



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**Tesis para obtener el grado de
Maestro en Economía y Administración Pública**

**INDICADORES DE TRANSPARENCIA, SU APLICACIÓN EN
QUINTANA ROO.**

Presenta:

WILBER FRANCISCO LIMA DIAZ

Director de tesis:

DR. LUIS FERNANDO CABRERA CASTELLANOS

Chetumal, Quintana Roo, Junio de 2011

Índice

Antecedentes.....	3
Objetivo General	6
Objetivo Particular	6
1. Marco Teórico conceptual.....	7
1.1. Transparencia.....	7
1.2. Información.....	12
1.3. Acceso a la información	15
1.4. Clasificación de la información	19
1.5. Importancia de la transparencia en la sociedad y el sector público	28
1.6. <i>Accountability</i>	31
2. Sistema de transparencia en México	36
2.1. ¿Cuándo y cómo?.....	36
2.2. Antecedentes.....	48
2.3. Normatividad.....	58
3. Sistema de transparencia en Quintana Roo	62
3.1. ¿Cuándo y cómo?.....	62
3.2. Antecedentes.....	64
3.3. Normatividad.....	68
4. Indicadores de transparencia	70
4.1. Importancia.....	70
4.2. Situación actual en México.....	92
4.3. Situación actual en Quintana Roo.....	131
4.4. Propuesta de Indicadores mínimos en Quintana Roo.....	132
5. Conclusiones.....	142
Bibliografía	144

Antecedentes

El desarrollo de elecciones libres y equitativas es un factor fundamental pero insuficiente para asegurar el ejercicio de la rendición de cuentas permanente por parte del gobierno, ya que no obligan a los funcionarios públicos o a los miembros del poder judicial a someterse al escrutinio público y en general ofrecen señales de rendición de cuentas muy débiles. Además las señales que las elecciones pueden llegar a transmitir son en muchas ocasiones más negativas que positivas.

Hace 23 años eran muy pocas las naciones que contaban con leyes que garantizaran a sus ciudadanos el derecho de acceder a la información pública y gubernamental, esto con el firme propósito de poder evaluar y calificar la forma en que se están conduciendo las autoridades.

México no es la excepción, debido a que hasta el año 2003 se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal y ha venido a paso lento pero seguro fortaleciéndose a nivel nacional, para ello se está valiendo de la experiencia obtenida por los países pioneros e innovando en vertientes aplicadas a la medición de datos y de resultados.

Se ha avanzado mucho en materia de capacitación y difusión de los derechos de la sociedad en conocer lo que hacen sus autoridades con los recursos que les son asignados, sin embargo, todavía quedan muchas rendijas por cubrir para que se diga que se cuenta con una apertura al 100% del quehacer gubernamental.

La ciudadanía al ver que día a día se busca la forma de que no se le entregue la información tal y como la solicita, origina su inconformidad por la existencia de los entes rectores en esta materia, al comentar que no tiene caso contar con este tipo de organismos si de todas maneras el gobierno hace lo que más le conviene.

En este trabajo se busca presentar un diseño de indicadores de gestión así como también aclarar cuál es el grado de permeabilidad y respuesta que se tiene en el cumplimiento de los objetivos del Instituto de Transparencia.

A Mis padres, mi esposa.
Mis hijas Alanna y Vania.
A mis maestros
Gracias por su apoyo y comprensión
en los momentos importantes de mi vida.

Objetivo General

El objetivo del presente trabajo es de establecer los indicadores de evaluación de los diversos programas y actividades que desarrolla el Instituto de transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, con el propósito de conocer el grado de impacto que tiene en las acciones que desarrollan los sujetos obligados de la administración pública estatal y municipal, en la sociedad y público en general.

Objetivo Particular

Determinar y establecer los indicadores de evaluación de los diversos programas y actividades que desarrolla el Instituto de transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.

1. Marco Teórico conceptual

1.1. Transparencia

La Transparencia se puede definir como el acto que consiste en permitir el acceso del público a la información gubernamental, al escrutinio de la sociedad. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a una persona en específico, sino la práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que la gente pueda revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo de sanción.

En un sentido amplio, la palabra *transparencia* se emplea para dar cuenta de la cualidad de transparente que presenta una cosa, una persona, un objeto.

En su célebre obra *La seducción de las palabras*¹ Alex Grijelmo sostiene, que hay palabras que cautivan, atrapan, seducen y eventualmente representan, en la emoción individual o en la conciencia colectiva, algo más que su mera definición, y creo que es el caso de la llamada *transparencia*. Palabra que por definición, es la cualidad de ser transparente, y transparente es un cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente. Sin embargo, transparencia es algo más para la colectividad. También es la posibilidad de contar con un Estado en el que no hay secretos, en el que todo puede y debe hacerse a la luz pública, y en el que el flujo de información sea tal que la distancia entre esa estructura y los ciudadanos cada día sea más pequeña. Es decir, un Estado más asequible y, a la postre, un estado más democrático. Que todo poder público sea público, implica que todo sea del conocimiento de todos.

Grijelmo también sostiene que no existen los sinónimos completos, porque las palabras no sólo tienen un significado, sino que también evocan, y que aún

¹ GRIJELMO, Álex. *La seducción de las palabras*, sexta edición, Editorial Taurus, España, 2001.

cuando dos palabras significan lo mismo, es factible que evoquen cuestiones diferentes.

Con la palabra transparencia sucede lo contrario, porque aun cuando transparencia y democracia evidentemente no son sinónimas, transparencia evoca democracia y democracia evoca transparencia, aunque se trate de una democracia en proceso de construcción. En este trabajo se sostiene que la democracia nació bajo la perspectiva de erradicar para siempre de la sociedad humana el poder invisible y dar vida a un gobierno cuya acción debería haber sido analizada en público.

Una de las razones de la superioridad de la democracia con respecto a los Estados absolutos que habían reivindicado y defendían con argumentos históricos y políticos la necesidad de que las grandes decisiones políticas fuesen tomadas en secreto, lejos de las miradas indiscretas del público, está basada en la convicción de que el gobierno pudiese finalmente dar vida a la transparencia del poder².

Sin lugar a dudas democracia y transparencia son términos que se evocan recíprocamente. Un régimen democrático es, por supuesto, mucho más que un sistema en el que el ciudadano participa a través del voto; es también uno en el que además hay una amplia participación y estrecha vinculación entre la estructura estatal creada para servir al hombre mismo, que haga factible la realización de los fines perseguidos al crearla.

En el México contemporáneo, se pueden identificar tres momentos en el proceso de transición a la democracia³:

- La *defensa del voto* que implicó el reconocimiento del pluralismo de las opiniones de la ciudadanía y que fue producto de una lucha intensa, prolongada e histórica, a través de la cual, sólo después del ensayo y del error, se llegó a consolidar un régimen jurídico político-electoral

2 Gudiño Pelayo José de Jesús, Transparencia y democracia: límites y excesos, mayo 2004. www.scjn.gob.mx/ministrogudiño/documents/articulos/transparencia_democracia.pdf.

3 Gudiño Pelayo José de Jesús, Op. Cit.

protegido constitucional y legalmente que, por supuesto, no dejará de ser perfectible.

- La instauración en México de los organismos protectores de los derechos humanos, que tiene como cúspide la consagración de los mismos a nivel constitucional, en el artículo 102. Estos organismos redefinieron la concepción pública del Estado, que pasó de ser un ente intocable a uno sujeto al escrutinio de un tercero que velaba desinteresadamente por la protección de los derechos humanos.
- Finalmente, si bien, no a través de una reforma constitucional, que se antoja indispensable, la expedición en 2002 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, transformó la manera en que se realiza el quehacer público y, de modo simultáneo, modificó de manera importante el concepto que el ciudadano tiene de su gobierno como alguien que está obligado a no guardarle nada; asimismo, disminuyó la distancia entre uno y otro. En sí misma, la sola expedición de la ley de transparencia constituye un hito, aunque debe señalarse que aún se encuentra pendiente, entre otras, la reforma procesal que perfeccione el derecho de los gobernados al acceso a la justicia, para que pueda completarse la transición a la democracia⁴.

Es de conocimiento popular que prácticas como la opacidad, el desprecio por la rendición de cuentas, la formulación de políticas públicas conforme a los caprichos del jerarca en turno, eran el pan nuestro de cada día; la ausencia de racionalidad y consenso que requiere una gestión pública eficiente y moderna, eran la ruta predilecta para el desempeño de la función pública.

Si el ejercicio pleno del sufragio y el establecimiento del andamiaje normativo para lograr la representación de las diversas y heterogéneas opciones políticas fue la constante de los sistemas democráticos en el siglo pasado, en el

⁴ Gudiño Pelayo José de Jesús, *Transparencia y democracia: límites y excesos*, mayo 2004. www.scjn.gob.mx/ministrogudiño/documents/articulos/transparencia_democracia.pdf.

presente, la directriz central tiene que ver con los mecanismos de verificación ciudadana del ejercicio del gobierno. México no es ajeno a esa ruta de modernización global y, aunque a pasos lentos, la transparencia se ha ido consolidando no sólo como parte del sistema de valores ciudadanos, sino como garante del funcionamiento de los sistemas políticos que se sustentan en la democracia.

Día a día, al ciudadano se le brindan las herramientas necesarias para hacer valer su derecho, de tal forma que quede satisfecho con la información que está a su disposición.

La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental para dar a conocer al público que lo solicite, la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etcétera. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada por la misma Ley como confidencial⁵.

La relación Estado-sociedad se fundamenta en el desempeño del gobierno como un conjunto de organizaciones que administran los recursos públicos y diseñan alternativas de solución a los problemas que la sociedad le demanda. Ésta relación precisa del cumplimiento de un pacto de gobernabilidad, en el que la sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer y vigilar el cumplimiento del orden jurídico, para administrar los recursos públicos y para crear las instituciones necesarias en el diseño e implementación de políticas públicas. Esta delegación de autoridad faculta al gobierno a actuar en nombre de la sociedad, administrando los recursos públicos y emitiendo actos de autoridad, obligándolo también a rendirle cuentas de los actos que en su nombre realiza. En otras palabras, el pacto de gobernabilidad consiste en la

⁵ Gudiño Pelayo José de Jesús, Transparencia y democracia: límites y excesos, mayo 2004. www.scjn.gob.mx/ministrogudiño/documents/articulos/transparencia_democracia.pdf.

autoridad de implantar el orden por parte del Estado, en el ejercicio de esta autoridad a través del gobierno y en la aceptación de este ejercicio por parte de la sociedad, la cual asume en el gobierno el mecanismo de dirección más adecuado. Si pensamos en esta relación como una versión del modelo del patrón y su agente, podemos plantear una relación contractual entre dos actores en la que el gobierno, en su calidad de agente, se compromete a trabajar para la sociedad, que en este sentido representa al patrón.

En este contexto, la transparencia como herramienta administrativa es estratégica para el ejercicio del gobierno ya que no sólo responde a las demandas de acceso a la información por parte de la sociedad, sino que además le facilita la oportunidad de desempeñar un papel más activo tanto en la toma de decisiones, como en la vigilancia de los actos de autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos.

La asunción de las labores de vigilancia por parte de la sociedad ayuda a desregular procesos y disminuir los costos de vigilancia de las organizaciones públicas. Contar con un vigilante externo le permite al gobierno controlar y coordinar mejor las acciones de diversas dependencias, ya que los funcionarios públicos, al saberse expuestos al escrutinio evitan desviar sus acciones de la encomienda original. Así, la sociedad ayuda a que se cumplan los objetivos y misión de las distintas organizaciones gubernamentales⁶.

El éxito de estas acciones radica en la importancia que se le dé a la información obtenida por la sociedad, de manera que ésta puede ser usada tanto para sancionar a los funcionarios públicos que incurran en conductas irregulares o ineficientes, como para premiar a aquellos que realmente sirvan al interés colectivo. El efecto multiplicador causado por todos los funcionarios ocupados en la consecución de los objetivos de su organización aumentará el grado de desempeño del gobierno en su conjunto, dotándolo además, de una mayor información sobre la calidad de sus servicios y las necesidades de los ciudadanos.

⁶ Gudiño Pelayo José de Jesús, Transparencia y democracia: límites y excesos, mayo 2004. www.scjn.gob.mx/ministrogudiño/documents/articulos/transparencia_democracia.pdf.

1.2. Información

La información es un conjunto organizado de datos, que constituye un mensaje sobre un cierto fenómeno o ente. La información permite resolver problemas y tomar decisiones, ya que su uso racional es la base del conocimiento.

Desde otra perspectiva podemos entender a la información como un fenómeno que aporta significado o sentido a las cosas, y que mediante códigos y conjuntos de datos, forma los modelos del pensamiento humano.

Existen diversas especies que se comunican a través de la transmisión de información para su supervivencia; la diferencia para los seres humanos radica en la capacidad para generar códigos y símbolos con significados complejos, que conforman el lenguaje común para la convivencia en sociedad. Los datos son percibidos a través de los sentidos y, una vez que se integran, terminan por generar la información necesaria para producir el conocimiento.

Se considera que la sabiduría es la capacidad para juzgar de forma correcta cuándo, cómo, dónde y con qué objetivo se emplea el conocimiento adquirido. Los especialistas afirman que existe una relación indisoluble entre la información, los datos, el conocimiento, el pensamiento y el lenguaje⁷.

Con el transcurso del tiempo, la forma de almacenamiento y acceso a la información se ha ido transformando y modificando constantemente. En sus inicios, el acervo se localizaba en las bibliotecas de los monasterios o en áreas asignadas en los sótanos. En la actualidad, gracias al nacimiento de la imprenta y la aparición de los medios de comunicación masiva como la imprenta, la radio, la televisión y el internet, los libros comenzaron a fabricarse en serie, surgieron los periódicos y se inició con la comunicación informal a través de la utilización de herramientas informáticas de vanguardia.

Es de resaltar el hecho que con los adelantos tecnológicos existentes, se ha provocado una explosión en la generación de información, misma que necesita

⁷ www.wikipedia.org/wiki/informacion

ser procesada para su conocimiento y evaluación y con ello permitir una mejor toma de decisiones.

La información que se genera en los entes públicos es tan grande, que su magnitud e impacto social requiere un acceso libre e incondicional, de tal manera que evalúe su gestión y el grado de satisfacción que logra; ya que cuando es positivo se obtienen críticas favorables, y cuando es negativo inmediatamente emiten su inconformidad dando a conocer los puntos críticos que necesitan atención para su corrección y mejora continua.

La transparencia no implica rendir cuentas a sujetos específicos, sino más bien sugiere un sistema que ponga la información a disposición de aquellos que quieran consultarla para que cualquier ciudadano pueda detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y exigir una mejor rendición de cuentas. En un proceso de gobernanza, la disposición de la sociedad que acepta contribuir a ser gobernada es tan importante como la capacidad del gobierno para dirigirla. Por lo tanto, la pertinencia de la estrategia de transparencia está determinada no sólo por la convicción de que es útil en el tratamiento de cierto tipo de problemas, sino también por la existencia de las condiciones y los insumos que se requieren para producirla (Peters y Savoie, 1995).

Para producir transparencia dentro de las organizaciones públicas, algunos de los insumos necesarios son la disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información. En el caso de la sociedad, los insumos requeridos son el interés por consultar la información que las organizaciones gubernamentales publican y el buen uso que se le dé a la información consultada, tratando de emitir juicios objetivos sobre los procesos de decisión a los que se les dé seguimiento y exigiendo el esclarecimiento de las acciones en las que se sospeche que algo no está bien.

Así, el éxito de la aplicación de la transparencia como instrumento de mejora de la administración pública, depende de la interacción constante entre sociedad y gobierno que el esquema de gobernanza supone, como si juntos

conformaran una maquinaria de dos engranes que para operar precisan de su funcionamiento sincronizado, pues si uno dejara de girar, tornaría inútil el movimiento del otro. Esto significa que todo esfuerzo por transparentar las paredes del gobierno sería inútil si no hay espectadores afuera que se interesen por ver lo que sucede al interior; y viceversa, el interés de la sociedad por vigilar las acciones de su gobierno sería frustrado si no existiera información disponible o si la información disponible no fuera la adecuada.

En conclusión, aunque todavía estamos al inicio del proceso de transformación, nuestro esquema de gobierno se parece cada vez más a un proceso de gobernabilidad que involucra un flujo de intercambios y negociaciones más equitativo entre el gobierno y la sociedad. Dentro de este proceso, la transparencia es una estrategia de ejercicio del gobierno adecuada a esta lógica de negociaciones e intercambios de información, pues su utilización nos proporciona mayores beneficios que la imposición de medidas unilaterales o de una toma de decisiones gubernamentales “a puerta cerrada”. Recordemos finalmente que la información es uno de los recursos más poderosos que puede tener la sociedad, pues más información es sinónimo de una mayor capacidad de acción, de razones más fuertes y de mejores instrumentos para criticar, proponer y mejorar las acciones de gobierno que definen el rumbo de nuestra vida pública.

1.3. Acceso a la información

La información es un elemento imprescindible en el desarrollo del ser humano, ya que aporta elementos para que éste pueda orientar su acción en la sociedad.

El acceso a la información es una instancia necesaria para la participación ciudadana y la protección de los derechos civiles, dado que sin información adecuada, oportuna y veraz, la sociedad no se encuentra en condiciones óptimas para participar en la toma de decisiones públicas. A efecto de lo anterior ha surgido la necesidad de utilizarla información de manera racional y productiva en beneficio del individuo y de la comunidad, para lo cual nuestra constitución ha establecido el uso de dicha información como una garantía individual de todo gobernado. Asimismo, la legislación secundaria, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ha incorporado reglas que buscan garantizar el ejercicio efectivo de este derecho.

El derecho al acceso a la información instituido en el último párrafo del artículo 6 constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, al constituir, solamente, una garantía electoral sumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación. Sin embargo, actualmente y gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el derecho a la información y el libre acceso a la misma constituyen una garantía que se encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad, elemento fundamental para garantizar una verdadera democracia participativa, así como de mecanismos de gobernabilidad. A su vez, contribuye a la disminución de la corrupción y fomenta la transparencia en

la toma de las decisiones públicas. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad de estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya alguna manipulación de la información que solicita⁸.

Con esto, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad en general, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la información veraz y oportuna, para que todo ciudadano que así lo requiera, pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en la materia, ciencia o asunto que sea de su interés; con esto se trata de propiciar, una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales y particulares, para evitar que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión.

El derecho a la Información, contiene aspectos como la veracidad de la información proporcionada, fijación de plazos para la entrega de información; vía administrativa, jurisdiccional o judicial para actuar frente a la negación o entrega parcial de información; imposición de sanciones, régimen de excepciones, etcétera. Es decir, que el derecho a la información estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos de lo dispuesto en el artículo 108 constitucional, también en su artículo 3, fracción XIV, inciso e), contempla como sujeto obligado al cumplimiento de la misma, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en tanto que el artículo 61 obliga a establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la ley.

De lo anterior, surge la necesidad de normar los procedimientos, cuya finalidad es dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en ley que inciden en las obligaciones para garantizar y facilitar el derecho de acceso a la información de

⁸ Marvan Laborde María. Primer Informe de Actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información 2003-2004, mayo 2004.

todo ciudadano que acude en busca de información; propiciando con ello determinar los órganos encargados de proporcionar la información que le sea solicitada; así como las obligaciones y facultades del órgano; ordenar los instrumentos, técnicas, actualizaciones y medios de la información en él contenidos para ponerlos al servicio de la comunidad, de modo que cumplan con la finalidad esencial de promover el desarrollo individual y colectivo de hombres y mujeres contribuyendo así al bienestar social.

En estas normas se encuentran los lineamientos y procedimientos para permitir a cualquier ciudadano acceder a toda la documentación preparatoria o antecedente documental, pero que no se encuadra en la categoría de documentación reservada o confidencial, y que por ende no conlleva la obligación de ser dada a la publicidad (escritos, oficios, pruebas, actuaciones de autoridad, dictámenes periciales, diligencias procedimentales, expediente en general, etcétera.). Ello en virtud de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 14 fracción IV, establece, entre otros supuestos, como información reservada los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; o que aun causándolo, continúen con esa calificación en los términos establecidos por la propia ley⁹.

Hay que tener en consideración que la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, contempla limitaciones específicas del ejercicio del derecho a la información, tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y a la sociedad, puesto que el ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede provocar algún delito o perturbar el orden público.

Con base en lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, toda la información a que se refiere, es pública, y los particulares tendrán acceso a la misma conforme a lo establecido por ésta. Para ejercer el derecho de acceso a la información

⁹ Ley del Instituto Federal de Acceso a la Información, México 2003.

pública, no es necesario acreditar interés jurídico, ni fundar o motivar la solicitud; y su ejercicio no tendrá más límites que los dispuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado y en la presente Ley. Los Sujetos Obligados deberán observar los principios de transparencia y publicidad en sus actos y respetar el derecho al libre acceso a la información pública. En la interpretación de esta Ley, especialmente cuando se determine la calidad de reservada o confidencial de una información, se deberá favorecer el principio de publicidad de la misma que establece el artículo 25 de la Ley de Transparencia.

1.4. Clasificación de la información

La clasificación de la información es aquel proceso por el que se caracteriza a los diferentes tipos, estructuras y valores de la información para que las organizaciones puedan extraer valor de ella. Una vez que la información ha sido clasificada o categorizada es cuando ésta puede ser llevada al nivel de la infraestructura adecuada en el momento y manera en la que se optimice su valor y se minimice el coste de su gestión y almacenamiento.

En definitiva, la clasificación de la información consiste en saber con qué información contamos, cómo tratarla, de cuál deshacerse, dónde guardarla y cómo recuperarla de nuevo para hacerla trabajar.

Por razones de rango, recursos y grado de apoyo institucional, son relativamente pocos los responsables de las áreas de archivos que están en posibilidades de ejercer un liderazgo continuo y efectivo para modernizar sus archivos de manera tal que cumplan a cabalidad con las exigencias del marco normativo. La resolución de esta problemática rebasa el ámbito de las áreas de archivo y se centra en los niveles más altos de la administración pública. El reto es posicionar la organización y conservación de los archivos como una de las prioridades en la agenda de política pública de dependencias y entidades. Eventualmente, la elevación de la función archivística requerirá seguramente de cambios en el marco normativo y de aumentos en la asignación presupuestal correspondiente. La recomendación inicial; sin embargo, consiste en posicionar a las buenas prácticas archivísticas como una de las fuentes de la transparencia y por ende como un puntal crítico de la gobernación legítima y eficiente.

Por razones históricas, es enteramente entendible que la transparencia gubernamental se ubique antes que nada como un mecanismo de control de la legalidad. El derecho de los ciudadanos de acceder a la información generada en el contexto de los actos y decisiones de su gobierno se identifica como un

factor de disuasión a la corrupción, como un instrumento probatorio en el enjuiciamiento de funcionarios deshonestos y como una oportunidad para exhibir públicamente decisiones y actos de gobernantes que, sin ser necesariamente ilegales, son repudiados y ridiculizados por la ciudadanía en general. En todos estos contextos, hacer efectivo de manera oportuna y completa el derecho ciudadano al acceso de la información pública requiere de archivos técnicamente bien organizados, clasificados y de la preservación cabal de sus expedientes. Sin embargo, reducir la transparencia, y por ende la archivística, a su función de control de la legalidad pierde de vista otras funciones igualmente importantes. El ciudadano se forma una opinión de sus instituciones en el contexto de sus interacciones con ellas. Si al hacer un trámite, pagar una multa o impugnar una sanción la institución le responde al ciudadano de manera expedita y correcta, la legitimidad del estado en la conciencia pública se solidifica. Si dependencias y entidades al asignar recursos y definir políticas que evalúan acertadamente las opciones y deciden juiciosamente conforme a criterios de retorno social, el resultado es el fortalecimiento de la percepción ciudadana sobre el valor de sus instituciones.

La finalidad de la transparencia es hacer visible la información pública y el rol de la archivística es organizar y sistematizar la información para hacerla efectivamente visible. La mejora del funcionamiento de los órganos de gobierno requiere de la medición continua de su desempeño, y dicha medición depende a su vez de la existencia de información confiable y oportuna sobre las acciones de gobierno y sus resultados. Con la medición del desempeño se identifican buenas y malas prácticas, y se da la posibilidad de difundir lo bueno y evitar lo disfuncional o contraproducente ¹⁰ .

Es justamente la conexión entre transparencia, archivística y la mejora del desempeño gubernamental, el pivote sobre el cual se debe hacer proselitismo entre los altos mandos de la administración pública, para subir a la agenda de prioridades a la función archivística y la organización y conservación de los archivos. Esto implica nada menos que el redimensionamiento de la cuestión

10 Marvan Laborde María, El acceso a la Información Pública: un instrumento útil a la Sociedad, del Instituto Federal de Acceso a la Información, mayo 2004

archivística más allá de su función primaria como mecanismo de recuperación documental, y enfatizar su rol en la sistematización de información y la generación de conocimiento útil para la mejora del desempeño institucional¹¹. Además de diseminar los resultados del actuar, la estrategia de redimensionamiento de la función archivística podría apuntarse con estudios de caso que fehacientemente demuestren el retorno a la inversión en la sistematización y organización de la información.

En la actualidad los profesionales de la archivística constituyen una minoría entre el personal asignado a las áreas de archivo en todos sus niveles, situación que refleja las condiciones de un mercado donde la oferta de profesionales de la archivística es baja, por lo tanto es necesario incrementar la demanda de graduados en la especialidad de Archivística o Ciencias de la Información, donde las oportunidades laborales sean competitivas con la remuneración, status y nivel de los graduados de otras especialidades.

En el corto plazo, la profesionalización de las áreas de archivo puede mejorarse al implementar una política que asegure que para llenar las vacantes en las áreas de archivos se deben considerar primeramente a personas con estudios profesionales en Archivística o Ciencias de la Información, y sólo ante la ausencia de un candidato con esa formación se considerarían a otros solicitantes. Una regla tajante de exclusión de no especialistas de la archivística podría ser contraproducente ante la rigidez de la oferta actual para esa profesión.

La capacitación, con todos los beneficios reconocidos que tiene, no es el mecanismo para solventar el problema de profesionalización de las áreas de archivo. La capacitación generalmente se aplica a remediar deficiencias básicas, homologar prácticas y criterios al difundir nuevos requerimientos o clarificar requerimientos existentes. La profesionalización es el resultado de la exposición continua y prolongada a una ciencia o arte a través de la consulta y estudio de materiales sobre la especialidad y de la interacción con expertos de

11 Gudiño Pelayo José de Jesús, Transparencia y democracia: límites y excesos, mayo 2004. www.scjn.gob.mx/ministrogudiño/documents/articulos/transparencia_democracia.pdf

la materia en estos cursos. Una opción para la profesionalización del personal existente de las áreas de archivo es la acreditación mediante programas de diplomado y de postgrado diseñados para personas con empleos de tiempos completos y dedicados de lleno a esta labor tan importante. La política pública idónea en ese contexto sería incentivar la generación de oportunidades educativas de ese tipo mediante arreglos o convenios con instituciones de educación superior, así como otorgar las facilidades a los empleados para hacer compatibles sus responsabilidades laborales con la realización exitosa del programa de estudios.

En el Artículo 21 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo establece que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sólo será restringido en los términos de lo dispuesto en la misma, mediante las figuras de la información Reservada y Confidencial¹².

La clasificación de reserva de la información procederá en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de información, cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado, de los Municipios o la seguridad pública;
- II. La que comprometa la seguridad, la vida o la salud de cualquier persona;
- III. Cuando su divulgación pueda causar perjuicio a las actividades de la impartición de justicia o la recaudación de las contribuciones;
- IV. La que dañe la estabilidad financiera o económica del Estado o los Municipios;
- V. La que lesione los procesos de negociación de los Sujetos Obligados en cumplimiento de su función pública y pueda ser perjudicial del interés público;
- VI. La información de estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés del Estado o de los Municipios, o suponga un riesgo para su realización;

¹² Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, págs. 16 a la 19; en su segunda reforma de 2008. 4 Edición.

- VII. Los expedientes judiciales o administrativos. Serán públicos los expedientes electorales;
- VIII. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos. Será pública la resolución definitiva;
- IX. La que contenga las opiniones, estudios, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos y pueda ser perjudicial del interés público, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva;
- X. La contenida en las auditorías realizadas por los Órganos de Fiscalización o de Control, así como las realizadas por particulares a su solicitud, hasta en tanto se presenten las conclusiones de dichas auditorías;
- XI. La que cause un perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes y reglamentos y a la prevención o persecución de los delitos;
- XII. La referente a las posturas, ofertas, propuestas o presupuestos generados con motivo de los concursos o licitaciones en proceso que las autoridades lleven a cabo para adquirir, enajenar, arrendar, concesionar o contratar bienes o servicios. Una vez adjudicados los contratos, la información ya no será reservada;
- XIII. Los exámenes, evaluaciones o pruebas para la obtención de cargos, reconocimientos, permisos, licencias o autorizaciones, que por disposición de ley deban ser sustentados, así como la información que estos hayan proporcionado con este motivo;
- XIV. La que genere una ventaja personal indebida en perjuicio de alguien;
- XV. La que por mandato expreso de una ley sea considerada reservada;
- XVI. Los expedientes y la discusión de los asuntos, materia de sesión secreta que celebren el Congreso del Estado o cualquiera de sus Órganos. La resolución final, con su fundamento y motivación es pública, siempre y cuando no contravenga otras disposiciones legales;
- XVII. Los asuntos que el Poder Judicial determine, de acuerdo con su Ley Orgánica tenga el carácter de reservada. La resolución final podrá ser pública siempre y cuando no contravenga otras disposiciones legales;

- XVIII. Los expedientes y la discusión de los asuntos materia de sesión secreta del Ayuntamiento. La resolución final, con su fundamentación y motivación es pública siempre y cuando no contravenga otras disposiciones legales;
- XIX. La contenida en las averiguaciones previas, salvo lo dispuesto en la ley de la materia;
- XX. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; y
- XXI. Cuando se trate de información de particulares recibida por la administración pública bajo promesa de reserva o esté relacionada con la propiedad intelectual, patentes o marcas en poder de las autoridades;

En el Artículo 23 de la LTAIPQROO se establece que los Titulares de los Sujetos Obligados o los servidores públicos debidamente autorizados por este, conjuntamente con los Titulares de las Unidades de Vinculación, serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en la ley, los lineamientos expedidos por el Instituto y los ordenamientos reglamentarios u análogos.

Los Sujetos Obligados por conducto de la Unidad de Vinculación elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de la información o de los expedientes clasificados como reservados, los cuales se actualizarán permanentemente y deberán incluirse en su sitio informático para accederse a través de Internet. El Índice contendrá la referencia de la Unidad de Vinculación que generó o posea la información pública, la fecha de su clasificación y el plazo de reserva. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El Titular de cada dependencia o entidad pública, deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados. En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso. Los Sujetos Obligados

serán responsables de clasificar la información pública de conformidad con los criterios establecidos por la LTAIPQROO.

El acuerdo que clasifique la información como reservada deberá estar fundado y razonado en que:

- I. La información esté comprendida en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente Ley;
- II. La liberación de la información de referencia amenace el interés protegido por la Ley; o
- III. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

El acuerdo que clasifique la información como reservada o confidencial, deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

La LTAIPQROO establece en su Artículo 26 que la clasificación de la información como reservada, deberá indicar: la fuente de la información, la justificación por la cual se clasifica, las partes de los documentos que se reservan, el plazo de reserva y la designación de la autoridad responsable de su conservación. Vencido el plazo de reserva, se tendrá acceso a la misma y su desclasificación se publicará en los índices que señala el Artículo 24 de la misma.

Las partes de un documento que no estén expresamente reservadas se considerarán de libre acceso público. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

La información clasificada como reservada según el artículo anterior, podrá permanecer con tal carácter hasta por un período de siete años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el período de reserva, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga. La

disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto de transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQROO) a solicitud de los Sujetos Obligados podrá acordar la ampliación del período de reserva hasta por diez años, siempre y cuando se justifique que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación. Excepcionalmente, en casos de gran importancia, los Sujetos Obligados podrán solicitar al Instituto la ampliación del segundo período de reserva hasta por diez años, siempre y cuando justifiquen la existencia de los supuestos que la originaron¹³.

En el Artículo 29 de la LTAIPQROO¹⁴ se considera como información confidencial:

- I. Los datos personales;
- II. La entrega por los particulares a los Sujetos Obligados para la integración de censos, para efectos estadísticos u otros similares, misma que sólo podrá usarse para los fines que se proporcionó;
- III. La información de carácter personal, que se obtenga legalmente al intervenir las comunicaciones privadas en los términos del Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. La información patrimonial que los servidores públicos declaren en los términos de la Ley de la materia, salvo que los declarantes autoricen su divulgación;
- V. La que ponga en riesgo la vida, la integridad, el patrimonio, la seguridad o la salud de cualquier persona; o afecte directamente el ámbito de la vida privada de las personas; y
- VI. La que por mandato expreso de una ley sea considerada confidencial o secreta.

¹³ Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, págs. 16 a la 19; en su segunda reforma de 2008. 4 Edición.

¹⁴ Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, Op. Cit.

Cuando los particulares entreguen a los Sujetos Obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar si autorizan o no, que se proporcionen junto con la demás información en donde se encuentren, en caso de ser solicitados. A falta de autorización expresa, se entenderá como no autorizado la difusión de los mismos.

1.5. Importancia de la transparencia en la sociedad y el sector público

La importancia de la transparencia en la sociedad y el sector público es vital, debido a que el contar con sistemas de información y documentación acordes con los requerimientos de la sociedad permite una mejor conexión y entendimiento.

Ante esto, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública respondió desde sus orígenes a una legítima demanda de la sociedad mexicana, que exigía garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas, en el que los asuntos públicos fueran del dominio público.

En este sentido, el instituto recibió poco más de 40 mil solicitudes de información en apenas un año, atestiguando que la creación de mecanismos e instituciones que garanticen el derecho de acceso a la información pública gubernamental es un acierto, una respuesta a una auténtica necesidad social¹⁵.

Esa necesidad es doble: por una parte, se trata de que la información fluya hacia abajo para que los gobernados puedan conocer, evaluar, y supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes, para que se ejerza cotidianamente un control social hacia arriba, hacia todos los rincones de la Administración Pública Federal. Pero por otra parte, se trata de que la información suministrada por el gobierno resulte útil y significativa para la propia sociedad, que los datos, las cifras, los documentos a los que todos tenemos acceso, redunden en una mayor capacidad de acción y de proposición por parte de las personas y las organizaciones sociales.

¹⁵ Marvan Laborde María. Primer Informe de Actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información 2003-2004, mayo 2004.

Más información es igual a más capacidad, mayor solidez en los argumentos y mejores instrumentos para la crítica y la propuesta. Aquellos actores sociales que han sabido traducir sus demandas en reformas legales, en políticas públicas, en formas de participación ciudadana, son los que han podido y sabido acceder a la información que posee su gobierno. Gracias a ellos hemos visto una multitud de cambios y un robustecimiento de las exigencias de la sociedad: en la defensa de los derechos humanos, los programas de desarrollo social y asistencia, el apoyo a personas con capacidades distintas, la promoción del cuidado y regeneración ambiental, la actividad en pro de la equidad entre los géneros, la autonomía de los órganos electorales, son algunos de los temas en los que con mayor claridad se ha mostrado la utilidad del derecho de acceso a la información, y por ende la influencia de la sociedad organizada.

En el origen de la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) es posible atestiguar la convergencia de iniciativas ciudadanas y gubernamentales. Casi simultáneamente a la iniciativa de Ley que el poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión, un activo grupo de académicos, periodistas y miembros de organizaciones civiles, formularon sus propias propuestas y de esa venturosa convergencia surgió la Ley, un poderoso instrumento de acción civil, que hoy reconocemos¹⁶ .

Así pues, las organizaciones sociales son usuarios naturales y obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Las organizaciones académicas, civiles, empresariales, políticas, ambientalistas y de género, son quienes mejor toman el pulso de la forma en que las dependencias y entidades han respondido a los requerimientos de información. Porque el suyo no es un uso burocrático ni académico, ya que inquieren al gobierno sobre temas y necesidades concretas, directamente vinculadas a la acción.

¹⁶ Marvan Laborde María. Primer Informe de Actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información 2003-2004, mayo 2004.

Seis organizaciones reconocidas y de larga tradición en México –Alianza Cívica; Fundar; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”; Iniciativa de Acceso-México y Red Ciudadana– nos narran su experiencia en el acceso a la información. Sus textos hacen referencia a procesos locales en los que la ciudadanía ha impulsado leyes de transparencia; de iniciativas civiles para generar o mejorar mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, de ejercicios de fiscalización puntual y detallada sobre el desempeño de órganos de gobierno.

Estas organizaciones ofrecen su opinión acerca de zonas cruciales en el ejercicio de este derecho como, por ejemplo, qué tan útil es la información proporcionada por las dependencias, qué tan pronta es la respuesta, qué beneficios conlleva el acceso a la información de las actividades de las organizaciones, cómo operan los mecanismos y sistemas para requerir información, cuál es la diferencia de calidad entre las respuestas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y las de los otros sujetos obligados por la Ley y cómo se ha modificado la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental con la entrada en vigor de la Ley. Tales características hacen de esta publicación un material extraordinariamente interesante y muy útil para entender el estado del ejercicio del derecho de acceso a la información en México.

1.6. *Accountability*

Durante las décadas de 1960 y 1970 se inició con la inclusión de la palabra *accountability* (rendición de cuentas) en los planes y programas nacionales, la aplicación de este concepto es simultáneo a la participación del ciudadano en el diseño de políticas públicas, su evaluación y a la elección de sus gobernantes, es decir empezamos a tener una sociedad abierta y participativa.

En términos de política la palabra *accountability* conlleva la obligación de exigir nuestro derecho en la rendición de cuentas. En sus orígenes se manejaba como la disposición de mostrar a los gobernados cuan transparente se puede ser. El Dr. Macías nos dice que para la ciencia política comparada la palabra *accountability* contiene desde sus orígenes dos conceptos que en la actualidad la rendición de cuentas ha incorporado; *Answerability* que es la obligación de los gobernantes de informar y justificar ante el público sus decisiones y la segunda “*enforcement*” que implica la habilitación legal para sancionar a los gobernantes que hayan faltado a sus deberes públicos¹⁷ .

En años recientes la ciencia política comparada a rediseñado su análisis y definición acerca de la naturaleza de los procesos de rendición de cuentas, en México se asumieron compromisos hasta de ajuste estructural.

“*Accountability*” término que más se aproxima a la rendición de cuentas, sin tener una traducción exacta ni precisa, implica control, responsabilidad de pedir y rendir cuentas, de dar y recibir información respecto al qué hacer, cómo, cuándo, dónde hacerlo y el impacto que produjo el resultado, es la responsabilidad de entregar y recibir cuentas que indiquen transparencia en los hechos, en la credibilidad de las acciones y actitudes traducidas en evidencias y resultados.

¹⁷ Macías Richard Carlos, *Transparentar para crear: rendición de cuentas y ejercicio de la ciudadanía en el Quintana Roo de hoy*. Primer Ideario, primera edición, ITAIP.

En México, en las últimas décadas se ha buscado transparentar la gestión de los recursos públicos y hacer eficiente la rendición de cuentas, para que marche el sistema democrático, se requiere entonces de la comunión entre la transparencia para eliminar los canales factibles que dan lugar a la corrupción y la rendición de cuentas evitando que los recursos difieran de lo programado con lo aprobado.

Se conjugan en el espacio gubernamental los conceptos de rendición de cuentas y transparencia, éste último concepto debidamente regulado mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública teniendo como finalidad primordial “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”, de acuerdo a lo que establece su artículo 1.

La mencionada Ley permite la apertura y comunicación necesarios para un gobierno democrático (planteado así en la Constitución, las leyes y el PND), dicha apertura está a disposición de los ciudadanos para conocer los presupuestos aprobados, el ejercicio de los mismos, y los resultados de las auditorías que se les hace, esto después de todo no es más que la interacción y participación del ciudadano común en el quehacer político y gubernamental.

La rendición de cuentas “Es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados del uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia y engaño” (McLean1996), permitiendo una retroalimentación benéfica y propicia.

Bajo este concepto se requiere de una fiscalización externa que presione a los gestores políticos a mejorar su desempeño y buscar el equilibrio que permita maximizar el beneficio social en el desarrollo de las estrategias de gobierno. La fiscalización se da desde la antigüedad en Babilonia con el Código de Hammurabi, entre los gobernantes españoles, en la época de La Colonia bajo

el concepto de “rever cuentas” y en la edad moderna, debido a que a partir de la revolución industrial se requirió de mayor control y necesidad de fiscalización como consecuencia del aumento de actividades comerciales. Desde 1932 se han publicado diversos ensayos relativos a contabilidad y auditoría, siendo ésta última disciplina la que, en países como Estados Unidos (que en 1932 estableció la Oficina General de Contabilidad) e Inglaterra, obtuvo un auge impresionante por su finalidad primordial, detectar fraudes¹⁸ .

La rendición de cuentas, por lo tanto, se integra por la producción y generación de datos e información, también por el resultado de la vigilancia, fiscalización y supervisión del apego a las normas y procedimientos legales vigentes, de la verificación de controles administrativos que como administradores de recursos públicos les corresponde realizar, del monitoreo y comprobación de la efectividad en la elaboración y aplicación de políticas públicas, por la toma de decisiones, de la revelación y divulgación de la calidad y capacidad en el desempeño de las encomiendas que la ciudadanía confiere a los funcionarios públicos, por el desarrollo de objetivos y la obtención de resultados óptimos apegados a la racionalidad, austeridad, eficacia y eficiencia.

En la administración pública el enfoque que se otorga a los conceptos de eficacia y eficiencia es para determinar si alguna institución logró sus objetivos y metas con economía o con menor costo que otra y eso la postula como la mejor y también para determinar sus errores institucionales con miras a diseñar cambios internos estructurales y operacionales, incluyendo algunas veces cambios presupuestales.

En nuestro país, la rendición de cuentas está normada en primera instancia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es de ella que emanan todas las leyes aplicables en materia de desempeño de cargos públicos, administración del erario, responsabilidades, penas, transparencia en la información pública, verificación y fiscalización, etcétera, ya sea que se trate de la administración pública federal, estatal o municipal.

18 M. Ackerman John y E. Sandoval Irma, Leyes de acceso a la información en el mundo, IFAI julio 2008.

Un paso importante en este contexto es la creación de la Auditoría Superior de la Federación como entidad cuyas atribuciones dan nueva dimensión a la batalla contra la corrupción e ineficiencia, éste órgano no solo se reduce a revisión y auditorías sino que impulsa la cultura de la rendición de cuentas: “Una verdadera cultura de rendición de cuentas se fundamenta en un gran principio: el pueblo manda, y el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior”¹⁹ .

La administración pública ha estado en constante aumento de tamaño y complejidad tanto que genera dificultades en la aplicación misma de sus normas, en el desarrollo de sus actividades y en el logro de las metas que se ha propuesto alcanzar, sin embargo independientemente del ámbito de que se trate, el gobierno al disponer de recursos públicos, está obligado a hacerlo con honradez, eficiencia y eficacia.

De acuerdo a lo establecido en las normas, al enfocarse las evaluaciones a la fiscalización de la disponibilidad y ejercicio del erario público, se dejaba de lado el impacto que tenían esos recursos, el resultado de la gestión y las acciones de los encargados de la administración pública, no se verificaba el logro de objetivos, si era atinada o no la ejecución de obra, y la aplicación de programas institucionales que no tenían una población objetivo bien definida e incluso la duplicidad de actividades en un solo programa.

Los resultados obtenidos redundaron en la necesidad de evaluar el desempeño y el actuar de los funcionarios públicos, la medición de resultados, el logro de las metas planteadas, verificar no solo cuanto se gastó sino cómo se gastó, nivel de satisfacción de la ciudadanía y en evaluar los resultados de la gestión de nuestros gobernantes, tema que desde hacía años sonaba en la administración pública y que se había normado escasamente y verificado en forma parcial por los órganos internos de control, aun así era débil el marco jurídico que se disponía para verificar que los recursos que el Gobierno

13 Palabras del titular de la ASF en la XII Asamblea General Ordinaria de la ASOFIS./www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG270409.pdf

administraba se hacía dentro de la eficiencia (el ejercicio del presupuesto de egresos en tiempo y forma y que se transforma en productividad), eficacia (lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas y que se transforma en calidad) y economía(mejores resultados a menor costo) (Adam IMCP2008).

A partir de la expedición de la Ley de Transparencia, se empieza a hablar de auditoría al desempeño o eficacia en la gestión, simplificación, evaluación de los actores de las instituciones públicas, se promueve la cultura de la rendición de cuentas y la participación ciudadana también conocida como contraloría social.

2. Sistema de transparencia en México

2.1. ¿Cuándo y cómo?

Para México las diferentes leyes vigentes que se refieren al derecho de acceso a la información pública, encuentran sus antecedentes más lejanos en la reforma constitucional de 1977, como parte de la llamada reforma política, por lo que se modificó y adicionó la parte final del artículo 6º constitucional para decir: “El derecho a la información será garantizada por el Estado”.

También se prepararon proyectos de Ley Reglamentaria de la materia, una gran parte de la atención se concentró en la vertiente relativa de los medios de comunicación, la otra gran vertiente del derecho a la información lo constituía el acceso a la información gubernamental.

En 1981, el proyecto de la Ley Reglamentaria del Artículo 6º, incluía un capítulo de acceso a la información pública, se afirmaba que la acción del gobierno era de carácter público e interés social, y por ello el Estado debía de garantizar el acceso libre y oportuno; los funcionarios públicos estaban obligados a satisfacer las demandas de información de los ciudadanos, y se exceptuaba la información calificada como reservada. La reserva podía establecerse por un periodo de entre dos y diez años.

En 1997, la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, presentada al Congreso de la Unión, por grupos parlamentarios de los partidos, establecía que cualquier persona tenía derecho de acceso a los registros y documentos que formaran parte de los expedientes o archivos administrativos en cualquier forma, siempre y cuando el asunto sobre el que versaran estuviera resuelto en la fecha de la solicitud y no hubiera sido clasificada como reservado o secreta²⁰ .

20 Marvan Laborde María. Primer Informe de Actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información 2003-2004, mayo 2004.

Esto muestra que el tema había sido ya identificado como uno de los aspectos centrales del derecho a la información, y que era un aspecto en el que se requería urgentemente de la acción legislativa.

Los mecanismos de transparencia y acceso a la información eran, aunque no del todo desconocido en México, rudimentarios y débiles institucionalmente, los intentos por legislar en la materia se habían vinculado siempre a las Leyes Reglamentarias del derecho a la información, y por ello su importancia había sido relativamente oscurecida por el debate respecto de estas iniciativas.

El ambiente político administrativo era propicio para un cambio profundo en esta materia, hubo que esperar entonces el cambio de régimen para que estas ideas encontraran un terreno fecundo.

El acceso a la información no genera una ciudadanía más informada y responsable políticamente, sino que crea condiciones necesarias para orientar su acción política sin tener que pasar innecesariamente por la intermediación de los medios de comunicación. Para el Estado mismo, resulta benéfico que los ciudadanos puedan juzgar de manera directa las razones que llevan a determinar los efectos benéficos de las políticas públicas no son inmediatos y solo pueden ser valorados en el largo plazo.

La elección de Vicente Fox Quezada como presidente de la República el 1 de julio del año 2000, marcó una línea divisoria en la historia moderna mexicana. Con su victoria, Fox se convirtió en el primer candidato no postulado por el poderoso Partido Revolucionario Institucional (PRI) a ganar la presidencia en más de setenta años. Si bien el PRI heredó el manto revolucionario de los que lograron acabar con la dictadura en México en 1910, el PRI como todos los monopolios se ha ido hundiendo en la ineficiencia, el nepotismo, y la corrupción profunda desde entonces. Fox, candidato del partido de oposición más antiguo

del país, el Partido de Acción Nacional (PAN), se comprometió a cambiar todo aquello²¹ .

La agenda ambiciosa del presidente incluía una reforma fiscal amplia, la reinención del rígido sistema político mexicano, el respeto a los derechos humanos, un nuevo activismo internacional, relaciones mejoradas con los Estados Unidos, entre otras iniciativas. Los críticos de Fox se quejaban de la distancia entre su visión y sus logros, los cuales, alegan, son escasos. Sin embargo, su administración tuvo la voluntad de actuar rápidamente y con cierta valentía en un asunto: el acceso a la información. La decisión de Fox de atacar este problema es una respuesta directa a la presión pública. Mientras el gobierno autoritario de un sólo partido fue cediendo ante formas más democráticas de gobernación, la administración se enfrenta con el reclamo del público, cada vez más urgente, que rompa con el pasado corrupto y sigiloso del estado mexicano a favor de una nueva apertura y transparencia y una nueva responsabilidad ante el pueblo mexicano. Fox contestó con una iniciativa de ley para abrir la información en posesión del gobierno sobre el pasado y el presente, al escrutinio del público.

La historia de la iniciativa de ley sobre el acceso a la información es una ilustración de lo que ha sido el proceso de transición en México. El compromiso de la administración de ratificar una ley en esta materia se hizo realidad debido a la determinación y activismo de una coalición de diversos representantes de la sociedad civil. El “Grupo Oaxaca” – una alianza entre académicos, abogados, periodistas, editores y organizaciones no-gubernamentales, que llevaban más de un año abogando por el derecho del público al acceso a la información gubernamental – propuso su propia iniciativa de ley sobre el acceso a la información el 11 de octubre 2001. Desde esa fecha, el grupo mantuvo un diálogo constructivo con diputados, colocándose en una buena posición para ejercer presiones sobre las diferencias entre su versión de la ley y la del gobierno. En un inicio, la administración de Fox se comprometió a presentar la iniciativa de ley sobre el acceso a la información antes que el

²¹Texto basado en: Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. Alianza Cívica, México, D.F., 1996.

Congreso convocara de nuevo a finales de agosto 2001, pero divisiones internas al gobierno atrasaron la iniciativa hasta el último momento. Finalmente, el presidente presentó su borrador poco después de la medianoche del primero de diciembre 2001. Sin embargo, debido a que el Congreso terminó su sesión el 6 de diciembre, no hubo tiempo para debatir la ley durante esa sesión, así que la discusión no empezó hasta que la nueva apertura se dio el 15 de marzo 2002²² .

La buena noticia es que la iniciativa del gobierno no estaba nada mal si se toma en cuenta que el propio partido del Presidente Fox, el PAN, es el único de los tres partidos con representación importante en el Congreso que se oponía a esta propuesta. Se puede detectar un cambio significativo desde que se filtró el primer borrador de la ley del gobierno a la prensa; de hecho, quedó claro que las presiones del Grupo Oaxaca además de discusiones con grupos internacionales tales como el Archivo de Seguridad Nacional provocaron un vuelco radical en la conceptualización y redacción de la ley dentro del gobierno. La primera versión fue aterradora: tenía excepciones amplias, rendijas enormes, y le faltaba una calendarización clara. La opinión pública reaccionó fuerte y negativamente al borrador, denunciándolo en muchos de los periódicos nacionales, regionales y locales del país. Desde ese momento le fue quitado, el control exclusivo sobre la redacción de la ley a la agencia anticorrupción del gobierno, SECODAM (Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo), y la Secretaría de Gobernación asumió el cargo de elaborarla. Pero al final, el consenso que emergió después de meses de debate interno resultó en una iniciativa bastante mejor²³ .

Había cuatro puntos conflictivos que faltaban por resolverse en el comité del congreso a cargo de la discusión del borrador final de la ley, antes que ésta presente la iniciativa a la plenaria del Congreso los cuales siguen:

A. El derecho a la información en México se enmarca dentro del Artículo 6 del Capítulo I (referente a las “Garantías Individuales”) de la Constitución

22 Texto basado en: Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. Alianza Cívica, México, D.F., 1996.

23 Texto basado en: Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. Op. Cit.

Mexicana de 1917 que a la letra dice: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. El punto que la Comisión de Gobernación discutió era si la nueva iniciativa de ley sería reglamentaria del Artículo 6 de la Constitución o si mejor se debiera designar como una ley administrativa. El Grupo Oaxaca argumentó que la ley debiera ser reglamentaria de la Constitución, para facilitarle al ciudadano recursos de amparo jurídicos, ya que una ley administrativa aunque no excluyera los recursos jurídicos sería bastante más engorroso para miembros del público, obligándolos a agotar todos los procedimientos administrativos antes de poder recurrir a la ley.

B. Se acordó que la ley estableciera un “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública” para supervisar el manejo de la información del gobierno y las prácticas de desclasificación, y para promover el derecho de los ciudadanos a obtener información del gobierno. Este sería una entidad autónoma, independiente en sus operaciones, presupuesto, y poder de decisión. El presidente nombraría a cinco comisionados para encabezar el Instituto después de consultar con la Secretaría de Gobernación de organizaciones sociales, profesionales y académicas además no gubernamentales. La duda era si la selección de los comisionados sería el privilegio exclusivo del presidente, o si los nombrados tendrán que ser ratificados por una mayoría de votos en la Cámara de Diputados. El Grupo Oaxaca pedía se le dé la autoridad de aceptar o rechazar los nombramientos al Congreso²⁴.

C. La Comisión de Gobernación debe definir el ámbito dentro del cual el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene el poder de interpretar el significado de la ley en su aplicación.

La iniciativa del ejecutivo concede 10 días al gobierno para responder a una solicitud del público. Si no hay respuesta, la falta de respuesta se considera como una negativa a la solicitud, la cual permite al ciudadano apelar la decisión ante el Instituto. La versión del Grupo Oaxaca decía que si la entidad no responde ante una solicitud del público, la falta de

24 Texto basado en: Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. Alianza Cívica, México, D.F., 1996.

respuesta se debe considerar una respuesta positiva, la cual obliga al gobierno proveer la información dentro de 10 días.

- D. Pero además de los debates en el Congreso, habían ciertas dudas respecto a la implementación de la ley como se contempla en las dos propuestas, las cuales sin duda se tendrán que ir resolviendo cuando el público empiece a utilizar la ley para solicitar información. Estas dudas se refieren a los siguientes asuntos:

Los tres poderes del Estado

Por la forma en que estaba redactada, el Acta obliga sin distinción a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial mexicanos a seguir los nuevos reglamentos sobre el acceso público a la información.

En los Estados Unidos, las normas de divulgación para los sectores ejecutivos, legislativos y judiciales son distintas en cada caso. La Ley de Libertad de Información Estadounidense dispone que las transcripciones, notas y actas generadas en reuniones gubernamentales sean públicas pero no exige que el Congreso mantenga esta misma norma, porque obligaría a los congresistas y sus empleados a abrir notas sobre conversaciones con ciudadanos particulares (Esas interacciones las protege la Primera Enmienda.). Por lo mismo, la ley estadounidense requiere que casi todo procedimiento jurídico sea abierto, pero no requiere lo mismo para los procedimientos en el poder ejecutivo²⁵.

Puede ser que el Congreso Mexicano en algún momento quiera contemplar reglas especiales para la legislatura y la judicatura, las cuales redactaría, debatiría, y ratificaría por separado. Para lograr la transparencia legislativa, por ejemplo, se podría establecer algún tipo de reglamento para “audiencias abiertas,” parecido al reglamento vigente en Estados Unidos. Igualmente, a la judicatura se le podría obligar en otra ley u otras leyes a abrir todos los procesos al público, y emitir todos sus juicios públicamente, con excepción de circunstancias extraordinarias.

25 Doyle Kate, analista y directora del Proyecto México, archivo de Seguridad Nacional, kadoyle@gwu.edu

Excepciones

Seguridad nacional: Ninguna de las dos propuestas contemplaba una prueba de equilibrio, lo cual los defensores de la apertura en E.U.A. consideran clave para la transparencia en esta área tan delicada. La prueba de equilibrio estipula que los daños que la divulgación de la información podría causar no pueden tener más peso que la importancia de la información para el debate público. En otras palabras, si el interés público pesa lo suficiente, el gobierno tiene que contemplar la divulgación de la información a pesar que haya intereses de seguridad nacional de por medio. (Un ejemplo de esto en E.U.A. es la divulgación, por parte de la Agencia Central de Inteligencia, de información sobre sus acciones encubiertas en el pasado).

Estabilidad financiera y económica: Esta excepción en la iniciativa del gobierno era algo preocupante. Ya que una cosa es proteger secretos bancarios, pero otra cosa es totalmente negar toda la información que pueda “dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país”. Se puede imaginar el conflicto que esta excepción provocaría cuando la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, pretenda que arreglos secretos entre el gobierno y la comunidad privada bancaria en México deban eximirse del escrutinio público porque su divulgación podría dañar la estabilidad económica del país.

Investigaciones anteriores: La propuesta del gobierno parece negar el acceso a toda información que se refiera a investigaciones que tengan por objeto la aplicación de la ley, tanto las que están en marcha como las del pasado. Esto hacía contraste con la versión del Grupo Oaxaca, que protege “la información que comprometa los procesos de investigación criminal y aquellos que revelen estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos, mientras las resoluciones no causen estado”²⁶, lo cual representa una norma más racional. Cuando una investigación haya terminado la información debe hacerse pública.

26 Doyle Kate, analista y directora del Proyecto México, archivo de Seguridad Nacional, kadoyle@gwu.edu

Documentos deliberativos: La iniciativa de Fox buscaba retener información “que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos”. Aunque sea apropiado proteger información deliberativa, la excepción no debe aplicarse a documentos que sirvieron como base para una decisión ya finalizada. En ese caso, la información deliberativa subyacente debe abrirse al público.

Creación de registros federales

Si bien las dos iniciativas eran explícitas con respecto a la preservación de los registros federales y los mecanismos por los cuales éstos serán disponibles, ninguna contenía una cláusula muy adecuada en lo que se refiere a la creación de registros. La versión del Grupo Oaxaca decía en su Artículo 9, que: “en cada reunión de los órganos en que se discutan y adopten decisiones públicas deberá levantarse una minuta que deberá preservarse en los archivos oficiales”. La ley podría además requerir que el gobierno documente cada decisión clave y cada acción importante que tome un servidor público o una entidad pública.

Cuotas de búsqueda, revisión y duplicación

Ninguna de las dos iniciativas contemplaba una solución satisfactoria para el problema de las cuotas. La versión del gobierno en su Capítulo V incluye los costos que el proceso de búsqueda y revisión representen para la entidad dentro de las cuotas para la reproducción, e indica solamente que el solicitante será responsable de todo, en lugar de separar la búsqueda de la duplicación. La experiencia del Archivo de Seguridad Nacional con este problema ha sido larga y amarga, desde los años en los que las entidades del gobierno intentaban obstaculizar el acceso a la información aplicando cuotas onerosas al proceso de búsqueda y revisión. En 1987, por ejemplo, la DEA informó a un analista del Archivo que su solicitud de documentos le costaría \$800,000 USD sólo para la fase de búsqueda. El Archivo se vio obligado a pelear este asunto hasta llegar a la Corte Suprema de E.U.A., la cual dejó en pie la resolución de un coste más bajo, ya que decía que el

Archivo formaba parte de los medios noticiarios y por lo tanto estaba exento a las cuotas de búsqueda y revisión. En la ley estadounidense, se distingue entre solicitantes comerciales (como compañías farmacéuticas gigantes que solicitan información a la Administración de Comidas y Medicinas, por ejemplo) y otros solicitantes no-comerciales o de los medios de comunicación²⁷.

Por otro lado, la iniciativa del Grupo Oaxaca no mencionaba el costo que la búsqueda de información representa para el gobierno, el cual puede llegar a ser importante. En un mundo ideal, el acceso público a la información del gobierno beneficiaría más de la ausencia total de cuotas que aunque son representativos los costos de reproducción y fotocopiado, siempre presentará una tentación para las entidades de gobierno interesadas en resistir la apertura. Pero en México la Comisión de Gobernación llegó a un punto intermedio entre la posición anti-cuotas del Grupo Oaxaca y la posición cuotas plenas de la iniciativa de Fox, cobrándoles sólo a los solicitantes comerciales los costos de la búsqueda, revisión y duplicación de sus documentos, y a la vez eximiendo a los solicitantes no comerciales.

Los plazos establecidos para proporcionar la información

Las dos iniciativas establecían plazos dentro de las cuales el gobierno debe buscar, revisar y proporcionar la información al solicitante: en la iniciativa de Fox, el plazo es de veinte días hábiles, y en la versión del Grupo Oaxaca es de diez²⁸. En los dos casos, los requisitos parecen demasiado estrictos. Podría llegar a ser una carga excesiva para el gobierno, y hasta favorecer una situación en la cual los servidores públicos se esfuercen menos de lo debido en el proceso de búsqueda y revisión para poder cumplir con las fechas límites. En lugar de esto, la ley podría proponer un plazo más racional, que no sea ni demasiado optimista respecto a la capacidad del gobierno para responder con rapidez, ni demasiado onerosa para el solicitante. Por ejemplo, la ley podría estipular que una entidad

27 Doyle Kate, analista y directora del Proyecto México, archivo de Seguridad Nacional, kadoyle@gwu.edu

28 Texto basado en: Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. Alianza Cívica, México, D.F., 1996.

responda dentro de diez días hábiles en la forma de una carta que reconozca la solicitud, asignándole un número y constatando que la búsqueda haya empezado. A partir de eso, la entidad tendría sesenta días para responder la solicitud. Así, las solicitudes se manejarían en forma oportuna, según el orden en que lleguen a la entidad, a menos de que el solicitante indique que la información se necesite urgentemente. Cuando el solicitante demuestre la urgencia de su necesidad, se debe proporcionar los documentos inmediatamente.

Sanciones

Es alentador notar que tanto la iniciativa de Fox como la del Grupo Oaxaca incorporaron sanciones para casos en los cuales una entidad no cumpla o se niegue a cumplir con la ley de acceso a la información pública. Sin embargo, la forma en que se aplican estas sanciones y principalmente a quién se aplican no es muy clara, lo cual es inquietante. Si el hecho de no cumplir se trata de un comportamiento criminal como por ejemplo destruir documentos, dañarlos u ocuparlos para fines ilegales debería traer consecuencias legales. Pero si un trabajador oficial falta en su obligación de responder a una solicitud como reflejo de la cultura burocrática y los defectos de su entidad, es a la entidad que se debe castigar, y no al individuo.

Este asunto era bastante complicado, y a lo mejor requeriría una solución específica dentro de la estructura legal de cada país. Pero, para hacer una comparación, en Estados Unidos la Administración Federal de Comidas y Medicinas maneja entre 75,000 a 105,000 solicitudes de información al año²⁹. Difícilmente se puede concebir una forma de castigar a oficiales individuales dentro de esta entidad cada vez que la respuesta de la entidad a una solicitud se atrase más de veinte días. Puede haber una solución burocrática más apropiada que la que se dirige a oficiales incumplidos. Si una agencia, en repetidas ocasiones, falta en su obligación de cumplir la ley, por ejemplo, se podrían transferir fondos directamente del presupuesto

²⁹ Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. Alianza Cívica, México, D.F., 1996.

de la oficina del director o de la oficina de relaciones públicas al presupuesto de la oficina encargada de responder a las solicitudes de información. El monto de los fondos que se transfieran se calcularía según lo que se considere necesario para que la oficina de información cumpla con la ley.

Información privada

De por sí, no existe una ley para proteger la privacidad en México (Actualmente la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública busca extender a todo el país la Ley de Protección de Datos Personales, ya que solo está vigente en Guanajuato, Colima, Oaxaca y el Distrito Federal.). Las iniciativas de Fox y del Grupo Oaxaca reconocen ambas la falta de una protección legal para la privacidad del ciudadano particular. Ambas incluyen cláusulas que contemplan proteger la información personal de divulgaciones inapropiadas o ilegales, además de cláusulas que reconocen a los particulares el derecho a obtener sus archivos personales del gobierno. Sin embargo, en algún momento, el Congreso mexicano y el poder ejecutivo deberían contemplar la redacción de una ley específicamente dirigida a garantizar la privacidad.

A pesar de estas preguntas, ambas son buenas, las dos obligan a la administración a poner todos los documentos básicos del gobierno a la disposición del público sin exigir una solicitud formal; ambas suponen que la información del gobierno debe estar abierta a menos de que daños específicos puedan resultar de su divulgación; establecen una entidad independiente a la que un ciudadano pueda recurrir antes de tener que recurrir a la ley; también le conceden al ciudadano la oportunidad de ampararse en la judicatura; y ambas obligan al gobierno a preservar y mantener la información que se retenga, en lugar de darle el derecho a destruirla.

Su aprobación

El 12 de junio de 2003, el congreso de la Unión, después de varios análisis y debates del comité de Gobernación, aprobó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental con aplicación a todos los Poderes de la Unión; dando así el derecho a todo ciudadano mexicano de requerir en el momento que así determinase la información pública del quehacer gubernamental, permitiendo que se vuelva vigilante e inspector del mismo.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ha sido ejemplo en cuanto al proceso legislativo que le da origen, especialmente cuando se trata de temas de relevancia y consenso social para el Estado de Derecho, pues en menos de seis meses se revisaron en el Congreso tres iniciativas de ley para lograr un solo proyecto.

Sabemos que aún tenemos limitantes en este tema y que el derecho a la información tiene un futuro promisorio en el que la sociedad en su conjunto tenemos que hacer un frente común para que se respeten nuestros derechos fundamentales.

2.2. Antecedentes

Entre los antecedentes encontramos que existen diversas organizaciones dedicadas a exigir el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, entre ellas se cuenta con Alianza Cívica, que es una organización ciudadana plural, sin afiliación partidista, que busca contribuir a la transición democrática mexicana mediante el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, particularmente en la transparencia del ejercicio de gobierno y de los procesos electorales, y desarrollando estrategias de educación cívica. Desde su fundación, en abril de 1994, Alianza Cívica ha centrado sus esfuerzos en la generación de espacios para fortalecer la participación ciudadana en la vida nacional. Su creación obedeció al reclamo general de la sociedad por lograr procesos electorales confiables, regidos por principios universales de equidad, imparcialidad y transparencia³⁰.

Convencidos de que la transición democrática en México no sólo es un asunto de elecciones, desde hace varios años Alianza Cívica inició una nueva etapa en su actividad, a partir de la cual creó nuevas formas de participación y educación ciudadana con el fin de contribuir a la construcción de una nueva relación de la sociedad civil con el Estado, realiza su trabajo a través de tres líneas de acción, con diferentes proyectos en cada una de ellas:

- I. Política Electoral;
- II. Transparencia y Acceso a la Información Pública,
- III. Construcción de Ciudadanía y Sociedad Civil.

A partir de la movilización ciudadana para la observación integral del proceso electoral de 1994 se confirmó la creencia de que además de luchar por elecciones limpias y confiables se tenía que seguir trabajando en la construcción de una cultura democrática. Por ello y con la intención de

³⁰ Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. Alianza Cívica, México, D.F., 1996.

continuar promoviendo la participación ciudadana en los asuntos públicos, en 1995 se impulsó una iniciativa tendiente a establecer la vigilancia de la sociedad civil sobre la actuación de las instituciones gubernamentales y de los funcionarios responsables de llevar a cabo las acciones de gobierno.

Esta iniciativa, llamada “Adopte un Funcionario” está orientada a observar y documentar, desde una perspectiva no gubernamental y no partidista, el desempeño de los funcionarios públicos en México. El programa pretende que la ciudadanía se interese en los asuntos públicos y que los funcionarios informen a la sociedad civil de manera regular sobre sus actividades. Partimos de la premisa de que “adoptar un funcionario” y dar seguimiento al cumplimiento de los planes y programas de gobierno, es decir observar y documentar tanto el desempeño del funcionario como la manera en que se ejercen las políticas públicas, podría contribuir de manera importante a frenar la impunidad y la corrupción en el ejercicio del poder en México.

Mediante este programa de participación civil en los asuntos públicos se buscó:

- Promover de manera amplia la educación cívica mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana;
- Ejercer presión sobre los funcionarios públicos para que cumplieran su cargo de manera eficaz y honesta;
- Crear las bases de una relación funcionario-ciudadano en beneficio de la comunidad;
- Documentar y dar a conocer a la opinión pública el resultado del seguimiento a los funcionarios y a su ejecución de las políticas públicas.
- Crear una base de datos abierta a la consulta de la ciudadanía sobre los antecedentes y el desempeño de los “funcionarios adoptados”;
- Denunciar, con fundamento y en las instancias adecuadas, las faltas y delitos en que pudieran incurrir los servidores públicos,
- Crear las bases para promover una legislación justa y precisa que frene la impunidad y la corrupción.

Por su evidente importancia y simbolismo, el primer funcionario elegido fue el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León. Dado que las tareas de supervisión y vigilancia que se deseaba implementar requerían de cierta información, se recurrió a los únicos instrumentos legales que en aquella época garantizaban los derechos de petición y de información a la ciudadanía, los Art. 6º y 8º Constitucional.

El Art. 6º Constitucional, ahora como entonces, estipula que:“... el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Mientras que el Artículo 8º Constitucional dicta: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve termino al peticionario”³¹ .

Para llevar a cabo esta labor, se atuvo al derecho de cualquier persona, natural o jurídica, respecto a la información generada por la Función Pública o de la que hace acopio la misma. Dado que la Ley estipula que las peticiones que estén elaboradas de una manera específica y firmadas por un ciudadano deben ser respondidas de manera razonablemente rápida por todo funcionario que las reciba, si éste ignora la petición ciudadana, incluso cuando se trate del mismo Presidente, puede ser requerido por un juez a responderla.

El proyecto se desarrolló en dos vertientes:

1. La recuperación de la información sobre la forma en que se manejaban los presupuestos públicos y,
2. La utilización de medios jurídicos para obligar a los funcionarios, entre ellos al presidente de la República, a que entregaran información sobre cómo se gastaban los recursos o ingresos del erario.

31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Durante su campaña como candidato, Ernesto Zedillo había asegurado que, de alcanzar la presidencia, promovería una intensa participación ciudadana en los mecanismos de evaluación, seguimiento y control del desempeño de los servidores públicos. Se había comprometido también a profundizar en el proceso de desregulación, principalmente en aspectos en donde el marco legal da lugar a la discrecionalidad del servidor público, y se había declarado decidido a encabezar un gobierno informador, comprometido a proporcionar información amplia, veraz y oportuna a la ciudadanía³².

El Presidente retomó estas ideas en su Primer Informe de Gobierno cuando prometió que promovería la participación de la sociedad en las tareas de vigilancia y control de la gestión pública y se comprometió a propiciar una función pública más eficiente y fortalecer los principios que guían la conducta de los servidores públicos para elevar la calidad de la atención y los servicios que se brindan a la ciudadanía, así como para apoyar las acciones de prevención de irregularidades y de combate a la corrupción y a la impunidad³³.

En 1994 Alianza Cívica realizó una investigación que mostró varios aspectos preocupantes en materia de acceso a la información:

- Era muy difícil obtener información sobre cualquier aspecto relacionado con la Presidencia de la República y el Presidente;
- Se desconocían los ingresos reales que tenía el Presidente porque no se informaba sobre las bonificaciones excesivas y secretas que se entregaban a finales de cada año a los altos funcionarios;
- El Presidente manejaba un presupuesto enorme con una gran discrecionalidad lo que daba lugar a posibles abusos y,
- El Presidente tenía a su disposición una partida secreta millonaria.

La primera petición de información se hizo el 29 de marzo de 1995. En esa fecha, la Coordinación Nacional de Alianza Cívica entregó una carta dirigida al

³² Reyes Heróles Federico (Coordinador). Cincuenta preguntas a los candidatos, México, FCE, 1994. pp.40 y 55.

³³ Poder Ejecutivo Federal, Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, 1º de septiembre de 1995. México, Presidencia de la República, Tomo 1, p.142.

Presidente de la República en la cual le solicitaban, de manera pacífica y respetuosa, la siguiente información:

- El organigrama completo y las funciones de todas las oficinas y asesores del Presidente;
- La forma en que había ejercido la suma que por ley había sido asignada al Presidente de la República y a sus oficinas para desahogar la gestión presidencial;
- El monto al que ascendía el ingreso mensual del Presidente de la República con cargo al erario público, incluyendo el salario aprobado por el Congreso de la Unión, el sistema de bonificaciones y compensaciones, así como cualquier otra cantidad que percibiera a cargo del erario público,
- Las condiciones bajo las que haría pública su declaración patrimonial el Presidente de la República.

En una segunda petición, el 18 de abril de 1995, se solicitó al ciudadano Ernesto Zedillo información sobre las características del apoyo que en forma pecuniaria o de cualquier tipo ha proporcionado la Presidencia de la República al Centro Internacional de Prensa y a la Asociación de Corresponsales Extranjeros de México (ACEM).

Pese a sus llamados y compromisos previos con la participación ciudadana, el Ejecutivo Federal no respondió durante un año. Como eso violaba las garantías individuales consagradas en los artículos 6° y 8° de la Constitución, Alianza Cívica decidió elegir una de las dos cartas para iniciar un juicio de amparo que de acuerdo a los artículos 103 y 107 de la Constitución, es el instrumento legal adecuado, siendo seleccionada la primera por considerarse la más importante.

El 27 de marzo de 1996 presentó la demanda ante el Juzgado Quinto de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal. Ésta siguió su curso, la autoridad recibió la demanda (asignándole el número de expediente 196/96), notificó a la Presidencia sobre la existencia de ésta y citó a las partes a una audiencia constitucional. Después de analizar el caso se dictó la sentencia, la

cual resultó a favor: se obligó a la Presidencia a responder a la petición, hecho sin precedentes en la historia de nuestro país. Posteriormente la Unidad de Atención a la Ciudadanía, adscrita a la Oficina de la Presidencia, y a cargo de la licenciada Leonor Ortiz Monasterio, dio respuesta a la petición del escrito de fecha 28 de marzo de 1995. En este documento se notificaba que se respondiera a cada uno de los cuestionamientos en el mismo orden en que fueron formulados.

Con la citada respuesta, el derecho de petición quedó restituido. Sin embargo, para lograrlo se tuvo que esperar un año. Si bien se obtuvo una respuesta por parte de las oficinas del Ejecutivo Federal, ésta no restituyó el derecho a la información, ya que los datos enviados no subsanaron los vacíos de información existentes: la información que se solicitó seguía sin ser del conocimiento público y era absolutamente inaccesible al ciudadano. En cuanto a la petición de información hecha el 18 de abril de 1995, referente a los subsidios a organizaciones de corresponsales extranjeros, la Presidencia de la República guardó silencio.

Uno de los espacios más notorios de discrecionalidad en el Presupuesto de Egresos del gobierno mexicano era la llamada “partida secreta” del Presidente. Convenida como un privilegio a nivel constitucional³⁴, esta partida de “erogaciones contingentes” era asignada, año tras año, bajo el velo impenetrable de la discrecionalidad, sin que el Ejecutivo Federal tuviera que rendir cuenta alguna de su uso.

Según Sergio Aguayo: “la partida secreta es el símbolo más acabado de los excesos presidenciales. La Constitución autorizaba a los presidentes a tener una partida secreta sin imponerles la obligación de rendir cuentas. Si uno utiliza la partida para comparar presidentes, quien se lleva las palmas es Carlos Salinas de Gortari. Durante sus seis años en el poder gastó 858 millones de

34 Hofbauer Helena, “*El análisis de presupuestos públicos: Una herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas*”. En <http://www.revistaprobidad.info/009/art04.html>.

dólares (390 mil dólares cada día) sin que sepamos a qué los dedicó”³⁵. Algunos analistas reconocen que es dentro del gobierno de Zedillo, cuando se dieron los primeros cambios constitucionales y presupuestales relacionados con la “partida secreta”; durante su administración se llevaron a cabo modificaciones significativas en la forma de ejercer el Presupuesto de Egresos de la Federación. En ese sexenio se aprobó la reforma al artículo 74 fracción IV de la Constitución con lo cual se prohibió la asignación de “partidas secretas” en el presupuesto público³⁶.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se publicó un folleto explicativo de la organización y de las funciones de la Presidencia de la República, pero esta publicación no fue proporcionada por el personal de la Presidencia encargado de atender al público. Una y otra vez constatamos que el personal dedicado a proporcionar información a la ciudadanía no lo hacía y parecían sentirse agraviados cuando se les pedían detalles precisos. Durante las pesquisas se consultó a la Unidad de Atención a la Ciudadanía; el Departamento de Información sobre la Presidencia; la Unidad de Documentación de la Secretaría Particular; la Dirección General de Comunicación Social; la Unidad de Servicios Gráficos; la Unidad de la Crónica Presidencial; la Sala de Prensa de la Residencia Oficial de “Los Pinos” y, la División de Publicaciones de la Dirección General de Comunicación Social. Salvo en el caso de la última oficina citada, se recibió una fotocopia del organigrama de la Presidencia (que ya había sido publicado en la sección 111 del Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, en 1992), las consultas no rindieron más fruto que la recomendación de ir a otras dependencias.

Cada vez se hacía más evidente la existencia de un halo de secreto inaceptable alrededor de la estructura organizativa y del ejercicio presupuestal de la Presidencia de la República. Cuando se le pidió al personal de la Sala de Prensa de “Los Pinos” un organigrama de la Presidencia, respondieron que ese documento no existía, sino para uso interno. En síntesis, a pesar de recurrir a

35 Aguayo Quezada, Sergio, “*Revolución en el presupuesto*”, en Revista Memoria No. 119, enero de 1999.

36 Ugalde, Luis Carlos. “*El debate sobre la corrupción en México*”. Ponencia, presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

los instrumentos legales que garantizaban nuestros derechos de información y petición, el público no logró conocer la forma en que estaba organizada la Presidencia de la República durante el mandato del C. Ernesto Zedillo Ponce de León, violando el derecho a la información de los mexicanos. Habiendo agotado las instancias nacionales, Alianza Cívica en 1997, a través de su presidente el Dr. Sergio Aguayo Quezada, presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una demanda al Gobierno Mexicano por violación a su derecho a la información. Un año después, la CIDH se declaró incompetente para conocer y resolver el caso. Con esto se cerró un capítulo importante en la historia de los derechos humanos de nuestro país, ya que la falta de recursos, el desgaste y la extensión temporal del proceso forzaron a Alianza Cívica a dar prioridad a otros proyectos. Si bien las demandas de amparo obligaron a las autoridades a dar contestación, éstas sólo se redujeron, en el caso del ejercicio presupuestal, a proporcionar datos de fuentes oficiales incompletas, o bien, en lo que respecta al tema de las percepciones salariales y declaraciones patrimoniales, a manejar cifras poco creíbles o a declarar autoritariamente que los ciudadanos no tenían acceso a dicha información.

Es importante recordar que en aquella época, en el sistema político mexicano el Ejecutivo todavía se constituía como la figura central y era más importante, políticamente hablando, que los poderes Legislativo y Judicial. A esto se agregaba el hecho de que los órganos legislativos estaban integrados mayoritariamente por miembros del partido en el poder. Ni siquiera diputados y senadores de oposición tenían acceso a buena parte de esta información. Desafortunadamente, incluso ahora, el manejo de los recursos económicos públicos sigue siendo un tema que está fuera del alcance de los ciudadanos.

Tanto el Poder Ejecutivo Federal como los ejecutivos estatales tienen la obligación de rendir cuentas al Poder Legislativo sin traducirse ésta en información clara y concisa para la ciudadanía en general. Este proceso innovador, basado en la simple aplicación de derechos constitucionales, tuvo alcances importantes en dos puntos clave:

- En los años subsiguientes, se redujeron considerablemente los fondos destinados a la “partida secreta” al grado de que para el año 2000, el presidente Zedillo anunció que ya no pediría al Congreso más dinero para el fondo reservado en el presupuesto para tal rubro.
- Se dio el primer paso para abrir el debate en torno al derecho ciudadano del libre acceso a la información, la cual, en la práctica, estaba muy lejos de ser pública³⁷ .

Los pasos subsecuentes fueron posibles gracias al impacto de estas acciones iniciales, a la llegada de diputados de oposición a puestos clave dentro de las Comisiones de la Cámara de Diputados, al interés que despertó el tema en los medios de comunicación y a la decidida actuación de diferentes actores sociales y políticos que tomaron la tarea de lograr transparentar la información pública.

En el año 2002 existían dos tendencias que era importante revertir: la primera, contestar fuera del tiempo legal y también sin fundamento legal; la segunda, responder que son otros los funcionarios que tienen la información que se solicita.

Otra gran necesidad que identificamos es desarrollar un Sistema de Información Interna en las dependencias de Gobierno para que la información que más frecuentemente se solicita esté permanentemente a disposición del público.

Durante la evaluación de la LFTAIPG se pudo observar un gran avance en el ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que la Ley establece plazos y procedimientos específicos y las dependencias de gobierno conocen dichos plazos y procedimientos, lo que hizo posible que una vez que se recepciona una solicitud esta obtiene su respuesta en tiempo y forma.

³⁷ Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. Alianza Cívica, México, D.F., 1996

Es muy positivo que las solicitudes de información ya no tengan que ser dirigidas a una persona en particular sino que ahora se remitan a una dependencia, al interior de la cual, deben darse procedimientos claros para su procesamiento. Aunque no todas las solicitudes fueron contestadas con la información correcta, en todos los casos hubo una notificación de recibido expedida por la Unidad de Enlace de la dependencia. Dicha notificación contó siempre con número de folio, lo que garantizó el seguimiento de la solicitud.

Actualmente, se han llevado a cabo diversos procedimientos y procesos para que la ciudadanía tenga un mayor acercamiento al quehacer gubernamental y con ello exijan su derecho de acceso a la información. Es de vital importancia la participación para lograr una mayor transparencia y con ello exigir cuentas claras y funcionarios dedicados.

2.3. Normatividad

Es menester reconocer el impulso político que la administración federal actual y el Poder Legislativo han dado al tema del acceso a la información y cómo se ha manifestado éste en las diferentes dependencias del Gobierno. Sin embargo, es preciso trabajar de manera constante para que este derecho sea conocido y ejercido en todos los ámbitos sociales.

Podemos observar que se está gestando un cambio cultural en torno al acceso a la información, respaldado por una disposición federal como lo es la iniciativa de LFTAIPG. Sin duda, con su entrada en vigor, el tema del acceso a la información ha cambiado radicalmente, convirtiéndose en una herramienta valiosa que favorece la rendición de cuentas, la transparencia, el ataque a la corrupción y el aumento en el grado de corresponsabilidad y confianza entre Gobierno y ciudadanos.

Es necesario continuar con los procesos de desarrollo y consolidación de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental a nivel federal, de manera que también los tres Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos (IFE, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, UNAM, etcétera) sean vigilados por una institución autónoma que permita hacer efectivo el derecho de acceso a la información de cualquier persona.

Si bien es cierto que todos los estados de la República ya cuentan con legislación en esta materia, es necesario que todas las entidades federativas y municipios del país cuenten con instrumentos legales que garanticen el pleno acceso de los ciudadanos a la información en poder de las dependencias en todos los niveles de gobierno. Es indispensable, también, desarrollar a fondo lineamientos y criterios para la organización, conservación y adecuado funcionamiento de los archivos de las dependencias del Gobierno, así como

también la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.

Sin embargo, en el ámbito más amplio del derecho a la información aún quedan saldos pendientes; por ejemplo, la legislación entorno a los medios electrónicos, sobre la actividad de los medios masivos de comunicación y acerca de la información generada por el sector privado, por citar algunos ejemplos.

En términos de rendición de cuentas y transparencia gubernamental, ha sido un gran avance el establecimiento de las llamadas obligaciones de transparencia con las que deben cumplir todas las dependencias gubernamentales, ya que esto pone al alcance del ciudadano un mínimo de información fija y homologada para todas las instituciones gubernamentales. Sin embargo, es necesario ampliar y detallar estas obligaciones y difundirlas para fomentar su uso constante.

Se requiere, además, desarrollar nuevos sistemas de información de buena calidad, así como mejorar y actualizar los que ya existen, para lograr una mayor cobertura temática al cruzar esta información y generar nueva información para el público.

Es importante contar con una Unidad de Enlace en cada dependencia gubernamental y que ésta sea la encargada de darle seguimiento a todas las solicitudes de información, además de fungir como módulo de atención ciudadana con el fin de que puedan contar con apoyo técnico y orientación para realizar sus solicitudes.

No hay duda de que el sistema de solicitud de información vía Internet es una herramienta de gran utilidad; sin embargo, deben ampliarse los esfuerzos para facilitar el acceso a la información de la población que no dispone del conocimiento y/o de los recursos para hacer uso del Internet.

Resulta evidente la necesidad de fortalecer los procesos y programas de información y capacitación de los funcionarios públicos para que conozcan sus obligaciones respecto al acceso a la información y la LFTAIPG. Por tratarse de una obligación y por la previsión de sanciones en la Ley para quienes infrinjan sus disposiciones, es posible percibir una mejor disposición de los funcionarios públicos para dar información. Sin embargo, se debe avanzar en la capacitación de los funcionarios públicos para que prioricen la calidad de la información al responder solicitudes de información y su labor no se limite a proporcionarla en los plazos fijados por la Ley.

De manera tangencial a las prácticas de acceso en sí mismas, pero no por ello menos importante, existen diversos factores que inciden en el uso social de las herramientas para acceder a la información pública gubernamental. Uno de los más importantes son los medios masivos de comunicación. Al respecto, hay que subrayar la importancia de fomentar su operación como cauces que permitan difundir y promover el derecho de acceso a la información para que todos los grupos sociales puedan incorporarlo a sus actividades cotidianas e involucrarse en su ejercicio y su defensa. Esto, sin duda, generaría mayores niveles de participación social y, consiguientemente, mejores ejercicios gubernamentales.

Asimismo, es fundamental que las organizaciones civiles y los ciudadanos en general diseñen y participen en programas de capacitación que eleven la frecuencia y la calidad del ejercicio del derecho. Por supuesto, si se desea promover una cultura de la transparencia ésta debe impactar a todos los actores sociales, entre ellos a las propias organizaciones.

Esta es una variable de la corresponsabilidad que debe ser desarrollada pronto para otorgar legitimidad plena a la exigencia de transparencia para toda la sociedad.

La sociedad civil sigue teniendo muchas debilidades al solicitar información: los solicitantes encuentran dificultades en identificar con precisión qué tipo de información necesitan y cuál en verdad va a servir para su trabajo. Además,

hay un gran desconocimiento sobre la estructura institucional y su funcionamiento, lo que genera una gran confusión sobre las competencias de cada dependencia gubernamental. Esto propicia que las solicitudes de información no se presenten de manera clara y que no sean respondidas adecuadamente por las unidades administrativas respectivas.

Como se ve, el camino hacia una sociedad transparente, con altos índices de credibilidad y legitimidad institucional y una sociedad civil activa y participativa en el diseño y ejecución de políticas públicas, aún es largo, ante esto es imprescindible el seguir utilizando los medios que se consideren necesarios para lograr una mejor penetración en su pensar y actuar.

3. Sistema de transparencia en Quintana Roo

3.1. ¿Cuándo y cómo?

El 11 de mayo de 2004, luego de un intenso debate y diversas observaciones, las Comisiones Legislativas emitieron su dictamen con minuta de proyecto de Decreto que contenía ya la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, documento que sintetizaba los esfuerzos y anhelos que motivaron las dos iniciativas de ley presentadas. Este Decreto fue turnado a la consideración del Pleno de la X Legislatura, resultando aprobada, enviándose a la Comisión de Corrección y Estilo para la elaboración de la Minuta Legislativa; ésta se presentó al pleno el día 13 de mayo mismo que la aprobó y emitió el Decreto 109 que contenía la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo³⁸.

Una vez cumplidos cada uno de los procedimientos que marca la ley, se turnó el decreto al titular del poder Ejecutivo para los efectos correspondientes, momento que se dio el día 31 de mayo de 2004 al publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en su Tomo II número 22 Extraordinario, Sexta Época. Este Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, y de acuerdo al numeral 38 de la Ley en la materia, se creó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, como un organismo garante de la transparencia y acceso a la información pública, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Pero para realizar la encomienda en forma eficaz y eficiente era necesaria una estructura orgánica; así como que en cada una de las instituciones que lo ameriten se crearan las unidades de vinculación para brindar una atención oportuna a las solicitudes de información que hiciera la ciudadanía y público en general.

38 Primer informe 2004-2005 del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.

También era indispensable hacer del conocimiento al público en general la información mínima obligatoria que señala el artículo 15 de la Ley de Transparencia, plazo que se estableció en el artículo quinto transitorio el día 31 de marzo de 2004. Sin embargo, el derecho de acceder a la información pública era hasta el 31 de julio de 2005 para todos los quintanarroenses y personas morales que así lo deseen.

Sin duda alguna el innovar, cambiar costumbres, hacer conciencia y lograr consentir una esperanza al futuro, no son tareas fáciles, ni que se logran rápido, estos son los principales retos de la transparencia y acceso a la información pública en Quintana Roo.

Nuestro estado no está exento de la pluralidad de ideas, ni de viejos vicios generados por el modernismo en el actuar de los servidores públicos (negación a permitir que revisen sus cuentas, actividades o acciones). La era de la informática y otras prácticas vigentes o no, influyen en los ciudadanos ya formados ejerciendo su derecho de petición.

La unión de fuerzas de todos los entes de gobierno para alcanzar los objetivos de acceso a la información en toda la geografía estatal es fundamental, ya que esto en un futuro permitirá que la ciudadanía vislumbre su actuación y opine favorable o desfavorablemente, lo cual redundaría en una retroalimentación constante.

3.2. Antecedentes

Como es de nuestro conocimiento, desde el momento en que a nivel federal se establece una nueva norma para regir determinada acción de gobierno, si su impacto en el futuro va a ser en el ámbito estatal, los legisladores se deben preocupar por emitir la correspondiente normatividad de tal forma que no se incumpla con estas disposiciones.

Es por ello, que durante el ejercicio 2004, en el Congreso Local se emitió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, misma que daba origen al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo³⁹.

Esta normatividad establece las condicionantes que se deben cumplir para permitir el libre acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y del público en general, así como la forma en que se debe solicitar para no provocar el que se niegue su solicitud.

Es muy positivo que las solicitudes de información ya no tengan que ser dirigidas a una persona en particular sino que ahora se remitan a una dependencia, al interior de la cual, deben darse procedimientos claros para su procesamiento. En todas las solicitudes hubo una notificación de recibido expedida por la Unidad de Enlace de la dependencia. Dicha notificación cuenta siempre con número de folio, lo que garantiza el seguimiento de la solicitud. Es muy positivo que en algunas solicitudes, las dependencias hayan requerido mayores detalles para poder atender la demanda de información.

El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo refleja que cada solicitud tiene un seguimiento adecuado y específico y genera un proceso de enseñanza-aprendizaje gracias al cual, la ciudadanía

³⁹ Primer informe 2004-2005 del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.

puede familiarizarse con los mecanismos y las formas para ejercer su derecho a la información.

Pudimos observar que ya no es una práctica común que las autoridades respondan con evasivas o con información que no se solicita. Hay que hacer hincapié en la existencia del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), una herramienta de gran utilidad que permite realizar vía Internet solicitudes desde cualquier lugar del mundo, así como dar seguimiento a varias solicitudes de información de manera simultánea, lo que reduce sensiblemente los costos para acceder a la información pública gubernamental. Si bien el SISI es una herramienta valiosísima, habría que diseñar mecanismos efectivos para cubrir las necesidades de información de la población que no tiene acceso a Internet⁴⁰.

El 3 de diciembre de 2002, el Grupo Parlamentario del partido Acción Nacional de la X Legislatura, suscribió y presentó ante la representación popular, la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Quintana Roo, mismo que se leyó ante el Pleno del Congreso Estatal el 19 de junio de 2003, la cual se turnó a las Comisiones Legislativas de Estudios de la Administración Pública y Puntos Legislativos para su análisis y posterior dictamen.

El 27 de abril de 2004, la X Legislatura recibió una propuesta de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo que los sectores empresariales, académicos y sociedad civil en general, habían elaborado para propiciar la transparencia y acceso a la información pública en el estado. Este evento realizado en las instalaciones de la Universidad de Quintana Roo, tuvo como oradores a los C.C. Orlando Arroyo Marroquín y el Dr. Xavier Gamboa Villafranca; Presidente del Consejo Coordinador Empresarial y profesor investigador de la Universidad de Quintana Roo respectivamente, quienes externaron la necesidad de contar en el Estado con la referida legislación, para que los ciudadanos participen en la consolidación de la democracia, y los

40 Primer informe 2004-2005 del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.

servidores públicos procuren un buen gobierno para que la Gestión Pública sea Transparente⁴¹ .

El 11 de mayo de 2004, luego de un intenso debate y diversas observaciones, las Comisiones Legislativas emitieron su dictamen con minuta de proyecto de Decreto que contenía ya la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, documento que sintetizaba los esfuerzos y anhelos que motivaron las dos iniciativas de ley presentadas. Este Decreto fue turnado a la consideración del Pleno de la X Legislatura, resultando aprobada; enviándose a la Comisión de Corrección y Estilo para la elaboración de la Minuta Legislativa; esta se presentó al pleno el día 13 de mayo mismo que la aprobó y emitió el Decreto 109 que contenía la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Una vez cumplido con lo que establece el Artículo 44 de la Ley de Transparencia, los diputados convocaron a los ciudadanos electos para presidir el Instituto de transparencia el día 29 julio de 2004 para la toma de protesta, fecha en la que se celebró también la primera sesión del órgano de gobierno del Instituto de Transparencia.

Posteriormente, después de diversas diligencias ante las instancias correspondientes para que le sean ministrados los recursos necesarios para su entrada en operación, el día 06 de septiembre lanzó la primera jornada de difusión de la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, en la ciudad de Playa del Carmen, en el Municipio de Solidaridad y cierre en el auditorio de la Universidad de Quintana Roo el día 21 del mismo mes y año.

También hay que destacar la importancia de la participación en diversas reuniones y foros convocados por empresarios, comunidad universitaria y representantes de las ONG's del norte del Estado, situación que revela la efervescencia del tema en la geografía regional y nacional.

41 Primer informe 2004-2005 del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.

El 26 de septiembre se celebra el Día Internacional del “Derecho a saber”, fecha en la que se organizan diversos eventos y foros en el que se busca el acercamiento con la ciudadanía y público en general, con el propósito de darles a conocer las estrategias que se van implementando y las novedades que se tienen para que ejerzan su derecho de petición.

3.3. Normatividad

La normatividad que rige el actuar del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo es la siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en base lo que establece el Artículo Sexto.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, publicada el día 29 de julio de 2004.
- Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.
- Lineamientos para la Clasificación y Desclasificación de la Información.
- Ley de Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Egresos del Estado de Quintana Roo para el ejercicio 2011.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo.
- Código Civil del Estado de Quintana Roo.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.

- Ley del Impuesto al Valor Agregado.

- Código Fiscal de la Federación.

- Ley Federal del Trabajo.

- Reglamento Interior y Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. Aprobado por la junta de Gobierno del Instituto el día 26 de mayo de 2009.

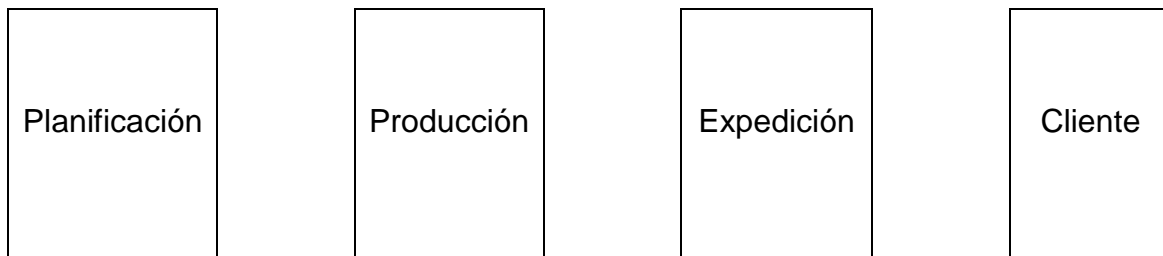
4. Indicadores de transparencia

4.1. Importancia

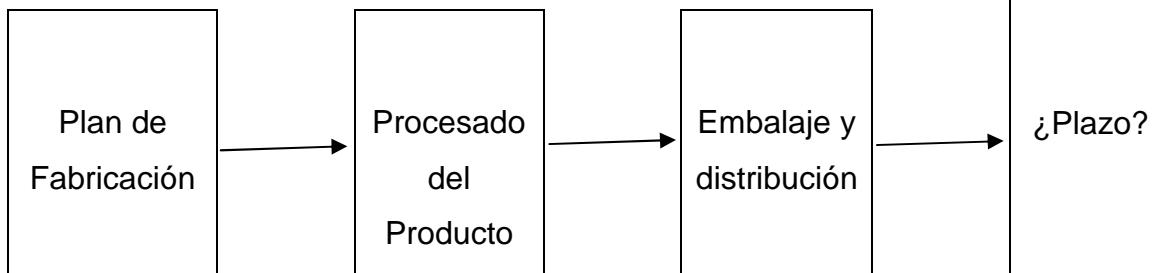
Los indicadores son necesarios para poder mejorar, ya que lo que no se mide no se puede controlar, y lo que no se controla no se puede gestionar. Antes de entrar en materia, hay que puntualizar que debemos de saber discernir entre indicadores de cumplimiento, de evaluación, de eficiencia, de eficacia e indicadores de gestión. Como un ejemplo vale más que mil palabras, lo vamos a realizar teniendo en cuenta los indicadores que podemos encontrar en la gestión de un pedido.

Ejemplo:

AREA



PROCESO



A continuación se presentan los distintos tipos de indicadores que después de un análisis consideré los más adecuados a utilizar de acuerdo al trabajo que realizó Jorge E. Bittar y que vamos a encontrar en nuestra vida diaria ⁴².

Indicadores de cumplimiento: Teniendo en cuenta que cumplir tiene que ver con la conclusión de una tarea. Los indicadores de cumplimiento están relacionados con los coeficientes o razones que nos indican el grado de consecución de tareas y/o trabajos. *Ejemplo: cumplimiento del programa de pedidos, cumplimiento del cuello de botella, etcétera.*

Indicadores de evaluación: Teniendo en cuenta que evaluación tiene que ver con el rendimiento que obtenemos de una tarea, trabajo o proceso. Los indicadores de evaluación están relacionados con los coeficientes y/o los métodos que nos ayudan a identificar nuestras fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora. *Ejemplo: evaluación del proceso de Gestión.*

Indicadores de eficiencia: Teniendo en cuenta que eficiencia tiene que ver con la actitud y la capacidad para llevar a cabo un trabajo o una tarea con el mínimo gasto de tiempo. Los indicadores de eficiencia están relacionados con los coeficientes o razones que nos indican el tiempo invertido en la consecución de tareas y/o trabajos. *Ejemplo: Tiempo en la fabricación de un producto, Periodo de maduración de un producto, ratio de piezas / hora, rotación del material, etc.*

Indicadores de eficacia: Teniendo en cuenta que eficaz tiene que ver con hacer efectivo un intento o propósito. Los indicadores de eficacia están relacionados con los coeficientes o razones que nos indican capacidad o acierto en la consecución de tareas y/o trabajos. *Ejemplo: grado de satisfacción de los clientes con relación a los pedidos.*

Indicadores de gestión: Teniendo en cuenta que gestión tiene que ver con administrar y/o establecer acciones concretas para hacer realidad

42E. Bittar Jorge, "Si lo podemos medir.....lo podemos controlar: Los indicadores de desempeño en el diseño de los proyectos de desarrollo" en Contribuciones a la Economía, noviembre 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>

las tareas y/o trabajos programados y planificados. Los indicadores de gestión están relacionados con los coeficientes o razones que nos permiten administrar realmente un proceso. *Ejemplo: administración y/o gestión de los procesos de fabricación y de los cuellos de botella.*

Indicadores de gestión

Como podemos comprobar los indicadores de gestión son claves para el seguimiento de los procesos relacionados. Los demás indicadores citados nos sirven para ver la evolución del proceso de *gestión*. Pero los indicadores que realmente sirven para pilotar el mismo son los indicadores de gestión. En este caso, analizar los procedimientos nos permite ver la situación del proceso en todo momento y administrar los recursos necesarios para prevenir y cumplir realmente con los pedidos de los clientes y optimizar esos cuellos de botella que nos están limitando y/o que hemos considerados como límites.

Es muy frecuente en las organizaciones establecer indicadores de eficacia y de eficiencia y esperar el resultado de los mismos para tomar acciones. Pero es más que evidente que con esto sólo conseguiremos establecer acciones para el futuro, dejando el presente a las inclemencias de los elementos, los cuales para el caso que nos ocupa esperaríamos estén basados en la ley de Murphy: si algo puede salir mal estemos seguros que así será.

Los ejemplos más gráficos los encontramos en las medidas de satisfacción de los clientes y en el mercadeo de nuevos productos. El primero de ellos está relacionado con todas esas encuestas, más o menos complejas, a las que sometemos y/o nos vemos sometidos. Y el segundo está relacionado con la necesidad de saber el tiempo que nos cuesta lanzar los nuevos productos. Es evidente que los indicadores aludidos siempre se referirán a comportamientos pasados. Esto está bien, pero son del todo insuficientes para gestionar el día a día de los procesos de una empresa o una organización.

Los diferentes tipos de indicadores son necesarios, ya que son el resultado de los indicadores de gestión. Así que estaremos obligados a identificar y/o definir los indicadores de gestión, si realmente nuestra intención es administrar eficazmente y eficientemente los mismos; es necesario interpretar lo que está ocurriendo y tomar medidas cuando las variables se salen de los límites establecidos, así como definir la necesidad de introducir cambios y/o mejoras y poder evaluar sus consecuencias en el menor tiempo posible.

Una organización se plantea por lo tanto la necesidad de definir indicadores dando respuesta a las siguientes preguntas:

¿Qué debemos medir?, ¿dónde es conveniente medir?, ¿cuándo hay que medir?, ¿en qué momento o con qué frecuencia?, ¿quién debe medir?, ¿cómo se debe medir?, ¿cómo se van a difundir los resultados?, y ¿quién y con qué frecuencia se va a revisar y/o auditar el sistema de obtención de datos?

Respondiendo a estas cuestiones, las demás se contestan casi solas, debido a que estamos rodeados de infinidad de métodos y formas. Pero una vez más una organización debe elegir entre los métodos estructurados y un tanto complejos que propugnan las diferentes escuelas, llámense cuadros de mando integral, paneles de mando, o recurrir a ese sentido común que tan poco se utiliza.

Es evidente, que uno debe medir todo lo relacionado con el mercado, con los clientes, la tecnología y su gestión interna; formación, crecimiento, estrategia, gestión económica, comportamiento financiero, etcétera.

Pero si tenemos en cuenta que se ha apostado por una gestión de procesos o por procesos, es más que evidente que todos los factores de gestión implicados en una empresa u organización estarán administrados por sus correspondientes procesos. Si esto no es así es que hemos detectado una debilidad y por lo tanto una oportunidad de mejora.

La primera prioridad es identificar todos los indicadores y relacionarlos con los procesos de gestión. Cualquier discrepancia deberá ser resuelta, en el sentido de desarrollar y/o sistematizar nuevos indicadores, nuevos procesos y/o dar de baja lo innecesario. Luego estaremos obligados a identificar y/o implantar esos indicadores de gestión que son o serán los principales artífices del pilotaje de los procesos.

Una vez definidos los diferentes tipos de indicadores, se recomienda no más de cinco indicadores por cada proceso. Entre estos deberá de existir por lo menos un indicador de gestión, donde la primera labor a realizar con los citados indicadores consiste en:

- Concretar los objetivos de los indicadores de modo que estos sean coherentes con los Objetivos Estratégicos.
- Establecer la periodicidad de su medición para garantizar la efectividad del enfoque y que el despliegue se está llevando a cabo.
- En aquellos que proceda establecer comparaciones y relacionarlos con actividades de *benchmarking* (un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas, con el propósito de realizar mejoras organizacionales.) y/o actividades de aprendizaje y/o actividades de reingeniería.
- Guardar por lo menos los datos de los cinco últimos años para poder evidenciar las tendencias de los mismos.
- Establecer un panel de indicadores estratégicos y establecer prioridades. Es más que evidente que si estamos hablando de procesos, tenemos o tendremos que identificar los procesos claves. El panel de indicadores tendrá exclusivamente los indicadores significativos de estos procesos. Es decir tendrán que ser pocos y dar una visión global y operativa de la gestión empresarial.
- Este panel de indicadores será utilizado en todas aquellas reuniones operativas que se consideren oportunas con el objetivo de establecer y planificar mejoras con sus correspondientes ciclos PDCA. El resto de

indicadores serán utilizados por los miembros de los equipos a un segundo nivel.

Dado que los diferentes modelos, incluyendo los Sistemas de Gestión Certificables consideran los procesos como un factor fundamental, pero ninguno detalla la metodología de aplicación.

Los siguientes apartados pretenden presentar los puntos más importantes de uno de estos sistemas. El Modelo EFQM es un marco de trabajo no prescriptivo que reconoce que la excelencia de una organización se puede lograr de manera sostenida mediante distintos enfoques. Dentro de este marco general existen ciertos conceptos fundamentales que se describen a continuación:

Conceptos fundamentales de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad EFQM (European Foundation for Quality Management)

Liderazgo

Como los líderes desarrollan y facilitan la consecución de la misión y la visión, desarrollan los valores necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo y lo implantan todo ello en la organización mediante las acciones y los comportamientos adecuados. Estos provocan claridad y unidad en los objetivos, así como un entorno que permita a la organización y las personas que lo integran alcanzar la excelencia⁴³.

La experiencia demuestra que el principal factor que determina el éxito o fracaso de un proyecto de calidad es la percepción que el personal tiene del compromiso de la Dirección, entendida por dirección todas las personas que tienen responsabilidad sobre otras (línea de mando).

La Dirección debe establecer una cultura de Calidad basada en principios de Calidad Total, difundirla entre todas las personas de la organización y apoyar e impulsar su gestión.

43 E. Bittar Jorge, "Si lo podemos medir....lo podemos controlar: Los indicadores de desempeño en el diseño de los proyectos de desarrollo" en Contribuciones a la Economía, noviembre 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>

Política y estrategia

En la forma como la organización implanta su misión y visión; esto es, mediante una estrategia claramente centrada en todos los grupos de interés y apoyados por políticas, planes, objetivos, metas y procesos relevantes. Las organizaciones alcanzan su máximo rendimiento cuando gestionan y comparten su conocimiento dentro de una cultura general de aprendizaje, innovación y mejora continua.

La Dirección debe actuar en base a una retroalimentación sistemática de datos relacionados con el entorno. El posterior análisis de estos datos permitirá diagnosticar la posición competitiva de la empresa, formular estrategias que orienten sus actividades y definir los planes de acción necesarios para conseguir los objetivos establecidos.

Todas las personas deben participar, en la medida de lo posible, tanto en la definición de la estrategia como en los planes y objetivos a alcanzar.

Personas

La Organización gestiona, desarrolla y aprovecha el conocimiento y todo el potencial de las personas que lo componen, tanto a nivel individual, como de equipos o de la organización en su conjunto; planifica estas actividades en apoyo de su política y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos. El potencial de cada una de las personas de la organización aflora mejor porque existen valores compartidos y una cultura de confianza y asunción de responsabilidades que fomentan la implicación de todos.

Una vez planificada la actividad empresarial, el resultado que se obtenga dependerá fundamentalmente de la motivación de las personas que llevan a cabo las acciones previstas. La empresa debe fomentar el desarrollo de sus capacidades y propiciar una actitud positiva ante el trabajo para que colaboren con su creatividad a la mejora continua.

Es necesario contar con canales de comunicación que permitan que la información de dirección llegue sistemáticamente a las personas y, viceversa, que sus sugerencias y/o reclamaciones sean atendidas por la dirección.

La distribución de responsabilidades y funciones debe posibilitar el trabajo en equipo, potenciar la iniciativa y creatividad de las personas para que se sientan responsables de su trabajo.

- La selección y contratación del personal, la remuneración y reconocimiento de su esfuerzo, el nivel de calificación y desarrollo profesional deben sistematizarse en base a criterios objetivos.

Alianzas y recursos

La organización planifica y gestiona sus alianzas externas y sus recursos internos en apoyo de su política eficaz en el funcionamiento de sus procesos. La organización trabaja de un modo más efectivo cuando establece entre sus partes unas relaciones mutuamente beneficiosas basadas en la confianza, en compartir el conocimiento y en la integración. Los principales recursos son ⁴⁴ :

- Financieros que, aunque son siempre escasos, deben apoyar la mejora continua.
- La información puede proporcionar ventaja competitiva.
- Los materiales utilizados, deben ser minimizados con una adecuada gestión de proveedores, lotes menores y de mayor frecuencia, adecuada distribución en planta, etcétera.
- La Tecnología que constantemente se está innovando, requiere una constante actualización. Es necesario adecuar la capacidad de las personas a las exigencias de las nuevas tecnologías y proteger aquella tecnología de carácter propio.

44E. Bittar Jorge, "Si lo podemos medir....lo podemos controlar: Los indicadores de desempeño en el diseño de los proyectos de desarrollo" en Contribuciones a la Economía, noviembre 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>

La organización diseña, gestiona y mejora sus procesos para apoyar su política y estrategia de satisfacer plenamente con sus productos, generando cada vez mayor valor, a sus clientes y otros grupos de interés. Las organizaciones actúan de manera más efectiva cuando todas sus actividades interrelacionadas se comprenden y gestionan de manera sistemática, y las decisiones relativas a las operaciones en vigor y las mejoras planificadas se adaptan a partir de información confiable que incluye las percepciones de todos sus grupos de interés.

Dado que la empresa se organiza por departamentos, su gestión busca optimizar los resultados de cada uno. Esto hace que los departamentos resulten poco eficientes (caros) y poco eficaces (no satisfacen a los clientes).

Por el contrario, la gestión por procesos busca optimizar la eficiencia de cada uno de ellos en función de alguno de los requisitos de los clientes.

Una vez definidos aquellos procesos considerados críticos, para la marcha del negocio se les debe aplicar los principios de aseguramiento de calidad para tener confianza de que se cumplen los requisitos establecidos, así como los principios de mejora continua.

El Cliente es el árbitro final de la calidad del producto y del servicio, así como de su fidelidad. El mejor modo de optimizar la fidelidad y retención del cliente y el incremento de la cuota de mercado son mediante una orientación clara hacia las necesidades de los clientes actuales y potenciales, por lo tanto es necesario retroalimentar la relación cliente-proveedor a través de conocer:

- Satisfacción del Cliente.
- Encuestas de satisfacción para conocer su opinión sobre el producto/servicio recibido.
- Sistema de recoja y análisis de reclamaciones y su posterior gestión.
- Análisis del grado de fidelidad de los clientes, cuota de mercado, etcétera.

- Análisis de los costos de reposición en garantías, averías en servicio, etcétera.

El potencial de cada una de las personas de la organización aflora porque existen valores compartidos y una cultura de confianza y asunción de responsabilidades que fomentan la implicación de todos. Es de vital importancia realizar encuestas para conocer su opinión sobre objetivos a conseguir, su entorno de trabajo, clima social y la comunicación. También es conveniente el analizar la evolución de accidentes laborales, ausentismos, horas dedicadas a formación y trabajo en equipo.

Uno de los objetivos más importantes, es el vislumbrar el grado de impacto que está alcanzando la organización en la sociedad, a nivel local, nacional e internacional. El mejor modo de servir a los intereses a largo plazo de la organización y las personas que la integran es adoptar un enfoque ético, superando las expectativas y la normativa de la comunidad en su conjunto. Algunas formas de hacer sentir a la sociedad el compromiso que tiene la organización es a través de participar en diversos eventos de trascendencia y tema de actualidad, como el ahorro energético, uso de material reciclado, un presupuesto dedicado a promoción de acciones sociales y amonestaciones administrativas por contaminación, entre otros.

La excelencia depende del equilibrio y la satisfacción de las necesidades de todos los grupos de interés relevantes para la organización, como son las personas que trabajan en ella, los clientes, proveedores, partes interesadas y la sociedad en general, así como todos los que tienen intereses económicos en la organización. Esta también está basada en obtener Resultados económicos: Margen bruto, beneficio neto; Resultados financieros: Solvencia; Evaluación cuota de mercado; Nuevos productos desarrollados y por ultimo del Índice de saturación de la máquina.

En el aspecto municipal se cuenta con diversas instancias que se encargan del análisis y propuesta de indicadores para evaluar el desempeño de las acciones gubernamentales.

La AMMAC (Asociación de Municipios de México A.C.) ha sido desde su creación la que explora el ambiente municipal nacional de las herramientas que ayuden a mejorar el desempeño de sus afiliados dentro de sus responsabilidades como Autoridades Locales. Se ha comprobado que la medición del desempeño es una herramienta que ha brindado generosos resultados en aquellos Gobiernos Locales del mundo que han llevado a la práctica un proceso de medición⁴⁵.

La medición del desempeño, que apenas inicia en México, ayuda a los Gobiernos Locales a mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos que brindan a la sociedad, a través de la recopilación, análisis y aplicación de información generada por el proceso de medición. Facilita la revisión de los procesos internos, apoya en la maximización de recursos y ayuda en la elaboración de políticas financieras, operativas y económicas más redituables para la sociedad.

Pero conozcamos un poco más de los indicadores de desempeño como herramientas para una buena gestión municipal y definamos sus conceptos centrales:

- El término de “medición del desempeño” implica cuantificar la efectividad y la eficacia de una gestión administrativa.
- Los indicadores son unidades de producción o de productos que permiten conocer el cumplimiento de objetivos, metas y el desempeño de una institución, dentro de parámetros previamente establecidos.

En la realidad social actual, de alta complejidad y cargada de retos, las preguntas sobre la gestión del gobierno surgen desde diversos enfoques pero sobresalen dos: ¿Cómo saber si el intenso esfuerzo realizado apunta hacia los objetivos y metas establecidas en los planes? ¿Qué argumentos puede esgrimir un gobierno municipal para mostrar sus avances y resultados?; estas preguntas, necesariamente y bajo la óptica de la administración pública profesional, encuentran respuestas que van más allá de las cantidades

45E. Bittar Jorge, “Si lo podemos medir.....lo podemos controlar: Los indicadores de desempeño en el diseño de los proyectos de desarrollo” en Contribuciones a la Economía, noviembre 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>

monetarias y costos de la obra pública o los metros lineales de calles pavimentadas. En otros términos; no basta con saber y señalar cuánto se gastó, cuánto se construyó o cuánto fue utilizado de un recurso o bien público.

Responder a las preguntas implica, de forma indispensable, de una recopilación y procesamiento de datos, de la participación decidida del personal y del conocimiento de aquellas herramientas que permitan observar la práctica gubernamental y su acercamiento a sus objetivos y metas. Estos elementos conforman la base de un sistema de indicadores de desempeño.

En México, la AMMAC ha incursionado en el tema de los indicadores de desempeño, en un ejercicio inédito en la administración pública municipal. Con el respaldo de ICMA y del Centro para la Medición del Desempeño de ICMA en Washington, DC. En el año 2001 la Asociación estableció (en un inicio para beneficio exclusivo de sus miembros y en la actualidad para todos los municipios mexicanos) el Programa SINDES (Sistema de Indicadores de Desempeño), una herramienta que mide áreas fundamentales de la gestión local.

El SINDES y sus objetivos

El Programa SINDES inició operaciones en el año 2001 ante la iniciativa de varios municipios mexicanos afiliados a la AMMAC, los cuales sentían la necesidad de establecer indicadores que les permitieran medirse y compararse bajo un mismo modelo.

Para atender tal inquietud, AMMAC exploró el tema e invitó a ICMA (Asociación de Administración de Ciudades y Condados) a ser su socio técnico en esta iniciativa. Ambas organizaciones conjuntaron a un grupo de especialistas municipales y comenzaron a desarrollar la herramienta SINDES.

Al ser la medición del desempeño una herramienta en constante evolución, y por consecuencia el SINDES se ubica en tal dinámica, los objetivos del programa se ajustan a los tiempos. Actualmente el objetivo general del SINDES es la de ser una herramienta que contribuya a establecer y consolidar

procesos, así como generar actitudes laborales que conlleven hacia gobiernos mejor administrados y operados; adicionalmente, el SINDES busca:

- Ayudar en la toma de decisiones en base a datos y resultados confiables, alejados de deliberaciones subjetivas.
- Conducir a incrementar la eficiencia y eficacia operativa de los servicios públicos.
- Mejorar la comunicación de resultados y fomentar la transparencia.
- Ayudar a que los municipios desarrollen su propia herramienta de medición, obligatoria a partir de 2009.

¿Qué se mide?

El SINDES se enfoca en las siguientes nueve áreas fundamentales de los gobiernos locales, medidas a través de 70 indicadores:

1. Ubicación
2. Gobierno y Administración
3. Marco Jurídico
4. Servicios Públicos
5. Hacienda Pública
6. Planeación y Ordenamiento Territorial
7. Seguridad Pública
8. Políticas Públicas para el Desarrollo
9. Infraestructura

¿Cómo se mide?

El SINDES opera bajo un calendario anual. La primera actividad que se lleva a cabo es el Taller de Inducción que se ofrece a los coordinadores SINDES nombrados por cada Municipio participante. Este taller es celebrado usualmente entre febrero y marzo de cada año. En el Taller se entrega el Manual SINDES, el calendario de trabajo y toda la información correspondiente para apoyar el proceso de participación.

Luego del taller, y haciendo un resumen del proceso, cada municipio a través de su Coordinador remite los datos solicitados a AMMAC-ICMA quien los analiza, procesa, compara y depura.

Cuando los datos son incompletos o cuestionados, se devuelven al Coordinador para que los revise junto con la dirección municipal que corresponda. Los datos vuelven a enviarse a AMMAC-ICMA, donde se revisan nuevamente y se procesan mediante una metodología que implica el uso de fórmulas contenidas en el Manual SINDES.

Los resultados se grafican y comparan para luego conjuntarse en un Reporte Anual SINDES que es remitido a cada Municipio participante, del cual se espera lo utilice para revisar sus procesos y tomar decisiones con la finalidad de mejorar los servicios públicos y administrar mejor los recursos.

Es necesario subrayar que los datos son comparativos porque su conformación y contenido es el mismo para todos los municipios participantes. AMMAC-ICMA entrega un reconocimiento durante la Asamblea Anual a los municipios participantes, de acuerdo al desempeño demostrado durante el proceso de obtención de los resultados. En todo momento el municipio participante cuenta con la asesoría necesaria para una implementación exitosa del SINDES.

Beneficios

- Conocimiento amplio del modelo de medición de desempeño utilizado por SINDES, el cual puede ser utilizado para desarrollar un modelo propio de medición.
- Promoción de una cultura de medición en funcionarios y trabajadores, generando transparencia al interior del gobierno.
- Mejoras en procesos internos al utilizar los resultados generados.
- Contribución a la transparencia gubernamental, tan importante como la medición misma.
- Acceso a mejores prácticas y experiencias consolidadas.

- Red de contactos con otros participantes del SINDES. Comparación de resultados propios con el de otros Municipios debido a la plataforma común de medición que es utilizada.
- Asistencia técnica continúa. Reconocimiento público; el programa SINDES reconoce en su Asamblea Anual a los Municipios participantes que hacen un esfuerzo sobresaliente en el programa. Descuentos especiales en los programas de ICMA Latinoamérica como Diagnóstico SIMED y Certificado SIMED.

Bittar sostiene que si “la evaluación de la gestión o la implementación de los proyectos y programas públicos, se encuentra hoy día en el centro de las preocupaciones de aquellos individuos encargados de tomar las decisiones en dicho sector. Esto se debe claramente a la necesidad de optimizar todos los niveles de eficiencia y eficacia en la utilización de los escasos recursos por un lado y por otro la necesidad de mejorar o clarificar los sistemas de rendiciones de cuentas y resultados a los ciudadanos y los involucrados en las distintas intervenciones que realiza el gobierno con o sin asistencia de los organismos financieros internacionales”⁴⁶.

Lo que se busca con los indicadores de desempeño es ayudar o colaborar con los tipos de evaluación, a responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado una determinada intervención, si se han cumplido los objetivos, el nivel de satisfacción de la población objetivo, etcétera. En definitiva lo que se busca es ver en qué magnitud fue eficiente y eficaz un organismo ejecutor al implementar determinada intervención buscando cambiar una situación problemática inicial.

En base a lo expuesto arriba se puede afirmar entonces que los indicadores deben estar formados por varios elementos muy importantes:

- La calidad y la utilidad del indicador, estarán determinadas por la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada.

46E. Bittar Jorge, “Si lo podemos medir....lo podemos controlar: Los indicadores de desempeño en el diseño de los proyectos de desarrollo” en Contribuciones a la Economía, noviembre 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>

- El requisito fundamental para cualquier indicador es básicamente el establecimiento de los objetivos, metas, parámetros y puntos de referencia, es decir “lo que se va a medir”.
- El resultado de medir un indicador establece un valor de comparación, el cual está relacionado a alguna meta establecida y asociada. Esta meta asociada para la comparación puede ser una meta nueva establecida o las cifras o características que se tomen de la línea de base.
- El indicador deberá medir solamente los aspectos claves, para lo cual es importantísimo establecer con claridad cuál es el propósito del proyecto, así como también los objetivos más relevantes perseguidos por cada institución ejecutora.

Características de los indicadores según Bittar:

- **Deben ser objetivos:** Cuando se habla de un indicador objetivo, se está haciendo referencia al indicador expresado en cantidad, calidad y tiempo. A estos también se les conoce como indicadores CCT. Estas cualidades que deben tener todo indicador son fundamentales para poder medir los distintos objetivos del informe narrativo.
- **Deben ser prácticos:** Esto hace referencia a que los indicadores, como tienen que necesariamente ser utilizados para establecer comparaciones con distintos parámetros, tienen que ser fáciles de aplicar y de bajo costo.
- **Deben ser verificables:** Esto significa claramente, que todo indicador debe poder ser corroborado o comprobado a través de un análisis racional, es decir por una metodología científica cualquiera que sea la ciencia. Detrás de todo indicador sea este cuantitativo o cualitativo, existe un análisis o un estudio, cuyo resultado es precisamente el indicador utilizado.
- **Deben ser independientes:** Se entiende por independencia de indicadores, al hecho por el cual se utilizan los indicadores correspondientes a cada jerarquía de objetivos; es decir, para la finalidad indicadores de finalidad, para el propósito indicadores de

propósito, para los componentes del proyecto indicadores de componentes. Lo que se tiene que evitar es mezclar los distintos niveles de objetivos y los indicadores correspondientes a cada nivel.

Es muy importante que todos los indicadores utilizados tengan estas características, debido a que esto facilita enormemente la medición y control del objetivo; de otra forma sería imposible calibrarlo.

Construcción de Indicadores de Seguimiento

En realidad no existe un procedimiento tipo o una metodología estándar, para la elaboración de indicadores, sin embargo todas las entidades del financiamiento al desarrollo aconsejan tener siempre en cuenta determinados pasos a seguir, para crear estos indicadores con la coherencia necesaria⁴⁷.

Nos dice Fontaine que todo indicador de desempeño debe no solamente construirse conforme a determinados pasos, sino que los mismos deben también estar establecidos o contruidos en base a la estructura estratégica de la institución dentro de la cual se lo va aplicar; es decir, debe siempre tener en cuenta todo un sistema de control de gestión e información para la gestión, que le permita hacer el seguimiento de las metas y el cumplimiento de todos los objetivos diseñados o establecidos por la institución. Entre otras cosas se deben tener perfectamente en cuenta aspectos relevantes como por ejemplo:

- Identificar atinadamente la misión (productos, usuarios, clientes, beneficiarios), los objetivos estratégicos (largo plazo).
- Establecer las medidas de desempeño claves como los resultados intermedios, eficacia final, eficiencia de los procesos, etcétera.
- Establecimiento de las responsabilidades; es decir, indicadores en cada nivel de la organización.
- Establecer referentes comparativos, tener en cuenta sobre qué aspectos comparamos los indicadores para saber si nos acercamos o alejamos del objetivo.

47 Fontaine Ernesto, Evaluación Social de Proyectos. 1999

- Construir fórmulas, todas las variables de medición utilizadas en los indicadores deben necesariamente estar verificadas racionalmente.
- Recolectar datos e informaciones; se deben tener en cuenta todos los datos actuales o históricos que nos permitan construir los indicadores.
- Se deben comunicar e informar acerca de los resultados a la organización, usuarios, ministerio, oficinas de presupuesto, al Congreso, u otra institución involucrada.
- Claramente debemos interpretar los resultados obtenidos para llegar a una conclusión de cómo se han producido los mismos.

Medición de indicadores

Por último se deben validar los indicadores; es decir, se deben aplicar criterios técnicos y requisitos varios de modo a comprobar que los indicadores contruidos miden efectivamente la gestión y los resultados. Entre algunos criterios técnicos se pueden citar a los siguientes:

- | | |
|-----------------|------------------------------------|
| • Pertinencia | • Simplicidad |
| • Relevancia | • Oportunidad |
| • Homogeneidad | • No redundancia |
| • Independencia | • Focalizado en áreas controlables |
| • Costo | |
| • Confiabilidad | • Participación |

Hay además, otros requisitos generales que se mencionan tales como el hecho que los indicadores sean revisados cada año, dado los cambios en las condiciones tecnológicas, prioridades en el ámbito estratégico y operativo, etcétera.

Planificación Estratégica de Indicadores

Uno de los aspectos que más resalta con relación a los indicadores de seguimiento, es el hecho de que los mismos en su aplicación casi siempre van acompañados por el proceso de Planificación Estratégica que “es el proceso que se sigue para establecer las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas y desde esta perspectiva fija los límites dentro de los cuales tiene lugar el control y la evaluación de gestión” y es “el proceso administrativo que proporciona sustento metodológico para poder establecer una mejor dirección a ser seguida por la empresa o un proyecto, visualizando y optimizando el grado de interacción con el ambiente, actuando en forma innovadora y diferenciada”.

De todo esto, se puede decir que la planificación estratégica de la misma forma que la Metodología o Enfoque del Marco Lógico (EML) o que el Cuadro de Mando Integral (CMI), son elementos complementarios que determinan y gestionan los objetivos de los proyectos a través de la determinación correcta de los mismos y posterior elaboración y eficaz interpretación de los indicadores de seguimiento⁴⁸ .

De esta manera cuando se presenta una oportunidad de solucionar una problemática o aprovechar una ventaja comparativa para tentar un mejoramiento en las condiciones de vida, se establecen por medio de la planificación estratégica algunos aspectos muy importantes los cuales deben siempre estar monitoreados a través de los indicadores verificables. Estos aspectos son:

- Desarrollar los objetivos, planes e indicadores de seguimiento.
- Identificar los problemas estratégicos o los llamados “nodos críticos”.
- Ayudar a la asignación de los recursos estratégicos.
- Coordinar e integrar los distintos objetivos de la empresa o proyecto.
- Ayudar a predecir el desempeño futuro.

48 Fontaine Ernesto, Evaluación Social de Proyectos. 1999

- Identificación de los niveles concretos de responsables del logro de las metas.
- Contribuir a evaluar a los gerentes del proyecto de niveles medios y bajos en la jerarquía de objetivos.
- Ampliar el pensamiento estratégico dentro del cual se desenvuelve el proyecto o programa a ser desarrollado.
- Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidos las responsabilidades en toda la organización por el cumplimiento de las metas, así como también los procesos de retroalimentación para las tomas de decisiones, muy importantes en la gestión de los proyectos.
- La vinculación del presupuesto institucional al cumplimiento de los objetivos perseguidos.
- Determinación de los incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño establecidos (gestión por resultados).

Vemos que la planificación estratégica en el ámbito de los proyectos es un proceso que antecede al control de gestión, el cual permite hacer el seguimiento (mediante los indicadores) de los objetivos establecidos para el logro de los resultados de mayor jerarquía (Fin, Propósito y Componentes). Tiene como ideal básico relacionar y medir todos los objetivos dentro del ciclo de vida de los proyectos, mediante la complementación de los planes direccionales a corto plazo, planes más específicos a mediano plazo, planes específicos a largo plazo y nuevamente los planes direccionales a corto plazo; completando de esta forma el ciclo de vida compuesto por un Inicio, Crecimiento, Consolidación y Declinación, respectivamente⁴⁹.

La etapa crucial de la planificación estratégica es, como su nombre lo indica, *definición de la estrategia*. La estrategia es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y, a la vez establece la secuencia coherente de las acciones a realizar.

49 Rodríguez Valencia Joaquín, "Administración con Enfoque Estratégico", 2000.

Una estrategia adecuadamente formulada ayuda, en este contexto, a poner en orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones previstas de los oponentes inteligentes.

En general, estas estrategias pueden ser formales o formuladas previamente a las acciones (deliberadas) o pueden desarrollarse en un proyecto de una organización sin que alguien se lo proponga, es decir, sin que sean formuladas sino que resultan del trabajo desarrollado (emergentes). Tanto las estrategias formales como las implícitas pueden ser generales o específicas y asumir una connotación diferente.

El EML es una herramienta de planificación, de monitoreo y de evaluación. En la planificación de proyectos, se utiliza como una manera participativa para armar un proyecto, con dos objetivos principales: aclarar y definir, más detallada y lógicamente, los objetivos, los resultados y las actividades del proyecto que se necesitan para alcanzar los beneficios y el impacto sostenible del proyecto, y visualizar las relaciones mutuas y los supuestos que están fuera del alcance del proyecto, pero que pueden incidir para lograr el éxito; ¿Abordamos los problemas y las causas adecuadas con las actividades y los insumos adecuados?. En otras palabras: ¿hacemos lo que debemos hacer? Mejorar la implementación, la supervisión y el monitoreo del proyecto y la consiguiente evaluación, con objetivos claramente definidos e indicadores que puedan ser controlados para determinar si los objetivos han sido alcanzados. *¿Cómo sabemos que tendremos éxito mientras el proyecto avanza? En otras palabras: ¿Hacemos las cosas como se debe?*⁵⁰ .

El EML, es más efectivo cuando se emplea en todas las etapas del ciclo del proyecto. Durante las etapas de identificación, redacción y estimación, el proyecto se diseña y se desarrolla, poco a poco, y cada vez con más detalles, hasta tener en manos el plan anual.

50 Del Sol Patricio, "Evaluación de decisiones estratégicas", 1999.

La esencia de la estrategia de proyectos se basa en su lógica de intervención, que se resume en una llamada matriz de planificación de proyectos (MPP). Esta matriz brinda una base sólida para ejecutar, monitorear y supervisar el proyecto y luego, para evaluarlo. Su fuerza consiste en el examen de todos los temas relevantes en cada etapa del ciclo del proyecto, incluso de los supuestos en los cuales el proyecto se funda, y de su transferencia a la próxima etapa, así como también brinda una base sólida para asegurar la continuidad y la cohesión de las distintas etapas.

En conclusión y atendiendo a que los indicadores forman parte de la estructura del enfoque, son esenciales y al mismo tiempo parte de una relación de observaciones, datos, estadísticas y análisis socio-económico. Al mismo tiempo atendiendo a que los mismos pueden ser indicadores simples, compuestos, de hechos, de percepciones, absolutos y relativos, de eficacia y de eficiencia, cualitativos, cuantitativos, intermedios y finales; se puede afirmar categóricamente que son hechos relacionados con la sociedad, que implican una interpretación del adelanto o atraso en relación a los objetivos establecidos en el proyecto o programa.

4.2. Situación actual en México

Indicadores de Seguimiento y Evaluación de programas del ámbito rural incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009

En materia de indicadores, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) señala:

“Artículo 110..... La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

Artículo 111... Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.”

Al aprobarse y publicarse la LFPRH en marzo de 2006, la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es considerada obligatoria para los ejecutores del gasto, en el marco del enfoque de Presupuesto Basado en Resultados. Por ello, desde 2007, la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) han emitido diversas disposiciones en materia de seguimiento y evaluación que definen cómo se deben construir los indicadores que se lleguen a utilizar en dicha materia. Este proceso se relaciona con la definición de Objetivos Estratégicos por parte de las dependencias y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, con la construcción de una Matriz de Indicadores por cada programa federal a partir de la Metodología de Marco Lógico (MML) y con

la realización de diversas evaluaciones de acuerdo con las indicaciones señaladas en Programas Anuales de Evaluación⁵¹.

Anteriormente se contaba con algunas disposiciones relacionadas con los indicadores de seguimiento y evaluación definidos en las reglas de operación de los programas y en sus evaluaciones externas⁵². A partir del referido proceso iniciado en 2007, se cuenta con indicadores en las reglas de operación, en las matrices de indicadores por programa, y en las evaluaciones que se desarrollan desde ese año. Las dependencias han ido construyendo los indicadores estratégicos y de gestión señalados en la Ley al formular las matrices de indicadores por programa, e incorporarlos al Sistema de Evaluación del Desempeño. Los indicadores estratégicos provienen de los Fines, Propósitos y Componentes definidos en estas matrices y los indicadores de gestión provienen de los Componentes y Actividades de las mismas. Algunos de estos indicadores se han seleccionado en el PEF 2009 y otros se retoman en las reglas de operación.

Para 2009, la SHCP definió como Retos:

“.....Consolidar la calidad de las MIR [matrices de indicadores para resultados] y la evaluación de programas, políticas y del desempeño de las instituciones, para apoyar paulatinamente la toma de decisiones presupuestarias...

“Acceso de las comisiones legislativas y centros de estudios de la Cámara de Diputados, así como a la ASF de la información siguiente:

- De las matrices de indicadores de los programas presupuestarios;
- Del seguimiento a los indicadores seleccionados en el PEF y a los no seleccionados;
- De las evaluaciones, sus resultados y de las medidas de mejora...”⁵³

51 Diario Oficial de la Federación, *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. 30 de marzo de 2007; SHCP, *Sistema de Evaluación del Desempeño presentado a la Cámara de Diputados*, marzo de 2007; SHCP, SFP, Coneval, Programa Anual de Evaluación 2007, 2008, 2009.

52 Las Reglas de Operación fueron solicitadas por primera vez en el PEF 1998, a petición de la SHCP; desde 2002 existía el ACUERDO por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002.

53 Subsecretaría de Egresos, SHCP, *Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, diciembre de 2008.

De tal forma que el proceso iniciado desde 2007 para la implantación del SED y del Presupuesto Basado en Resultados por la presente administración, aún seguirá construyéndose durante el presente ejercicio fiscal.

Este documento recopila los indicadores incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009, a partir de los cuales se dará seguimiento a los programas presupuestales que se operan en el ámbito rural. El propósito es identificar los indicadores a través de los cuales el Ejecutivo Federal está llevando a cabo la medición de los avances en la consecución de las metas planteadas para el presente ejercicio fiscal, las cuales además de ser analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados (Artículo 110, LFPRH) retroalimentarán las decisiones en materia presupuestaria que año con año se llevan a cabo.

En el PEF 2009, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal incluyeron "...indicadores elaborados conforme a la metodología de marco lógico, los cuales fueron considerados como los más representativos de la misión institucional y de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, y que servirán de base para la rendición de cuentas a la Cámara de Diputados y a la sociedad"⁵⁴. En total se incorporaron 246 indicadores, 184 estratégicos y 62 de gestión, correspondientes a 160 programas presupuestarios de 19 dependencias federales. Los 67 indicadores y 44 programas con incidencia en el sector rural representan el 27% del total de indicadores y programas incluidos en el PEF. Estos son ejecutados por diez dependencias federales que tienen a su cargo la ejecución del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Cabe aclarar que varios programas del PEC no están contenidos dentro de este conjunto de programas e indicadores, sin embargo, sí serán evaluados conforme lo señala el Programa Anual de Evaluación 2009 publicado en diciembre pasado⁵⁵.

54 SHCP, *Exposición de Motivos del Proyecto de PEF 2009*.

55 SHCP, SFP, Coneval, *Programa Anual de Evaluación 2009*, 19 de diciembre de 2008.

Las dependencias que cuentan con más indicadores en el ámbito rural son SAGARPA, SRA, SEDESOL y SEMARNAT; todos los indicadores de las dos primeras tienen influencia en el ámbito rural; la SEDESOL cuenta con 16 indicadores en total, doce de los cuales son de programas que operan en áreas rurales haciendo que esta dependencia sea la segunda en el número de indicadores rurales; solamente un indicador de la SEMARNAT no forma parte del ámbito rural, pero otros nueve sí lo hacen. Sumando los indicadores de las cuatro dependencias arriba mencionadas, se obtiene el 68.6% de los indicadores de los programas con influencia en el sector rural.

De acuerdo con su dimensión, en el ámbito rural se cuenta con 55 indicadores de *eficacia* que miden el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas; 10 de *eficiencia* que valoran la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados; y 2 de *calidad* que analizan los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa. En lo que respecta a la periodicidad del seguimiento a estos indicadores, 20 se medirán trimestralmente, 19 de manera semestral, 17 son anuales, 9 mensuales y 2 bimestrales. Si se toma en cuenta que el análisis y aprobación del presupuesto de egresos de la federación se realiza entre septiembre y mediados de noviembre (15 de noviembre) de cada año, la Cámara de Diputados tendrá como insumo para sus definiciones en materia presupuestal, los 50 indicadores que se presentan mensual, bimestral, trimestral y semestralmente, en los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que reporta la SHCP a la Cámara de Diputados; los anualizados no podrán ser un insumo por su fecha de presentación.

Se presenta en el **cuadro 1** de este trabajo un concentrado de los indicadores del ámbito rural y cuadros que esquematizan los indicadores de las diferentes dependencias. Para su elaboración se retomaron los anexos presentados en el PEF 2009 por cada dependencia, los montos aprobados en el Anexo 8 del PEF 2009 correspondiente al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable y montos extraídos del Análisis Funcional Programático Económico del Sector Público Presupuestario del Presupuesto de Egresos de

la Federación 2009, elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Finalmente, es importante señalar que los avances referentes a la consecución de los indicadores y metas incluidos en el PEF 2009, deben ser presentados trimestralmente por la SHCP a la Cámara de Diputados, en el *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*.

Cuadro 1.- Indicadores de Seguimiento y Evaluación de programas del Ámbito Rural incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
 CONCENTRADO DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE PROGRAMAS DEL AMBITO RURAL INCLUIDOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2009

Dependencia	Monto Dependencia (millones)	No. Programas	Total Indicador PEF	Indicadores Programas Rurales			Dimensión de Indicadores				Periodicidad de Indicadores					
				Estratégicos	Gestión	Total	Eficacia	Eficiencia	De Calidad	Total	Mensual	Bimestral	Trimestral	Semestral	Anual	Total
SAGARPA	65,341.00	8	15	10	5	15	11	3	1	15			4	7	4	15
SEDESOL	26,290.00	8	16	10	2	12	12			12		2	3	6	1	12
SRA	5,435.00	8	10	10		10	10			10	2		5	1	2	10
SEMARNAT	17,520.00	7	10	8	1	9	4	5		9	5				4	9
SALUD	12,643.00	3	20	3	5	8	7		1	8			2	4	2	8
ECONOMIA	918.00	4	12	2	2	4	4			4			3	1		4
SEP	24,694.00	3	38	2	2	4	3	1		4			2		2	4
S.H.C.P.	10,583.00	1	10	1	1	2	1	1		2			1		1	2
STPS	111.00	1	9	2		2	2			2	2					2
SCT	7,545.00	1	10	1		1	1			1					1	1
TOTAL	171,080.00	44	150	49	18	67	55	10	2	67	9	2	20	19	17	67

Indicadores de Seguimiento y Evaluación de programas del Ámbito Rural incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 Investigadora Responsable: Gabriela Rangel Faz, Marzo de 2009, DEPPR/NT/005/09

Estos indicadores ya desglosados por sector y para un mejor entendimiento se presentan con las fórmulas que se aplican para la obtención de la variable deseada en cada uno de los rubros antes mencionados.

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca

PROGRAMA	Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Soporte al Sector Agropecuario			Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
MONTO (MILLONES DE PESOS)	5990.7	5125.3			3532.1
PROPÓSITO	Recursos naturales manejados sustentablemente para la producción agropecuaria y pesquera		Personas que se dedican a actividades productivas en el medio rural cuentan con mayor acceso a servicios financieros	Personas que se dedican a actividades productivas en el medio rural cuentan con mayor acceso a servicios financieros	
COMPONENTE	Situación sanitaria requerida para el fortalecimiento de la producción y reconocimiento de los mercados				
ACTIVIDAD	Evaluar participantes y servicios de capacitación y asistencia técnica				
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria con prácticas y obras aplicadas para el aprovechamiento sustentable	Porcentaje de superficie nacional libre o de baja prevalencia de plagas y enfermedades (mosca de la fruta, fiebre porcina clásica, tuberculosis bovina enfermedad de Newcastle) que por su cobertura nacional protegen un valor de la producción que representa el 47.3% del valor del PIB agropecuario, forestal y pesca y caza.	Efecto multiplicador de cada peso de apoyo invertido por el Programa, en el crédito detonado al medio rural	Porcentaje de beneficiarios que están satisfechos con la asistencia técnica y capacitación recibida	Efecto multiplicador de cada peso de apoyo invertido por el Programa, en el crédito detonado al medio rural
DEFINICIÓN	Superficie agropecuaria en la cual se ha iniciado su atención con obras y prácticas que propician un mejor aprovechamiento y la conservación del suelo, agua y vegetación.	Porcentaje de superficie nacional libre o de baja prevalencia de plagas y enfermedades (mosca de la fruta, fiebre porcina clásica, tuberculosis bovina enfermedad de Newcastle) que por su cobertura nacional protegen un valor de la producción que representa el 47.3% del valor del PIB agropecuario, forestal y pesca y caza.	Mide el efecto multiplicador que tiene cada peso invertido por el Programa, en Términos de Crédito formal detonado al medio rural	Porcentaje de beneficiarios que están satisfechos con la asistencia técnica y capacitación recibida	Mide el efecto multiplicador que tiene cada peso invertido por el Programa, en Términos de Crédito formal detonado al medio rural
FÓRMULA	$(\text{Hectáreas con obras y prácticas para el aprovechamiento sustentable del suelo, agua y vegetación} / \text{hectáreas que presentan algún grado de erosión}) * 100$	$((\text{Superficie liberada de mosca de la fruta} / \text{superficie nacional}) * .25) + ((\text{Superficie liberada de fiebre porcina clásica} / \text{superficie nacional}) * .25 + ((\text{Superficie liberada de Newcastle} / \text{Superficie nacional}) * .25)) * 100$	$\text{Monto de crédito detonado} / \text{Monto de los apoyos otorgados por el Programa}$	$(\text{Beneficiarios que están satisfechos con la asistencia técnica y capacitación recibida}) / (\text{Total de servicios de beneficiarios}) * 100$	$\text{Monto de crédito detonado} / \text{Monto de los apoyos otorgados por el Programa}$
META / UNIDAD DE MEDIDA	63 %	80.5 %	15 número de veces	60 %	15 número de veces
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Estratégico	Gestión	Estratégico
DIMENSIÓN	Eficacia	Eficacia	Eficiencia	Calidad	Eficiencia
FRECUENCIA	Semestral	Semestral	Trimestral	Semestral	Trimestral

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca

PROGRAMA	Atención a Problemas Estructurales			Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural
MONTO (MILLONES DE PESOS)	13117.9			542.3
PROPOSITO				
COMPONENTE	Subsidios otorgados a los costos de los insumos energéticos agropecuarios	Comités Sistemas-Producto Gestión representativos, equipados y profesionalizados en operación	Comités Sistemas-Producto Gestión representativos, equipados y profesionalizados en operación	
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje promedio de reducción en los costos de los insumos energéticos agropecuarios y pesqueros (diesel agropecuario, marino y gasolina ribereña)	Porcentaje de Comités Sistemas Producto operando con planes rectores	Porcentaje el incremento promedio en el ingreso recibido por los productores de granos y oleaginosas elegibles en el ciclo Otoño- Invierno.	Porcentaje de Comités Sistemas Producto operando con planes rectores
DEFINICIÓN	Reducción de costos de diesel agropecuario y marino con el apoyo	Mide el grado de operatividad que logran los Comités Sistemas Producto apoyados con base a un plan rector	Mide la relación entre los ingresos recibidos por los productores por la comercialización de sus cosechas de los productos elegibles a precios de mercado y los apoyos del programa, respecto a los ingresos que recibirían únicamente a precios de mercado	Mide el grado de operatividad que logran los Comités Sistemas Producto apoyados con base a un plan rector
FÓRMULA	(Subsidio SAGARPA/ Precio público promedio mensual de los energéticos agropecuarios y pesqueros)*100	(Comités sistema - producto operando con plan rector) / (Comités atendidos)*100	Porcentaje de Incremento en el OI= [(Ingreso de los productores de frijol con apoyo en el OI+ Ingreso de los productores de Granos y oleaginosas con Apoyo Complementario al I.O. en el OI + Ingreso de los productores de A x C y Compras Anticipadas más el beneficio de las coberturas "Call" y compensación de bases al productor en el OI)/(Ingreso de los productores recibido a precios de referencia de mercado de Frijol, Granos y Oleaginosas elegibles + Ingreso de los contratos de A x C y Compras Anticipadas en el OI)]- 1*100	(Comités sistema - producto operando con plan rector) / (Comités atendidos)*100
META / UNIDAD DE MEDIDA	25 %	60 %	8.8 %	60 %
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Gestión	Estratégico	Gestión
DIMENSIÓN	Eficiencia	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Trimestral	Semestral	Semestral	Semestral

Desarrollo Social

PROGRAMA	Abasto Social de Leche	Abasto Rural	Opciones Productivas	70 y más.
MONTO (MILLONES DE PESOS)	1,560.67	2,000.00	997.63	10,340.00
PROPÓSITO	Los hogares beneficiarios en pobreza patrimonial acceden al consumo de leche fortificada, de calidad, a bajo precio.	Localidades rurales entre 200 y 2500 habitantes de alta y muy alta marginación, son abastecidas de productos básicos y complementarios de calidad en forma económica, eficiente y oportuna.	Personas unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productores en condiciones de pobreza patrimonial, cuentan con alternativas de ingreso	Adultos mayores de 70 años y más cuentan con mayor ingreso y protección social
COMPONENTE				
ACTIVIDAD				
NOMBRE DEL INDICADOR	Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes (Factor de Retiro)	Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes (Factor de Retiro)	Número de proyectos de Red de Agencias de Desarrollo Local, integradores y de con financiamientos apoyados.	Cobertura del Programa respecto a la población potencial

DEFINICIÓN	Conocer cuántos litros retira cada beneficiario	Mide el margen de ahorro promedio que se transfiere al consumidor vía los precios de los productos que componen la canasta básica de Diconsa.	Número de proyectos de Agencias de Desarrollo Local, integradores y de con financiamientos apoyados.	Mide la población a la que se entregan los apoyos con respecto a la población potencial en localidades de hasta 20 mil habitantes
FÓRMULA	Litros distribuidos entre Número de Beneficiarios	Precio de la canasta básica en el mercado local entre el precio de la canasta básica en tiendas Diconsa, menos uno, por cien.	Número de proyectos de Red de Agencias de Desarrollo Local, integradores y con financiamientos apoyados.	Padrón activo de Beneficiarios en localidades de hasta 20 mil habitantes / población potencial en localidades de hasta 20 mil habitantes)* 100
META/UNIDAD DE MEDIDA	12.7 Litros	5.5 %	7535 Proyecto	100%
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Estratégico	Estratégico
DIMESIÓN	Eficacia	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Trimestral	Trimestral	Semestral	Bimestral

Desarrollo Social

PROGRAMA	Desarrollo Humano Oportunidades			
MONTO (MILLONES DE PESOS)	19,088.00			
PROPÓSITO	Las familias en pobreza extrema beneficiarias de oportunidades amplían sus capacidades en educación salud y nutrición			
COMPONENTE	Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad tuvieron acceso al Paquete Básico Garantizado de Servicios de Salud (PBGSS)			
ACTIVIDAD	Cobertura de atención de familias beneficiarias			
NOMBRE DEL INDICADOR	Tasa de terminación de educación básica de los jóvenes beneficiarios de Oportunidades	Porcentaje de familias beneficiarias que están en control en los servicios de salud	Cobertura de familias beneficiarias del Programa	
DEFINICIÓN	Indica el porcentaje de jóvenes que terminaron la secundaria con respecto a la población en edad para terminar dicho nivel educativo	Indica el porcentaje de familias beneficiarias registradas que cumplieron con su corresponsabilidad en salud.	Porcentaje de familias beneficiarias al cierre del ejercicio fiscal	
FÓRMULA	El indicador se obtiene al dividir el número de egresados de secundaria de Oportunidades entre la Población beneficiaria de Oportunidades con 15 años de edad, multiplicado por 100.	El indicador se obtiene dividiendo el número de familias beneficiarias en control entre el número de familias beneficiarias registradas, todo multiplicado por 100.	Número total de familias beneficiarias al cierre del ejercicio fiscal	
META/UNIDAD DE MEDIDA	63.13%	95%	100%	
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Gestión	Gestión	
DIMESION	Eficacia	Eficacia	Eficacia	
FRECUENCIA	Anual	Bimestral	Trimestral	

Desarrollo Social

PROGRAMA	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias			
MONTO (MILLONES DE PESOS)	1,881.50			
PROPÓSITO	Obras de infraestructura social básica realizadas			
COMPONENTE	Acciones realizadas en la vivienda			
ACTIVIDAD	Acciones realizadas en la vivienda			
NOMBRE DEL INDICADOR	Contribución acumulada al avance a la meta sectorial de viviendas con servicios de agua entubada	Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con piso firme terminados en localidades de menos de 15,000 habitantes	Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con piso firme terminados en localidades de 15,000 o más habitantes	
DEFINICIÓN	Es la contribución al avance en la meta sectorial de viviendas con servicios de agua entubada	Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con piso firme terminados en localidades de menos de 15,000 habitantes	Contribución acumulada al avance en la meta sectorial de viviendas con piso firme terminados en localidades de 15,000 o más habitantes	

FÓRMULA	(Número de viviendas con servicios de agua entubada consideradas en proyectos terminados por el programa en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de alta marginación, con rezagos que superen la medida estatal / meta sectorial de viviendas dotadas de agua entubada, en localidades mayores a 500 habitantes en municipios de muy alta marginación, con rezagos que superan la media estatal [62 mil]) * 100	Número de viviendas acumuladas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa en localidades de menos de 15,000 habitantes / meta sectorial de viviendas con pisos firmes en localidades de menos de 15,000 habitantes [1.5 millones]*100	Número de viviendas acumuladas con pisos firmes terminados en proyectos ejecutados por el programa en localidades de 15,000 habitantes y más / meta sectorial de viviendas con pisos firmes en localidades de 15,000 habitantes y más [360 millones]*100
META/UNIDAD DE MEDIDA	74.17%	62.60%	29.38%
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Estratégico
DIMESIÓN	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Semestral	Semestral	Semestral

Reforma Agraria

PROGRAMA	Procuración de Justicia Agraria	Atención de Conflictos Agrarios	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural
MONTO (MILLONES DE PESOS)	465.37	1226.1	219.02
PROPÓSITO	Contribuir a otorgar seguridad jurídica a los sujetos agrarios (Ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avcendados, jornaleros agrícolas, ejidos y comunidades agrarias) respecto de la tenencia de la tierra social y privada, proporcionando los servicios jurídicos y administrativos correspondientes.	Los conflictos agrarios son solucionados (Las partes convienen satisfactoriamente).	
COMPONENTE		Títulos de propiedad de terrenos nacionales emitidos.	
FIN			
NOMBRE DEL INDICADOR	Índice de conclusión de servicios solicitados por los sujetos agrarios (Ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avcendados, jornaleros agrícolas, ejidos y comunidades agrarias) en materia de procuración de justicia	Índice de conflictos agrarios solucionados respecto del total identificados en el País.	Índice de títulos de propiedad de terrenos nacionales o acuerdos de improcedencia emitidos.
DEFINICIÓN	Mide el índice de conclusión de servicios solicitados por los sujetos agrarios (Ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avcendados, jornaleros agrícolas, ejidos y comunidades agrarias) en procedimientos administrativos y jurisdiccionales de procuración de justicia que define la ley agraria y normatividad del Sector Agrario	Es la cantidad de conflictos agrarios solucionados en donde las partes acuerdan satisfactoriamente mediante la aceptación de la oferta institucional, más los que son atendidos sin que se requiera erogar recursos del programa, respecto del total de los que se han detectado en el País.	Documento que emite la Secretaría de la Reforma Agraria con el que regulariza un terreno nacional enajenado a un particular, con el que se acredita su propiedad.
FÓRMULA	$\frac{((\text{Asuntos de conciliación, arbitraje y servicios periciales concluidos} / \text{asuntos solicitados}) + (\text{Asuntos de quejas, denuncias, gestión administrativa y audiencia campesina concluidos} / \text{asuntos solicitados}) + ((\text{Representaciones legales concluidas con sentencia} / \text{Representaciones legales tramitadas}) + (\text{Asesorías legales otorgadas/asesorías solicitadas})) / 2 + ((\text{Instrumentos de organización agraria básica adoptados/universo de instrumentos requeridos}) + (\text{Testamentos depositados} / \text{Universo de sujetos agrarios sin testamento})) / 2 + (\text{Sujetos agrarios capacitados} / \text{Sujetos agrarios programados})}{5} * 100$	$\frac{\text{Número de conflictos agrarios solucionados}}{\text{Número total de conflictos agrarios en el País}}$	$\frac{\text{Número de títulos de propiedad de terrenos nacionales y de acuerdos de improcedencia emitidos}}{\text{número de títulos solicitados}}$
META/UNIDAD DE MEDIDA	0.756	.31 Conflicto	.2 Documento
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Estratégico
DIMENSIÓN	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Trimestral	Trimestral	Mensual

Reforma Agraria

PROGRAMA	Registro de actos jurídicos sobre derechos agrarios	Modernización del Catastro Rural Nacional	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)
MONTO (MILLONES DE PESOS)	104.08	315	668.3
PROPÓSITO	Los sujetos de derechos agrarios cuentan con seguridad jurídica documental registrando sus actos jurídicos.	La certeza jurídica en la propiedad rural se fortalece con un sistema que integra y vincula toda la información documental, registral, catastral, geográfica y estadística rural	Grupos de población rural no poseionarios de tierra generan proyectos productivos técnicamente sostenibles y con equidad de género
COMPONENTE			
FIN			
NOMBRE DEL INDICADOR	Proporción de actos jurídicos atendidos con respecto a las solicitudes presentadas.	Proporción de entidades federativas con información integrada al sistema	Tasa promedio de sobrevivencia de proyectos productivos
DEFINICIÓN	Se inscribirán los actos jurídicos relativos a cualquier modificación realizada por los sujetos agrarios respecto a derechos previamente constituidos.	Mide la incorporación de información (documental, registral, documental, catastral, geográfica y estadística rural) de entidades federativas al sistema.	Porcentaje de proyectos activos a un año de iniciados
FÓRMULA	Actos jurídicos atendidos (crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones) / Número total de solicitudes recibidas.	(Número de entidades federativas con información integrada al sistema operando / total de entidades federativas) * 100	(Proyectos vigentes a un año de su operación/Total de proyectos apoyados en el ejercicio anterior)*100
META/UNIDAD DE MEDIDA	100%	22%	40%
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Estratégico
DIMENSIÓN	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Mensual	Semestral	Trimestral

PROGRAMA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)			Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
MONTO (MILLONES DE PESOS)	995.5			487.1
PROPÓSITO		Jóvenes rurales impulsan el relevo generacional en sus núcleos agrarios al crear Agroempresas rentables y sustentables accediendo a factores de producción.		
COMPONENTE				
FIN		Contribuir al mejoramiento de ingresos y empleo en el sector rural		Contribuir al incremento del ingreso de los jóvenes rurales facilitando el acceso a modelos de negocio rentables en sus núcleos agrarios
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de incremento del ingreso de las mujeres rurales atendidas	Tasa promedio de sobrevivencia de proyectos productivos (Consolidación de proyectos)	Porcentaje de incremento del ingreso de los jóvenes rurales atendidos	Tasa promedio de sobrevivencia de Agroempresas
DEFINICIÓN	Incremento en el ingreso de la población atendida a dos años de la operación del proyecto	Determinar el porcentaje de proyectos activos después de un año de iniciados.	Incremento del ingreso monetario de los hogares en los que habitan los jóvenes atendidos después de la intervención del programa	Número de Agroempresas que se mantienen activas después de ser apoyadas para su creación
FÓRMULA	(Ingreso promedio de las mujeres rurales atendidas en tiempo uno menos ingreso promedio de las mujeres rurales atendidas en el tiempo cero) / (Ingreso promedio de mujeres rurales atendidas en el tiempo cero)*100	Proyectos productivos vigentes después de un año de iniciados/ (Total de proyectos productivos del ejercicio anterior)*100	((Ingreso promedio de jóvenes atendidos en tiempo uno - ingreso promedio de jóvenes atendidos en el tiempo cero) / (Ingreso promedio de jóvenes atendidos en el tiempo cero)*100	Total de agroempresas que permanecen con un año o más / (Total de agroempresas creadas en el año anterior al presente) x 100
META/UNIDAD DE MEDIDA	5%	40%	20%	70%
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Estratégico	Estratégico
DIMENSIÓN	Eficacia	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Anual	Trimestral	Anual	Trimestral

Medio Ambiente y Recursos Naturales

PROGRAMA	Manejo Integral del Sistema Hidrológico	Proárbol.-Prevención y Combate de Incendios Forestales	Recuperación y repoblación de especies de Vida Silvestre y en peligro de extinción
MONTO (MILLONES DE PESOS)	325.57	487.05	142.9
PROPÓSITO	Se disminuyó el impacto negativo del fuego en ecosistemas forestales.		
COMPONENTE	Promover la participación social en el control de los ilícitos con especies en riesgo a través de los comités de vigilancia ambiental participativa		
FIN	Apoyar la gestión integral de los recursos hídricos con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios y de la sociedad en general; así como Contribuir en la administración, manejo integral y sustentable del recurso agua		
NOMBRE DEL INDICADOR	Cobertura de agua residual tratada	Índice de eficiencia anual en prevención y combate de incendios forestales.	Número de especies con Programa de Acciones para la Conservación de Especies Prioritarias (PACE) que cuentan con CVAP
DEFINICIÓN	Porcentaje de agua residual tratada	Total de la superficie afectada por incendios forestales entre el número total de incendios forestales.	Número de especies con PACE, que cuentan con CVAP establecidos
FÓRMULA	(Caudal de agua residual tratada / Caudal de agua residual colectada)*100	Total de la superficie afectada por incendios forestales en el periodo / El número total de incendios forestales del periodo.	Conteo de especies PACE con CVAP
META/UNIDAD DE MEDIDA	43.5 %	30 Hectáreas / Incendia	6 Especies PACE
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Gestión
DIMENSIÓN	Eficacia	Eficiencia	Eficacia
FRECUENCIA	Anual	Mensual	Mensual

Medio Ambiente y Recursos Naturales

PROGRAMA	Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas		Pago por Servicios Ambientales (PSA)
MONTO (MILLONES DE PESOS)	137.06		483
PROPÓSITO	Se mantiene la cubierta forestal que contribuye a una adecuada regulación del ciclo hidrológico		
COMPONENTE	Ecosistemas restaurados		
FIN	Contribuir a la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad del país		
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de superficie decretada como ANP en el territorio nacional	Superficie de ANP en proceso de restauración	Superficie incorporada anualmente al pago de servicios ambientales hidrológicos.
DEFINICIÓN	Porcentaje de superficie de ANP 12.16 decretada como ANP con respecto al territorio nacional	Superficie acumulada que ha sido restaurada en ANP	La superficie que entra al pago de SA hace que se conserva la cobertura forestal que en ella se encuentra.
FÓRMULA	(Total de superficie decretada como ANP por año / total de superficie del Territorio Nacional) X 100	(hectáreas en proceso de restauración/ total de hectáreas que requieren ser restauradas en ANP) X 100	Hectáreas incorporadas al pago de servicios ambientales hidrológicos
META/UNIDAD DE MEDIDA	0.1216	0.38	375,000 Hectárea
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Estratégico
DIMENSIÓN	Eficiencia	Eficacia	Eficiencia
FRECUENCIA	Anual	Mensual	Anual

Medio Ambiente y Recursos Naturales

PROGRAMA	Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)		Proárbol - Manejo de Germoplasma Producción de Planta y Proyectos especiales de Reforestación
MONTO (MILLONES DE PESOS)	100		671.04
PROPÓSITO			
COMPONENTE			
FIN	Superficie atendida con acciones de conservación y restauración en áreas forestales y preferentemente forestales		Contribuir en el proceso de reforestación de las áreas forestales degradadas.
NOMBRE DEL INDICADOR	Sobre vivencia en campo	Superficie atendida con acciones de conservación y restauración en áreas forestales y preferentemente forestales.	Cobertura de Reforestación
DEFINICIÓN	Plantas vivas por hectárea que presenta una plantación, expresado como porcentaje del número total de plantas por hectárea plantadas originalmente.	Superficie en hectáreas con acciones de conservación y restauración en áreas forestales y preferentemente forestales.	Mide la superficie reforestada en el periodo actual.
FÓRMULA	$(\text{plantas vivas})/(\text{plantas vivas} + \text{plantas muertas}) * 100$	Superficie en hectáreas con acciones de conservación y restauración en áreas forestales y preferentemente forestales.	Superficie reforestada.
META/UNIDAD DE MEDIDA	0.53	480, 000 Hectárea	400, 000 Hectárea
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Estratégico
DIMENSIÓN	Eficiencia	Eficiencia	Eficacia
FRECUENCIA	Anual	Mensual	Mensual

Salud

PROGRAMA	Caravanas de la Salud		Seguro Popular	
MONTO (MILLONES DE PESOS)	614.13		9419.9	
PROPÓSITO				
COMPONENTE		Disponer de unidades de salud móviles debidamente equipadas y con recursos humanos capacitados para la prestación de los servicios		Acceso efectivo a los beneficios de la Protección Social en Salud
ACTIVIDAD			Familias nuevas incorporadas al Seguro Popular	
NOMBRE DEL INDICADOR	Unidades móviles acreditadas respecto del total en operación.	Total de la población que habita en comunidades aisladas y con alta marginación que es atendida por el programa	Acceso a beneficios del Sistema de Protección Social en Salud	Familias nuevas incorporadas al Seguro Popular
DEFINICIÓN	Unidades de salud móviles debidamente equipadas, acreditadas y con recursos humanos capacitados para la prestación de los servicios	Se refiere al total de la población que habita en comunidades aisladas que es atendida por el programa	Acceso efectivo a los beneficios de la Protección Social en Salud	Afiliación de familias
FÓRMULA	Unidades móviles acreditadas	$(\text{Población atendida por el programa sobre el total de población que habita en comunidades aisladas y con alta marginación} \times 100)$	$((\text{Número de consultas 2009} / \text{Total de personas afiliadas 2009}) / (\text{Número de consultas 2008} / \text{Total de personas afiliadas 2008})) \times 100$	$(\text{Total de familias nuevas afiliadas en el año} / \text{total de familias nuevas programadas para su afiliación en el año}) \times 100$
META/UNIDAD DE MEDIDA	369 Unidad móvil itinerante	90%	100 Índice de acceso a los servicios de salud	100%
TIPO DE INDICADOR	Gestión	Gestión	Gestión	Gestión
DIMENSIÓN	Calidad	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Semestral	Semestral	Semestral	Semestral

Salud

PROGRAMA		Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud		
MONTO (MILLONES DE PESOS)		937.38		
PROPÓSITO		Disminuir la mortalidad materna a través de la mejora en la atención durante y al finalizar el embarazo	Identificar la cobertura para la detección de cáncer de mama en mujeres de 50 a 69 años a través del número de mastografías realizadas	La mortalidad por cáncer cérvico uterino es disminuida en su tasa
COMPONENTE				
ACTIVIDAD			Identificar que los partos que sean atendidos dentro de la Secretaría de Salud se realicen por personal capacitado	
NOMBRE DEL INDICADOR	Tasa de Mortalidad Materna	Cobertura de detección de cáncer de mama por mastografía	Tasa de Mortalidad de Cáncer cérvico uterino	Atención de parto por personal calificado
DEFINICIÓN	Es la razón entre defunciones maternas y nacidos vivos	Es el porcentaje de población de 50 a 69 años de edad que se ha realizado una mastografía de detección en el transcurso del año	Es la tasa de defunciones con causa básica de cáncer cérvico uterino en población femenina de 25 años y más	Cobertura de atención de partos en población no derechohabiente por personal calificado
FÓRMULA	Número de defunciones maternas / Nacidos vivos estimados, por 100,000	Número de mujeres a sintomáticas de 50 a 69 años con mastografía en el último año / Número de mujeres de 50 a 69 años de edad X 100	Número de defunciones por cáncer cérvico uterino en mujeres mayores de 25 años / Total de mujeres mayores de 25 años, por cada 100,000 mujeres	Número de Partos Atendidos por Personal Calificado / Nacimientos estimados en Población no derechohabiente, por 100.
META/UNIDAD DE MEDIDA	51.3 Tasa	14.40%	12.8 Tasa	90.30%
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico	Estratégico	Gestión
DIMENSIÓN	Eficacia	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Anual	Trimestral	Anual	Trimestral

Economía

PROGRAMA	Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
MONTO (MILLONES DE PESOS)	130	787.50	15.00	
FIN	Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos	Contribuir al crecimiento económico a través de la generación de más y mejores empleos	Apoyos financieros y crediticios otorgados a instituciones de microfinanciamiento (IMF) destinados a sustentar líneas de microfinanciamiento para la población objetivo	
COMPONENTE			Apoyos crediticios otorgados a Instituciones de Micro Financiamiento (IMF) destinados a sustentar líneas de micro créditos a mujeres rurales emprendedoras en condición de pobreza.	
NOMBRE DEL INDICADOR	Microcréditos otorgados a beneficiarias	Porcentaje de ocupaciones generadas por el Programa en el segmento de micronegocios de bajos ingresos	Generación de empleos formales por el Fondo PYME	Microcréditos otorgados a beneficiarios
DEFINICIÓN	El indicador da cuenta del número de microcrédito entregados a los beneficiarios a nivel trimestral; asimismo anualizado permite analizar la evolución del programa en términos del producto que este entrega por su operación. Se trata de una unidad de análisis	Proporción de ocupaciones generadas por los proyectos productivos apoyados por el Programa con respecto de las ocupaciones generadas en el segmento de micronegocios, de acuerdo con los datos del Indicador Sectorial	Número total de empleos formales 70000 generados con apoyos del Fondo PYME	El indicador da cuenta del número de microcrédito entregados a los beneficiarios a nivel trimestral; asimismo anualizado permite analizar la evolución del programa en términos del producto que este entrega por su operación. Se trata de una unidad de análisis
FÓRMULA	$((\text{Cantidad de microcréditos otorgados por las microfinancieras en el periodo/ Microcréditos otorgados en el año anterior}) - 1) * 100$	$(\text{Número de ocupaciones generadas por el Programa en el año t} / \text{Número de ocupaciones generadas en el segmento de micronegocios de bajos ingresos en el año t}) * 100$	$(\text{Suma del número de empleos formales generados por el Fondo PYME en año t})$	$((\text{Cantidad de microcréditos otorgados por las microfinancieras en el periodo/ Microcréditos otorgados en el año anterior}) - 1) * 100$
META/UNIDAD DE MEDIDA	2.80%	7.5%	70,000 Empleos	21.21%

TIPO DE INDICADOR	Gestión	Estratégico	Estratégico	Gestión
DIMENSIÓN	Eficacia	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Trimestral	Semestral	Trimestral	Trimestral

Educación Pública

PROGRAMA	Educación inicial y básica para la población rural e indígena		Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	Enciclomedias
MONTO (MILLONES DE PESOS)	152.93			2090.85
PROPÓSITO	Todos los niños y jóvenes que viven en localidades con índices de rezago social muy alto y alto, tienen cubierto el derecho de acceder, permanecer y concluir la educación inicial y básica con mejores resultados de aprendizaje			
COMPONENTE	Se cuentan con las condiciones para la inscripción generalizada y permanencia		Aulas dotadas de Enciclomedias de 5o y 6o grado entregadas a los estudiantes de educación primaria.	
ACTIVIDAD	Construir, rehabilitar y equipar escuelas			
NOMBRE DEL INDICADOR	Tasa de crecimiento de alumnos que se encuentran al menos en el nivel de logro elemental en ENLACE (español y matemáticas)	Tasa de crecimiento de servicios educativos entregados en operación	Tasa de crecimiento de espacios educativos	Porcentaje anual de aulas de 5° y 6° grado de educación primaria disponibles con Enciclomedias respecto al total de aulas de 5° y 6° grado de educación primaria beneficiadas con Enciclomedias
DEFINICIÓN	Este indicador mide el porcentaje de alumnos de CONAFE que se encuentran al menos en el nivel de logro elemental en ENLACE (español y matemáticas)	Es una expresión de los servicios en operación en localidades con las características definidas en las reglas de operación vigentes	Este indicador expresa la cantidad de espacios educativos y técnico administrativos construidos o rehabilitados	Relación porcentual entre el número de aulas disponibles con Enciclomedias entre el total de aulas dotadas con Enciclomedias
FÓRMULA	$(\text{Número de alumnos de primaria comunitaria que se ubican en al menos en el nivel de logro Elemental en ENLACE (Español y Matemáticas) del año N} / \text{Total de alumnos de primaria comunitaria evaluados por ENLACE N-1}) \times 100$	$(\text{No. de servicios educativos entregados en localidades rural e indígena en el año N} / \text{No. de servicios educativos entregados en localidades rurales e indígenas en el año N-1}) \times 100$	$(\text{Número de espacios educativos y técnico administrativo construidos y rehabilitados en el año N} / \text{Número de espacios educativos y técnico administrativo construidos y rehabilitados en el año N-1}) \times 100$	$\text{Número anual de aulas de 5o y 6o grado de educación primaria equipadas con Enciclomedias en el año n} / \text{Total de aulas de 5° y 6° grado}$
META/UNIDAD DE MEDIDA	50% 2%	0%		95 Aulas
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Gestión	Gestión	Estratégico
DIMENSIÓN	Eficiencia	Eficacia	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Anual	Trimestral	Trimestral	Anual h

Hacienda y Crédito Público

PROGRAMA	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	
MONTO (MILLONES DE PESOS)	4,378.43	
PROPÓSITO	Habitantes de localidades indígenas elegibles disminuyen su rezago en infraestructura básica	
COMPONENTE	La población ubicada en localidades indígenas elegibles dispone de las obras de drenaje y saneamiento, agua potable, electrificación y caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares	
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de reducción del rezago en materia de caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares.	Porcentaje de población beneficiada con obras de Caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares.
DEFINICIÓN	Atención del rezago en materia de comunicación terrestre	Población beneficiada con obras de caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares
FÓRMULA	$(\text{Población atendida en el año } t \text{ y años anteriores con obras de caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares} / \text{Población elegible sin caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares año 2005}) * 100$	$(\text{Población beneficiada con obras de comunicación terrestre} / \text{población total elegible}) * 100$
META/UNIDAD DE MEDIDA	29.43%	6.66%
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Gestión
DIMENSIÓN	Eficiencia	Eficacia
FRECUENCIA	Anual	Trimestral

Trabajo y Previsión Social

PROGRAMA	Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (Trabajadores Agrícolas Temporales)	
MONTO (MILLONES DE PESOS)	157.7	
PROPÓSITO	Beneficiarios atendidos por el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), son colocados en las vacantes identificadas por el programa o con autoempleo	
COMPONENTE	Personas que buscan empleo que se integran a cursos de capacitación para el trabajo colocadas en una actividad productiva.	
NOMBRE DEL INDICADOR	Tasa de beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo colocados en un empleo o con autoempleo.	Tasa de colocación de personas buscadoras de empleo capacitadas en el subprograma Bécate.
DEFINICIÓN	Es el porcentaje de beneficiarios que obtuvieron un empleo o autoempleo con relación al número de beneficiarios atendidos en el programa.	Porcentaje de población egresada de un curso de capacitación del subprograma Bécate y logra colocarse en un empleo productivo y remunerado, en un periodo determinado en relación a los atendidos.
FÓRMULA	$(\text{PAEc} / \text{PAEa}) * 100$ PAEa= número de personas atendidas en el PAE; PAEc=número de personas colocadas con algún apoyo de PAE	$(\text{Bc}/\text{Ba}) * 100$ Ba= número de personas atendidas en el subprograma Bécate; Bc=número de personas colocadas con el subprograma Bécate.
META/UNIDAD DE MEDIDA	53.31%	63.28%
TIPO DE INDICADOR	Estratégico	Estratégico
DIMENSIÓN	Eficacia	Eficacia
FRECUENCIA	Mensual	Mensual

Comunicaciones y Transportes⁵⁶

PROGRAMA	Programa de Empleo Temporal (PET)
MONTO (MILLONES DE PESOS)	949.3
COMPONENTE	Jornales entregados a beneficiarios por los trabajos de reconstrucción y conservación ejecutados en caminos rurales.
NOMBRE DEL INDICADOR	Jornal promedio por beneficiario.
DEFINICIÓN	Expresa el número promedio de jornales entregados por beneficiario
FÓRMULA	Número total de jornales entregados en el ejercicio / número de beneficiarios totales
META/UNIDAD DE MEDIDA	60 Jornales
TIPO DE INDICADOR	Estratégico
DIMENSION	Eficacia
FRECUENCIA	Anual

Programa Desde lo Local

Viéndolo desde otro punto de vista y a través del Programa Desde lo Local, cuyo programa y metodología, fueron desarrollados por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED, creado desde el año 2004, para propiciar el desarrollo integral de los municipios, enfocando programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, hacia áreas de oportunidad identificadas en un auto diagnóstico, y priorizadas por los propios municipios, acorde a los objetivos estratégicos de sus planes de gobierno. En la creación de esta herramienta se contó con la participación de investigadores de prestigias instituciones de educación superior y funcionarios de gobiernos estatales. Actualmente la Agenda Desde lo Local está integrada por 39 indicadores o temas de política pública, desagregadas en 270 parámetros de medición, actualizados en el 2007⁵⁷, y se presenta con el objetivo de conocer los instrumentos que se aplican para evaluar el nivel de efectividad de los programas y estrategias que aplican los municipios.

Finalidad

El programa Agenda Desde lo Local fue creado para fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos municipales, utilizando un mecanismo que

56 Indicadores de Seguimiento y Evaluación de programas del Ámbito Rural incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 Investigadora Responsable: Gabriela Rangel Faz, Marzo de 2009, DEPPR/NT/005/09

57 www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/capitulo1.htm. Fecha de acceso: 18 de febrero de 2003.

privilegia la cooperación y la corresponsabilidad entre los órdenes de gobiernos y que permite impactar en las condiciones de vida de los ciudadanos; busca además que los gobiernos municipales realicen un ejercicio de planeación estratégica para el desarrollo, considerando las variables institucionales, sociales, económicas y ambientales con las que se garantizan las condiciones mínimas aceptables de una administración pública para promover el desarrollo “Desde lo Local”.

Actores involucrados

A. Órdenes de Gobierno

El Gobierno Federal a través de la SEGOB/INAFED como promotores de la implementación a nivel nacional, secretarías y organismos federales y sus delegaciones en los estados.

El INAFED se encarga de:

- Coordinar la implementación nacional del programa Agenda Desde lo Local.
- Consolidar el calendario anual de implementación de la Agenda Desde lo Local.
- Convocar a los actores estatales y municipales interesados en el proceso de implementación del programa.
- Promover la firma de acuerdos de participación de los actores para el desarrollo e implementación del programa.
- Definir los lineamientos generales para su implementación.
- Dar seguimiento a los acuerdos y solicitudes de implementación.

- Capacitar a Enlaces Estatales e instancias verificadoras para la aplicación de la herramienta en sus respectivas entidades.
- Apoyo y acompañamiento a las instituciones de educación superior para llevar a cabo las verificaciones a los auto diagnósticos municipales.

Las Dependencias Federales se encargan de:

- Participar en la Mesa Nacional Federalista con la finalidad de atender las peticiones municipales que ayuden a la certificación de indicadores.
- Generar mecanismos de coordinación entre los municipios, las entidades federativas y las delegaciones para la aplicación de programas federales que impacten en el desarrollo local.
- Proporcionar y retroalimentar información para la elaboración y evaluación de políticas públicas municipales.

Los Gobiernos Estatales a través de sus Estructuras de Desarrollo Municipal como responsables y promotores de la implementación en el estado y demás dependencias y organismos estatales son los responsables de:

- Solicitar formalmente al INAFED su inscripción en el programa.
- Coordinar los trabajos de implementación de la Agenda Desde lo Local en el Estado.
- Promover entre los municipios la implementación de la Agenda Desde lo Local.
- Promover a las instituciones de educación superior como instancias verificadoras del programa.

- Capacitar a los enlaces municipales que estén participando en el programa.
- Apoyo y acompañamiento a los gobiernos municipales en la elaboración del auto diagnóstico y su captura.
- Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por parte de las dependencias y entidades estatales así como las delegaciones federales.
- Apoyo y acompañamiento a las instituciones de educación superior para llevar a cabo las verificaciones de los auto diagnósticos municipales y su captura.

Los Gobiernos Municipales a través del Alcalde y un Enlace designado por éste como responsable y promotor de la implementación en la administración municipal vigente se encargara de:

- Aprobar mediante Cabildo la incorporación al programa y solicitar formalmente al INAFED su inscripción en el programa.
- Autorizar al INAFED y al Gobierno Estatal respectivo mediante oficio que la información generada en el auto diagnóstico del municipio es de carácter pública de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Realizar el llenado completo del cuestionario relativo al auto diagnóstico y su respectiva captura.
- Solicitar vía oficio la verificación al Gobierno del Estado respectivo y al INAFED.
- Integrar la evidencia necesaria del Auto diagnóstico para presentar a los verificadores.

- Generar un Plan o Programa de Fortalecimiento Municipal el cual ayudará al municipio a solucionar algunos indicadores rojos o amarillos.
- Dar seguimiento a los indicadores seleccionados en los procesos de mejora según sus tiempos programados.
- Partiendo del auto diagnóstico inicial y en el mismo periodo constitucional de cada administración municipal se realizará anualmente el proceso de verificación.

B. Instancias Verificadoras: Instituciones de Educación Superior

- Firmar un convenio de colaboración con el Gobierno Estatal y el INAFED, el cual especifica las actividades de cada una de las partes referentes a la implementación del programa.
- Realizar las verificaciones físicas y documentales al Auto diagnóstico de la Agenda Desde lo Local en los municipios y su captura.
- Emitir un dictamen de carácter institucional sobre los resultados y propuestas de certificación de los indicadores de las verificaciones realizadas.
- Ratificar anualmente en coordinación con el INAFED y el Gobierno del Estado el plan anual de verificación en los municipios que participen.

C. Consejo Nacional Desde lo Local se encarga de:

- Vigilar que los procesos de implementación de la Agenda en todos los estados cumplan con los lineamientos y procedimientos metodológicos.
- Evaluar y emitir los reconocimientos públicos de calidad cuando un municipio haya comprobado la mejora en sus indicadores seleccionados.

- Aprobar la inclusión de nuevos miembros a la red de instancias verificadoras.

Fases de implementación:

1. *Auto diagnóstico y su Verificación.*

El objetivo del auto diagnóstico es que la autoridad municipal, de manera voluntaria, distinga la situación municipal en cada uno de los parámetros descritos en la herramienta, para cada uno de dichos parámetros existen tres indicadores de medición, rojo (prácticas municipales inaceptables), amarillo (prácticas municipales por debajo de lo aceptable) y verde (logros aceptables de calidad local).

La verificación de los auto diagnósticos consiste en que una instancia de tercera parte (institución de educación superior) verificará que lo plasmado en el auto diagnóstico por parte de los funcionarios municipales corresponda a la realidad, basándose en el catálogo de evidencias, es decir que para cada uno de los parámetros debe existir una evidencia que sustentará las acciones a que hace referencia cada uno de ellos.

2. *Selección de áreas de oportunidad y programa de fortalecimiento municipal.*

Una vez realizada la primera verificación, el municipio seleccionará los indicadores en rojo o amarillo y desarrollará un Plan o Programa de Fortalecimiento Municipal en el cual determinará las acciones y responsables dentro de la administración municipal para tratar de desarrollar las áreas de oportunidad identificadas. Posteriormente las dependencias Federales y Estatales diseñarán un “paquete de herramientas” para apoyar el desarrollo institucional municipal y orientar los programas y acciones para solucionar los indicadores en rojo o amarillo, generando de esta manera compromisos con los gobiernos municipales a los cuales se dará seguimiento.

3. *Proceso de verificación, certificación y premiación.*

Posteriormente se llevará a cabo una nueva verificación por parte de la instancia verificadora, validando este proceso y derivado de esto emitirá un dictamen al Subconsejo de Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales, el cual analizará dicho dictamen para su aprobación y así emitir los certificados por cada uno de los indicadores que demostraron cumplir con las condiciones de calidad aceptable “verde”.

El premio Nacional al Buen Gobierno Municipal se entregará a aquellos municipios que logren obtener los 39 indicadores en condición de calidad aceptable “verde”.

Calendarización de actividades.

La entrega de dictámenes de instancias verificadoras al INAFED tendrá como fecha límite el 30 de septiembre del año que corresponda, con los formatos respectivos indicados en el Manual de Verificación.

Cada enlace estatal será responsable de notificar al INAFED una propuesta de calendario anual de actividades para la implementación del programa en su entidad, quien emitirá un visto bueno.

¿Qué es Desde lo Local?

Como ya se mencionó anteriormente, es un programa y una metodología, desarrollada por la Secretaría de Gobernación a través del INAFED, para lograr un diagnóstico adecuado de las condiciones de los municipios y sus gobiernos, y en ese sentido, enfocar los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, impulsando condiciones de equidad entre los municipios mexicanos para alcanzar un desarrollo integral en los mismos.

El objetivo del programa de Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local, es aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas, que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente. De esta manera, la descentralización se traduce en una mejor atención a las necesidades de cada localidad y de sus ciudadanos.

El propósito de la metodología no es calificar ni evaluar a los municipios, sino el de identificar áreas de oportunidad, y en sí, promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por ellos mismos.

La Agenda Desde lo Local consta de cuatro etapas principales:

- 1) Auto diagnóstico.
- 2) Verificación
- 3) Mejora de áreas de oportunidad seleccionadas o “rojos”.
- 4) Emisión de certificados “verdes”.

1.- Auto diagnóstico

- Presentación:

Una serie de presentaciones a los diversos actores en la implementación de la Agenda Desde lo Local con el fin de darles a conocer lo que es el programa de la Agenda, dichas presentaciones se realizarán a:

- a. Funcionarios de los gobiernos estatales.
- b. Autoridades y funcionarios Municipales.
- c. Funcionarios y académicos (Instancias Verificadoras).

- Capacitación:

Una vez que el Gobierno del Estado, los Municipios y la instancia verificadora han decidido incorporarse a este programa, se llevará a cabo la capacitación a:

- a. Funcionarios Estatales.
- b. Funcionarios Municipales.
- c. Funcionarios, académicos e investigadores de las Instancias Verificadoras.

- Aplicación del Auto diagnóstico.

Los municipios obtienen la información contrastada con el Cuestionario de Auto diagnóstico Desde lo Local.

El auto diagnóstico se compone de un sistema de 39 indicadores clasificados con base en las cuatro categorías siguientes:

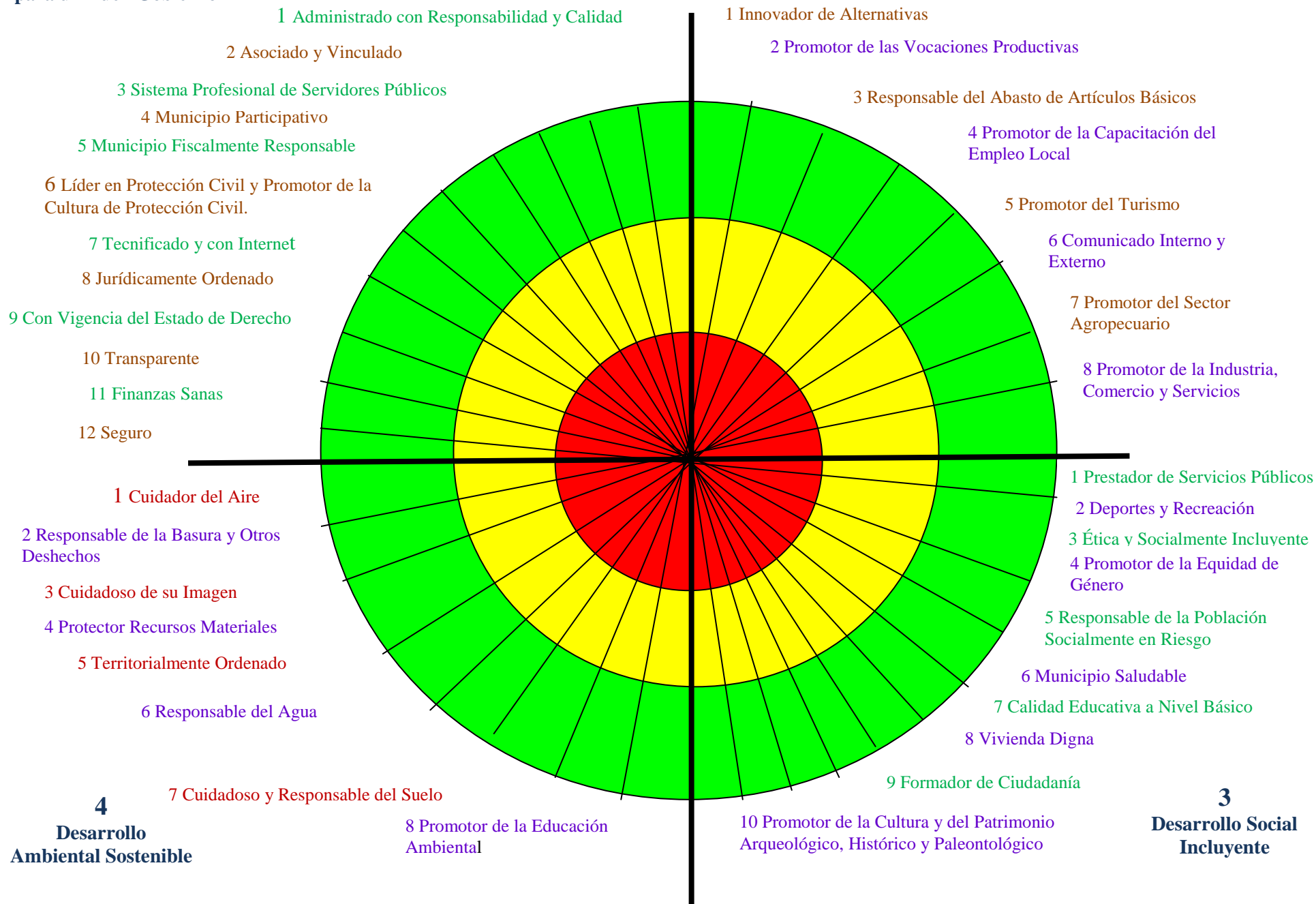
1. -Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
2. -Desarrollo Económico Sostenible
3. -Desarrollo Social Incluyente
4. -Desarrollo Ambiental Sustentable

Son 37 los indicadores que se elaboraron en diversas reuniones con académicos, representantes de las asociaciones municipales y funcionarios federales y locales, de tal forma que se obtuvo una primera herramienta de auto diagnóstico municipal. Posteriormente, en las sesiones celebradas entre representantes del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo del Estado de Nuevo León y de reconocidos académicos de varias facultades de la Universidad Autónoma de Nuevo León, se añadieron dos indicadores más: los que corresponden al "Municipio responsable del combate a la pobreza" (3.11) y al "Municipio promotor de la educación ambiental" (4.8).

Cuadro II.- AUTODIAGNOSTICO DESDE LO LOCAL
El Municipio con Calidad Aceptable (en 39 Indicadores)

1
Desarrollo Institucional
para un Buen Gobierno

2
Desarrollo Económico
Sostenible



Según nos muestra el **cuadro II**, para cada una de las 39 áreas de la política pública se seleccionó un indicador y una sola métrica. Estas métricas se constituyen en esquemas de medición para identificar lo que "no puede dejar de tener un municipio". Las métricas tienen tres niveles clasificados en orden ascendente por colores: "rojo", "amarillo" y "verde"⁵⁸, donde las categorías en cuestión se fundamentaron en la Agenda Local XXI de la Organización de las Naciones Unidas. El Programa 21 aborda los problemas de hoy y también trata de preparar al mundo para los desafíos del próximo siglo. Refleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente. Su ejecución con éxito incumbe, ante todo y sobre todo, a los gobiernos.

Las estrategias, planes, políticas y procesos nacionales son de capital importancia para conseguir esto. La cooperación internacional debe apoyar y complementar tales esfuerzos nacionales. En este contexto, el sistema de las Naciones Unidas tiene una función clave que desempeñar. Otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales tienen también que contribuir a ese esfuerzo. Asimismo se debe alentar la participación más amplia del público y la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos. Éste último se constituye en el mínimo indispensable y los dos primeros en situaciones por debajo del mínimo.

El objetivo del auto diagnóstico es que la autoridad municipal, de manera voluntaria, distinga la situación municipal en una de las tres métricas descritas para cada indicador. En caso de presentar indicadores "rojos", el municipio deberá tomar una decisión estratégica al seleccionar por lo menos tres áreas de mejora, y enfocarse en lograr avances específicos en esos rubros en el transcurso de un periodo predeterminado de tiempo, y pasar de "rojo" a "verde".

58 <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/capitulo1.htm>. Fecha de acceso: 18 de febrero de 2003.

En este marco, los municipios podrán auto diagnosticarse, al identificar y definir las áreas de política pública que resultan estratégicas para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Una vez identificadas las fortalezas y debilidades en los diferentes sectores del gobierno municipal y, contando con el compromiso de éste para llevar a cabo su proceso de mejora, se propone el diseño de “paquetes de herramientas” para apoyar el desarrollo institucional municipal y orientar los programas y acciones de las distintas secretarías y dependencias federales, a la satisfacción de los problemas identificados en la primera etapa bajo este esquema, los recursos federales destinados al desarrollo municipal, atienden las necesidades municipales y reclamos sociales, dentro de una estrategia articulada y transparente, además de que los gobiernos federal y estatales apoyen firmemente el proceso de mejora.

2.-Verificación.

La etapa de Verificación es realizada por una institución de educación superior. Lo cual le dará Legitimidad y aprobación de resultados por parte de los participantes.

Así pues, una vez realizado el auto diagnóstico, se presentará al municipio un catálogo de oferta de programas federales y estatales, con sus correspondientes reglas de operación y datos de responsables, para cada rubro susceptible de mejorar, que será del conocimiento de los municipios y de la ciudadanía. A su vez, las instancias relacionadas con el desarrollo municipal, implementan la operación de un programa o acción específica en los municipios, junto con la metodología de aplicación, a fin de facilitar a los ayuntamientos la obtención de determinados estándares de calidad.

De esta manera, se estará en posibilidades de avanzar en un proceso hacia la construcción de un Auténtico Federalismo democrático, que reconozca la diferencia y las capacidades de cada uno de los municipios, estableciendo un esquema coherente y responsable de distribución de recursos y competencias

bajo las normas de asimetría y gradualismo. Además, se fortalece la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, utilizando un mecanismo que privilegia la cooperación y la corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno.

3.-Mejora de áreas de oportunidad o “rojos”.

Esta etapa comprende:

Elaboración de un Programa de Fortalecimiento Municipal en el que se plantea acciones específicas, así como las dependencias responsables que habrán de ejecutarlas.

Aplicación de solución de “áreas rojas”.

Focalización de acciones para lograr un mayor impacto y posicionamiento ante los municipios y ciudadanos.

4.-Emisión de certificados “verdes”.

Esta etapa comprende:

– Entrega de certificados “verdes”.

El Consejo Nacional Desde lo Local emite los certificados por cada indicador en “verde” alcanzados.

La verificación en Desde lo Local.

Una vez cumplidas estas etapas se implementara el proceso de fortalecimiento municipal, el cual consiste en la verificación del auto diagnóstico y de los avances de los gobiernos municipales, lo cual se realizará por organismos de tercera parte. Es indispensable que la verificación se lleve a cabo por medio de una instancia ajena a los tres órdenes de gobierno, con el fin de garantizar la objetividad y neutralidad de esta tarea y de enfatizar que los objetivos de este programa son los de contribuir al desarrollo de los municipios, y el constituirse en una herramienta útil para dirigir e implementar los programas de los tres

órdenes de gobierno; no se trata de descalificar las tareas gubernamentales de ningún ayuntamiento.

La instancia verificadora analizará los auto diagnósticos municipales garantizando que los resultados de los mismos reflejan cabalmente la realidad municipal. Al concluir el periodo de “mejora” en los rubros seleccionados por los municipios, la instancia verificadora corroborará el cumplimiento de los compromisos, es decir, el avance del “rojo” a la situación de mínimo.

Es importante señalar que, al contar con los instrumentos y parámetros establecidos en las etapas anteriores, se podrá reconocer públicamente a un municipio como un "Municipio Seguro", "Municipio Saludable", "Municipio Incluyente", "Municipio cumplido", entre otros títulos que den a conocer que el gobierno municipal ha cumplido con su ciudadanía en determinado sector de la política pública.

¿Cómo llenar el auto diagnóstico municipal?

Cada municipio que decida incorporarse a la Agenda recibirá el formato de auto diagnóstico para que se ubique en los colores "rojo", "amarillo" o "verde", según corresponda, en los parámetros de medición que integran los 39 indicadores que incluye el cuestionario.

Se recomienda que el llenado del auto diagnóstico deba ser encabezado por cuatro responsables provenientes de áreas distintas del gobierno y la administración municipal. La situación ideal es aquella en la que participen miembros de la administración, el cabildo y la ciudadanía. Todos juntos deben de llegar a un consenso con respecto a las ubicaciones donde se colocará al municipio. Sin embargo, la situación de cada municipio puede hacer variar el método para contestar el auto diagnóstico. Por lo tanto, a continuación se presenta el método más apropiado, para todos los municipios, para realizar el llenado del auto diagnóstico:

Las preguntas del cuadrante uno, llamado "Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno", será contestado por el Secretario y Tesorero del Ayuntamiento, así como por algún miembro del cabildo, ya sea el síndico, o algún regidor que tenga que ver con el tema.

Los indicadores del cuadrante dos, denominado "Desarrollo Económico Sostenible", podrían ser respondidos por el encargado del desarrollo económico del municipio, y por los regidores miembros de comisiones relacionadas con el tema.

De la misma manera, las preguntas del cuadrante tres "Desarrollo Social Incluyente" podrían ser contestados por los funcionarios de la administración y gobierno municipal relacionados con el título del cuadrante.

Se sugiere que el apartado correspondiente al cuarto cuadrante, llamado "Desarrollo Ambiental Sustentable", sea respondido por los funcionarios de la administración y gobierno municipal relacionados con el tema.

Al finalizar el llenado, cada grupo de trabajo deberá nombrar un responsable, quien se encargará de enviar su auto diagnóstico al cabildo.

El cabildo seleccionará tres indicadores que se hayan ubicado en "rojo" como áreas de oportunidad para las cuales se establecerá el compromiso de mejorar en un periodo de tiempo determinado. Así también, enviará por escrito al gobierno estatal su aprobación para participar en la Agenda Desde lo Local, además de la decisión final sobre sus prioridades de mejora.

Los parámetros de medición tienen a su vez tres métricas, bajo el mismo concepto de "rojo", "amarillo" y "verde". Por lo tanto, a través de una traducción del parámetro en forma de pregunta se podrá ubicar al municipio en alguno de los tres colores.

Los encargados de llenar el auto diagnóstico deberán ubicarse en un solo color para cada uno de los indicadores. No podrá haber más de una respuesta para cada pregunta.

En cada indicador, encontrará una franja en azul oscuro donde se establece la "ubicación general", y en ese mismo renglón colocará una marca en el color que corresponda.

La ubicación general es la que determina la colocación del municipio para todo el indicador.

Las "ubicaciones particulares", que corresponden a las franjas en azul pálido, se refieren a los parámetros que utilizará la instancia verificadora para corroborar que el auto diagnóstico municipal se haya llevado a cabo con objetividad. Por lo tanto, se recomienda que antes de ubicar al municipio para cada indicador, se haga lo propio en la sección de parámetros del mismo.

Para que un municipio pueda auto diagnosticarse en el color "verde" para determinado indicador, todos los parámetros de medición de ese indicador, deberán estar en el mismo color. Con uno solo de los parámetros de medición que esté en amarillo, se considerará que todo el indicador está en amarillo, aun cuando el resto de los parámetros esté en verde.

De la misma forma, si uno solo de los parámetros está en "rojo", se considerará que todo el indicador se ubica en rojo, aun cuando el resto de los parámetros estén en colores distintos.

La Agenda Desde lo Local pretende que los municipios alcancen el mínimo en cada uno de los indicadores para crear condiciones de equidad entre los municipios mexicanos. Así pues, la metodología de la Agenda establece que todos los parámetros de medición constituyen elementos indispensables para que un municipio alcance el mínimo en cada indicador.

No obstante, es necesario apuntar que cuando se presente un caso donde la minoría de los parámetros de medición se encuentre por debajo del mínimo, el proceso de mejora y de logro del "verde" se facilitará. Asimismo, también se han marcado los documentos, evidencia en general, que los municipios deberán mostrar al momento de la verificación. La identificación de la evidencia se ha hecho para cada uno de los parámetros, de forma que el verificador, al momento de hacer la pregunta, podrá solicitar la documentación pertinente para corroborar la ubicación del municipio.

Cuando el municipio no presente la evidencia estipulada para el parámetro de medición, se le ubicará en el color siguiente en orden descendente, aun cuando se afirme que se está en condición de "verde". Sólo será suficiente la respuesta afirmativa del encuestado, cuando la evidencia del parámetro así lo marque.

Cuando la evidencia no corresponda exactamente con el tipo de documento que establece el manual de verificación, quedará al criterio del verificador su consideración de validez para la ubicación del municipio.

Al concluir la ubicación de los indicadores de los distintos cuadrantes, se deberá llenar la "hoja resumen" del mismo, que condensa los resultados generales de cada cuadrante. En la sección de la "hoja resumen" donde diga "ubicación total" se escribirá el número total de verdes, amarillos y rojos que se hayan obtenido en el cuadrante.

A su vez deberán llenarse los datos de los funcionarios que contestaron el cuestionario en la parte que corresponda.

De manera general, las principales áreas involucradas en el llenado del auto diagnóstico son las siguientes:

- Presidencia Municipal
- Comisión de Hacienda Municipal
- Secretaría del Ayuntamiento
- Turismo
- Desarrollo Agropecuario
- Desarrollo Urbano

- Tesorero
- Administración
- Protección Civil
- Contraloría
- Jurídico
- Obras Públicas
- DIF Municipal
- Desarrollo Social
- Desarrollo Ambiental
- Salud y Agua

Una vez llevada a cabo la etapa de auto diagnóstico, se integra un comité con las diversas instancias involucradas, con el fin de evaluar los resultados obtenidos al contrastar las respuestas obtenidas en el cuestionario para promover la elaboración de un Programa de Fortalecimiento Municipal en el que se plantean acciones específicas, así como las dependencias responsables que habrán de ejecutar acciones para la solución de “focos rojos” y con ello lograr un mayor impacto y posicionamiento ante los municipios y ciudadanos; con lo cual se podrán emitir los certificados “verdes” por cada indicador alcanzado.

- Acuerdo con la Instancia Verificadora.

El Gobierno del Estado establece un acuerdo con una Institución de educación superior, tecnológica o equivalente, reconocida en el Estado por su prestigio y capacidad para llevar a cabo la Verificación del Programa Agenda Desde lo Local, en donde determina el alcance de la verificación; y el calendario propuesto.

-Tipos de verificadores.

Para ser un verificador, el interesado aspirante se inscribirá en el curso de capacitación que impartirá el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en el cual se dará a conocer el procedimiento para llevar a cabo la verificación, así como resolver cualquier duda que pudiese existir y de esta manera homologar los criterios de verificación entre las diversas instancias verificadoras a nivel nacional.

Para el proceso de la verificación existirán dos tipos de verificadores:

- a) Titular (Investigadores o Profesores). Se encargará de hacer los juicios y análisis de la evidencia presentada, que en su momento decidirá sobre la ubicación de la verificación, y en su caso, sobre las modificaciones que sufra la ubicación del auto diagnóstico.

Características:

- a) Los candidatos a verificador deben poseer juicio analítico, mostrar habilidades de observación y de perseverancia.
- b) El verificador deberá ser capaz de:
 1. Obtener y evaluar evidencia objetiva, permaneciendo firme en sus conclusiones.
 2. Permanecer apegado al propósito de la verificación evitando favorecer o perjudicar a los municipios.
 3. Evaluar las evidencias y tener la capacidad para determinar si la ubicación del parámetro es rojo, amarillo o verde.
- b) De apoyo (Integrantes de la Instancia Verificadora). Realizarán las anotaciones y cálculos, además de llevar a cabo las demás acciones indicadas por el verificador titular.

-Grupo de Verificadores.

El Enlace de la Instancia Verificadora para el Programa Agenda Desde lo Local podrá proponer la conformación de equipos de verificadores, siempre encabezados por un Verificador Titular y auxiliado por un grupo de apoyo.

Dicho procedimiento deberá cumplir con los siguientes lineamientos:

-*Selección del Verificador Titular.* El Enlace de la Instancia Verificadora para el Programa Agenda Desde lo Local designará a los Verificadores Titulares. Dicha designación del Verificador Titular debe ser de acuerdo a su experiencia

académica. Un verificador acreditado podrá fungir como Verificador en cualquier Estado del país.

-Reconocimientos a los verificadores. El Consejo Nacional Desde lo Local emitirá un reconocimiento a cada uno de los verificadores titulares y de apoyo por haber cumplido con la capacitación para verificadores y uno más por los trabajos realizados durante las verificaciones.

-Planeación de la Verificación. La planeación de la verificación es realizada conjuntamente con el Coordinador de la Agenda en el Gobierno del Estado y el Enlace de la instancia verificadora. En el programa de Verificación se establecen las instancias responsables, así como el calendario para llevar a cabo las verificaciones en los municipios de la entidad.

-Notificación. El Coordinador General del Programa en el Gobierno del Estado es responsable de coordinar la notificación, a todos y cada uno de los municipios que participan en la implementación de la Agenda Desde lo Local, con el fin de que tengan recopiladas las evidencias obtenidas en el cuestionario de auto diagnóstico.

-Desarrollo de la verificación. En común acuerdo, el funcionario (Federal, Estatal, Municipal o Verificador Titular) efectuará la presentación y objetivos de la verificación al Alcalde y a los representantes de las áreas del Gobierno Municipal con el fin de explicar la mecánica general de la verificación. De igual manera, se realizará la presentación de los verificadores titulares y de apoyo con el fin de que los funcionarios municipales conozcan al equipo verificador. El verificador titular establecerá la mecánica de verificación para cada una de las áreas de la administración pública municipal, determinando los horarios establecidos.

-Indicadores.

La evaluación de cada indicador responde directamente a la medición de los parámetros que lo componen, misma que se representa en tres niveles expresados en los tres colores de un semáforo:

Verde: Logros aceptables de Calidad Local.

Amarillo: Prácticas Municipales debajo de lo aceptable.

Rojo: Prácticas Municipales inaceptables.

Para que un Indicador pueda considerarse como acción de calidad local implementada por el Gobierno Municipal, ningún parámetro que lo componga deberá presentar situación roja o amarilla.

-Parámetros.

Cada indicador tiene un conjunto de parámetros representados en estos tres niveles de desempeño y logro que son un conjunto articulado de condiciones que transitan de lo aceptable, susceptible de mejora y lo inaceptable.

Se evalúa con una metodología de gestión de procesos y evaluación de resultados que desglosa cada indicador en parámetros, éstos son clasificados en un grupo de cuatro funciones estratégicas. Cada función estratégica se clasifica en cinco posibles objetos de evaluación y éstos se analizan bajo cinco posibles enfoques o perspectivas de evaluación.

Cada uno de estos enfoques de evaluación se expresan en forma de preguntas guías estandarizadas tanto para la instancia que se autoevalúa, como para la instancia verificadora. De esta manera, la pregunta guía orienta el dialogo entre evaluador y evaluado.

En síntesis, la implementación del programa Desde lo Local conlleva una serie de evaluaciones para conocer el grado de desarrollo y vulnerabilidad de los municipios que se interesan en participar; así como implementar los mecanismos que se consideren necesarios para corregir sus deficiencias a través de la participación de todos los entes de gobierno y la sociedad. Es de destacar que una vez cumplidos todos los requisitos, el municipio se verá beneficiado con el manejo de sus indicadores que le mostrará a detalle su

grado de efectividad y desarrollo, así como una ministración de recursos más fluida para el cumplimiento de sus metas y objetivos trazados.

Una vez analizada la situación que priva en México sobre el uso de los indicadores para medir el nivel de cumplimiento y grado de impacto de su desarrollo institucional, se presentan los que utiliza el Instituto Federal de Acceso a la Información para tener una idea de los requisitos mínimos con que se debe contar en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.

Cuadro III.- Indicadores aplicados en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental⁵⁹.

Nivel	Resumen narrativo	Nombre	Método de calculo	Frecuencia de medición	Meta 2009	Meta alcanzada
Fin	Contribuir a garantizar la transparencia mediante el acceso a la información pública gubernamental	Índice de transparencia	$IT=0.4(100-\text{Informacion recibida})+0.2(\text{solicitudes de acceso a la información})+0.2(\text{Recursos de Revisión})+0.1(\text{consultas al POT})+0.1(\text{Verificaciones a los sistemas de datos personales})$	Anual		
Propósito	Contribuir a que las peticiones de información de los ciudadanos sean atendidas.	Porcentaje de inconformidad es del solicitante con la información recibida	$IIR=(\text{recursos de revisión interpuestos/solicitudes de información})100$	Trimestral		
		Porcentaje de eficacia en la atención a las solicitudes de información	$SA=(\text{solicitudes atendidas/solicitudes ingresadas})100$	Trimestral		
Componente	Seguimiento al cumplimiento de las resoluciones del pleno.	Porcentaje de resolución de recursos de revisión y seguimiento al cumplimiento de resoluciones de recursos de	$RR=0.5(\text{Recursos Resueltos/ Recursos Interpuestos X 100}) + 0.5(\text{resoluciones de recursos con instrucción cumplida/Recursos resueltos con instrucción notificada X100})$	Anual		

59 <http://www.ifai.org.mx/informaciondeintereses/indicadores>

Nivel	Resumen narrativo	Nombre	Método de calculo	Frecuencia de medición	Meta 2009	Meta alcanzada
		revisión.				
	Consultas realizadas por los ciudadanos al Portal de Obligaciones de Transparencia	Porcentaje de cumplimiento del número de consultas al portal de obligaciones de transparencia respecto al número de consultas programadas	$CPT = \frac{\text{suma de consultas al POT acumuladas al trimestre}}{\text{numero acumulado de consultas programadas al trimestre}} \times 100$.	Trimestral		
	Los ciudadanos gozarán de la protección de datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la APE.	Porcentaje de verificaciones a sistemas de datos personales realizadas para la emisión de recomendaciones en la materia	$VSDP = \frac{\text{verificaciones realizadas}}{\text{Verificaciones Programadas}} \times 100$	Anual		
	Medir el cumplimiento de los programas que se llevan a cabo para fortalecer a los Órganos Garantes de acceso a la información en beneficio de la ciudadanía.	Fortalecimiento a órganos garantes de acceso a la información	$(0.2(\text{Convenios celebrados/Convenios programados}) + 0.3(\text{encuentros celebrados/encuentros programados}) + 0.3(\text{INFOMEX implementados/INFOMEX propuestos}) + 0.2(\text{asesorías legales realizadas/asesorías legales programadas})) \times 100$	trimestral		
	Difusión entre los servidores públicos y los particulares de los beneficios del manejo público de la información y brindar asesoría sobre el uso y funcionamiento de la LTAIPEQROO	Dar eficiencia en la promoción del derecho de acceso a la información	$APA = 0.6(APAPA) + 0.4(APASP)$	Anual		

4.3. Situación actual en Quintana Roo

En lo que respecta a la aplicación de indicadores de gestión en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo este es nulo, debido a que no presenta ningún tipo de medición de la operatividad, y más que nada del impacto que tiene en las decisiones de la sociedad. Sin embargo, el Gobierno del Estado en sus diversas instancias, tiene establecido indicadores en el impacto hacia lo sociedad con respecto su quehacer y desempeño. Es por ello que se debe considerar la instrumentación de diversos mecanismos de medición en el ámbito de transparencia.

4.4. Propuesta de Indicadores mínimos en Quintana Roo.

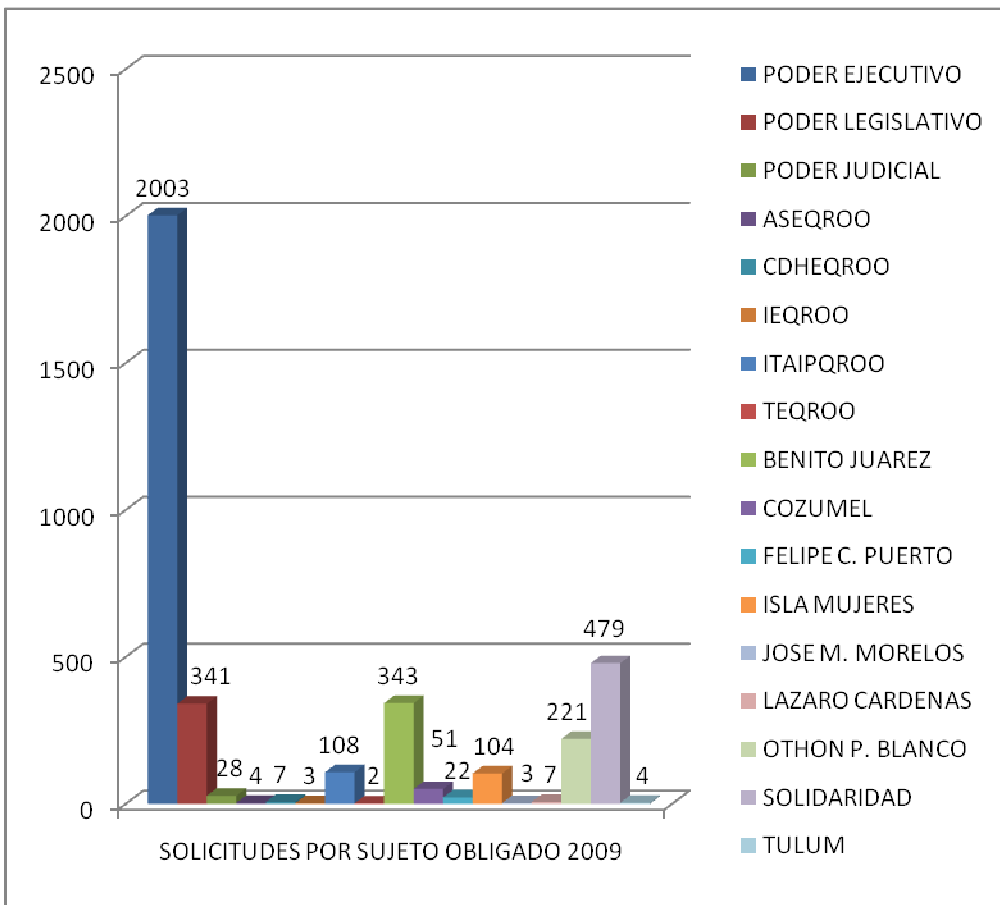
Una vez analizados los diversos indicadores aplicados en las instancias de Gobierno, considero necesario la elaboración de los siguientes indicadores como instrumentos de medición del quehacer institucional.

Nombre Indicador	Objetivo	Formula	Periodicidad
Índice de Transparencia	Dar a conocer el impacto que tiene en la sociedad la transparencia.	$IT=(NS/NH)X100$ Número de solicitudes Número de Habitantes	Semestral
Índice de Gasto	Dar a conocer el gasto asignado y su ejercicio	$IG=(PA/PE)X100$ Presupuesto Autorizado Presupuesto Ejercido	Mensual
Índice de cumplimiento a solicitudes de información	Mostrar el grado de cumplimiento a las solicitudes de información.	$SR=(NSA/SR)X100$ Número de Solicitudes Solicitudes Atendidas	Mensual
Respuesta a Solicitudes de Información	Valorar el tiempo de respuesta a una solicitud de información.	$TR=(PDR/NSO)$ Promedio días de Respuesta Numero de sujetos Obligados	Mensual
Atención de Recursos de Revisión	Valorar el número de solicitudes de revisión con su respuesta en tiempo.	$ARR=(NRRR/NSI)x100$ Num. De Resp. a Rec. de Revisión. Num. De Solic. de Información.	Mensual
Índice de Prorrogas Solicitadas	Conocer las veces que los sujetos obligados solicitan prorroga.	$IPS=(NPS/NSI)X100$ Numero de Prorrogas Solicitadas Número de Solicitudes de Información	Bimestral
Índice de Solicitudes Redireccionadas	Identificar el porcentaje de solicitudes que son canalizadas al sujeto correspondiente.	$ISR=(NSR/NSI)X100$ Número de Solicitudes Redireccionadas. Número de Solicitudes de Información	Bimestral
Índice de Solicitudes Denegadas	Conocer las solicitudes a las que no se le dio respuesta	$ISD=(NSD/NSI)X100$ Número de solicitudes Denegadas Número de Solicitudes de Información	Mensual
índice de solicitudes desechadas	Determinar el porcentaje de solicitudes desechadas	$ISDs=(SD/NSI)X100$ Número de solicitudes Desechadas Número de Solicitudes de Información	Mensual

Indicador 1 - Promedio de solicitudes de información en el Estado de Quintana Roo.

Objetivo del indicador: Determinar el promedio de solicitudes para conocer el grado de conocimiento de la población para exigir su derecho de acceso a la información.

Interpretación: A un mayor valor, es señal de que exige su derecho el ciudadano



Cuadro 4.1.-Índice de Transparencia.

Fuente: Elaboración propia

$$IT = (NS/NH)$$

Número de solicitudes= 3,730

Número de Habitantes= 1´135,309

$$IT = (3,730/1´135,309) \times 100$$

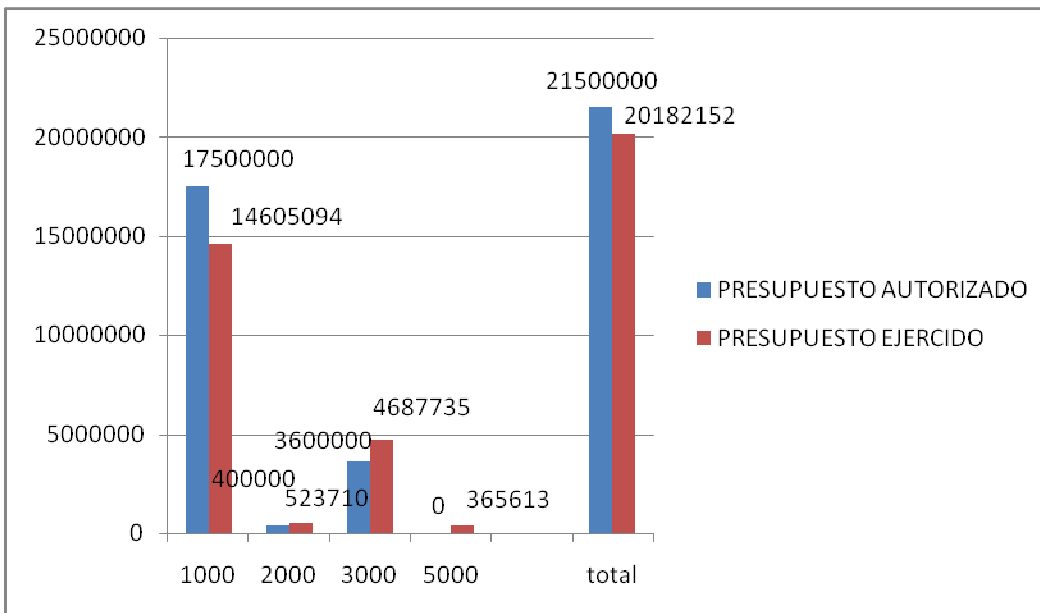
$$IT = 0.329 \%$$

Índice de Transparencia, nos muestra que solo el 0.329% de la población estatal es la que ejerce su derecho de acceso a la información.

Indicador 2–Comparativo de aplicación de presupuesto ejercido contra el presupuesto autorizado.

Objetivo del indicador: Determinar el ejercicio del gasto en relación con el presupuesto autorizado.

Interpretación: A una mayor igualdad, mejor el ejercicio del gasto.



Cuadro 4.2.- Comparativo entre el presupuesto ejercido y el autorizado.
Fuente: Elaboración propia

$$IG = (PE/PA) \times 100$$

Presupuesto Autorizado= 21'500,000.00

Presupuesto Ejercido= 20'182,152.00

$$IG = (20'182,152/21'500,000) \times 100$$

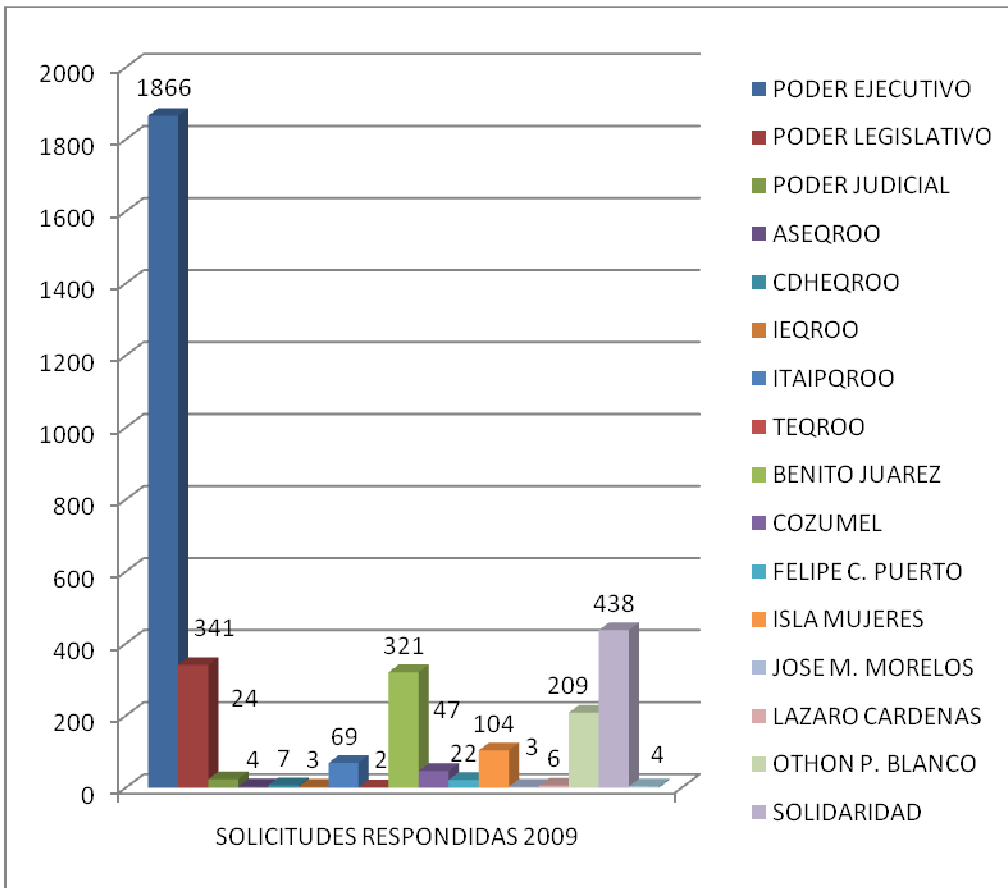
$$IG = 93.87\%$$

Este nos muestra que del total del presupuesto autorizado y ministrado el 93.87% se aplicó en el gasto, teniendo una economía del 6.13%.

Indicador 3 - Promedio de respuesta a solicitudes de información en el Estado de Quintana Roo.

Objetivo del indicador: Determinar el promedio de días que se utilizan para dar respuesta a las solicitudes de información de la población al exigir su derecho de acceso a la información.

Interpretación: A menor número de días de respuesta, mayor atención a las solicitudes de información.



Cuadro 4.3.- Número de solicitudes respondidas por sujeto obligado.
Fuente: Elaboración propia

$$SR = (NSA/SR) \times 100$$

Número de Solicitudes= 3,730

Solicitudes Atendidas= 3,470

$$SR = (3,470/3,730) \times 100$$

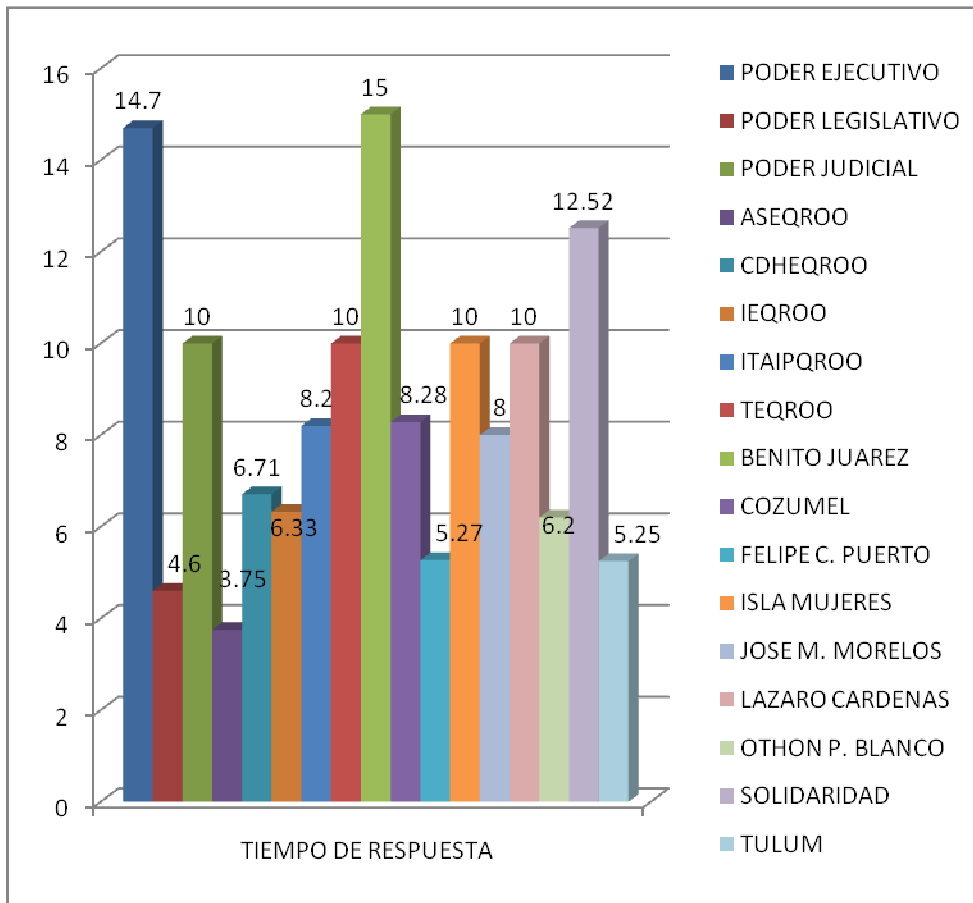
SR= 93.03 %

Este indicador nos refleja que se está cumpliendo en un 93.03 %.

Indicador 4 - Promedio de días para dar respuesta a solicitudes de información en el Estado de Quintana Roo.

Objetivo del indicador: Determinar el promedio de días que utilizaron los sujetos obligados al dar respuesta a las solicitudes de información de la población al exigir su derecho de acceso a la información.

Interpretación: A menor número de días de respuesta, mayor atención a las solicitudes de información.



Cuadro 4.4.- Promedio de días para responder una solicitud por sujeto obligado.
Fuente: Elaboración propia

$$PTR = (PDR / NSO)$$

Promedio días de Respuesta= 144.81

Número Sujetos Obligados= 19

$$PTR = 144.81 / 19$$

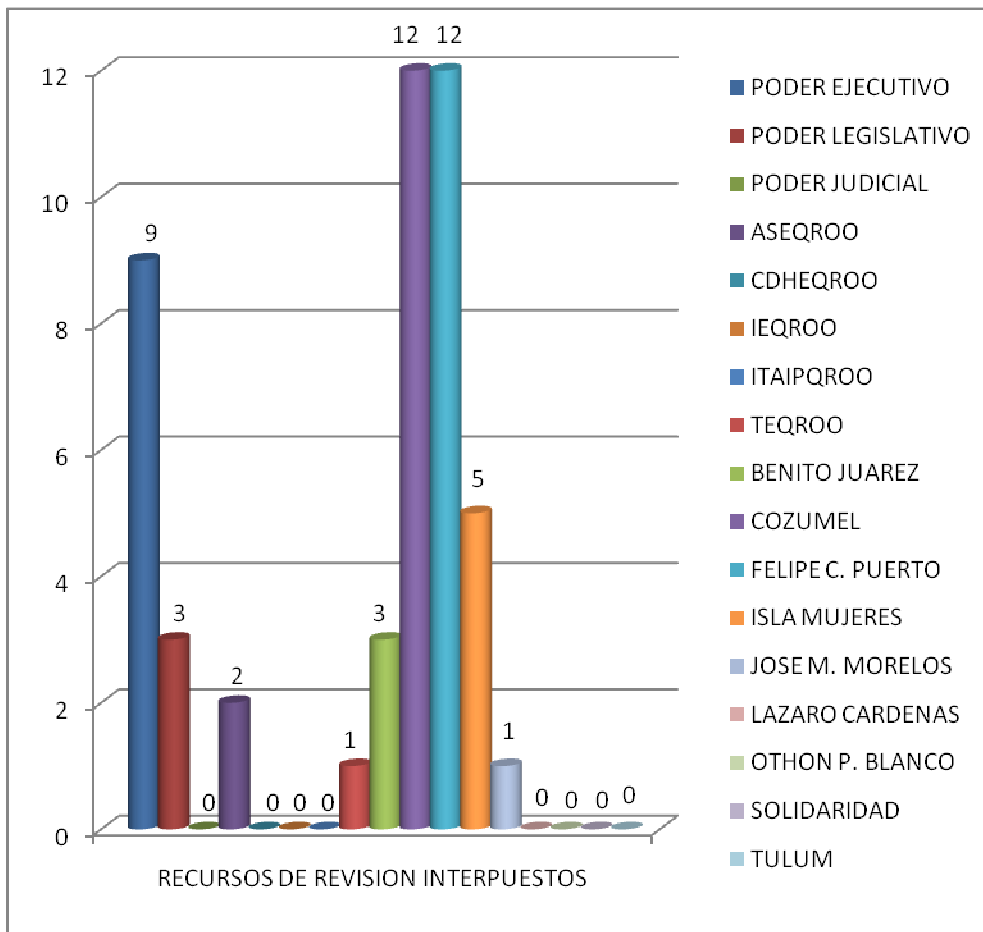
$$PTR = 7.62$$

Este indicador nos muestra que en promedio los sujetos obligados se tardan 7.62 días en darle respuesta a las solicitudes de información.

Indicador 5 - Promedio de solicitudes de recursos de revisión en el Estado de Quintana Roo.

Objetivo del indicador: Determinar el promedio de solicitudes de recursos de revisión y conocer el grado de satisfacción de la población al exigir su derecho de acceso a la información.

Interpretación: A menor grado mayor satisfacción del ciudadano.



Cuadro 4.5.- Número de solicitudes recursos respondidas por sujeto obligado.
Fuente: Elaboración propia

$$ARR = (NRRR/NSI) \times 100$$

Núm. de Respuestas a Recursos de Revisión= 48.

Núm. de Solicitudes de Información= 3,730

$$ARR = (48/3730) \times 100$$

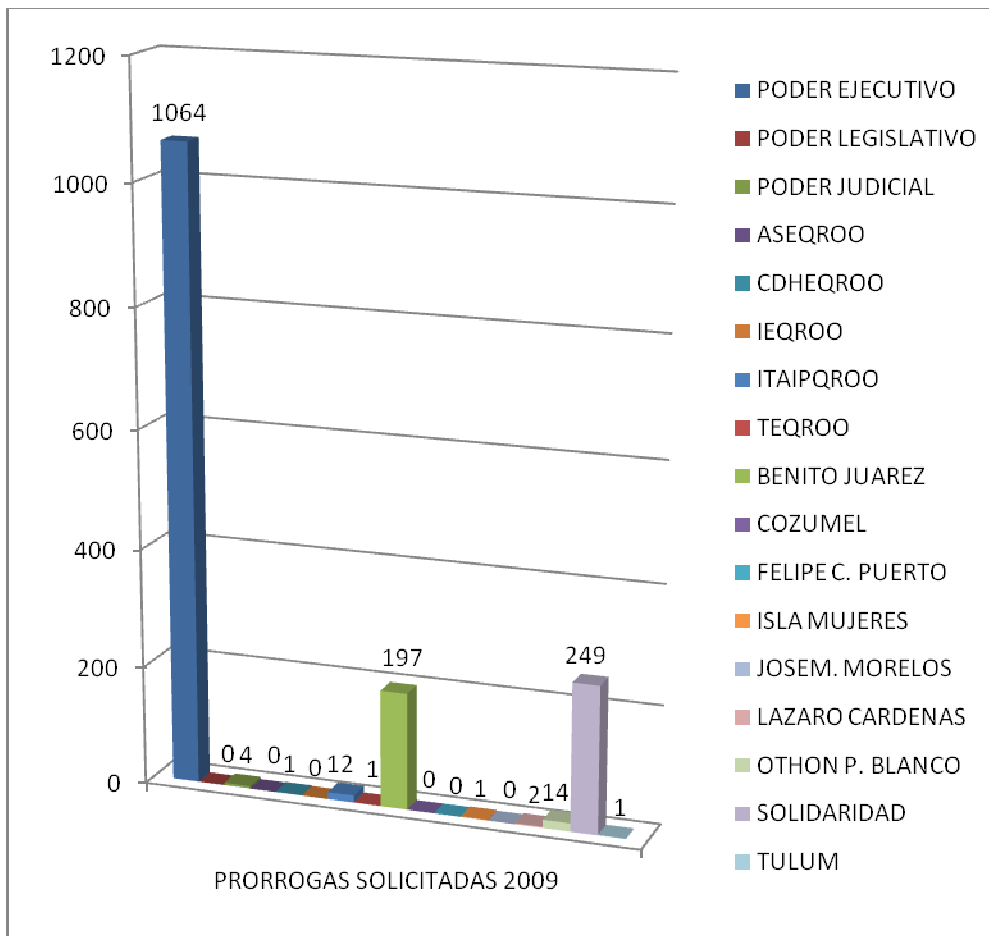
ARR= 1.29%

Esto nos muestra que solo el 1.29% de la población no queda satisfecha con la respuesta que se le da y hace uso del recurso de revisión

Indicador 6 - Promedio de solicitudes de prórrogas en el Estado de Quintana Roo.

Objetivo del indicador: Determinar el promedio de solicitudes de prórrogas que solicitan los sujetos obligados derivadas de las solicitudes de información que hace la población.

Interpretación: A menor grado mayor satisfacción del ciudadano.



Cuadro 4.6.- Número de prórrogas solicitadas por sujeto obligado.
Fuente: Elaboración propia

$$IPS = (NPS/NSI) \times 100$$

Número de Prórrogas Solicitadas= 1,546

Número de Solicitudes de Información

$$IPS = (1546/3730) \times 100$$

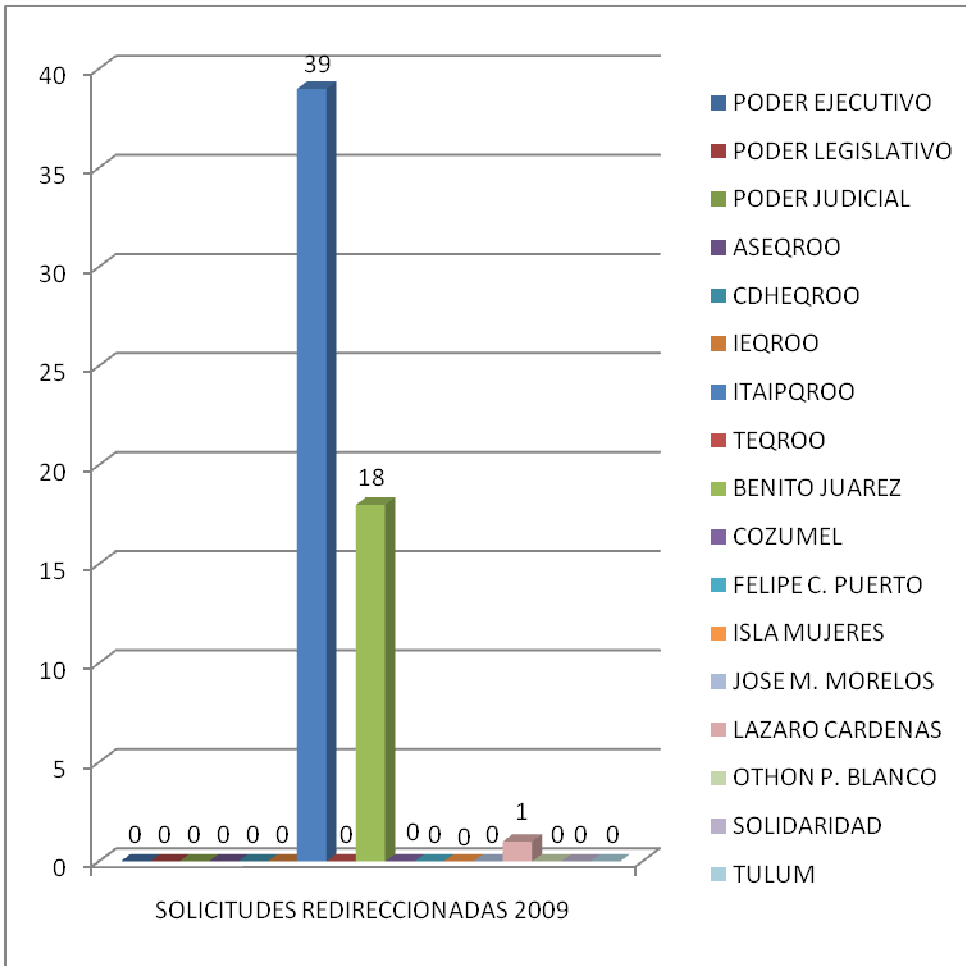
IPS= 41.45%

Esto nos muestra que el 41.47% de las solicitudes recibidas no fueron contestadas en los diez primeros días que establece la Ley, lo cual considero es un porcentaje muy alto (cerca de la mitad), pudiendo decir que todavía falta hacer conciencia sobre la importancia de brindar oportunamente la información que solicita la población.

Indicador 7 - Promedio de solicitudes redireccionadas (turnadas a un sujeto cuando le corresponde a otro) en el Estado de Quintana Roo.

Objetivo del indicador: Determinar el promedio de solicitudes redireccionadas que emiten los sujetos obligados derivadas de las solicitudes de información que hace la población.

Interpretación: A menor grado de redirección, mayor conocimiento del ciudadano hacia dónde dirigir sus solicitudes.



Cuadro 4.7.- Número de solicitudes redireccionadas por sujeto obligado.
Fuente: Elaboración propia

$$ISR = (NSR/NSI) \times 100$$

Número de Solicitudes Redireccionadas.

Número de Solicitudes de Información

$$ISR = (58/3730) \times 100$$

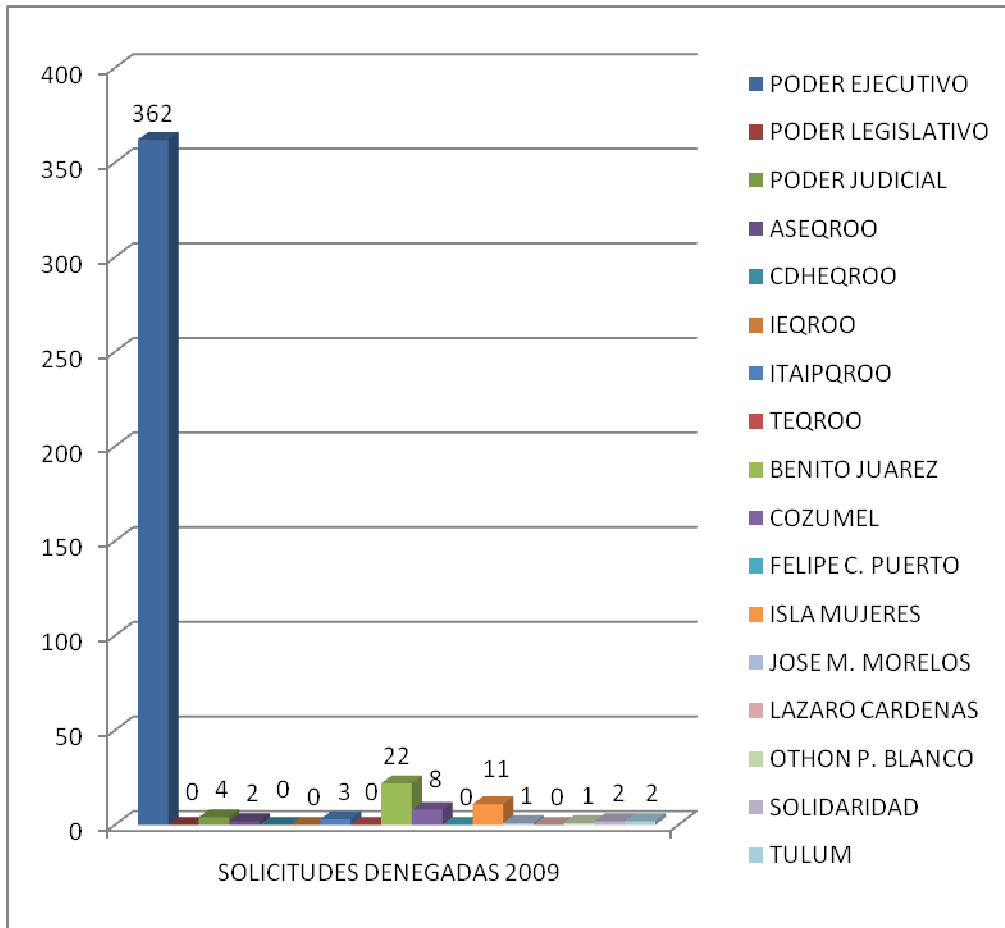
$$ISR = 1.55 \%$$

Esto nos muestra que solo el 1.55% de las solicitudes de información no corresponden al sujeto obligado que fue requerido, lo que indica que la población sabe dirigir sus peticiones.

Indicador 8 - Promedio de solicitudes denegadas en el Estado de Quintana Roo.

Objetivo del indicador: Determinar el promedio de solicitudes denegadas por los Sujetos Obligados derivadas de las solicitudes de información que hace la población.

Interpretación: A menor índice mayor satisfacción del ciudadano.



Cuadro 4.8.- Número de solicitudes denegados por sujeto obligado.
Fuente: Elaboración propia

$$ISD = (NSD/NSI) \times 100$$

Número de solicitudes Denegadas

Número de Solicitudes de Información

$$ISD = (418/3730) \times 100$$

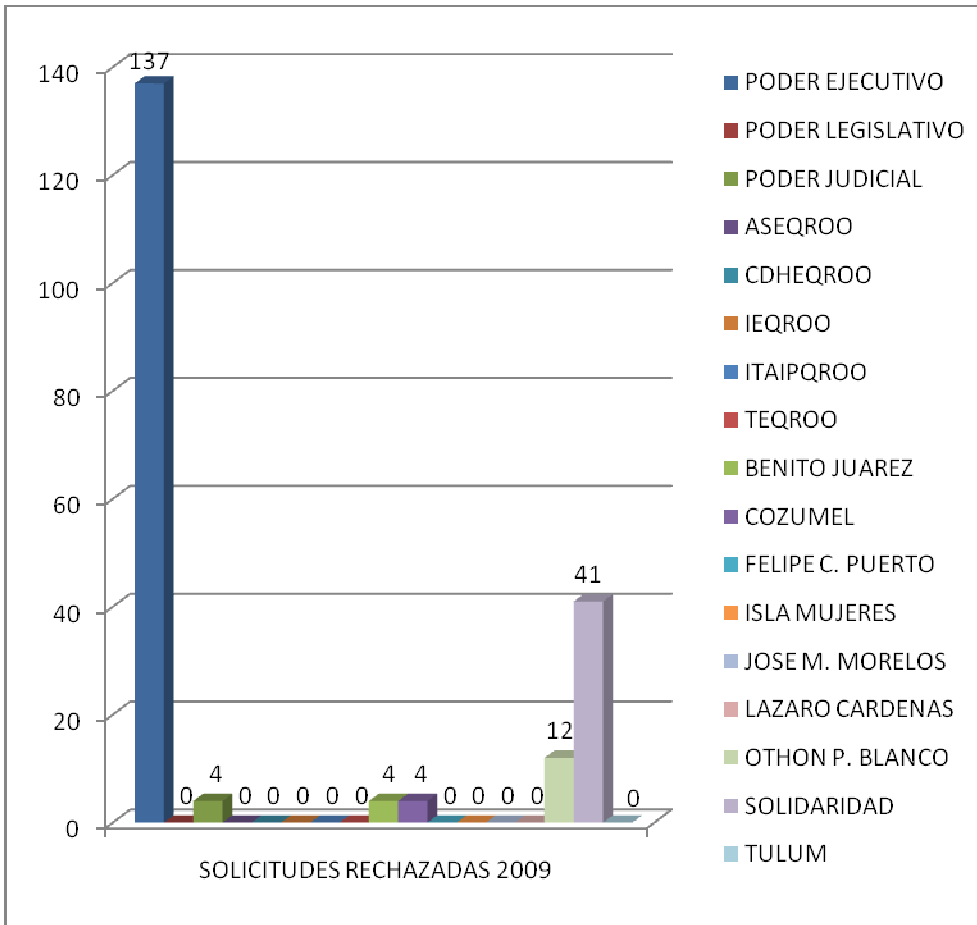
$$ISD = 11.21 \%$$

Esto nos muestra que en sólo el 11.21 % de las solicitudes recibidas no se entregó la información requerida al aplicar alguna de las causales que se lo impidieron en términos de la Ley.

Indicador 9 - Promedio de solicitudes de desechadas en el Estado de Quintana Roo.

Objetivo del indicador: Determinar el promedio de solicitudes desechadas por los sujetos obligados derivadas de las solicitudes de información que hace la población.

Interpretación: A menor grado mayor satisfacción del ciudadano.



Cuadro 4.9.- Número de solicitudes desechadas por sujeto obligado.
Fuente: Elaboración propia

$$ISDs = (SD/NSI) \times 100$$

Número de solicitudes Desechadas

Número de Solicitudes de Información

$$ISDs = (202/3730) \times 100$$

$$ISDs = 5.42\%$$

Esto nos muestra que solo el 5.42% de las solicitudes de la población no son respondidas debido a que no reúnen los requisitos establecidos por la Ley o por ser ofensivas.

5. Conclusiones

Para tener un buen desempeño operativo y financiero es de vital importancia contar con herramientas que permitan valorar el actuar gubernamental.

Los indicadores son instrumentos que permiten evaluar cada uno de los procesos en el que se desarrollan cada una de las actividades y operaciones que lleva a cabo el instrumento burocrático gubernamental. Es por ello que considero imprescindible su aplicación en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.

Para la implementación de los indicadores es necesario contar con la información generada oportunamente.

Corregir la marcha operacional en el caso que los indicadores nos presenten un panorama negativo o insatisfactorio.

Identificar los puntos neurálgicos y estratégicos para implementar su medición a través de indicadores.

Establecerlos sistemas de control de gestión internos donde queden definidos las responsabilidades en toda la organización por el cumplimiento de las metas, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.

El hecho de que se presenten pocas solicitudes por recursos de revisión por falta de entrega de información, es reflejo de que los medios utilizados para la promoción del derecho de acceso a la información de la ciudadanía ha permeado y los sujetos obligados han cumplido satisfactoriamente con su cometido.

Asignar los recursos necesarios al fin primordial del Instituto.

Tener un mayor acercamiento con la sociedad, coadyuvando una mejor coordinación con los sujetos obligados.

Se deberá procurar una respuesta inmediata a las solicitudes de información cuando se cuente con la documentación correspondiente y no esperar el plazo que establece la Ley.

Desarrollar los objetivos, planes e indicadores de seguimiento.

Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidos las responsabilidades en toda la organización por el cumplimiento de las metas, así como también los procesos de retroalimentación para las tomas de decisiones, muy importantes en la gestión de los proyectos.

Determinación de los incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño establecidos (gestión por resultados).

Bibliografía

1. GRIJELMO, Álex. *La seducción de las palabras*, sexta edición, Editorial Taurus, España, 2001.
2. Marvan Laborde María. Primer Informe de Actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información 2003-2004, mayo 2004.
3. Ley del Instituto Federal de Acceso a la Información, México 2003.
4. Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, págs. 16 a la 19; en su segunda reforma de 2008. 4 Edición.
5. Macías Richard Carlos, *Transparentar para creer: rendición de cuentas y ejercicio de la ciudadanía en el Quintana Roo de hoy*. Primer Ideario, primera edición, ITAIP septiembre 2005.
6. M. Ackerman John y E. Sandoval Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, IFAI julio 2008.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
8. Reyes Heróles, Federico. *Cincuenta preguntas a los candidatos*, México, FCE, 1994. pp.40 y 55.
9. Poder Ejecutivo Federal, Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, 1º de septiembre de 1995. México, Presidencia de la República, Tomo 1, p.142
10. Aguayo Quezada, Sergio, "*Revolución en el presupuesto*", en Revista Memoria No. 119, enero de 1999.

11. Ugalde, Luis Carlos. *“El debate sobre la corrupción en México”*. Ponencia, presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
12. Primer informe 2004-2005 del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.
13. Fontaine Ernesto, *“Evaluación Social de Proyectos”*. 1999.
14. Rodríguez Valencia Joaquín, *“Administración con enfoque estratégico”*. 2000.
15. Del Sol Patricio, *“Evaluación de decisiones estratégicas”*. 1999.

Abreviaturas

1. LTAIPQROO: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.
2. LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
3. SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.
5. SFP: Secretaría de la Función Pública.
6. IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información.
7. ONG´s: Organismos No Gubernamentales.
8. PND: Plan Nacional de Desarrollo.
9. PRI: Partido Revolucionario Institucional.

- 10.PAN: Partido Acción Nacional.
- 11.SECODAM: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 12.ACEM: Asociación de Corresponsales Extranjeros en México.
- 13.CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- 14.EFQM: Fundación Europea para la Gestión de la Calidad.
- 15.AMMAC: Asociación Municipal de México, A.C.
- 16.ICMA: Asociación de Administración de Ciudades y Condados.
- 17.SIMED: Sistema de Medición del Desempeño.
- 18.CCT: Cantidad, Calidad y Tiempo.
- 19.EML: Enfoque del Marco Lógico.
- 20.MML: Metodología del Marco Lógico.
- 21.MPP: Matriz de Planificación de Proyectos.
- 22.LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- 23.SED: Sistema de Evaluación de Indicadores.
- 24.CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.
- 25.MIR: Matrices de Indicadores de Resultados.
- 26.ASF: Auditoría Superior de la Federación.
- 27.PEC: Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

28.SEGOB: Secretaría de Gobernación.

29.INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.

Páginas de internet

1. Gudiño Pelayo José de Jesús, *Transparencia y democracia: límites y excesos*, mayo2004.www.scjn.gob.mx/ministrogudiño/documents/articulos/transparencia_democracia.pdf.
2. www.wikipedia.org/wiki/información.
3. Palabras del titular de la ASF en la XII Asamblea General Ordinaria de la ASOFIS. [/www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG270409.pdf](http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG270409.pdf)
4. Texto basado en: *Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos*. Alianza Cívica, México, D.F., 1996.
5. Hofbauer Helena, *“El análisis de presupuestos públicos: Una herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas”*. En <http://www.revistaprobidad.info/009/art04.html>.
6. Doyle Kate, analista y directora del Proyecto México, archivo de Seguridad Nacional, kadoyle@gwu.edu.
7. Bittar Jorge, *“Si lo podemos medir... lo podemos controlar: Los indicadores de desempeño en el diseño de los proyectos de desarrollo”* en Contribuciones a la Economía, noviembre 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>.
8. Diario Oficial de la Federación, *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. 30 de marzo de 2007; SHCP, *Sistema de Evaluación del Desempeño presentado a la Cámara de Diputados*, marzo de 2007; SHCP, SFP, Coneval, Programa Anual de *Evaluación 2007, 2008, 2009*.

9. Las Reglas de Operación fueron solicitadas por primera vez en el PEF 1998, a petición de la SHCP; desde 2002 existía el *ACUERDO por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002.*

10. Subsecretaría de Egresos, SHCP, *Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, diciembre de 2008.

11. SHCP, *Exposición de Motivos del Proyecto de PEF 2009.*

12. SHCP, SFP, Coneval, *Programa Anual de Evaluación 2009*, 19 de diciembre de 2008.

13. Indicadores de Seguimiento y Evaluación de programas del Ámbito Rural incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 Investigadora Responsable: Gabriela Rangel Faz, Marzo de 2009, DEPPR/NT/005/09.

14. <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/capitulo1.htm>. Fecha de acceso: 18 de febrero de 2003.

15. <http://www.ifai.org.mx/informacióndeinterés/indicadores>.