planes de acción	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Programa Operativo Anual 2006
Servicios	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Consultar "TRAMITES y SERVICIOS"
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> SEDESOL 1er Informe de Gobierno 2003
Informes	17/07/2008	<input type="checkbox"/> Segundo Informe de Gobierno (2006)
	17/07/2008	<input type="checkbox"/> Tercer Informe de Gobierno (2007)
Directorio de Servidores Públicos	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Directorio de Servidores Reglas de Operación
	17/07/2008	<input type="checkbox"/> Programa de Acciones Prioritarias
	17/07/2008	<input type="checkbox"/> Desarrollo Productivo para personas con Discapacidad (DEPRODIS)
	17/07/2008	<input type="checkbox"/> Apoyo a Deudos de Guerrerenses Fallecidos en el Extranjero
	17/07/2008	<input type="checkbox"/> BxL para Migrantes
	17/07/2008	<input type="checkbox"/> Becas PROSIGUE
	17/07/2008	<input type="checkbox"/> Fondo de Apoyo a Periodistas
		Leyes
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero Número 433
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Ley Num. 102 para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Reglamento de la Ley para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Ley de Planeación para el Estado de Guerrero
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Ley de tutela y asistencia social para menores infractores del Estado de Guerrero
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Ley, número 405, para la protección y desarrollo de los menores infractores en el Estado de Guerrero
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Ley, número 281, para el bienestar e incorporación social de las personas con discapacidad en el Estado de Guerrero
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Ley, número 463, para el bienestar integral de los periodistas del Estado de Guerrero
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Ley de información estadística y geográfica
	19/10/2006	<input type="checkbox"/> Presupuesto aprobado 2006
Marco Normativo		
Presupuesto Aprobado		

	26/04/2007	Beneficiarios PROSIGUE ciclo escolar 2007-2008 <input checked="" type="checkbox"/> Programa de Becas PROSIGUE <input checked="" type="checkbox"/> Resumen
	26/04/2007	<input checked="" type="checkbox"/> Programa de Apoyos Productivos para Personas con Capacidades Diferentes <input checked="" type="checkbox"/> Resumen
	19/10/2006	<input checked="" type="checkbox"/> Acciones Prioritarias 1er cuatrimestre 2006
	26/04/2007	<input checked="" type="checkbox"/> Programa 3x1 para migrantes
	31/07/2007	<input checked="" type="checkbox"/> Programa Fondo de Apoyo a Periodistas <input checked="" type="checkbox"/> Resumen <input checked="" type="checkbox"/> Afiliados al FAP periodo enero a junio de 2007 <input checked="" type="checkbox"/> Resumen FAP de enero a junio de 2007
	31/07/2007	<input checked="" type="checkbox"/> Programa Deudos de Guerrerenses Fallecidos en el Extranjero <input checked="" type="checkbox"/> Resumen <input checked="" type="checkbox"/> Deudos de Guerrerenses de enero a julio de 2007
	19/10/2006	<input checked="" type="checkbox"/> Convenio de Coordinación Programa de Apoyo al Empleo
Padrones de beneficiarios		NO APLICA
Acuerdos y convenios		Decretos sobre la aprobación o rechazo de las cuentas públicas, emitidos por el Congreso del Estado
Informes de comprobación de financiamiento público ordinario y de gastos de campaña que presenten los Partidos Políticos al Consejo Estatal Electoral		No aplica debido a que no forma parte de nuestras atribuciones señaladas por la Ley
Las iniciativas que se presenten ante el Congreso del Estado y en su caso, los Dictámenes y Decretos que recaigan a las mismas.		No aplica debido a que hasta el momento no se ha impulsado ninguna iniciativa al Congreso.
Resultados de auditorías		No aplica debido a que no forma parte de nuestras atribuciones señaladas por la Ley.
Permisos, concesiones, licencias o autorizaciones		
Cuentas públicas y sus informes de revisión		
Sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, del Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Electoral		
Domicilio Oficial		Boulevard Rene Juarez Cisneros, Col. Ciudad de los Servicios, C.P. 39075 correo electrónico: sedesol@guero.gob.mx

ANEXO 5
LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE GUERRERODERECHOS POR REPRODUCCIÓN Y ENVÍO DE MATERIALES QUE CONTENGAN
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO Y DE SUS
ENTIDADES PÚBLICAS. (ADICIONADO. P.O. 29 DE DICIEMBRE DE 2006)

ARTÍCULO 102 Bis.- El cobro de este Derecho, esta fundamentado en el Art. 47 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (sic) Por la reproducción de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado de Guerrero o de sus entidades públicas, se causarán derechos conforme a la siguiente tarifa, de acuerdo al medio en que se proporcione: (ADICIONADO, P.O. 29 DE DICIEMBRE DE 2006)

Copia simple	0.04
Copia certificada	0.31
Hoja impresa por medio de dispositivo informático	0.08
En disco compacto	0.41
En disco flexible de 3.5	0.21
En audiocaset	0.31
En videocasete	0.72
Copia heliográfica de planos de hasta un metro cuadrado	1.03
Copia a color de planos de hasta un metro cuadrado	3.08

Por el servicio de acuse de recibo, notificación y envío de materiales que contenga información pública del Gobierno del Estado de Guerrero y de sus entidades públicas, al domicilio del solicitante, se causarán derechos por una cantidad equivalente a 2.05 pesos si es por Servicio postal mexicano y 3.08 si es por mensajería de empresa privada. Cuando en esta Ley o algún Organismo Autónomo tenga fijado el cobro de derecho por la reproducción de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado o de sus entidades públicas prevalecerá aquella tarifa.

ANEXO 6

DECRETO QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO CON VII FRACCIONES AL ARTÍCULO SEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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

Artículo 6.- ...

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

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

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

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

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

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

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

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

TRANSITORIOS

Primer. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

SALÓN DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 6 de marzo del 2007.