



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

---

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**“INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA  
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN  
EL MUNICIPIO DE TEXCOCO (2009-2012)”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA  
MIRIAM INÉS LÓPEZ PINEDA**

**DIRECTOR  
DR. EN U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ**

**REVISORES  
Dr. en U. ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ  
L. en C. P. y A.P. OSCAR GALÁN VIANA**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, MAYO DE 2016.**

Texcoco México a 18 de abril de 2016


M. en C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE  
SUB DIRECTORA ACADÉMICA DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO  
PRESENTE

AT'N L. L. en D. MARCO RODRIGO LÓPEZ GONZÁLES  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO (2009-2012) que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta el sustentante LÓPEZ PINEDA MIRIAM INÉS con número de cuenta 0721105 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de digitalización del trabajo.

ATENTAMENTE

  
\_\_\_\_\_  
Dr. en U. ENRIQUE MORENO SANCHEZ  
REVISOR

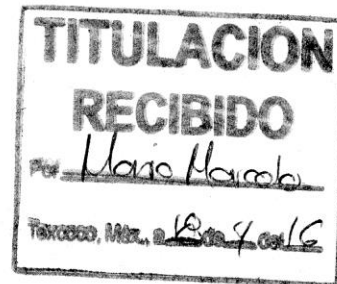
  
\_\_\_\_\_  
L. en C.P. Y A.P. OSCAR GALÁN VIANA  
REVISOR

  
\_\_\_\_\_  
Dr. en U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ  
DIRECTOR

c.c.p. LÓPEZ PINEDA MIRIAM INÉS

c.c.p. Dr. en U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ

c.c.p. I. en D. MARCO RODRIGO LÓPEZ GONZÁLES



## DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

### A MI MADRE

Desde que tengo memoria, te has dedicado a sacarnos adelante como has podido, con o sin apoyo, siempre poniéndonos en primer lugar, defendiéndonos de todo y contra todos. Algo que me hace admirarte mucho.

Me inculcaste muchos valores como apoyar a la gente igual que tú lo hiciste con nosotras mismas, me ayudaste cuando necesite de una amiga, de una confidente o de una cómplice que supiera las palabras exactas para hacer que volviera a seguir adelante.

Me levantaste cuando creí que ya no podía continuar por todas las decepciones que la vida a puesto en mi camino y a pesar del tiempo sigues a mi lado, como un ángel que protege a las personas frágiles de aquellos que buscan apagar las ganas de vivir.

Gracias te doy mamita linda pues por tu forma de exigir, de apoyarme y de enseñarme a seguir siempre adelante, eh logrado una meta más en mi camino pues a diferencia de otras esta es una para toda la vida.

Tengo el lujo de contar con tu presencia en mi vida, y le pido a DIOS que me otorgue la gracia de dejarte a mi lado por mucho tiempo pues nadie más que tú puede ser mi principal fuerza de voluntad.

## A MI HERMANA

Te recuerdo como una niña frágil que quería proteger de todo y contra todo, te recuerdo como una de mis amigas que después de pelear siempre terminábamos riendo. En nuestra vida hubo cosas que no le deseo a nadie, pero que gracias a ellas nos hicimos más fuertes, y como familia nos unieron más.

Una cosa que admiro de ti es que aunque la tormenta esta siempre muy oscura, sonrías y dices pronto saldrá el sol. Te admiro porque al igual que mama estas sacando adelante a una criatura que es amada y bendecida por todos.

Doy gracias a dios porque después de una niñez triste la vida nos ha rodeado de cosas buenas, nos ha dado la gracia de tener una familia que aparte de llevar la misma sangre llevamos los mismos ideales y lo mejor es que entre nosotras nos apoyamos y tratamos de salir siempre a delante aún en contra de nosotras mismas.

Por eso me encanta tenerte como hermana, me encanta tu forma de ser y sobre todo me encanta que siempre que te necesito estas allí para escucharme. Gracias por ser mi hermanita linda y también por hacerme tía de un niño tan lindo y querido por todos.

Cúidalo mucho y sabes que siempre contaras con mi apoyo, sé que será un niño de bien porque tiene a una mama que también será su amiga.

## A DANIEL

Cuando te conocí no imagine que algún día formarías parte de mi vida. Empezamos siendo amigos, nos reíamos de cualquier tontería pero la vida fue acomodando las cosas para que esa hermosa amistad se volviera algo más.

Siempre te eh dicho que me encanta la forma en que comenzó nuestra relación, me fascina que no te das por vencido y que luchas por lo que quieres, admiro tu fuerza de voluntad pues ella me hace querer ser mejor cada día para hacerte tan feliz como tú a mí.

A veces me pongo a pensar que sería de mí si no te hubiera encontrado y entonces apareces tú, siempre con una sonrisa en los labios que me llena de tranquilidad porque hoy sé que gracias a ti mi vida nunca será la misma; tú me haces muy feliz.

No sé qué es lo que pase mañana o si nuestro destino sea estar juntos de hoy en adelante, solo sé que hoy por hoy, quiero estar a tu lado, que quiero hacerte lo más feliz posible para que el día de mañana, si estoy a tu lado aparte de ser pareja, seamos los mejores amigos del mundo.

Gracias a ti hoy estoy alcanzando una meta más, pero no sola sino con una persona increíblemente especial y que me ha llenado de una inmensa tranquilidad. Con solo mirar tus ojos sé que todo se puede lograr o que lo malo va a cambiar.

## AGRADECIMIENTOS

### A MI DIRECTOR

Le agradezco la paciencia que me otorgo durante los años que me llevo terminar esta tesis pues sin su apoyo y sobre todo sin sus ánimos quizá no habría terminado esta tesis ya que durante el proceso existieron muchas complicaciones pues como le dije alguna vez, el deporte era lo que me mantenía en pie, dispuesta a no darme por vencida y sobre todo con la meta de terminar este trabajo y poder presentarlo para así poder obtener mi título tan anhelado y al final se pudo lograr la culminación de éste.

### A MIS REVISORES

Primero y sobre todo al profesor Antonio Inoue Cervantes ya que fue uno de los que me inspiro a terminar la carrera y luego este trabajo de investigación, aunque para ello me haya llevado mucho más del tiempo que tenía pensado.

Pues recuerdo que a veces en algunas clases hablo de cierta manera para hacernos entender, que a pesar de los contratiempos que se presentaran en la vida, una persona decidida buscaba la forma de lograr sus metas sin importar el tiempo que para ello nos tomara.

Al profesor Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, pues aunque no tuve mucho trato con él durante la licenciatura, las pocas materias que tuve la oportunidad de que nos compartiera un poco de su conocimiento fueron de gran ayuda para esta

investigación.

No solo como profesor, sino como ser humano, ya que el también sin querer me animo a seguir con esta investigación cuando ya estaba a punto de dejarla sin continuación.

Por último a mis nuevos revisores los profesores: Dr. en U. Enrique Moreno Sánchez y el L. en C. P. y A.P. Oscar Galán Viana ya que me dieron la oportunidad de contar con ellos para la culminación y presentación de esta tesis, pues cuando me fueron asignados ya tenía gran parte de esta tesis pero ellos me fueron orientando para pulirla un poco más para así, poder por fin presentarla.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I: INSTITUCIONES, NGP Y TRANSPARENCIA .....	5
1.1.- Las instituciones .....	6
1.2.- Cambio institucional e institucionalización.....	11
1.3 Nueva Gerencia Pública .....	16
1.4.- Transparencia.....	21
CAPÍTULO II: TRANSPARENCIA EN MÉXICO .....	28
2.1 Avances y experiencias a nivel internacional.....	29
2.1.1 Europa.....	30
2.1.2 América Latina .....	33
2.2.- Antecedentes institucionales .....	37
2.3.- Institucionalización a nivel federal. ....	47
2.3.1.- Periodo de Vicente Fox.....	48
2.4.- Instituciones en el Estado.....	58
2.4.1.- Obligatoriedad Institucional.....	63
CAPÍTULO III: TRANSPARENCIA EN TEXCOCO. ....	70
3.1. Diagnóstico socio demográfico. ....	70
3.2.- Antecedentes y Cambio.....	80
3.3.- Método de Trabajo .....	82
3.4- Institucionalización en el ayuntamiento .....	83



3.5 Los obstáculos y complejidades .....	91
3.6.- Resultados de institucionalización .....	93
CONCLUSIONES.....	98
FUENTES DE REFERENCIA CONSULTADAS.....	103
ANEXOS .....	112
1) Cuadro 10 Tabla de Municipios del Estado de México.....	112
2) ENTREVISTAS.....	113
Entrevista 1: Contralor.....	113
Entrevista 2: Lic. Elizabeth Sánchez Galván.....	117
ENTREVISTA 3: Lic. Jenny Mariely Méndez Velázquez Auxiliar del Departamento de Transparencia Municipio de Texcoco (2009-2012).....	123
ENTREVISTA 4: Lic. Elizabeth Sánchez Galván Jefa del Departamento de Transparencia Municipio de Texcoco (2009-2012). Segunda Parte. .	124
ENTREVISTA 5: Lic. Graciela Islas Hernández Auxiliar del Departamento de Transparencia Municipio de Texcoco (2009-2012). .....	125

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Regiones del estado de México .....	71
Mapa 2. Ubicación de municipios aledaños .....	72

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2011 .....	36
Cuadro 2. NOMBRE Y AÑO DE LEYES DEL ESTADOS DE MÉXICO .....	59
Cuadro 3. Características de población 1980-2009. ....	73
Cuadro 4. Localidades urbanas año 2005.....	74
Cuadro 5. Nivel académico de población .....	75
Cuadro 6. Población de Asistencia Escolar.....	76
Cuadro 7. Población Económicamente Activa, año 2000.....	77
Cuadro 8. ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO DE TEXCOCO 2009- 2011 .....	86
Cuadro 9. ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE AYUNTAMIENTO 2009- 2012. ....	87
Cuadro 10. DIAGRAMA DE FLUJO SOLICITUD DE INFORMACIÓN.....	87
Cuadro 11. DIAGRAMA DE FLUJO RESPUESTAS .....	88
Cuadro 12. DIAGRAMA DE FLUJO OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN.....	89
Cuadro 13. DIAGRAMA DE FLUJO PROCEDIMIENTOS INTERNOS .....	90
Cuadro 14. Tabla de control de solicitudes 2012 .....	92

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se enfoca en el estudio de la Institucionalización de la Unidad de Transparencia y el Acceso a la Información en el Municipio de Texcoco. La razón que dio inicio a este estudio fue principalmente la de difundir conocimiento, además de crear conciencia ciudadana para hacerse partícipes en los asuntos públicos haciendo un hecho, el derecho de petición que se tiene en México y por ende, en los municipios.

La influencia internacional provocó la llegada a México de un modelo Gerencial en los asuntos del gobierno. Hecho que comenzó a manifestarse a principios de los 70`s en el gobierno de Luis Echeverría, formalmente tiene vigencia desde 1982 y los cambios continuaron en los sexenios siguientes (Guerrero, 2004: 215-217).

Esta exploración basa su estudio en la pregunta siguiente: ¿Cómo se institucionalizó, qué avances ha tenido y cuáles han sido los resultados desde la institucionalización de la Unidad de la Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Municipio de Texcoco 2009-2012? La información recabada se utilizará para dar cuenta de cómo ha sido el proceso de adaptación a cambios como Transparencia y Rendición de Cuentas. Además de señalar los ajustes en la norma y procesos de contexto social y personal.

La transparencia en México, ha sido un tema con severas complicaciones ya que desde su implementación en 2002 se han llevado a cabo varios intentos para su completa institucionalización dentro de los diferentes sistemas de gobierno. Sin embargo su principal enemigo ha sido el grado de corrupción tan alto, identificado en el país a través de los años. Una de sus funciones es otorgar información a ciudadanos en el momento solicitado, sin embargo, se debe identificar el tipo de información, si es confidencial, clasificada o de alguna otra índole y principalmente si se fundamenta en el artículo 6º constitucional.

El sistema de gobierno en México ha sufrido diferentes cambios a través de su historia, mismos que han influenciado a gobiernos locales como el

Estado de México y Texcoco. El objetivo primordial de la investigación es describir el proceso de institucionalización de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en el Municipio de Texcoco 2009-2012, para examinar su estructura y señalar los posibles avances generados.

Es necesario saber cuáles han sido los avances logrados desde el intento de institucionalizar una unidad de transparencia en el municipio de Texcoco. Aunque en el país la transparencia llegó desde el año de 2002, fue hasta 2009 que se adecuó un espacio específicamente para esta unidad en el municipio, por ello no se han podido adoptar las exigencias de esta en todos los sistemas gubernamentales.

Uno de los principales problemas y el más complicado es el alto nivel de corrupción generado en el país. Por causa de la corrupción el H. Ayuntamiento no había podido adoptar una oficina de transparencia que se dedicara a este quehacer político. Por otro lado los mismos funcionarios no permitían la institucionalización de esta unidad pues anteriormente realizaban actividades sin dar cuenta de ellas, física, moral y sobre todo económicamente.

En cuanto se comience a erradicar de a poco la corrupción; no solo en el sistema gubernamental sino en todas las actividades del país, se podrá hablar de un avance pues es precisamente la corrupción el principal obstáculo para un avance estable, en el tema de la transparencia dentro y fuera de los sistemas gubernamentales, tanto nacionales como internacionales.

En esta investigación el supuesto del que se parte para comprobar o falsar es el siguiente:

La institucionalización de la Unidad de Transparencia en el Ayuntamiento de Texcoco del periodo 2009-2012 es un proceso que comenzó en un escenario de cambios políticos y administrativos a nivel Estatal. Los avances generados por el intento de transparentar su quehacer apuntan a institucionalizar una Unidad, realizar la clasificación pertinente y tener al alcance de los ciudadanos formatos para el acceso a la información, los resultados se ven limitados a respuestas básicas, mismos que no permiten hablar de transparencia, haciendo que su principio se vea quebrantado.

Para demostrar o negar el supuesto sugerido, el trabajo se realizará con el apoyo de dos teorías, la primera es la Teoría de la Nueva Gerencia Pública (NGP), y la segunda teoría es el Nuevo Institucionalismo. La primera sirve como fundamento para estudiar a la Transparencia en la Información Pública y la Rendición de Cuentas. La segunda sugiere el estudio y análisis de las Instituciones, el Cambio Institucional y la Institucionalización. Ambas teorías son la base analítica de éste trabajo para dar cuenta de cómo se ha venido dando el proceso de adaptación en el ejercicio de la Transparencia.

En la experiencia internacional se consideran a países como Nueva Zelanda, Finlandia, Dinamarca, Suecia y Singapur, donde el nivel de corrupción es mínimo, lo que ha permitido el desarrollo que actualmente tienen. Además son estos países, los primeros en adoptar un gobierno transparente con facilidades de otorgar información de datos gubernamentales a la población, con instituciones bien establecidas a las que México pretende alinearse gracias a la oleada de cambios que trae la NGP (<http://www.transparencia.org.es>).

Esta investigación pretende señalar las cualidades que generaron el desarrollo en México y los cambios más sobresalientes que tiene su Administración Pública. La NGP como modelo administrativo tiene parámetros como Transparencia y Rendición de Cuentas que en el país aún siguen en un proceso de institucionalización y adaptación de las normas formales e informales compuestas por un contexto social vanguardista típico de países extranjeros primermundistas.

De modo particular el primer capítulo trata sobre las Instituciones, el cambio institucional y la NGP como modelo. También de las técnicas utilizadas como: investigación documental, ((fuentes primarias, Sampieri, 1991: 27), textos científicos, artículos especializados y libros de autores reconocidos) y técnicas de campo para fundamentar la investigación. Éstas técnicas son sólo de consulta bibliográfica.

En el segundo capítulo se hablará de la práctica de Transparencia a nivel Nacional, de experiencias internacionales en países de Europa y América Latina y su influencia en México. Además del cambio en las instituciones mexicanas, la institucionalización de la Transparencia a través de los diferentes

sexenios como el de Vicente Fox y Felipe Calderón.

Para conocer esto, se necesita de la consulta de fuentes primarias, documentos científicos, libros y artículos se requerirá de fuentes secundarias, que son documentos donde se comentan brevemente los artículos y libros, generalmente en inglés (Sampieri, 1991: 27). Además de fuentes terciarias, es decir, revistas científicas y periódicos para precisar datos y momentos específicos con acontecimientos relevantes para la investigación.

Ya para el capítulo tres, se ahondará sobre el caso particular de Texcoco, acerca de su estructura socio-demográfico, antecedentes de la Unidad de Transparencia, su institucionalización y resultados generados a partir de la inclusión de ésta. Las técnicas que se precisarán son de acopio de información como, consulta de documentos oficiales: Gaceta de Gobierno, Plan de Desarrollo Municipal, Archivo Municipal y Archivo de la Unidad de Transparencia.

Al igual que se utilizarán técnicas de investigación de campo, las cuales serán técnicas cuantitativas (Sampieri, 2003:20), considerando información estadística que facilite la Unidad de Transparencia u otro órgano de Acceso a la Información. Además de las técnicas de campo para las cuales se realizarán entrevistas a informantes clave que fungieron en la administración pasada y presente. Dichos funcionarios tienen los cargos de Presidente Municipal, Secretario de Ayuntamiento, Regidor que a cargo de la Unidad de Transparencia y el Jefe de la Unidad.

## **CAPÍTULO I: INSTITUCIONES, NGP Y TRANSPARENCIA**

Durante el procedimiento de esta investigación se retoman los aspectos centrales de Nueva Gerencia Pública (NGP) y su discusión en torno a los conceptos de institución y transparencia. Este sistema neo-gerencial en el ámbito público puede verse desde dos perspectivas: una como herramienta de análisis y otra como un modelo. En última instancia se analizará la forma en que se ha dado la transparencia dentro del sistema de gobierno. De las instituciones se busca conocer el cambio institucional para pasar a una institucionalización de las organizaciones.

LA NGP se volvió un modelo globalizado con enfoque teórico que influyó a países subdesarrollados, con necesidades que surgían dentro de cada sistema de gobierno y que después de ser muy útiles para la reorganización del sistema de gobierno, ahora parecían escasas. Así se crearon nuevos parámetros como la transparencia y la Rendición de Cuentas. Hechos que al principio causaron revuelo entre los funcionarios públicos ya que con las nuevas tendencias se enfrentarían al escrutinio público (Vilchis cit. pos. Guerrero: 2003,21).

El estudio de instituciones experimentó un renacimiento en las Ciencias Sociales, dando paso a un cambio que poco a poco generó un Nuevo Institucionalismo, enfoque teórico que apareció durante los últimos 20 años. Éste enfoque permitió un estudio más a fondo sobre las instituciones, abriendo paso a la adopción de nuevos sistemas. Ya no solo importaba la institución como empresa, ahora el individuo cobraba importancia y comenzó a tomar decisiones, sobre funciones dentro de instituciones públicas y privadas (Vilchis cit. pos. Guerrero: 2003,21).

El acceso a la información y la Rendición de Cuentas llevan un procedimiento que está normado y regulado por la ley de transparencia y representa una garantía para los ciudadanos, bajo la cual busca conocer la correcta aplicación de los recursos, así como la adecuada gestión y el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

## 1.1.- Las instituciones

El viejo institucionalismo o institucionalismo clásico es una teoría que concebía las instituciones como un sistema formal de reglas que organizan y regulan el poder. Dichas instituciones deben ser examinadas bajo criterios normativos y de consistencia lógica, para garantizar su correcta construcción y aplicación. El orden institucional era considerado como el factor fundamental del que dependía el desarrollo óptimo de la democracia (Monsalve y Sottoli s/a: 17).

El viejo Institucionalismo es una visión jurídica del actuar, por medio del cual se regían organizaciones e instituciones. Al ver que seguía el mismo patrón a través del tiempo, se consideró al individuo como parte fundamental de las mismas. Se ayuda del Conductismo y la Teoría de la Elección Racional. La primera se refiere a las ideas que se combinan en estímulo-respuesta, basadas en sensación y reflexión, pues los conductistas argumentaban que para entender la política y explicar los resultados, los análisis no debían ser enfocados con relación a los atributos formales de las instituciones gubernamentales (Sánchez, 2009: 69).

La segunda propuesta; la teoría de la elección racional en relación con la administración pública, representa una faceta respecto al trabajo [...] que tiene las implicaciones más radicales para la teoría de la disciplina. Esta vertiente surgió a principios de 1970 y describe el proceso de toma de decisiones en las organizaciones. “El conductismo y la elección racional son dos transformaciones que constituyen el telón de fondo, con el cual nació el nuevo institucionalismo en el contexto de las Ciencias Sociales” (Sánchez, 2009: 69).

El estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las Ciencias Sociales. Para algunos sectores, es una reacción contra la revolución conductual de décadas anteriores, que interpreto a las conductas económica y política, como consecuencia de la elección individual. En este modelo las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por el contrario, toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que flotan en sus instancias decisorias (Sánchez, 2009: 70).

A pesar de los avances de estas teorías, las instituciones seguían con reglas muy rígidas por lo que se inició una nueva investigación, donde las reglas



fueran más flexibles, entonces surge el Nuevo Institucionalismo. Enfoque que apareció de los modelos racionales que prestan poca atención e importancia al contexto en que se desenvuelven los agentes, es decir los modelos están libres de fricción (Vergara, cit. pos. Sánchez, 2009: 70).

Los primeros defensores del Nuevo Institucionalismo, especialmente James March y Johan Olsen, quienes dieron nombre al movimiento (1984), hicieron declaraciones positivas acerca de lo que creían que la teoría política empírica debía ser (March y Olsen, 1997, 33). Reemplazaría las cinco principales características de la ciencia política por una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis en las Ciencias Sociales (cit. pos. Sánchez 2009:70).

La transición del viejo al nuevo institucionalismo, no se pudo dar sin que comenzara a generalizarse flexibilidad dentro de las leyes que integraban a las instituciones. Con el paso del tiempo se vio la necesidad de crear una elasticidad para otorgar más posibilidades de crecimiento. Fue entonces que se sentaron las bases para la reforma de la institución y así nació un Nuevo Institucionalismo. James March y Johan Olsen defensores de esta corriente, estudian las Instituciones, el cambio institucional y la institucionalización.

El concepto de institución se perfila como un instrumento necesario de trabajo, toda vez que a partir de ella las Ciencias Sociales han intentado dar cuenta de procesos que a través de la ley y de sus desarrollos particulares en normas regulan las formas de articulación de la vida social. Aparece como una cadena de mediciones destinadas a asegurar la satisfacción de necesidades relativas a la reducción de tensiones y el desgaste de la vida colectiva (Vergara, cit. pos. Sánchez, 2009:06).

Esta concepción en un principio fue de gran ayuda ya que se utilizó para mejorar la organización, dentro de las responsabilidades laborales. Se da como la continuación del mejoramiento a las necesidades sociales y el desarrollo de la humanidad. También sirvió como control de la sociedad, pues sus normas reglamentaban a toda institución aunque estas fueran distintas. Las instituciones son normas de conducta en una sociedad, y *“un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico”* (Cavadias, 2001: 14).

Las instituciones son creadas para alcanzar objetivos que benefician a la sociedad. Sin embargo, establecen un ambiente propio e intentan legitimar sus acciones. Las instituciones obedecen a sus propias reglas tomando en cuenta la

historia con la que fueron surgiendo, sin poder salirse de su contexto social, político, económico y cultural (Cavadias, 2001: 14).

Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana, para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones y los códigos de conducta, así como también las reglas formales (Constituciones, leyes, derechos de propiedad) (North, cit. pos. Bour, s/a: 01).

Las instituciones; entes creados por el hombre para llevar un control de la vida colectiva, están compuestas por dos vertientes: la primera se refiere a las costumbres que se han ido generando a través del tiempo en la vida humana; la segunda son las leyes a las que se deben apegar para salvaguardar los actos ciudadanos y las acciones que toma el sistema político en busca de una estabilidad social (North, cit. pos. Bour, s/a: 01).

Las instituciones crean sus propios entornos mediante el modo en que interpretan un mundo confuso y actúan en él. En un nivel instrumental sencillo, las instituciones políticas y los individuos que las componen, necesitan comunicar a sus observadores que las decisiones que toman son legítimas. La legitimidad se establece demostrando que las acciones alcanzan objetivos apropiados o que se han tomado de manera adecuada (March, s/a: 102-105).

Las instituciones aportan conocimiento de acuerdo a su experiencia. Dependen de la manera en que los individuos las observan. Actúan bajo normas elaboradas por ellas mismas, para demostrar que cada acción emprendida se apega a la ley en busca de un beneficio colectivo. Toda acción emprendida busca la aprobación ciudadana, su reconocimiento y apoyo para poder seguir aportando ideas que permitan un mejor desarrollo (March, s/a: 102-105).

Las instituciones representan un mecanismo de orden por la vía de su mantenimiento (momento instituido) o por la vía de su transformación (momento instituyente). Desde la perspectiva institucional, el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas en la sociedad (Vergara, cit. pos. Sánchez, 2009:9).

Los momentos de una institución son: el instituido que esta susceptible al estudio y el instituyente, cuyas concepciones se mueven en torno al constante cambio en distintas dimensiones. En estas fases por las cuales pasa toda institución, lo que importa es la manera en que se llegan a formar acuerdos para

alcanzar sus propios objetivos, que beneficien a la comunidad que la rodea, así como también a la misma institución (Vergara, cit. pos. Sánchez, 2009:9).

Para entender a las instituciones se deben considerar tres puntos en la elaboración del significado de las instituciones políticas. La primera es el modo en que los individuos pertenecientes a ésta, llegan a atribuir significado y valor tanto en su pasado como en su futuro. La segunda es aquella en que el proceso de comprensión del mundo se constituye, en determinadas condiciones en una de sus leyes. La tercera es la manera en que la interpretación no tan solo es un instrumento de otros procesos como la toma de decisiones sino una preocupación central por derecho propio (March, s/a: 92).

Una institución nace y crece con la cultura de sus creadores, se estructura por sus objetivos impuestos y las metas que debe alcanzar en determinado tiempo. Cada institución sigue su camino por mucho tiempo, con reglas impuestas sin necesidad de que se reforme alguna. La manera en que la sociedad las comprende, depende de su desempeño. Muchas veces perciben de manera equivocada sus acciones y es cuando entran en conflicto, pues lo que buscan es su aceptación y no su censura (March, s/a: 92).

La comprensión de los hechos y su valor están vinculados a la previa comprensión, así como la de los demás y a los lazos sociales de amistad y confianza [...] Las instituciones políticas organizan estas interacciones con objeto de dar forma a las interpretaciones y preferencias. Para la interpretación del significado de institución se consideran seis supuestos. 1) Los individuos ven lo que debe ver. 2) A los individuos les gusta lo que debe gustarles. 3) Los individuos ven en política lo que ellos esperan ver. 4) A los individuos les gusta lo que esperan que les guste. 5) Los individuos ven en política lo que esperaron ver. 6) A los individuos les gusta lo que esperaron les gustaría (March, s/a: 96).

La forma en que la sociedad entiende a las instituciones, muchas veces depende su desenvolvimiento, en su papel de empresas públicas o empresas privadas, ante las dificultades que se les presentan y la forma en que las superan. De esta forma van generando confianza en el medio ambiente que las rodea (March, s/a: 96).

Las predicciones que se pueden hacer dependen del sutil detalle de las maneras en que una institución organiza el contacto y la experiencia. En realidad las instituciones crean en parte sus propios entornos, razón por la cual resultan significativas las complicaciones resultantes [...] March considera que [...] existe la posibilidad de que una institución poderosa dependa de su capacidad para fijar su propio entorno y en

consecuencia resulte inepto para enfrentarse a un mundo sobre el que no tiene control arbitrario (Weick, Barley y Engwall Cit. Pos. March, s/a: 100-101-102).

Cualquier pronóstico que se pueda hacer acerca de una institución, depende en gran medida de la experiencia que ésta tenga y del vínculo que adquiere con la sociedad. La vida de una institución depende de la capacidad para generar su propio contexto. A su vez el entorno mismo es quien alimenta a las instituciones y generan las vías para su desarrollo o desvanecimiento ya que la institución sola no puede sobrevivir.

Necesita de incentivos que la obliguen a retroalimentarse y crear nuevas formas de adaptación al mundo que las rodea. Las insuficiencias que se dan con la superación de otros entornos y que son quienes exigen sus cambios paulatinos, a veces pueden coaptar el avance de sus propias metas y de la adaptación dentro de la sociedad (Weick, Barley y Engwall Cit. Pos. March, s/a: 100-101-102).

Existen componentes rituales, simbólicos y afirmativos de las decisiones que son aspectos importantes del modo en que las instituciones, desarrollan la cultura y visión comunes, que se constituyen en mecanismos primarios para la acción, control e innovación de efectivos. Por muchos conceptos los resultados sustantivos se pueden considerar como los adornos de una vida de interpretación. Aportando una vida de estructura de rutinas, funciones, formas y reglas, las instituciones políticas organizan un proceso político potencialmente desordenado (March, s/a: 104-105).

Con lo anterior se puede determinar que una institución se forma de conceptos internos y externos. En los conceptos internos se encuentran las normas regidas por cada organización, los reglamentos que amparan cada acción tomada y las metas impuestas por ellas, buscando siempre la superación para la organización y para aquellos que trabajan en ella (March, s/a: 104-105).

Y los conceptos externos, como la sociedad quien se convierte en el indicador más importante dentro de un proyecto. Pues de algún modo también es un valuator que está al pendiente de las decisiones tomadas dentro de cada organización y es ella al final a quien se busca satisfacer con cada decisión tomada dentro del gobierno (March, s/a: 104-105).

La forma en que se busca atender a la sociedad y los medios que se

utilizan al tratar de cumplir dichas metas, se basan en las necesidades ciudadanas. Mismas que cada día se vuelven más exigentes, pero que de igual manera son metas que les permiten buscar una forma más óptima de otorgar sus servicios. Al final es el gobierno quien decide si la institución, cumplió con los estatutos impuestos al principio, por medio del trato recibido de parte de la sociedad, así como de la superación otorgada con cada acción.

Se podría no estar de acuerdo con la ideología y buscar un marco interpretativo distinto; pero por las más razonables medidas, las consecuencias simbólicas de la toma de decisiones políticas son importantes. El carácter de las instituciones políticas, en tanto que sistemas de reglas y estructuras de significado enmarca la exposición del cambio institucional y el papel de las mismas en la democracia (March, s/a: 109).

En un principio no se tomó a la institución como un organismo que podría evolucionar, sino como una entidad que se tenía que respetar. Sus bases eran; estabilidad en el momento que se regían por reglas rígidas, sin vías de un nuevo desarrollo. Esta rigidez permitió observar que hacía falta un desarrollo en sus bases, una nueva reivindicación de las reglas que la administraban.

Fue entonces que comenzó a pensarse en la necesidad de “nuevas reglas, nuevos parámetros que marcaran sus principios y de esta forma comenzó una nueva faceta, entraron en la divergencia de la necesidad de un cambio para bien de todas las instituciones” donde su adaptación a los nuevos sistema se dieran de una manera más fácil, permitiendo que el hombre se integrara a la institución como uno mismo y no como parte de las mismas instituciones (March, s/a: 109).

## **1.2.- Cambio institucional e institucionalización**

Las instituciones se concentraban en reglas y normas que servían para un mejor funcionamiento, pero no permitía la integración del hombre como agente que pudiera cambiar dichas normas. Por ello se dio el cambio que facilitó un nuevo institucionalismo donde el hombre pudiera opinar y que tanto hombre como institución alcanzaran una mayor optimización dentro del campo laboral. Al mismo tiempo competir con otros organismos buscando perfeccionamiento y una mejor forma de atender a la ciudadanía otorgando más y mejores servicios.

El cambio institucional consiste en ajustes marginales a estos conjuntos de reglas y a sus propios mecanismos de sanción; los agentes del cambio son individuos y la organización que intenta maximizar sus preferencias respondiendo al conjunto de incentivos que existe en el arreglo institucional. En ese sentido, el cambio siempre es incremental y adaptativo, es una categoría esencial dentro del nuevo institucionalismo económico (North, cit. pos. Sánchez, 2009: 71 y 103).

Cada institución busca adaptación en su entorno social, examina las leyes que la rigen para obtener un desarrollo que no solo genere cambios internos sino que les permita transmutar su quehacer e ir creciendo y conformar nuevas conductas. Este desarrollo trata de cambiar y mejorar las reglas ya existentes, generando nuevas oportunidades institucionales y sociales (North, cit. pos. Sánchez, 2009: 71 y 103).

El argumento básico de este cambio institucional es que a través de un proceso de aprendizaje, las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Afirmando el cambio en las organizaciones públicas, en contraste con los programas de reformas altamente deliberados asumidos por otras visiones de las instituciones, especialmente las basadas en la elección racional (Peters, 2003: 57).

Las instituciones pasan por cambios en formas distintas ya que afectan a la mayoría. Cada una tiene que ceñir los puntos que deben cambiar internamente aunado al cambio externo que se está dando. Una de las razones del cambio institucional, son sus argumentos insuficientes o anticuados; debían reformarse para otorgar nuevos conocimientos y formas de desarrollo racional dentro y fuera de la institución (Peters, 2003: 57).

En este cambio las instituciones son resultado de la obediencia a conjuntos de reglas formales e informales. Están garantizadas debido a amenazas de sanciones para quienes las transgredan. Durante este proceso se someten a discusión sus leyes, tomadas en cuenta para nuevos parámetros incluyendo al individuo como evaluador de las acciones que emprenden las mismas (Peters, 2003: 57).

Nuestro punto de vista sugiere que el cambio no es frecuente ni rutinario, porque es costoso y difícil. Cuando el cambio ocurre, afirmamos, probablemente es episódico, marcado por breves periodos de crisis o intervención decisiva, y seguido de periodos largos de estabilidad o desarrollo dependiente de la trayectoria (Powell, cit. pos.

Sánchez, 2009: 72).

Los cambios que adquiere una institución se generan poco a poco. De acuerdo a las necesidades forjadas con el transcurso del tiempo, a veces este cambio signifique un costo no contemplado. Aquellas instituciones que buscan la superación, la van concibiendo por periodos, pues no se puede dar un cambio total, sino por partes ya que las mismas necesidades institucionales generan estos cambios graduales (Powell, cit. pos. Sánchez, 2009: 72).

No todas las reglas son buenas y mucho menos de manera indefinida [...] el sentido común no está garantizado. Selznick (1957) menciona que las instituciones desarrollan un carácter que desalienta los cambios estructurales arbitrarios, Nystrom y Starbuck (1981) mencionan que en ocasiones cambian su entorno en vez de adaptarse a él. A menos que un entorno sea perfectamente estable o una institución sea capaz de adaptarse instantáneamente, por supuesto, siempre [...] habrá un retraso en un proceso de adaptación y por tanto, un desajuste entre el entorno y las instituciones que existen (cit. pos. March. s/a: 112).

El cambio en las instituciones obedece a patrones racionales relativamente convencionales: actores racionales que intentan maximizar sus preferencias respecto a ciertas reglas del juego que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modifican algunas de estas reglas. Estos actores son capaces de movilizar recursos para luchar por las modificaciones que resultan más convenientes (Vergara, cit. pos. Sánchez, 2009:72).

Las instituciones pasan por cambios que requieren de adecuaciones para subsistir. Estos cambios se dan en las mismas instituciones, y en el entorno que las rodea. Los cambios que sufren, suceden de manera desfasada por lo que un desajuste en el proceso es imprescindible. El proceso de adaptación crea cambios en su estructura; en las normas que la rigen, por lo que se puede apuntar, que las reglas tanto formales e informales no son perdurables.

Desde esta perspectiva el cambio institucional no es necesariamente funcional, sino que las instituciones públicas pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional [...] No obstante, teniendo en cuenta el modelo adaptativo propuesto, las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento. La base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son, de modo

que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados, como sería el caso según la lógica de las consecuencias (Sánchez, 2008: 102-103).

El cambio institucional es una categoría esencial dentro del nuevo institucionalismo económico. El argumento básico del cambio institucional según Peters (2003) es que a través de un proceso de aprendizaje las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas, existiendo así, un proceso de institucionalización (cit. pos. Sánchez, 2009:72).

Este cambio se toma como análisis de las bases que componen una institución. Dicho cambio genera la transición de reglas y reformas para incluir al individuo como parte de las instituciones y no solo como operador de las mismas. De esta forma las instituciones dan un giro al tomar en cuenta la opinión del ciudadano para mejorar dichas organizaciones dándole opinión sobre ciertas acciones para bien de la empresa.

La institucionalización se refiere al proceso a través del cual las prácticas sociales asociadas a éste se hacen suficientemente regulares y continuas, son sancionadas y mantenidas por normas y tienen una importancia significativa en la estructura organizacional y en la definición de los objetivos y las metodologías adoptadas por una institución (Abercrombie, Hill y Turner, Levy, cit. pos. CEPAL, 2000:05).

La institucionalización es un proceso que se hace continuo en las instituciones y en la sociedad. Se entiende como institucionalización, el avance de condiciones de vida que apuntan hacia una postura activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, con el objetivo no solo de analizar y discutir su rumbo, sino de tomar parte en los procesos que generan con la gestión institucional (Sánchez, 2009;71).

El objetivo de Sartori consiste en estudiar cómo las instituciones políticas se relacionan estructuralmente unas con otras y en preguntarse si esas estructuras son capaces de funcionar adecuadamente o no. En caso negativo, se plantea entonces la cuestión acerca de cómo sería posible aumentar la capacidad funcional o la gobernabilidad de un sistema político, y en consecuencia, de qué manera se deberían reformar las instituciones para cumplir este propósito (Monsalve y Sottoli, s/a: 17).

Sartori propone estudiar la manera en que interaccionan las



organizaciones y si esta interacción ayuda o perjudica a las mismas. Toma como medida un nuevo referente teórico que permite cambiar las reglas del juego. El emprendimiento de aspectos cambiantes contribuye al desarrollo interno, las nuevas opciones se convierten en objetivos más eficaces de manera positiva o negativa. Lo que se busca es que las organizaciones se superen no solo en reglas y reformas sino en otorgar un mejor trato al individuo (Monsalve y Sottoli, s/a: 17).

Acerca de los límites de la ingeniería constitucional, Sartori afirma que los límites de una reforma institucional están dados por las condiciones que cada caso concreto impone. Estas condiciones forman parte importante del análisis (*condition analysis*), ya que sólo teniendo en cuenta este aspecto se podrán estimar aproximadamente los efectos de la reforma, y en consecuencia, esto posibilitará reconocer a tiempo errores o «imposibles» de realizar para buscar otras soluciones (Monsalve y Sottoli, s/a: 18).

Cada institución elige como se irá dando el cambio de una regla a otra por medio de las reformas que permiten cambiar o flexibilizar su contenido. De igual manera repercuten en estos cambios el ámbito que tienen a su alrededor, pues se pueden dar cambios frecuentes en una zona pero allí mismo hablando de aspectos sociales podrían alentarse y crear dificultades. Es por ello que las mismas instituciones son quienes marcan la rapidez con la que se debe generar el proceso dentro de la institución así como las leyes cambiantes (Monsalve y Sottoli, s/a: 18).

La institucionalización es en suma, un proceso [...] donde las organizaciones cambian gradualmente las aspiraciones que en un principio tenían las leyes que las regían. Para el Nuevo Institucionalismo significa más oportunidades de actualización, superación y formas de otorgar conocimiento ya no solo a la institución como organización sino que abre nuevas puertas para el individuo como persona permitiéndole acceder a nuevas metas dentro del campo de trabajo que permitirán la superación de organización-individuo.

Es un cambio, una discusión filosófica que define a este modelo como un estado anhelado de la Administración Pública. Las nuevas reglas del juego en la vida democrática, le dan vida y reflejan un espacio público de la sociedad. A su vez tienen interés y desarrollan acciones para transparentar al estado en un esquema de identificación, participación y corresponsabilidad.

### **1.3 Nueva Gerencia Pública**

Este modelo surge en un contexto que se caracteriza por seis rasgos principales: el primero es la productividad de los gobiernos, el segundo la mercantilización, el tercero la orientación al cliente, el cuarto los procesos de descentralización, el quinto la provisión de servicios públicos separado de procesos gubernamentales, y el sexto la Rendición de Cuentas por Resultados y la Transparencia gubernamental (Vilchis cit.pos. Barzelay, 2003: 20-21).

La (NGP) es un “[...] campo de discusión profesional acerca de cómo estructurar, administrar y supervisar las oficinas gubernamentales y el sector público como un todo”. Una corriente innovadora en muchos sentidos y es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar aportaciones y límites, más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la NGP (Barzelay 2003).

Tras década y media de reformas orientadas a la NGP en algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) existen muchos indicadores acerca de qué tomar y qué dejar. El debate ideológico que ha existido lo define como un estado deseable de la administración pública, en términos de estructura, funcionamiento y resultados. Sin embargo, su evolución muestra que debe ser comprendida en dos vertientes: como teoría y modelo.

Como teoría, la NGP tiene sus bases en el sector privado y busca modificar la forma burocrático-piramidal de la administración tradicional. Flexibilizando la gestión, disminuyendo niveles jerárquicos y aumentando decisiones de gerentes, recayendo la responsabilidad en administrativos avalados por los resultados efectivamente producidos. Esto provocó cambios en la forma de ver al ciudadano y resaltando la necesidad de una descentralización política y no funcional.

La NGP coloca al Estado en terreno del tratamiento privado de las relaciones sociales, entre organizaciones e individuos. La acción del Estado ha de estar encaminada a propiciar la presencia de una acción colectiva evitando ser presa de intereses particulares de grupos mejor organizados como consecuencia de las fortalezas

derivadas de sus activos financieros, físicos, tecnológicos y simbólicos (Guerrero, 2008: 146- 167).

Este nuevo modelo modifica la visión del Estado ante la sociedad, después de haber tenido todo el poder y autoridad para castigar o perdonar las infracciones cometidas por el mismo ciudadano. El modelo pasa a formar parte de la nueva transición a que son sometidas ciertas reformas buscando nuevas generaciones con perspectivas innovadoras, donde el ciudadano comienza como cliente (Guerrero, 2008: 146- 167).

La NGP se ha reproducido por doquier debido a la fuerza de las ideas, al poder y la razón de los intelectuales defensores del nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo. Es verdad que, algunas ideas de la NGP van en contracorriente de la visión webberiana burocrática. Aun cuando no puede decirse que la NGP es como un modelo, es justo declarar que ha traído a colación una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental.

En esta nueva etapa la NGP es el punto de partida del movimiento de responsabilidad del personal sentenciado a observar los cambios que se generan dentro del Estado, mismos que experimentan tanto organizaciones Públicas como Privadas e inclusive el mismo individuo dentro y fuera de las organizaciones. Estos cambios se dan por la necesidad de optimizar la eficacia de los servicios públicos, así como el expresar mejoras a los ciudadanos.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y The Public Management Committee (OCDE/PUMA por sus siglas en inglés) estuvo entre las primeras organizaciones que introdujeron un concepto más amplio de gerencia pública, vinculado con necesidades de micro-reforma y ajuste estructural en los 80`s. Esta necesidad puede explicarse por el conjunto de desafíos globales confrontados por países que sigue siendo ampliamente válido en la actualidad (Ormond, 1999: 01).

A pesar de los esfuerzos en un principio por concebir un concepto general de la NGP, autores que se dieron a la investigación de su origen y las mismas organizaciones que participaron en ello, no se podían poner de acuerdo pues existían dos caminos; uno proveniente del sector privado que se

centraba más en las ambiciones económicas; el otro se orientaba más al sector público enfocado a las actitudes políticas.

La NGP como modelo, pretende llegar a una cultura política y social donde tenga una perspectiva a largo plazo dentro de la Administración Pública, (Arellano, s/a: 18). Existen diferentes puntos de vista de este modelo, pero hay un punto de unión al que todos los autores llegan y es el hecho de que solo se usa en la A.P para organizar o controlar a instituciones públicas (Cejudo, 2007: 18).

El objetivo de la NGP es promover reformas institucionales provocando una administración eficaz, con mayor número de servidores públicos bajo orden del Servicio Profesional de Carrera, transparencia administrativa, autonomía en instituciones, capacidad de innovación, y mejor apego de ética profesional. Estos cambios aún se encuentran en el modelo ideal, son sólo un prototipo a seguir, pero de gran importancia para el cambio y la meta a alcanzar.

Hood defiende que, utilizando la metáfora de la extinción de los dinosaurios, lo que está cambiando es el “hábitat” donde crecía sanamente la burocracia de la era industrial. También establece que la transformación que se vive no es similar a la vieja administración pública, que como dinosaurio grande y lento pereció en un proceso acelerado de extinción debido a la caída de un meteoro (ideas de la NGP) destruyendo de un solo golpe la fuerza y la capacidad de existencia del gigante. Cuando se analiza la NGP, es difícil separarla tanto del contexto de toma de decisiones sobre el que se sostiene como de la retórica que la sustenta (Barzelay, Hood y Jackson, cit. pos. Ormond, et all, 1999: 03).

La NGP se creó como una alternativa para facilitar el trabajo de los Administradores evitando a toda costa la burocracia y los favoritismos que existen en las diferentes formas de gobierno. Las mismas formas de gobierno han puesto topes a las reformas elaboradas porque implica perder derechos que tiene el gobierno que hoy día forman parte de los derechos sociales. Si los regímenes hubieran aceptado desde el principio las reformas elaboradas para su adopción dentro del gobierno, temas como Transparencia, el SPC y Rendición de Cuentas no seguirían siendo desconocidos por la sociedad.

Hay que dejar en claro que la NGP es solo uno de los tantos modelos que sirven para guiar a un gobierno. La NGP tiene varios indicadores que permitirán medir la calidad de gobiernos uno es tratar al ciudadano como cliente pues de ellos proviene el saldo, para ellos son los servicios y como clientes merecen un buen trato y calidad en servicios públicos. Otro es la planeación estratégica, que se supone debe ser guiada por una visión a largo plazo: visión, metas y objetivos (Barzelay, 2003:244).

El uso de tecnologías, facilita trámites y permite acceder a recursos como internet, teléfonos, buzón de quejas y sugerencias. Las TIC`S (Tecnologías de la Información y Comunicación), según el modelo; ayudan al gobierno en la toma de decisiones, gestión, y transmisión de información, mejoran los servicios gubernamentales (ejes rectores de un país), y permiten la rendición de cuentas, mayor acceso de información gubernamental. Es fundamental la profesionalización y capacitación. Se necesitan funcionarios competentes en el manejo de las TIC`s (Sour, 2007:631).

Otro elemento de la NGP es la descentralización, según Magallón “una mejor calidad y eficiencia con un sector público menos centralizado y que compita mediante mediciones de desempeño”. Al hablar de descentralización se entiende una administración en donde un conjunto de comunidades lleguen a un consenso y a partir de ahí generen normas y facultades de lo general a lo particular, (organizaciones locales) (s/a: 10).

La Rendición de Cuentas, propone que el gobierno fructifique toda acción que realice la sociedad. Postula que todo ciudadano se acerque a la toma de decisiones, participe en asuntos públicos y no se niegue información por parte del gobierno. El ciudadano es dueño de toda la información. Desde el nacimiento de los regímenes democráticos, la transparencia y rendición de cuentas concebidas como base (Magallón s/a: 10).

La legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que este sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos, atiendan al interés general antes que sus intereses particulares. Estas características le dan más oportunidades a la

soberanía de mantenerse informada de actos gubernamentales, le da participación en proyectos administrativos contemplados (Emmerich, 2004:68).

La rendición de cuentas, promueve que el funcionario público esté dispuesto a poner a disposición de cualquier persona sus actividades dentro del gobierno y aclarar su quehacer político cuando se demande. Este se ha tomado como un derecho ciudadano. Actualmente existen organismos especializados en brindar apoyo a la ciudadanía que solicita información al gobierno, dando sanciones a aquellos funcionarios públicos que no respeten este derecho (Emmerich, 2004:68).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) tienen cada una su modelo gerencial. La primera demanda la transformación de la administración pública del gobierno y del Estado para que estén acordes con las reformas adoptadas. Un Estado que para ser eficaz y eficiente, con capacidad de gobernar, deberá actuar como decisor, gestor, estratega, animador y reformador.

La segunda elaboró su propio concepto de NGP para América Latina, con el objetivo de promover la reforma gerencial del Estado Latinoamericano, lo que originó que la NGP sea una herramienta de análisis que sirve a los gobiernos democráticos para analizar la manera en que practican actos gubernamentales. Si bien esta nueva forma de ver al gobierno ha sido tema de debates académicos, también ha dado pauta para re-direccionar las investigaciones sociales según las necesidades que aquejan al mundo.

En suma, la NGP es un fundamento teórico, el cual propone varios indicadores, utilizados como modelo a seguir para medir el desempeño de actos gubernamentales. Cabe mencionar que dicho modelo viene dentro de un contexto global y que al tratar de adaptarlo a otro sistema, sufre cambios que no siempre van de la mano con las instituciones encargadas de la implementación.

En la visión contemporánea del poder, el Estado está sujeto a controles democráticos, transparencia y Rendición de Cuentas, para evitar que las clases políticas lo conviertan en círculo de privilegios o un sistema inaccesible de

operación. Dañaría su esencia institucional integrada por constitucionalidad, legalidad, espíritu de lo público y responsabilidad (Uvalle, 2008: 113).

#### **1.4.- Transparencia**

La transparencia es una forma de razón pública, porque contribuye a formar los consensos que se necesitan, reconociendo la pluralidad de la sociedad. Es a la vez punto de encuentro para que autoridades y sociedad ratifiquen su confianza en el contrato social y político que los rige. Al mismo tiempo evita que las asimetrías de la información sobrepongan al Estado ante la sociedad y permite que la información como bien público, sea objeto de una distribución más equitativa entre quienes la demandan (Uvalle, 2008: 99).

La transparencia responde a un perfil de sociedad, donde la participación ciudadana es realidad tangible y no fantasía. Denota el avance de condiciones de vida que apuntan hacia posturas activas de ciudadanos en asuntos públicos, con objeto de analizar, discutir su rumbo y tomar parte en procesos que se generan con la gestión institucional. Tendencia que forma parte del modelo de la NGP, que hoy día forma parte del quehacer funcional de diversas instituciones (Uvalle, 2008:103).

Diversas temporalidades, espacios y actores han ido conformando una corriente a favor de la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y combate a la corrupción. La deliberación pública, que ha logrado convocar a la academia, organizaciones sociales y al Estado, ha sido constante y ha atravesado varios gobiernos. Los alcances de dichas discusiones se han enfocado en el tema de la creación, reforma y fortalecimiento institucional, aprobación de nuevos marcos jurídicos, institucionalización de buenas prácticas e impulso de una cultura organizacional que acote procesos de secrecía, opacidad, discrecionalidad, corrupción e impunidad en el Estado (Gramajo, 2010: 02).

La transparencia es particularmente relevante debido a que tiene lugar en contextos organizacionales. Cuando se habla de transparencia en el gobierno se hace referencia a organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados y que con dichas acciones buscan la aceptación de la sociedad y al

mismo tiempo la superación de las organizaciones tratando de ser mejor a nivel internacional y adecuando las reformas transformadas con el paso del tiempo.

Cuando se pide que el gobierno sea transparente, se está solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público la información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad. El contexto organizacional carga al concepto de transparencia de significados diferentes que le da la ética o la filosofía política.

La transparencia es parte de nuevas condiciones democráticas, desde el momento en que las áreas, estructuras y competencias del Estado no son más objeto del secreto, sino de elementos accesibles. La transparencia no es sólo una práctica, sino un derecho importante relacionado con nuevos vínculos establecidos entre Estado y ciudadanos. Es parte medular y da sentido a la reconstrucción institucional del Estado para asegurar el ejercicio democrático de la gestión pública (Uvalle, 2008: 98-99).

La transparencia es propia de las sociedades abiertas y liberales que reclaman ante el poder, el derecho que tienen para conocerlo, monitorearlo y evaluarlo; a fin de que no se convierta en un mal necesario. Una característica de la transparencia es que responde a lo público, lo cual implica que se rige por los principios de lo común, lo accesible, lo visible y lo manifiesto (Uvalle, 2008: 103-104).

La publicidad del Estado deviene del poder político, objeto del escrutinio ciudadano; situado como un poder sujeto al universo de atribuciones y obligaciones. La publicidad del Estado demuestra que el poder tiene restricciones, favorece que no ingrese a la ley de rendimientos decrecientes, la cual se acentúa cuando los ciudadanos carecen de herramientas que permitan controlarlo. La transparencia es una vía para que la publicidad de los asuntos a cargo de los gobiernos se fortalezca, evitando que el ejercicio del poder se realice en los espacios de lo claroscuro. (Uvalle, 2008: 104).

La transparencia es una forma de razón pública, porque contribuye a formar los consensos que se necesitan, reconociendo la pluralidad de la sociedad. Una ventaja de la transparencia, es que la sociedad y los ciudadanos se pueden interesar más en los asuntos públicos, lo cual significa que hay un



sentido de responsabilidad compartida para estimular la convivencia democrática (Uvalle, 2008:105).

La transparencia abre paso a nuevas formas de convivencia, de sociedad-Estado revisan sus relaciones, ámbitos y espacios de acción para ampliar y fortalecer la convivencia republicana en términos modernos. Favorece la convivencia de los opuestos, dando vigencia a relaciones de igualdad y equidad, que se sustentan como principios irrenunciables de la sociedad civil moderna. La transparencia permite que personas civiles y ciudadanos, tengan un trato que permita invocar el derecho a la información para conocer y evaluar la acción de los gobernantes (Uvalle, 2008:114).

La transparencia puede definirse como un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran según lo establezcan las reglas del juego, a pesar de todas sus restricciones. También sirve como instrumento e incentivo para recordar a los funcionarios públicos que su desempeño se justifican en la medida que correspondan con el interés público, que se atengan a las reglas del juego públicamente fijadas, y que rindan cuentas de las decisiones que toman a nombre de todos (Merino, cit. pos. Sour, 2007: 622).

El acceso a lo público del Estado es una demanda para lograr que los gobernados se sientan incluidos en los asuntos colectivos. El acceso a lo público del Estado se fundamenta en el gobierno desde el momento en que se otorga el voto universal, el mandato de cumplir con normas y responder a los ciudadanos, quienes confieren la autoridad que poseen. Dicho acceso se inscribe en la lógica del desarrollo institucional, donde la maduración, eficacia y consolidación de las reglas del juego, facilita que las instituciones tomen la delantera al gobierno de las personas (Uvalle, 2008: 98).

A diferencia de otros momentos de la historia contemporánea, en el presente, el ejercicio de poder ha ingresado a la esfera de la publicidad y la visibilidad que permite a los ciudadanos la oportunidad de evaluarlo más de cerca, destacando en particular el impacto de las políticas en la vida comunitaria. Hay nuevas condiciones que indican como la democracia, es objeto de ampliación y puntualización, en un planteamiento que combina la eficacia del poder y capacidad para atender los imperativos de la transparencia.

Parte de nuevas condiciones y por supuesto de la NGP, desde el momento en que las áreas, estructuras y competencias del Estado no son más objeto del secreto, sino de elementos más cercanos a los ciudadanos.

Lo oculto es testimonio de los Estados en general, mientras que la práctica de lo accesible es producto de publicidad del poder democrático. La transparencia es el camino que permite que el poder no sea inaccesible a los gobernados, fórmula institucional combinada con la administración de la información de carácter y la vigencia del derecho a la información que invocan los ciudadanos en democracias modernas.

En el ámbito de la reconstrucción del Estado se explica en razón de recientes prácticas horizontales de poder que la transparencia entendida como derecho garantizado es una característica peculiar que abre esquemas de organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

Una condición para que la transparencia sea valorada como un producto democrático, es que los ciudadanos vigilen y controlen el ejercicio del poder de manera continua. La transparencia es un medio para que la vigilancia y el control del poder, sean parte de las ventajas que los ciudadanos tienen para evitar que el gobierno se comporte de modo distante.

Requiere de "responsabilidad política", obligación o compromiso de los gobernantes al dar cuenta de sus actos. Implica necesariamente la obligación de rendir cuentas a partir de mecanismos de vigilancia. Este término sugiere que exista una evaluación por parte de los ciudadanos, que más allá de valorar la calidad normativa, se centra en el desempeño gubernamental.

El Rendir Cuentas quiere decir que los funcionarios tienen la obligación de "justificar" con los ciudadanos o un destinatario en específico, todas sus actividades, además de la práctica de colocar la información a un estilo de "vitrina pública" para que los ciudadanos interesados puedan revisarla, analizarla, y en su caso sirva como mecanismo para sancionar algunas anomalías en su interior.

Un objetivo de transparencia y Rendición de Cuentas es evitar la cultura de la opacidad, propia de las sociedades mágicas, cerradas y triviales, en las cuales se niega la existencia de los ciudadanos libres para que asuman los costos de su actuación. También se le considera como una vía para que la publicidad de los asuntos a cargo de los gobiernos se fortalezca, evitando que el ejercicio del poder se realice en los espacios de lo claroscuro.

A la luz de la vida democrática la transparencia favorece que la publicidad de actos gubernamentales sea una constante que acerca a autoridades y ciudadanos, para que estos ejerzan formas de control democrático, evitando distancias abismales entre ambos. La visibilidad y legalidad del poder gubernamental, son condición para que la transparencia sea una auténtica política, que responda al reclamo de los ciudadanos a participar correspondiendo en el quehacer de los asuntos públicos.

Así la transparencia se ve de modo eficaz en la democracia procedimental, lo que significa que los gobernantes y gobernados han establecido puentes de comunicación y reglas institucionales, para que la vida política tenga rendimientos alentadores, al conjugar el principio de autoridad con la vigencia del derecho de información, para dar paso a la legitimidad y eficacia del poder público.

El concepto de “transparencia” se usa erróneamente como sinónimo de Rendición de Cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas (Ugalde, s/a: 10).

Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior (Ugalde, s/a: 10).

En ocasiones se confunde a la rendición de cuentas con la transparencia, siendo que la transparencia es una obligación que tienen los funcionarios públicos de transmitir información a la ciudadanía sobre su

desempeño laboral y la rendición de cuentas es un derecho del funcionario público que tiene hacia la sociedad exponiendo dicha información vía pública sin necesidad de solicitudes. Debe ponerse en claro la diferencia entre una y tratar de transmitir esta información a la población para que ella misma se sienta incluida en las acciones gubernamentales (Ugalde, s/a: 10).

La transparencia en el Acceso a la Información basa su existencia en la unión de la administración de la información de carácter público y el derecho a la información, que demandan las democracias modernas. La transparencia es una fórmula que define las obligaciones del Estado y el derecho de los ciudadanos a la información (Uvalle 2008).

Hay un aspecto importante al que se debe poner atención respecto al mencionado derecho a la información, puesto que este no lo conceden los representantes gubernamentales, sino la misma transformación democrática del Estado, la cual se origina en los requerimientos cada vez más intensos de la sociedad civil y organizaciones ciudadanas (Uvalle 2008).

Transparencia escenario para corporaciones, gobiernos, universidades, e instituciones de todo tipo, para Internet y la manera en que nos conectamos con el mundo. Casi imposible abrir un diario o revista en que no se encuentre una referencia a ésta, enmarcada como una característica positiva, un objetivo al que incuestionablemente se debe aspirar. Llega dentro de un sistema globalizado donde la NGP brinda nuevas formas en que las instituciones y organizaciones pueden trabajar considerando distintos parámetros (Archer, 2005).

La idea de un mundo transparente, sin límites físicos o psicológicos, plantea otra percepción del habitar a nuestro alrededor. Hoy en día toda acción de gobierno-sociedad, incluye el concepto de “transparente” tema que ya no es de cuestionamiento; para países del mundo occidental. Es una condición que podría definirse como una nueva y compleja representación dentro de la realidad (Archer. cit. pos. Barria, 2007:20).

Si la transparencia consigue disminuir la brecha entre gobernantes y gobernados, se puede consolidar como un instrumento que favorece la ausencia de la democracia procedimental. Este es el modo en que las

instituciones funcionan para garantizar la certidumbre, la estabilidad y gobernabilidad que la sociedad necesita para su conservación y desarrollo.

## **CAPÍTULO II: TRANSPARENCIA EN MÉXICO**

En este capítulo se busca entender cómo, alrededor del mundo, los distintos gobiernos se han preocupado por su forma de interactuar con la sociedad y avanzar en su forma de comunicar sus logros buscando la aceptación ciudadana. El esfuerzo a nivel internacional influyó al sistema de gobierno en México, para adquirir una nueva personalidad, con metas más exigentes. Una de ellas es la Transparencia, que en países de Europa ha logrado obtener un importante avance.

Países como Suecia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Reino Unido; entre otros, hicieron un gran esfuerzo para adoptar este nuevo concepto dentro de sus sistemas gubernamentales, debido al nivel de exigencia en acciones realizadas por sus ciudadanos. Y a la manera en que fueron cambiando las instituciones y la institucionalización de la transparencia en las organizaciones políticas.

A su vez se hará un recorrido por distintas formas que fueron utilizadas para que este modelo se incluyera a nivel nacional. Cuáles fueron las primeras organizaciones en aceptar el modelo de la transparencia y qué problemas surgieron con su inclusión dentro de los diferentes niveles de gobierno en México. Se realizará una reseña de lo que fue la institucionalización en los gobiernos locales, los avances generados en el gobierno estatal, cómo fueron estos cambios y la exigencia para los municipios.

Por último, se describirá brevemente el caso del municipio. Qué fue lo que desembocó la necesidad de institucionalizar una Unidad de transparencia dentro de los gobiernos municipales, incorporándose a ellos. Así como la forma en que logro finalmente incorporarse a las agendas municipales y cuáles han sido los avances obtenidos hasta el momento.

En particular se hablará del Municipio de Texcoco. Es de suma importancia conocer los avances logrados desde la institucionalización de la Unidad, así como los apoyos que tuvo por parte de muy pocos funcionarios públicos y los rechazos no solo de los servidores públicos que estuvieron en el ayuntamiento en el momento de su inclusión, sino también del personal

secretarial y poco a poco más abajo del nivel jerárquico respectivamente.

## **2.1 Avances y experiencias a nivel internacional**

Algunos países, han comentado sobre lo imposible de la adopción de la transparencia en países sub desarrollados por altos niveles de corrupción, que existentes dentro y fuera de sistemas políticos alrededor del mundo, creen su sistema se vería afectado por las exigencias en cuanto a su adaptación en la agenda política de cualquier nivel de gobierno. Los países que incluyeron este sistema cuentan con niveles muy bajos de corrupción y creen sería el problema principal para adoptar este modelo dentro de las agendas públicas mundiales.

Los países pioneros en el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información pública se encuentran entre los más desarrollados del mundo desde una perspectiva democrática. El movimiento hacia la aprobación de normas que garantizan el derecho de acceso a la información pública fue liderado por los países escandinavos (Suecia en 1766, Finlandia en 1951, Dinamarca y Noruega en 1970), en la parte continental se conocen los casos de Rusia (en los años ochenta), Francia (1978), Grecia (1986), Italia (1990), España (1992), Portugal (1993), Bélgica (1994), y los Países Bajos (1978). En Oceanía: Nueva Zelanda y Australia en 1982. Por último en América: Estados Unidos en 1966, Canadá en 1982 y México en 2002 (Guichot, 2011:08).

Se debe al impetuoso debate de John Stuart Mill, la libertad de expresión propuesta para que los individuos tengan derecho pleno de expresión e información (el texto aparece en Londres en 1816, titulado *On liberty*). En esencia, el origen de la transparencia en asuntos públicos del mundo contemporáneo y proviene de una proclamación ciudadana, no de la voluntad del gobernante. El Estado liberal se abre al escrutinio ciudadano en virtud de la exigencia popular de conocer los asuntos del Estado, aquel tan celosamente guardados por los Estados absolutistas (Martínez, 2012: 186).

Esta concepción se percibe de la unión de dos diferentes corrientes. La primera surge de la nueva economía institucional con nuevos principios administrativos como: Contestabilidad, elección de usuario, transparencia, focalización de estructuras de incentivos. En la segunda se toma la decisión de

aplicar principios empresariales del sector privado al sector público, para enfatiza la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago por desempeño.

### **2.1.1 Europa**

En países como Nueva Zelanda, Dinamarca y el Reino Unido difieren sobre la posible aplicación de estos elementos en otros países pues suponen no tienen los medios necesarios para poder ser adoptados en los tipos de sistema de gobierno del mundo. Empero los países que han logrado reformar esta restricción no opinan lo mismo pues se ha demostrado que aunque se lleve cierto tiempo si es posible que los elementos de la NGP pueden ayudar a transformar la estabilidad de cualquier país.

Este modelo sirve a los gobiernos democráticos, pues se da a la tarea de analizar la manera en que practican actos gubernamentales. Esta nueva forma de ver al gobierno ha sido tema de debates académicos y ha dado pauta del re-direccionamiento de nuevas investigaciones sociales según las necesidades que aquejan a diferentes partes del mundo.

De acuerdo con Trinidad (2006) en Rusia, en los años ochenta, el político Gorbachov convirtió en íconos de modernidad en todo el mundo las palabras: “*perestroika* y *glasnost*”; lema que utilizó en su campaña y que quieren decir reestructuración y transparencia. Para alcanzar la *perestroika*, según el político ruso, era necesaria la idea de transparencia Gubernamental.

Antes de este hecho, sólo existían 14 países con una ley de Transparencia o algo parecido para regular el Acceso a la Información. Fue de gran amplitud su discurso que influenció para que en los quince años siguientes 54 países más adoptaran estas prácticas de *glasnost*. Así se puede decir que en 2006 por lo menos existían 68 países que comenzaban con este nuevo enfoque en su sistema político (Trinidad, 2006: 29).

A finales de los noventa y principios del siglo XXI hubo una auténtica manifestación que generalizó la aprobación de leyes de transparencia y Acceso a la Información Pública en los Países de Europa occidental que aún carecían de ella, Reino Unido y Alemania los países de Europa y Asia que se



encontraban en la órbita o integrados en la Unión Soviética hasta la caída del muro de Berlín, incluida recientemente la propia Rusia, y en las restantes zonas de América Central y del Sur, Asia, África y Oceanía (Guichot, 2011:08-09).

A todas estas regulaciones internacionales, que se acercan al centenar, se le suman más del doble de normas sub-nacionales y la regulación de Acceso a la Información en poder de la Unión Europea, así como un número importante de leyes en elaboración o aprobadas, pero aún no en vigor. Puede decirse, que se ha generalizado a nivel mundial la existencia de leyes de transparencia y Acceso a la Información; no obstante, la realidad demuestra que no existe una equivalencia entre democracia, reconocimiento explícito y regulación progresista del derecho de Acceso a la Información (Guichot, 2011:09-10).

Uno de los países pioneros en este tema, fue Suecia. Su modelo de transparencia, Rendición de Cuentas, Acceso a la Información gubernamental y libertad de expresión de los servidores públicos es ejemplar. He aquí el panorama general de un régimen gubernamental asombrosamente abierto. Hasta el momento es uno de los países que cuenta con más desarrollo dentro de este tema, con menos problemas de corrupción, su nivel de avance puede ser muy ventajoso pues le permite al gobierno interactuar con la sociedad y al mismo tiempo contar con su apoyo (Lundin, s/a: 01).

En Suecia el nivel de democracia exige la participación pública en debates sobre asuntos de interés común y al mismo tiempo permite que los ciudadanos tengan control en la administración a través de algunos medios establecidos en el gobierno. Este hecho promovió su eficiencia y disuadió la corrupción. Garantizó la transparencia en la Administración Pública, y aseguró el acceso a lo público y a la información oficial. En este país desde 1766 el acceso a los documentos oficiales es un derecho constitucional catalogado como un principio de acceso ciudadano (Lundin, s/a: 01).

Suecia por ser un país con mayor desarrollo en transparencia, tuvo una importante influencia en los países europeos. España, por ejemplo, promovió una legislatura con la aprobación de una nueva ley “que garantice el mayor acceso posible a la información pública”, hecho que fue reafirmado por el

presidente del Gobierno, en la ceremonia de clausura de la 64ª asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa, el 7 de octubre de 2008, entre otros foros (Fernández y Pereña cit. pos. Guichot, 2011:15).

En el verano de 2010, en la prensa aparecieron noticias sobre los detalles del contenido de un anteproyecto de Ley de transparencia y Acceso a la Información así como de su inminente aprobación asimismo en la página web de una organización no gubernamental dedicada a la transparencia (Fernández y Pereña cit. pos. Guichot, 2011:15).

Mediante la resolución número 33 aprobada tras el Debate sobre el Estado de la Nación de 2010, “Sobre el derecho de libre acceso a la información Pública”, el Congreso de los Diputados exigió al Gobierno:

1. Presentar, un Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública para toda la ciudadanía de obligado cumplimiento para todos los poderes del Estado, las entidades que ejercen funciones públicas y aquellas otras que perciban fondos públicos.
2. Limitar dicho derecho de acceso a supuestos previstos en la Constitución o Convenios internacionales, con pleno respeto a los derechos fundamentales, y mediante resolución debidamente motivada.
3. Garantizar que en la ley se determine un trámite para la obtención de información sencillo, rápido y gratuito. En caso de incumplimiento o denegación, derecho a un proceso eficiente de reclamación y apelación.
4. Atribuir a una autoridad independiente la garantía del derecho al libre Acceso a la Información Pública y, en consecuencia, la competencia para resolver sobre la entrega de la información solicitada (Guichot, 2011:15).

El 21 de junio de 2011 el Congreso aprobó por unanimidad una moción por la que insta al Gobierno a presentar la Ley de transparencia antes de agosto (junto con la previsión de “aprovechar el trámite parlamentario de la ley para examinar las medidas que sean necesarias profundizando la democracia y la participación política, además de la transparencia y control de las instituciones democráticas” y de “tramitar con la máxima celeridad y diligencia” una proposición en materia de reforma de la Ley de financiación de partidos políticos) (Guichot, 2011:16).

### **2.1.2 América Latina**

Otro caso es Estados Unidos quien tiene una de las leyes más avanzadas y con más larga trayectoria, la FOIA (*Freedom of Information Act. Ley de Libertad de Información en Estados Unidos*). Es una ley que entró en vigor en 1966 y garantiza el acceso público a documentos del gobierno estadounidense, Cualquier persona puede solicitar información al gobierno de los Estados Unidos (ciudadanos norteamericanos, o extranjeros, corporaciones privadas u otras organizaciones) (Martínez, 2009:01).

Las dependencias que están sujetas a esta ley son las Agencias o Departamentos del Poder Federal. Los documentos que se pueden obtener a través de esta ley son: documentos impresos, fotografías, videos, mapas, correos electrónicos, y otros registros electrónicos e impresos que hayan sido creados u obtenidos por la dependencia, y que están en manos de la dependencia al momento de que se hace una solicitud de información (Martínez, 2009:03).

La información es seleccionada, analizada técnicamente y puesta a disposición de los usuarios mediante una serie de procedimientos, procesos y técnicas específicas. Además, desde la ALA (American Library Association Asociación Americana de Bibliotecas) los archiveros y bibliotecarios de este país se pronuncian a favor de facilitar cualquier información gubernamental que se solicite (Martínez, 2009:04).

Gracias al desarrollo y aceptación que ha tenido la transparencia en los países europeos, esta tendencia también ha logrado extenderse a gran parte de los países latinoamericanos, en busca de nuevas y mejores oportunidades. La meta principal es lograr una mejor relación del gobierno con la sociedad, es por ello que han tomado a la transparencia como un modelo de superación, control y desarrollo gubernamental.

El cambio gradual, generado en los países antes mencionados, provocó la necesidad de adoptar la transparencia como una medida más dentro de los gobiernos latinos. Un ejemplo es Brasil, pues allí el término transparencia “explica literalmente la idea de apariencia [...], en la actualidad esta idea abarca todo el espectro de la sociedad contemporánea y su connotación

encadena desde políticas de gobierno hasta principios corporativos asociados a un mundo global” (Monteiro, s/a: 01).

El acceso a la información en Brasil, aunque es un derecho garantizado constitucionalmente, tomó fuerzas en las últimas décadas como instrumento en el combate a la corrupción, prestación de cuentas públicas, y principalmente como impulsor fundamental para el aumento de la transparencia de los órganos gubernamentales y, en menor escala, pero no menos importante, en el sector privado empresarial. La expresión derecho de acceso a la información incluye informaciones de diversos sectores y en diversos formatos. Su mayor importancia viene del hecho de ser una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas (Monteiro, s/a: 01).

El acceso a la información pública puede ser entendido como el derecho que tiene toda persona de recibir información sobre cualquier asunto en poder del Estado. Ese concepto según Monteiro “debe formar parte de las bases de un gobierno abierto y democrático que proponga procesos y procedimientos gubernamentales más transparentes”, al igual que Brasil existen otros países que se han apegado a las demandas de la transparencia dentro de sus gobiernos para así generar mayor optimización y un mejor trato hacia el ciudadano (s/a: 02).

En Costa Rica existe la Ley del Sistema Nacional de Archivos, 7202 del 24 de octubre de 1990, dentro de su artículo 10 garantiza el acceso a documentos que produzcan o custodien las instituciones (artículo 2º de esta Ley). En caso de documentos declarados: secreto de Estado, o de acceso restringido, se pierde esa condición y treinta años después de haber sido producidos, podrá facilitarse para investigaciones de carácter científico-cultural, debidamente comprobados, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales” (Comisión Costa Rica, 2007:04).

El 15 de julio de 2008 en Valparaíso Perú se hizo la aprobación al proyecto de ley, que fue iniciado en Moción de los Senadores Jaime Gazmuri Mujica y Hernán Larraín Fernández. Dentro de la Ley en su artículo 1 menciona que:

La presente ley regula el principio de Transparencia de la Función Pública, el derecho

de Acceso a la Información de los Órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información. Teniendo presente que dicha ley fue aprobada, se publicó en el Diario Oficial, el 20 de agosto, 2008, siendo aprobada bajo el nombre de Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008:585 y 611).

La construcción de un sistema de contrataciones en Perú, ha permitido sentar las bases para facilitar el control social y reducir parcialmente la corrupción y orientación de los procesos de selección por parte de los funcionarios del Estado, encargados de las compras públicas. Lo avanzado hasta el momento permite observar y vigilar mejor los procesos de selección de las entidades públicas. Si bien puede darse el caso de autoridades que buscan la forma de “favorecer” con contratos a familiares, amigos, allegados, o empresas que financiaron su campaña (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008:585 y 611).

En marzo de 2011 en Chile se aprobó la Comisión Nacional Multipartidaria Permanente encargada del control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción del Congreso de la República. De igual manera estableció que la autoridad, jefatura, jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado es la autoridad con competencia comunal, provincial, regional o, en su caso, el jefe superior del servicio a nivel nacional.

El principio de transparencia de la Función Pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley (Congreso Nacional, 2008:585 a 611).

Este principio no solo afectó a países europeos y Latinoamericanos sino que poco a poco ha cobrado importancia dentro del gobierno mexicano. La medida en que tanto gobiernos de Europa como de Latinoamérica, lograron superar la manera de trabajar en conjunto el gobierno con la sociedad, ha llamado la atención de México puesto que a pesar de sus esfuerzos no lograba

que su relación de gobierno-sociedad tuviera buenos resultados por el problema tan grande de corrupción generado dentro del país. En el siguiente cuadro se muestran los índices de corrupción de algunos países pioneros en prácticas de transparencia y como ha repercutido, esto ante el nivel de desarrollo que actualmente tienen.

**Cuadro 1. INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2011**

Posición país	País/Territorio	Puntuación del IPC 2010	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Rango mínimo/máximo		Intervalo de confianza del 90%	
					Min	Max	Inferior	Superior
1	Nueva Zelanda	9,5	9	0,05	9,7	9,1	9,4	9,5
2	Finlandia	9,4	8	0,07	9,8	9,1	9,3	9,5
2	Dinamarca	9,4	8	0,05	9,5	9,1	9,3	9,5
4	Suecia	9,3	9	0,08	9,7	8,9	9,2	9,4
4	Singapur	9,2	12	0,13	9,5	8,1	8,9	9,4
14	Alemania	8,0	10	0,18	9,1	7,1	7,8	8,4
16	Reino Unido	7,8	10	0,15	8,3	7,1	7,5	8,0
22	Chile	7,2	11	0,21	8,7	6,3	6,9	7,6
24	Estados Unidos	7,1	12	0,40	9,2	4,5	6,5	7,8
25	Francia	7,0	10	0,27	8,2	5,7	6,6	7,4
31	España	6,2	9	0,28	7,3	4,5	5,7	6,7
50	Costa Rica	4,8	6	0,59	7,1	2,6	3,8	5,8
66	Montenegro	4,0	5	0,50	5,5	2,6	3,1	4,8
69	Macedonia	3,9	6	0,21	4,5	3,2	3,6	4,3
69	Italia	3,9	9	0,19	4,8	3,2	3,6	4,2
69	Samoa	3,9	3	0,35	4,7	3,3	3,4	4,3
69	Ghana	3,9	10	0,28	5,1	2,3	3,4	4,3
80	Perú	3,4	9	0,16	4,1	2,4	3,1	3,6
100	México	3,0	11	0,13	3,7	2,3	2,8	3,2
143	Rusia	2,4	11	0,22	4,5	1,9	2,1	2,8

Fuente: información tomada de internet: <http://www.transparencia.org.es>

México se encuentra en el lugar número 100. Cuenta con un nivel medio dentro del avance de la transparencia y cada día genera nuevas opciones para que la población pueda acceder a dicha información así como para que el mismo país vaya obteniendo la confianza necesaria de los principales países con altos índices de transparencia y acceso a la información.

A pesar del nivel con el que cuenta actualmente aún falta un largo camino por recorrer. La situación de Nueva Zelanda, Finlandia, Dinamarca y Suecia es muy notoria a comparación de México ya que se encuentran en los niveles más altos en cuanto a transparencia por sus bajos niveles de corrupción y un alto índice en cuanto a otorgamiento de información ante sus ciudadanos.

Alemania, Reino Unido, Chile, Estados Unidos, Francia, España y Costa Rica cuentan con un nivel medio dentro de la tabla de percepción de transparencia, pues aunque no han logrado controlar los niveles de corrupción si han sabido guiar las normas de las leyes de transparencia que se han establecido en dichos países. Empero esta situación está muy por encima de México ya que aunque tiene su propia ley y ha logrado un importante cambio dentro de su sistema de gobierno, aún existen altos niveles de corrupción que perjudican seriamente la estabilidad de dicha ley en el país.

Estas tendencias internacionales fueron la razón por la que México se planteó la posibilidad de modificar sus leyes para que el modelo de transparencia se pudiera incorporar dentro de las exigencias mexicanas. Sin embargo en el siglo XIX era un “derecho” sin respeto, porque a pesar de su existencia en la legislación, era inexistente en la práctica.

Los niveles de gobierno no ponían a disposición de la sociedad la información que se les requería. También se fueron adoptando distintas medidas que permitirían la adopción del modelo de transparencia y que de acuerdo a estos cambios, se vieran beneficiadas las instituciones en cuanto a optimización de trabajo y atención al ciudadano, así como su propia superación institucional.

## **2.2.- Antecedentes institucionales**

Las reformas en México han dado vida a una institucionalización de prácticas que obedecen a exigencias globales y esquemáticamente se agrupan en siete etapas: 1) la reforma administrativa de 1833; 2) la creación de la Secretaría de Fomento en 1853; 3) la reforma administrativa de Juárez en 1857; 4) las diversas reformas introducidas después de la revolución de 1910, en la que destaca la creación de los departamentos administrativos; 5) las reformas en el periodo posrevolucionario que abarca de 1917 hasta 1970; 6) la reforma administrativa en el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976); y 7) la reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo (1976-1982). Estas reformas administrativas constituyen la memoria histórica institucional de las iniciativas implementadas para el mejoramiento de la administración pública mexicana (Sánchez, 2009: 10).

En México los cambios de transparencia se iban dando lentamente, pues en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, el país se encontraba al borde de una crisis. Recientemente había sucedido el problema de 1968 donde miles de estudiantes tuvieron un conflicto muy serio con el gobierno. De igual manera tuvo que lidiar con manifestaciones obreras que bajo el mando de Fidel Velázquez y la confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) amenazaron con una huelga nacional (Catarina, s/a: s/p).

En 1972, México comenzó un activismo echeverrista con propósitos de: establecer contacto con el gobierno de Salvador Allende para legitimar su apoyo a gobiernos latinoamericanos progresistas y, el segundo; participar en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra Suiza 30 de diciembre de 1964), con la intención de diversificar las relaciones comerciales con el exterior, acercándose a países que compartirían la problemática de México relativa a su subdesarrollo. Dicho activismo, culminó en 1974, cuando Echeverría propuso la Carta de Derechos y Deberes Económicos (CDDEE) ante la Asamblea General de la ONU, dando un nuevo rumbo a la política exterior de México (Catarina, s/a: s/p).

La CDDEE buscaba reglamentar el Nuevo Orden Económico Internacional que los países del tercer mundo, (más tarde llamado Grupo de los 77) promovieron desde 1964 durante la Primera Reunión de la UNCTAD (una carta que enfatizó la existencia de ciertas obligaciones y derechos de los estados), mismos que deberían normarse para regular las relaciones económicas entre ellos. A pesar de los esfuerzos por la superación de México, este sufrió una severa crisis en 1976 que obligaría el 31 de Agosto y el 26 de octubre a sucesivas devaluaciones de más del 50% del peso frente al dólar.

Echeverría trato de tomar las riendas del país, llevarlo hacia un estado de superación tocando temas importantes como buscar el apoyo externo y empezando importaciones y exportaciones con algunos de los países que en ese momento contaban con un reconocimiento importante, durante este gobierno no se logró afianzar un concepto de transparencia ni paso más allá de ser un tema internacional.

En 1976 tras una fingida apertura democrática impulsada por Echeverría, se dieron las elecciones menos competidas desde el fin de la



Revolución pues José López Portillo fue el único candidato que se presentó en la boleta. A pesar de los intentos, no se pudo establecer la adopción de la transparencia dentro de la agenda de gobierno, hecho que se impulsó durante el gobierno echeverrista y que se vio opacado por el poco interés de los funcionarios públicos al momento de saber que se vería afectada su privacidad en cuanto a funciones gubernamentales (Catarina, s/a: s/p).

Durante el sexenio de José López Portillo se distinguen tres fases en su política exterior. La primera, busca un acercamiento con el gobierno de EE. UU. Pero se desvanece con el problema del gasoducto en 1977. A partir de entonces y gracias al descubrimiento de reservas energéticas México rediseña su política exterior, destacando una actitud más asertiva en asuntos regionales, generando la segunda etapa (Catarina, s/a: s/p).

La tercera inicia en 1981 con un desastre económico en México. Se alcanzó un 5% del petróleo mundial y un 3% del gas. Intentando un acercamiento a Estados Unidos, se planteó un gasoducto de Chiapas a la Frontera con EE. UU en Tamaulipas; proyecto financiado por consorcios estadounidenses, fijado en 2.60 dólares por millar. Iniciado el proyecto Arthur Schlesinger se opuso al precio negociado fijándolo en 2.25 dólares. México canceló el proyecto y lo reorientó a Nuevo León (Catarina, s/a: s/p).

Al iniciarse la crisis económica en 1981 también comenzó un retraimiento en la política exterior de México. López Portillo siguió pronunciándose sobre los temas de Centroamérica y el Caribe pero de una forma más moderada, tratando de no contravenir demasiado a Washington pues con Reagan a la cabeza, se endurecieron sus actitudes para con la guerra fría. El 1° de Septiembre de 1982 durante su último informe de Gobierno López Portillo anunciaba la nacionalización de la banca, sin mencionar su responsabilidad en el desastre financiero (Catarina, s/a: s/p).

El régimen rompe su alianza con el sector privado y la intervención extranjera, las clases medias estaban indignadas por la congelación de sus cuentas y el país entero sufría la peor crisis económica desde el fin de la Revolución. Con ello el modelo de la transparencia tampoco llega a ser aceptado dentro de la agenda pública ya que la situación del país era bastante difícil como para pensar aún en la adopción de este modelo (Catarina, s/a: s/p).

Miguel de la Madrid como presidente, plantea la urgencia de sacar al país, de la crisis monetaria como prioridad. “Lograr la transformación estructural de un sistema económico que acababa de mostrar su vulnerabilidad económica” planteando que la relación con EE UU era crucial para el éxito de sus metas. Los rasgos distintivos de la política de Miguel de la Madrid eran dos principalmente: la participación de México en el grupo de Contadora pues con éste, se tenía como objetivo mantener la línea de interés sobre asuntos regionales pero ahora se intentaba intervenir mediante esfuerzos compartidos (Catarina, s/a: s/p).

Sus beneficios serían dar la impresión de mantener cierta independencia de Washington, incrementar el prestigio del país y refrendar los principios de política exterior que durante los sexenios anteriores se había olvidado. En el intento de recobrar la confianza de EE UU, los beneficios estaban dados por el peso de este país en las instituciones financieras mundiales. En dicho periodo se inició una nueva era en México, donde los temas económicos envolvían los esfuerzos más allá de sus fronteras y EE UU jugaría su papel más importante.

El modelo de desarrollo tuvo logros macroeconómicos con altos costos en el nivel de vida de la población pues por las políticas financieras, el país logro cierto nivel de credibilidad bancaria provocando flujos extranjeros al país además de un pequeño incremento monetario, sin embargo y a pesar de los esfuerzos realizados durante esta candidatura, nuevamente la transparencia se ve cooptada en el intento de su adopción dentro de la agenda de gobierno y reiteradamente gobiernos futuros buscarían la forma de adoptarla como norma dentro del sistema de gobierno (Catarina, s/a: s/p).

Durante el gobierno de Salinas de Gortari y a pesar de las sucesivas crisis económicas, el sistema político mexicano se había mantenido relativamente estable. En 1988 la crisis política demostró que la sociedad a parte de bienes económicos demandaba participar en la vida política del país. Los cambios constitucionales, lejos de darse en el ámbito económico, se presentaron a la par en los aspectos sociales y políticos significativos de este sexenio (Villagran, s/a: 04).

Carlos Salinas de Gortari arribó al cargo después de un proceso electoral poco transparente y dudoso, con ciertas irregularidades electorales.

Ello debido a que durante ese tiempo, el partido en el poder (PRI) era el que controlaba el proceso electoral, dándole el triunfo a su representante, porque la disputa por el poder indicaba que el candidato representante del Frente Democrático Nacional (FDN), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, era el posible ganador (*Villagran, s/a: 04*).

El gobierno salinista carecía de legitimidad y reconocimiento social amplio, se piensa que Salinas estableció una alianza con los diputados del Partido Acción Nacional, con la finalidad de que el gobierno atendiera las añejas demandas de dicho partido e inclusive considerara algunas demandas a las reformas de la Constitución. Por su poca credibilidad electoral fue el gobierno que menos se acercó al tema de transparencia dentro del régimen político pues a pesar de que en un principio logro convencer al pueblo de que sus iniciativas eran sin segundas intenciones, al final sus actos lo llevaron a que la gente sintiera poco o casi nada de afecto por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (*Villagran, s/a: 04*).

En el gobierno de Ernesto Zedillo las acciones de mejoramiento de la Función Pública se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como PROMAP, que se centraba en la planeación estratégica y la reingeniería de procesos, este programa se consideró una parte fundamental en el cambio institucional, puesto que se implementaron prácticas gerencialistas privadas en el ámbito público (*Sánchez, 2009: 11*).

Dicho programa tenía como propósito institucional: Desarrollar la capacidad del gobierno para atender de manera eficiente, eficaz y oportuna las diversas necesidades de la población. “Elevando la productividad y calidad del gasto público de la Administración Pública Federal (APF), logrando así que los servidores públicos tuvieran un alto desempeño en la provisión de más y mejores bienes y servicios para el bienestar de la ciudadanía” (*PROMAP 1999:04*).

Los objetivos que perseguía eran: transformar a la APF en una organización eficaz, eficiente y con arraigada cultura de servicio y combatir la corrupción y la impunidad. A partir de una perspectiva estratégica en cada institución, se deben definir los elementos fundamentales para la programación,

presupuesto y evaluación del quehacer institucional. En atención a los avances y resultados del PROMAP, se ha determinado dar mayor pertinencia, velocidad y profundidad a la ejecución de ese programa (PROMAP 1999:07).

La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) se comprometieron a realizar de forma planificada y coordinada los esfuerzos de modernización. Para ello se modificó la estrategia de trabajo a fin de dirigir las acciones de modernización hacia los aspectos sustantivos de cada institución, con base en la consolidación y aprovechamiento de los esfuerzos realizados, así como de las prioridades que se determinarán en cada caso (PROMAP 1999:08).

El PROMAP se definiría como un proceso directivo de reflexión y análisis que condujo a identificar y definir la razón de ser de la institución, guiar el establecimiento de propósitos y resultados esenciales y permitió vincular la operación con los objetivos establecidos en las políticas públicas. Su misión fue la razón de ser de la institución, la cual explicaba su existencia. Fue una declaración de alto nivel que describía su propósito fundamental. Su visión se representó en un escenario altamente deseado por la dependencia o entidad que se quiso alcanzar en un periodo de largo plazo (PROMAP 1999:16).

La utilidad del PROMAP fue ser un referente estratégico, base para la institución en términos del alcance máximo de los propósitos y compromisos bajo su responsabilidad. Delimitó el campo de acción de la institución y permitió a los servidores públicos contar con un panorama general de las grandes líneas de trabajo y los resultados por alcanzar. Consintió en definir la población beneficiaria, alinear y canalizar los esfuerzos en la dirección adecuada hacia la cual se deben orientar los proyectos. Hechos que sirvieron como base en el proceso de planeación, programación y presupuestación para la concertación de las estructuras programáticas (PROMAP 1999:17).

Del mismo modo se pudieron observar cambios en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Donde la administración pública desempeñó un papel fundamental en la evolución y el proceso de cambio que impulsó el Ejecutivo Federal de 1994 al 2000, dentro de un contexto internacional de globalización y mayor interacción de los países, así como en el ámbito interno de mayores exigencias y demandas crecientes de la

población (SECODAM, s/a: 01).

La Función Pública debía estar dirigida a la satisfacción de la sociedad, mediante servicios gubernamentales de alta calidad, con mayor transparencia, honestidad en las acciones de gobierno, uso de recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas pertinente; sólo bajo esas condiciones podía entenderse a las instituciones modernas, con una cultura profunda de servicio con calidad y orientadas a resultados concretos (SECODAM, s/a: 01).

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estableció los asuntos que estaban bajo la responsabilidad de la SECODAM; y el Reglamento Interior de esta dependencia señalaba las funciones, objetivos y estructura de organización que tenía para cumplir su cometido. El marco normativo y reglamentario anterior estableció el ámbito de competencia de la Secretaría y se complementó con otras disposiciones legales y administrativas relacionadas con su quehacer (SECODAM, s/a: 02).

La Secretaría tenía en 1994 la denominación de Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con tres funciones principales bajo su responsabilidad:

- a. Control, evaluación y vigilancia global de la gestión pública
- b. Vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos.
- c. Simplificación administrativa.

Al inicio de ésta Administración (1994) se decidió sumar nuevas funciones a la Secretaría, que determinaron la modificación de su nombre para transformarse a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Las nuevas funciones que se adicionaron en esta Administración fueron:

- a. Impulsar el desarrollo administrativo integral para modernizar las formas de organización y operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).
- b. Promover una nueva relación entre el Gobierno Federal y la sociedad con características de apertura, Transparencia en el sector público y mayor participación de la sociedad en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas y servicios gubernamentales.

c. Modernizar y vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles.

d. Conducir la política inmobiliaria federal, administrar los bienes inmuebles federales y establecer la normatividad para la conservación de dichos bienes (SECODAM, 1994: 03).

Por otra parte, en el mes de diciembre de 1996 se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de las Entidades Paraestatales y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control. Esas modificaciones se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la SECODAM para designar y remover directamente a los contralores internos de dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizador.

- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley.

- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- Unificar la potestad sancionadora en materia de responsabilidades, a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, impongan las sanciones económicas (SECODAM, s/a: 02).

Las modificaciones anteriores fortalecieron sustancialmente las atribuciones de las Contralorías Internas, con objeto de constituirse en instancias con mayor posibilidad de incidir en el proceso de mejora de las instituciones (SECODAM, s/a: 02).

Es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del Proceso de reforma del Estado. El 30 de mayo de 2001

se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual prevé como uno de sus objetivos rectores el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal (Programa Anticorrupción, 2013: s/p).

El Ejecutivo Federal expidió el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001. La expedición del nuevo Reglamento tuvo como propósitos fundamentales establecer las atribuciones de las unidades administrativas de la Dependencia que no se encontraban previstas en el anterior, así como determinar la competencia y denominación de diversas Unidades administrativas conforme a sus nuevas funciones, en congruencia con los objetivos estratégicos de la Secretaría, a efecto de asegurar la legitimidad de los actos que les correspondía realizar en el orden administrativo (Programa Anticorrupción, 2013: s/p).

Este Reglamento, destacó la inclusión en la estructura orgánica de la Dependencia, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, misma que fue creada por el Ejecutivo Federal mediante el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, sus principales objetivos eran coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción, fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a programas y acciones en la materia (Programa Anticorrupción, 2013: s/p).

El Reglamento en cuestión precisó diversos aspectos jurídicos procesales para la adecuada aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de otros ordenamientos legales que debían aplicar a esta Dependencia. Es de señalar que este ordenamiento fue reformado mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2001, con el objeto de incorporar dentro de la estructura orgánica de la Secretaría, a la Subsecretaría

de Desarrollo y Simplificación Administrativa, misma que debía establecer las atribuciones de las Direcciones Generales que se le adscribían, derogando al efecto el artículo 13 del propio Reglamento Interior, relativo a las atribuciones de la Unidad de Desarrollo Administrativo (Programa Anticorrupción, 2013: s/p).

De igual forma, se efectuaron algunas precisiones sobre el funcionamiento de diversas áreas administrativas de la Secretaría, entre las que se encuentran la Unidad de Auditoría Gubernamental y la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones (Programa Anticorrupción, 2013: s/p).

Con motivo del Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y reforma entre otros ordenamientos legales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003, cambia la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCDA) por Secretaría de la Función Pública (SFP), confiriéndole la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (Programa Anticorrupción, 2013: s/p).

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera fue un mecanismo para la administración del personal del Gobierno Federal que garantizó su ingreso, desarrollo y permanencia a través del mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, así como para impulsar la profesionalización del servicio público en beneficio de la sociedad. De manera expresa se prohibía cualquier acto de discriminación en razón de género, edad, capacidades diferentes, preferencias, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social (Programa Anticorrupción, 2013: s/p).

El objeto fue atender de manera oportuna las nuevas atribuciones que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal le confería a la Secretaría, se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de la



Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003, con el cual se realizó una reestructuración orgánica de la dependencia y de las funciones entre sus unidades administrativas (Programa Anticorrupción, 2013: s/p).

El 2 de septiembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, las cuales consistieron en el cambio de la denominación del órgano desconcentrado Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales a Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y la reordenación de las atribuciones en materia inmobiliaria. Posteriormente, con fecha 27 de mayo de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, mediante el cual se reestructuraban algunas unidades administrativas de la Secretaría y se reordenó precisar las facultades de las mismas (Programa Anticorrupción, 2013: s/p).

### **2.3.- Institucionalización a nivel federal.**

A principios de 1999 un grupo de mexicanos preocupados por problemas de corrupción globales y de su país, decide crear transparencia Mexicana. Una Organización no gubernamental que enfrenta el problema de la corrupción desde una perspectiva integral, a través de reformas a las políticas públicas y cambios en las actitudes privadas de los ciudadanos (<http://www.tm.org.mx/historia/> visitado en marzo de 2012).

La institucionalización de la transparencia en México viene a través de una serie de cambios estructurales y reformas a la constitución y reglamentaciones desde que México es independiente. Sin embargo de manera tangible se ve hasta el año 2000, donde este concepto llegó al país de manera popular en un paquete electoral. Además de ser lema principal del entonces candidato, Vicente Fox (Trinidad, 2006: 41).

Durante el gobierno de Fox, se vio la necesidad de crear una iniciativa de Ley como aspecto jurídico y a la vez político para consolidar la transición política en México. Ya para el gobierno de Calderón en palabras de Navarrete, éste se enfrentó a un camino menos difícil en comparación al presidente

anterior, pues al seguir una misma línea de acción y al realizar negociaciones más efectivas, la dificultad disminuye (Trinidad, 2006: 41) (Navarrete, 2012: 12).

En 2001 se crea la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) herramienta analítica que permite en un mismo instrumento medir experiencias y percepciones de los hogares con corrupción. Esta encuesta registra, entre otros temas, la frecuencia con la que se presentaron actos de corrupción en la gestión o recepción de 38 servicios públicos en un periodo de 12 meses para cada una de las 32 entidades federativas del país.

Con la base de datos generados por la ENCBG, se construyeron dos índices, uno relativo a la frecuencia de corrupción en servicios públicos seleccionados y otra para la totalidad de las entidades del país. La ENCBG tuvo un alcance nacional y su población objetivo fueron los hogares mexicanos. Cada hogar tuvo exactamente las mismas posibilidades de ser seleccionado para el estudio. En términos de planeación, y por la naturaleza de su contenido, la encuesta fue programada para levantarse cada dos años.

En México el derecho a la información está incorporado a nuestro texto constitucional desde 1977 en el artículo 6 básicamente, pero nunca se llevó a cabo una ley reglamentaria correspondiente por lo cual y hasta hace algunos años, ha quedado en la arbitrariedad el manejo de la documentación e información.

### **2.3.1.- Periodo de Vicente Fox**

En el periodo de Vicente Fox (2000-2006) existieron al menos tres razones que deben destacarse en materia de mejoramiento administrativo. Primero, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) que formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), y estaba bajo responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), el cual tuvo carácter oficial y obligatorio para ser implementado en todas las dependencias y entidades del gobierno federal. Aunque el programa tendría un amplio desarrollo e implementación en los tres primeros años de su gobierno (2001-

2003), quedó en un segundo plano en los siguientes años de la administración foxista dentro de las acciones de modernización administrativa (Sánchez, 2008: 9).

Segundo, una explicación de esta situación la constituye la enorme influencia de la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, encabezada por Ramón Muñoz, quien elaboró el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG). Documento que tiene carácter propositivo, comenzó a ser difundido y aplicado en algunas de sus líneas estratégicas por dependencias y entidades de la administración pública federal. Con este modelo se introdujo la idea de la innovación administrativa, haciendo a un lado la reforma y la modernización como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental (Sánchez, 2008: 10).

Tercero, a la mitad del gobierno de Fox, tanto el PNCCFTDA y el MEIG quedaron superados. Sus acciones se integraron en la llamada Agenda de Buen Gobierno (ABG), también elaborada por Ramón Muñoz (estratega que da cuenta de las acciones y actividades en materia de Administración Pública). La agenda incorporó aspectos relevantes de ambos proyectos y los resumió en un legado administrativo de la administración pública de Vicente Fox (Sánchez, 2009: 10).

Los temas de Combate a la Corrupción, fomento a la transparencia y Acceso a la Información se consideraron como prioridad gubernamental. Permitieron elaborar y diseñar un documento que estableciera las líneas estratégicas y de acción para mejorar la rendición de cuentas y atenuar la corrupción. Tenían como propósito general: organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población. Todo ello para servir mejor a la sociedad en procura de la satisfacción de sus necesidades con justicia y en libertad (SECODAM, 2001: 10; Sánchez, 2009: 13).

El gobierno de Fox presentó la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG),

aprobada y discutida por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Dicho instituto se creó en el año 2002 y se encargó de poner a México en una "era de transparencia" y a sus gobernantes dentro de la "responsabilidad política" y "rendición de cuentas". Sus funciones a groso modo fueron: vigilar la garantía de acceso a la información, proteger datos personales y resolver negativas que los sujetos obligados hayan generado a las solicitudes de información.

La LFTAIPG puso a disposición de la población la información que al efecto señala el Artículo 7 dentro de su contenido, con el objetivo de hacer transparente la Gestión Pública del Consejo, garantizando el acceso a la información. Dicha Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y tuvo como objetivo sustantivo: Señalar, que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deberán completar la publicación de la información a más tardar un año después de su entrada en vigor.

A partir de la entrada en vigor de la LTAIPG, más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender solicitudes de información, abriendo una Unidad de Enlace para ese fin. Una vez solicitada, un Comité de Información en cada dependencia determinará si la información se otorga o no.

En caso de que la decisión sea negativa, el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI (Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado que goza de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión) quien interviene en procesos de inconformidad o por recuso de revisión. Elaborando un dictamen, abriendo la información o confirmando la decisión de la dependencia, que trabajará bajo el principio de máxima publicidad de la información que está en manos del gobierno.

Si bien esta Ley obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), el IFAI tiene facultades para vigilar su cumplimiento y resolver sobre negativas de Acceso a la Información únicamente respecto a las dependencias

y entidades de la Administración Pública Federal (A.P.F.), incluidas la Presidencia y la Procuraduría General de la República.

Conforme a la misma Ley, tanto los Poderes Legislativo y Judicial, como los organismos constitucionales autónomos, debieron expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones, seguir con las prácticas de la Ley, misma que cada vez se hizo más fuerte y sobre todo después de algunos años de su instauración en el sistema de gobierno.

Las reformas de la administración pública, prácticamente todas, parten de un supuesto: que es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales, para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos. Ya sea a través de incentivos pecuniarios o amenazas punitivas, convencimiento ético o moral, invocando el entendimiento público, lo razonable o la razón misma, la idea es una y clara: se tienen instrumentos, mismos que impactan, afectan el entorno de las personas, sus razones para actuar, preferencias, motivos y creencias, con el fin de obtener una serie de comportamientos coordinados que permiten obtener objetivos colectivos.

La LFTAIPG como parte de las reformas que se vivieron en México buscó en un principio institucionalizar prácticas que con los años se han vuelto cada vez más exigentes en todas las instituciones del país. Además de que prácticas como la rendición de cuentas y transparencia con el avance que han tenido busca hoy en día ser mecanismos homogéneos para la población facilitando sistemas de control en el país.

La ley sufrió diversas transformaciones que han formado una normatividad y funciones más específicas en la medida de lo posible. Algunas de las reformas fueron:

1.- 11 de mayo de 2004 en el decreto publicado por Diario Oficial de la Federación (DOF) se deroga la fracción I del artículo 22 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicha fracción trataba de los casos en los que no habría de tomarse en cuenta la aprobación para publicar datos personales de los particulares. Hoy día queda

estipulado que todos los datos personales deben ser protegidos por los comisionados para salvaguardar su identidad por que ya existe una Ley en materia.

2.- 6 de junio de 2006 el decreto por el que se reforma el Artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El cual promueve el principio de máxima publicidad y que se interpretará el artículo según disposiciones federales de mayor rango como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, etc. Esta fue la última reforma en materia antes de dar paso al siguiente sexenio encabezado por Felipe Calderón Hinojosa.

### **2.3.2.-Periodo de Felipe Calderón.**

El periodo de Felipe Calderón Hinojosa, se puede entender como la continuación y profundización de un proyecto histórico, que desde hace tres décadas, se sometió a México a la incorporación de asociaciones globales y a la integración dependiente de los Estados Unidos de América. El gobierno de Calderón dio continuidad al proyecto establecido desde el primer gobierno de Vicente Fox al suponer que un gobierno autodefinido de empresarios y para empresarios, impulsaría a la Nación a un estado superior de desarrollo (Montoya, 2012: 5-7).

De acuerdo con Martínez durante el sexenio de Vicente Fox ocurrieron conflictos entre Poderes por la incapacidad del gobierno federal para establecer mecanismos eficientes de negociación. De 2006 a 2012 el gobierno de Felipe Calderón atravesó un contexto menos adverso ante los demás Poderes. En términos de acciones de inconstitucionalidad, a comienzos del 2006-2007, el número fue cerca de 173, mientras que en 2011 sólo fueron 23. Respecto de las controversias constitucionales, el periodo 2000-2005 de Vicente Fox presentó en total 727, mientras que en el periodo de Calderón 2006-2009 se presentaron 511. Se ha propiciado una menor tensión entre los Poderes del Estado y esto ha repercutido en el fortalecimiento de la democracia (Navarrete, 2012: 30).

La continuidad que siguió Calderón obedece a una misma línea permanente en estos últimos doce años, durante los cuales se puede destacar:

1. Un semi-estancamiento económico e incapacidad de creación de los empleos formales que requiere la sociedad.

2. La desindustrialización y pérdida de capacidades tecnológico-industriales, Desde el año 2000, se perdieron 15,000 industrias manufactureras y un millón de empleos en las manufacturas.

3. México se convirtió en una potencia importadora y no exportadora. Se observa un déficit comercial sistémico de la economía, el cual ha sido compensado hasta ahora y de manera insuficiente, por la exportación de crudo,

4. Se especializó a la economía nacional el mercado estadounidense, al que se destina del orden del 80% de las exportaciones; y bajo la premisa de exportar materias primas, maquila y productos de bajo valor agregado.

5. Las políticas monetaria, fiscal, de comercio exterior y de destino del gasto público, se han definido en función de las necesidades y funcionamiento de los procesos de acumulación de las corporaciones globales; que obtienen en México una parte significativa de sus utilidades, ya se trate de entidades financieras, industriales, comerciales o de servicios.

6. La dependencia agroalimentaria y nutricional del país es severa y creciente no sólo es interna, sino que está determinada de manera significativa por un tratado de "libre" comercio que permite el acceso a los alimentos importados que constituyen el bien salario por excelencia a nuestro mercado; al mismo tiempo que se mantiene la política de subsidios tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea (Montoya, 2012:9).

7. Ante la dependencia agroalimentaria, el aumento de los precios internacionales de los alimentos es una causa directa para que durante los últimos cuatro años, se hayan sumado seis millones de personas a la condición de pobreza extrema.

8. La falta de acceso universal a la educación básica, el rezago educativo y el creciente número de jóvenes con educación superior sin oportunidades de empleo, son consecuencias sociales necesarias de este paradigma.

9. La comunicación masiva electrónica permaneció y fortaleció su carácter oligopólico, pues más del 80% del espectro radioeléctrico ha sido concesionado a dos empresas dominantes.

10. El fortalecimiento de la democracia requiere de manera necesaria, establecer nuevos espacios e instituciones públicas que garanticen la deliberación, el debate, así como la argumentación racional y ética, sobre la cuál debe ser el contenido de las decisiones que realmente corresponden al bien público y universal (Montoya, 2012:11).

Las nueve vertientes principales a las que el gobierno de Calderón se alineó, fueron ajustadas a la vía de la delincuencia y narcotráfico y de índole económica; sin embargo en cuestiones administrativas como la Transparencia y la Rendición de Cuentas se puede apreciar que no tuvo mayor relevancia es por ello que la número 10 no se retomó. Las estrategias para combatir la corrupción en México han avanzado pero no por parte del gobierno federal, sino por parte de organizaciones no gubernamentales en un primer momento y después por un Instituto ya con facultades específicas (IFAI).

El propósito de gobernar en beneficio de los grupos económicos con mayor poder económico, se acompañó por un blindaje que estableció una enorme barrera física entre gobernantes y gobernados y limitó el derecho ciudadano de petición y de participación en la vida pública. Es claro que esta perspectiva existe, ya que al no existir innovación y mayor interés en el tema de Transparencia y Rendición de Cuentas, hubo rezagos en su institucionalización (Montoya, 2012:12).

La crisis iniciada a finales de 2007 y que alcanza su mayor gravedad entre 2008-2009, se manifiesta ante las fallas del sistema y la necesidad de una profunda revisión. Esta crisis en México magnificó los problemas ya existentes con fuertes efectos negativos y puso en evidencia una escasa capacidad de respuesta ante diferentes tipos de situaciones globales adversas (Cerro, 2012:19).

Bajo este diagnóstico de la crisis se mostró la necesidad de un modelo poscrisis fundamentado en NGP como la Transparencia y la Rendición de Cuentas para legitimar el sistema político en México y la manera de implementarlo, constituyendo una oportunidad única para resolver los problemas estructurales vigentes y pensar en un nuevo esquema que tenga como visión el largo plazo y como condición necesaria la definición de un proyecto de país (Cerro, 2012:19).

Se implementaron políticas institucionales que incluyen el fortalecimiento de las instituciones, la reforma del Estado y el cumplimiento del Estado de derecho. La garantía para la ejecución y eficacia de estas acciones debe descansar en la necesaria participación de la sociedad civil, la búsqueda del consenso y la implementación de planes integrales y de largo plazo (Cerro,



2012:20-21).

Una propuesta para implementarse en el caso de México todas las tendencias y exigencias globales, es el incluir la superación de las desigualdades regionales y considerar la creación de un ente dependiente de los estados para aplicar el principio de planificar regionalmente y coordinar nacionalmente. Cumplir íntegramente con la obligación de crear una sólida red de protección social que incluya superar los rezagos en transparencia gubernamental, educación, salud, vivienda, seguridad social (Cerro, 2012:20-21).

México se vio afectado de manera importante por las crisis internacional vislumbrada a mediados de 2008, hoy cualquier acontecimiento modifica el desempeño nacional; se puede afirmar que a diferencia de otras crisis financieras mexicanas (1976, 1982, 1988, 1994 y 1997), ésta provino de fuera con implicaciones globales, por ello los gobiernos, están buscando mecanismos para restablecer confianza y legitimidad gubernamental. Tal es el caso de la transparencia y la rendición de cuentas que si bien, su existencia comenzó como lema de campaña, aún está en proceso de institucionalización, y en espera de buenas prácticas gubernamentales (Sánchez, 2012: 50).

El gobierno hizo a un lado la comunicación gubernamental y optó por privilegiar las posibilidades del marketing. Desde el comienzo del gobierno se optó por publicitar un solo tema: la guerra contra los cárteles de la droga, y temas que al inicio de la entrada al gobierno federal del partido acción nacional como Transparencia, se dejaron de lado y sin mayor relevancia (Aguilar, 2012: 58).

La importancia que el presidente dio al tema de la llamada guerra contra el narcotráfico, hizo imposible que otros temas de importancia tuvieran el mismo interés social. El gobierno construyó sus propias barreras y no pudo salir de ahí, en la mayor parte de su sexenio tuvo poca presencia en medios (Aguilar, 2012: 58).

Durante su mandato hubo poca información sobre lo que hizo su administración. Lo único que mostraron los medios son las acciones y resultados, buenos o malos, de la guerra contra el narco. Con estos argumentos se puede notar que la administración del 2006-2012, en materia de

transparencia no aportó de manera importante avances para el desarrollo de estas prácticas para legitimar al gobierno (Aguilar, 2012: 59).

Después de 2006 se modificó la Constitución para evitar la confrontación entre Poderes por lo que, de manera legal, el ex presidente no tenía por qué ir, aunque la crítica se enfoca en la falta de voluntad política para una relación menos tensa y ofrecer un discurso de diálogo (Navarrete, 2012: 14-16).

La crítica del régimen político pasado, se enfoca en aspectos de funcionalidad institucional. La percepción en los medios de comunicación ha sido que las políticas públicas del gobierno de Calderón se enfocaron en mantener el orden económico, pero que también es una lejanía del bienestar social (Pavón Olivier, cit. pos. Navarrete, 2012: 19).

Para que un gobierno rinda cuentas claras y transparentes, los siguientes factores son fundamentales: soporte y estabilidad del liderazgo, autocrítica, legitimidad y agenda política. Habría que orientar estos aspectos al gobierno de Felipe Calderón, señalando que la estrategia metodológica incluye una reflexión teórica y una proyección empírica de los temas. Una de las tareas pendientes que dejó su gobierno es el respeto de los derechos humanos y la impartición de justicia transparente y equitativa (Navarrete, 2012: 22).

El gobierno del Partido Acción Nacional, durante 12 años, se ha enfrentado a problemas de diseño institucional que frenan la aprobación de reformas estructurales. Es pertinente la inclusión de instrumentos que revitalicen la distribución del poder y que éstos posibiliten construir gobiernos de coalición, aun cuando el presidente no posea la mayoría en el Congreso (Navarrete, 2012: 40).

Las reformas a la Ley Federal de Transparencia que revisó la Cámara de Diputados dieron certeza a la naturaleza de la información pública y al ejercicio del derecho de acceso, señaló la comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Jacqueline Peschard. "Se debe de hacer más público lo que es público, fortaleciendo las decisiones de las autoridades en materia de Acceso a la Información, declarándolas inatacables". Por lo que en el sexenio (2006-2012) las reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información fueron tres, debido a su proceso de institucionalización y satisfacción de las necesidades legales.

1.- 5 de julio de 2010 se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y XXXIII, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En donde se definen conceptos como comité,

información pública e instituto respectivamente.

2.- 09 de Abril de 2012 se reforman diversas Leyes Federales con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia. Para poder tener y contar con una reglamentación adecuada a estos tiempos.

3.- 8 de junio de 2012 se expide la Ley Federal para la Protección de Datos Personales que intervienen en el procedimiento penal; y se reforma el artículo 31 de la LFTAIPG. El cual sugiere que ninguna Unidad Administrativa Federal está a disposición de los Comités de Información, por lo que sus funciones de garantizar el acceso a lo público es responsabilidad de cada Unidad (Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Unidad de Enlace 2013).

Se debe observar lo que significa que una reforma administrativa busque cambiar a decenas de organizaciones diferentes, cada una con su propia dinámica y contexto, a través de un mismo instrumento y una misma estrategia dirigida a un solo objetivo y sentido, asumiendo así que las organizaciones públicas se movieron igual que los instrumentos organizacionales de cambio y que impactaron sobre un grupo homogéneo de personas y grupos, moviéndose y actuando bajo los mismos supuestos, siendo receptivos y reaccionando de manera similar a los mismos incentivos (Morgan, 1991: 10; Mintzberg, 1991: 153).

En México la lucha por democratizar el poder ha sido y continúa siendo una empresa compleja, implicando esfuerzos y energías para erradicar la concepción borbónica de la autoridad. Hoy se vive una etapa de tendencias democráticas, que favorecen la participación, la representación política y hacen que el imperativo de la publicidad del poder sea efectivo para el conjunto de la sociedad.

El Estado Mexicano tiene un perfil de mayor apertura, y se rige por reglas democráticas que evitan que sea un poder extraño en la sociedad. En un planteamiento de relaciones horizontales el poder tiene características más democráticas, que se han conseguido a partir de relaciones participación y

corresponsabilidad.

#### **2.4.- Instituciones en el Estado.**

La transparencia es una de las tendencias que se han venido implementando en los Estados de la República y obedecen al modelo gerencial al que México se ha alineado desde hace ya varios años. Estos cambios estaban adecuando de alguna manera, aunque no bajo el nombre de transparencia pero si buscando la protección de documentos importantes, pertenecientes al gobierno así como de los datos personales. En la actualidad las 32 entidades federativas y el Distrito Federal han establecido una Ley de Acceso a la Información (Cárdena, s/a: 7). en la siguiente tabla se mencionan las leyes por las que se rige cada estado, así como el año en que fueron creadas:

**Cuadro 2. NOMBRE Y AÑO DE LEYES DEL ESTADOS DE MÉXICO**

<b>ESTADO</b>	<b>AÑO</b>	<b>LEY</b>
Aguas calientes	2003	Ley de Transparencia e Información Pública
Baja california	2005	Ley de Acceso a la Información Pública
Campeche	2005	Ley de Transparencia y Acceso a la Información
Chiapas	2006	Ley de Transparencia y Derecho a la Información Pública
Chihuahua	2005	Ley de Transparencia y Acceso a la Información
Coahuila	2003	Ley de Acceso a la Información
Distrito Federal	2003	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Colima	2003	Ley de Transparencia y Acceso a la Información a la Información Pública
Durango	2003	Ley de Acceso a la Información Pública
Estado de México	2003	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Guanajuato	2003	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios
Guerrero	2005	Ley de Acceso a la Información Pública
Hidalgo	2006	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Jalisco	2002	Ley de Transparencia e Información Pública del 20 de diciembre
Michoacán	2003	Ley de Acceso a la Información
Morelos	2003	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales
Nayarit	2004	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Nuevo león	2003	Ley con la de Acceso a la Información Pública
Oaxaca	2006	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Puebla	2004	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Querétaro	2002	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental
Quintana Roo	2004	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
San Luis Potosí	2003	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública
Sinaloa	2001	Ley de Acceso a la Información Pública
Sonora	2005	Ley de Acceso a la Información Pública
Tabasco	2006	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Tamaulipas	2004	Ley de Información Pública
Tlaxcala	2006	Ley de Información Pública
Veracruz	2004	Ley de Acceso a la Información
Yucatán	2004	Ley de Acceso a la Información
Zacatecas	2004	Ley de Acceso a la Información

FUENTE: Uvalle, 2008: 110.

La normatividad que rige a nivel federal tuvo poca incidencia en los gobiernos locales, se dispuso adaptar la Ley para los diferentes estados de la República por lo que en el Estado de México a un año después de la creación de la Ley Federal se publicó una Ley que regulara estas prácticas de transparencia. En el Estado de México se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en 2003 creando el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM que funciona desde el 2004 con diversas modificaciones en 2006, 2007 y 2008 (Cárdena, s/a: 8). Entre otras cosas cambia el carácter de Instituto de ser descentralizado<sup>1</sup> a ser autónomo<sup>2</sup>. (Ackerman, 2003 Cit. Post. Cárdena, s/a: 2).

Según Reyes Pastrana lo que pretendía el poder Legislativo al aprobar una adecuación de la Ley federal en materia era garantizar a la población el derecho de Acceso a la Información y petición para reforzar la participación ciudadana y la rendición de cuentas (2006: 303).

El 27 de noviembre de 2003 la fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional propuso la iniciativa de ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, la cual a diferencia de su antecesora del año 2002, contempla acciones y reformas a la constitución política, al código electoral y a la ley que crea la comisión de derechos humanos, y a las leyes orgánicas municipales de la Administración Pública del Estado de México y de los Poderes Legislativo y Judicial (Reyes, 2006: 308).

Anualmente los ejecutivos estatales envían a sus respectivos congresos sus propuestas de ingreso y gasto para su aprobación. El ejecutivo cuenta con la prerrogativa exclusiva para integrar la iniciativa, mientras que los diputados la discuten y con la mayoría absoluta del quórum o la totalidad de los miembros del Congreso según la entidad federativa, la aprueban, si bien el Ejecutivo se reserva la facultad de vetar en caso de no compartir el proyecto. En el estado

---

<sup>1</sup> Es considerada un tipo de organización administrativa indirecta, la cual tiene como función realizar actividades para el bien común del estado, cuenta con características específicas como la de tener personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus decisiones. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/843/3.pdf>

<sup>2</sup> Un organismo autónomo es ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto para no depender del Poder Ejecutivo ni de ningún otro Poder (Legislativo o Judicial), con objeto de actuar con independencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones; para efectos presupuestarios y contables; como ejecutores de gasto, están obligados a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las materias; para fines de presentación su información presupuestaria y contable se incluyen en el Sector Central. Los organismos autónomos son otorgados por la constitución o por las leyes, en el caso de México son como el Banco de México, el INEGI, el tribunal electoral, el IFE, la comisión de derechos humanos, el IFAI y los tribunales agrarios. <http://www.ijf.cjf.gob.mx>

de México, la LIV Legislatura aprobó, en abril de 2003, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En 2004 tres consejeros fueron designados y desde su nombramiento tuvieron un año para hacer funcionar el ordenamiento legal y crear el Instituto de Acceso a la Información del Estado de México (antes ITAIPEM, ahora INFOEM) como un organismo público descentralizado. Entre otros cambios, ha incluido la transformación del estatus jurídico del Instituto de Transparencia, al pasar de organismo público descentralizado a uno de carácter autónomo (ITAIPTEM, 2003).

La ley se compone de siete títulos en los cuales se establecen los principios generales y los conceptos particulares, así como los mecanismos para su ejercicio. En algunos de los títulos se establecen disposiciones muy precisas, por ejemplo el que todas las oficinas gubernamentales estén obligadas a realizar un catálogo de la información que se genera, maneja o transforma, o bien el establecimiento de las unidades de información, de los comités de información y de los funcionarios habilitados (ITAIPTEM, 2003).

También incluye la estructura, subestructura y funcionarios que materializarán el acceso a la información de las dependencias y entidades de la administración pública. La ley establece los medios y formas para solicitar la información, las sanciones a las que se hacen acreedores los funcionarios que no entreguen la información solicitada y la posibilidad de hacer públicas las resoluciones del instituto (ITAIPTEM, 2003).

En 2005, cuando los ayuntamientos todavía tenían la posibilidad de firmar convenios con el instituto para atender las tareas de transparencia, más de la mitad de ellos no lo hicieron. En enero del 2006, el consejero presidente declaraba que más de la mitad de los municipios no habían cumplido con sus obligaciones de transparencia, cuando la ley los obligaba a realizarla unos meses después de su aprobación en 2004 (Cadena, s/a: 8).

Según datos del INFOEM (Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios), desde la implementación de la Ley y después de dos años de la creación del ITAIPTEM, solamente 25 de los 125 ayuntamientos del Estado de México (20%) contaban en sus páginas de Internet con una sección de

Transparencia (Cadena, s/a: 8).

La Ley de transparencia es obligatoria para los tres poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Los sujetos obligados (quienes deben cumplir con las exigencias de información) son además de los tres poderes, otras agencias públicas y los municipios. Hasta las modificaciones de la ley, en julio de 2008, los municipios, en su calidad de entes autónomos debían aplicar la ley pero tenían la libertad de decidir si se asociaban con el instituto para implementarla, o bien lo hacían por su propia cuenta (Cadena, s/a: 9).

También hay organismos en la sociedad civil que tienen interés de fomentar la cultura de la transparencia en el ámbito municipal, entre los cuales destacan el Programa Municipios Transparentes, las Catorce Acciones Básicas para la Transparencia y el Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes, que en el país promueven el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara y Vertebra Alianza Cívica y Locallis (Uvalle, 2008:111).

A nivel municipal, se ha expedido el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Torreón, aprobado el 13 de febrero de 2003; el Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro, aprobado el 15 de mayo de 2002; el Reglamento de Transparencia y Derecho a la Información del Municipio de Zapotlán el Grande en Jalisco aprobada el 6 de agosto de 2002. También se creó la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información el 16 de junio de 2004, que agrupa a los órganos de acceso a la información pública (Uvalle, 2008:111).

A principios de 2008 solamente 63 municipios contaban con una sección de transparencia en sus páginas de Internet. Muchos municipios, aunque tenían la sección, se encontraba desactivado el vínculo de acceso. El problema iniciaba con la no publicación de información pública de oficio, la instalación de unidades de información y la falta de respuesta a peticiones concretas de ciudadanos e incluso, al condicionamiento en la entrega de la información sobre requisitos no establecidos en la ley. Adicionalmente, el instituto no tenía facultades de sancionar, por lo cual no podían determinar ningún tipo de castigo frente a la falta de cumplimiento (en la última modificación están previstos mecanismos de sanción) (Ackerman, 2003, Cit. Post. Cadena s/a: 9-



10).

El riesgo era grave que la contraloría del Poder Legislativo tampoco tenía previstas las sanciones. Al respecto el consejero presidencial señalaba en enero de 2007 que, frente a la falta de cumplimiento, "Las sanciones le corresponden al Poder Legislativo, a la Contraloría Interna, no tenemos facultades sobre los que no pertenecen al Ejecutivo porque los municipios tienen sus propias instancias, los ayuntamientos deben rendir cuentas ante la Contraloría Interna del Poder Legislativo, ellos definirán".

Estas declaraciones pusieron en evidencia la falta de capacidad de sanción del instituto creada para éste efecto, por falta de definición jurídica. Aun con la nueva ley la capacidad de sanción no ha mejorado. Esta falta de capacidad ha incentivado, también, la falta de cumplimiento, la no *accountability* (*rendición de cuentas*), y todo ello, ha aumentado el riesgo de que el mecanismo de acceso a la información, no funcione.

Con las actuales modificaciones a la ley, se pretende dar mayor margen de actuación al instituto en materia de vigilancia y sanción. Estas modificaciones, si bien resuelven el importante atributo que el instituto requería para sancionar a quienes no cumplan con la ley, no aborda el problema de la capacidad de los sujetos obligados. Los ayuntamientos para hacer frente a las tareas no han hecho efectiva la capacidad de sanción para hacer cumplir con las obligaciones de rendición a los sujetos obligados. Tampoco han incluido, la participación de los ciudadanos en procesos de transparencia. (Declaraciones aparecidas en "El Sol de Toluca", el 14 de enero de 2007:10).

#### **2.4.1.- Obligatoriedad Institucional**

En México, cada nivel de gobierno tiene desafíos importantes para mejorar la rendición de cuentas del gasto público. Los avances de los últimos doce años a nivel federal no han sido reflejados de manera homogénea en estados y municipios (2000-2012). Como es el caso de la transparencia que a nivel federal dio un paso importante para la implementación de normas y estructuras de funciones bien definidas, pero que en los gobiernos locales a pesar de la existente reglamentación, aun en la práctica, hay rezagos institucionales (Carpizo y Granados, 2010: 1).

Los municipios son la institución más cercana a los ciudadanos y por lo tanto son la primera ventana en la relación entre individuos y autoridad. Esta cercanía ayuntamiento-ciudadano no se ha reflejado en una mayor Rendición de Cuentas. Se han creado Comités de Información en los ayuntamientos del Estado de México con la esperanza de encontrar un gobierno mayor informado, donde exista una verdadera Rendición de Cuentas y mayor consideración hacia los ciudadanos (Carpizo y Granados, 2010: 1).

La vida municipal es el lugar en el que la presencia de las personas y sus acciones se manifiestan de forma más clara por eso la democracia es una vestimenta que en el país se empieza a tejer desde abajo. Los cambios que operan desde arriba están marcados por el autoritarismo o el caos. Si las herramientas que favorecen al crecimiento democrático constan en México, el hacer un buen uso de ellas es el paso a seguir, si estos métodos de control del gobierno están instituidos de manera física, se requiere de mayor apertura ciudadana para construir un buen gobierno (Vicencio, 1996: 109).

Según Ugalde, los principales obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada. A medida que se desciende del ámbito federal, estatal, y local se reduce la responsabilidad política, por las limitaciones en la Rendición de Cuentas. (S/a: 35).

La débil Rendición de Cuentas hacia los ciudadanos se refleja en un gasto público poco enfocado a mejorar la calidad de los servicios públicos municipales. Para que exista una clara y permanente Rendición de Cuentas, es necesario además del sentido de responsabilidad de los gobernantes, contar con los mecanismos que garanticen la adecuada vigilancia de las acciones gubernamentales en cualquier nivel de gobierno, es decir, que la transparencia y Acceso a la Información además de la Rendición de Cuentas, permanezcan en las actividades de funcionarios públicos de manera instituida (Carpizo y Granados, 2010: 4) (Ugalde, s/a: 5).

Es posible identificar grandes limitaciones en la forma de funcionamiento de las rutinas públicas cuando aparecen las demandas de transparencia. En el ámbito municipal es más evidente este fenómeno porque existen dificultades

estructurales en el funcionamiento cotidiano de los ayuntamientos la transparencia puede complicarse con los recursos, pero también la voluntad política, no coinciden en los objetivos de ésta (Cadena, s/a: 2-5).

Es necesario considerar tres elementos indispensables para asegurar un funcionamiento adecuado de los mecanismos de transparencia municipal: A) el diseño de las normas, B) el tipo de órganos encargados de su ejercicio y, C) la incorporación de ciudadanos al inicio de procesos y sanciones, eficientes en caso de faltas a la norma establecida, para garantizar el Acceso a la Información. Las reformas gubernamentales locales, encaminadas a establecer mecanismos de Rendición de Cuentas, deben, considerar procedimientos legales, institucionales y de participación (Cadena, s/a: 5-6).

Con la modificación reciente a la Ley de Transparencia del Estado de México y Municipios, los municipios están obligados a realizar sus tareas de transparencia en coordinación con el instituto. Los municipios ahora, deben acatar sus resoluciones, lineamientos y criterios de organismo, sujetos de sanción. Cualquier incumplimiento tendrá consecuencias para quien resulte responsable de la falta. Con estas medidas se espera un mayor apego a las normas y la institucionalización de la transparencia. No sólo están obligados a publicar información de oficio (como ya lo estaban) sino también son sujetos de sanción por el instituto en caso de no cumplir (Cadena, s/a: 8-12).

Para el establecimiento de la ley, los municipios deben considerar un nuevo diseño institucional. La organización interna del municipio debe asumir la creación de los catálogos de información y el establecimiento de las agencias especializadas y los comités. Esto implica un procesamiento sistemático para producir, conservar y organizar la información pública. los ayuntamientos deben conceptualizar e integrar la importancia del archivo como materia prima para el cumplimiento de esta obligación, considerar una reforma administrativa que incluya la capacitación del personal para la atención de las nuevas tareas y la creación de nuevas oficinas (ITAIPEM, 2003) (Cadena, s/a: 9).

Los planes de desarrollo e informes de gobierno que, a pesar de ser información establecida de oficio por la Ley (fracción XX de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de México y Municipios) no se encontraron en 22 de los 30 municipios analizados en un

estudio de municipios del Estado de México. Frente a esta falta de información se procedió a solicitarlos, primero, directamente a los ayuntamientos, y luego a través de los mecanismos establecidos por la ley de Transparencia: con el sistema SICOSIEM, ahora SAIMEX, sistema electrónico de solicitud de información con el cual cuenta el INFOEM (Cadena, s/a: 13).

Los municipios han olvidado que la Ley de Acceso de Información fue creada como un derecho ciudadano para saber qué hacen las autoridades públicas con los recursos del erario. Por ese olvido, no han generado las condiciones para que esa práctica sea institucionalizada en sus ayuntamientos y tampoco han generado los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos se integren, verdaderamente, a esas tareas (Cadena, s/a: 20).

La relevancia de los elementos de institucionalización, principalmente en el nivel municipal de gobierno, permiten no sólo que la rendición de cuentas sea legítima y sostenible en el tiempo, sino que constituya un verdadero control ciudadano y cumpla el papel de deslindar, lo más nítidamente posible, la responsabilidad del actor gubernamental en los resultados y procedimientos, a efecto de que las sanciones sean justas y no un mero instrumento de venganza o lucha política (Millán y Natal, 2008 cit. pos. Cadena, s/a: 06).

La modificación de que los municipios están obligados a realizar sus tareas de Transparencia en coordinación con el instituto ha sido relevante pues antes de 2008, al menos 30% de los 125 municipios no contaban con página de Transparencia ni cumplían con sus obligaciones de Acceso a la Información. Sin que el instituto pudiera intervenir, a menos que fuese a través de la legislatura.

A pesar de que no se cuenta con un análisis organizacional que permita conocer el diagnóstico de cómo se encuentran los archivos en los ayuntamientos, se sabe, por el número de municipios que han generado la página web con la información de oficio, que la mayoría de los 125 municipios no tienen la capacidad para realizar estas modificaciones y esas tareas. Las dificultades son numerosas y abarcan desde la falta de capacidades administrativas, hasta la falta de organización, de un orden en la información, de la información misma, de coordinación, de voluntad política y de inclusión de los ciudadanos.

Una de las mayores limitaciones que se observó en el proyecto realizado para la Transparencia y el acceso a la información en Municipios del Estado de México, fue el comportamiento de los funcionarios involucrados. Estas actitudes expresan la falta de reconocimiento de esta práctica como un derecho ciudadano y se convierten, para muchos funcionarios, en una carga para su administración (Cadena, s/a: 15).

El Acceso a la Información es un mecanismo que permite mejorar el desempeño de las democracias en los gobiernos; federal, estatal y municipal. Y como el orden de gobierno inmediato a los ciudadanos es el municipio, Texcoco es muestra de un gobierno que ha tenido dificultades para adaptar estas nuevas tendencias en su gobierno. Por lo que su institucionalización resulta un análisis bastante interesante.

#### **2.4.2.- Antecedentes y Cambio en Texcoco.**

La tradicional Administración Pública en tiempos de Tocqueville y Humboldt, era centralizada y se le encontraba a cada paso encarnada en sus dirigentes. Su centralización y jerarquía la situaban por todas partes y se podía observar la convivencia separada de: *centralización gubernamental y administrativa*, excesivamente intercaladas. Hoy día hubieran sido testigos del escrúpulo habido en los detalles, procedimientos y procesos del trabajo administrativo, frecuentemente encuadrado en programas cuidadosamente preparados (Guerrero, s/a: 19).

La NGP señala que, además de los resultados, la ciudadanía debe estar en posición de conocer el desempeño y los procedimientos. La apertura a la información da contenido a un derecho básico en la democracia: el derecho a la información. Un derecho que en el mundo tiene gran importancia entre los ciudadanos pero que en México apenas empieza a levantarse a nivel federal. En municipios como Texcoco se abre la brecha entre lo que fue la administración tradicional y lo que está en proceso de institucionalización con lo que da paso a un mundo donde la transparencia forma parte de las obligaciones de funcionarios públicos sin opciones de derrocamiento a este nuevo derecho (Martínez, 2012: 192).

La transparencia poco a poco se ha abierto paso entre la población pues

a pesar de que en Texcoco existe una unidad dedicada a otorgar información a los ciudadanos, dicha unidad se encarga de vigilar si la información es entregada a tiempo y bajo los estatutos concentrados en la Ley de Acceso a la Información. Mucha gente aún no está enterada de sus derechos al solicitar distintos tipos de información, por ello se han iniciado campañas informativas para que la población pueda enterarse de la existencia de una unidad de transparencia y de sus derechos como ciudadanos al momento de querer ser informados.

Esta Unidad, fue contemplada durante la Administración 2006-2009 para atender solicitudes de información. A pesar de ser normado por la ley en materia no existió aprobación de cabildo para su institucionalización, sino hasta el inicio de la administración 2009-2012 cuando se instaló físicamente un departamento exclusivo para cumplir con las funciones asignadas en dicha Ley (ITAIPEM) vigilado por el IFAI.

Antes de su institucionalización; el trámite de las solicitudes ingresaba por la oficialía de partes, estas se remitían a la dirección correspondiente y cada área era responsable de dar respuesta (SICOSIEM: 2010,01). En el trienio 2009-2012 no era parte de las direcciones que conforman la administración, sino que se encontraba adscrita a la Secretaría de Ayuntamiento, por lo que el ITAIPEM determinaba si tenía vigencia o no, cualquier documento interno que regulaba las actividades de esta Unidad.

Hoy día forma parte de Jefatura de Presidencia y las solicitudes se remiten por medio de la Unidad de transparencia, encargada de dirigir las a las jefaturas correspondientes y vigilar que los funcionarios asignados de responder estas solicitudes, respondan en tiempo y forma dentro de los términos que marque la Ley.

La Unidad de transparencia y Acceso a la Información se instaló físicamente en el municipio de Texcoco en el 2009. En un principio dentro de las oficinas del Ayuntamiento en la parte superior del edificio trasero donde su visibilidad al público era poca, después fue reubicada en la parte frontal de Tesorería Municipal, y culminando el trienio en el edificio frente al Ayuntamiento. Cabe mencionar que el departamento contaba con una jefa de

departamento y dos auxiliares.

En la administración 2006-2009 se integró la oficina de transparencia en el Bando Municipal, en el capítulo IX, Artículo 66º donde establece las regulaciones en materia. A pesar de la consideración legal, en la práctica no existía debido a que no estaban instituidas las sanciones pertinentes o dichas sanciones no eran respetadas por los funcionarios. Por otro lado la traba que imponían los mismos funcionarios a cumplir con sus obligaciones de otorgar información al ciudadano era un problema muy notorio ya que aunque era un derecho que el ciudadano tenía de acceder a la información elaborada durante el trienio municipal de cualquier funcionario no se facilitaba dicha información.

## **CAPÍTULO III: TRANSPARENCIA EN TEXCOCO.**

En este último capítulo, se recabará información de la institucionalización de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Texcoco, misma que servirá para ver cuál ha sido el avance de esta Unidad desde su instauración en el Municipio de Texcoco en el periodo 2009-2012. También se indagará sobre los problemas que se presentaron al momento de su institucionalización, quienes apoyaron la idea de su incorporación en el Municipio y quiénes se opusieron a ella desde un principio.

La finalidad de lo anterior es demostrar que la institucionalización de esta Unidad ha sido con la idea de atender mejor las peticiones de los ciudadanos y sobre todo de que el municipio tenga la oportunidad de ponerse a la altura del desarrollo mundial, además de dar buenos resultados en el periodo 2009-2012. Comprobar si la información se otorga fácilmente, cuáles son los medios de información con los que cuenta vía física o electrónica, los requisitos necesarios para poder obtener información y el tiempo que se tardan en responder las solicitudes de manera convincente

En último lugar y solo en caso de que las solicitudes no se respondan o que tarden mucho tiempo en ser respondidas, saber dónde se puede generar una queja para poder acceder a la información, los tiempos de respuesta que se tienen ante este tipo de quejas y cuáles podrían ser las sanciones que recibirán los funcionarios a cargo de dar respuesta. Por último, cuáles son los pasos a seguir para que una persona pueda darse cuenta de cuándo la información que se solicita es clasificada como pública, reservada o confidencial y qué puede hacer en cualquiera de estos tres casos.

### **3.1. Diagnóstico socio demográfico.**

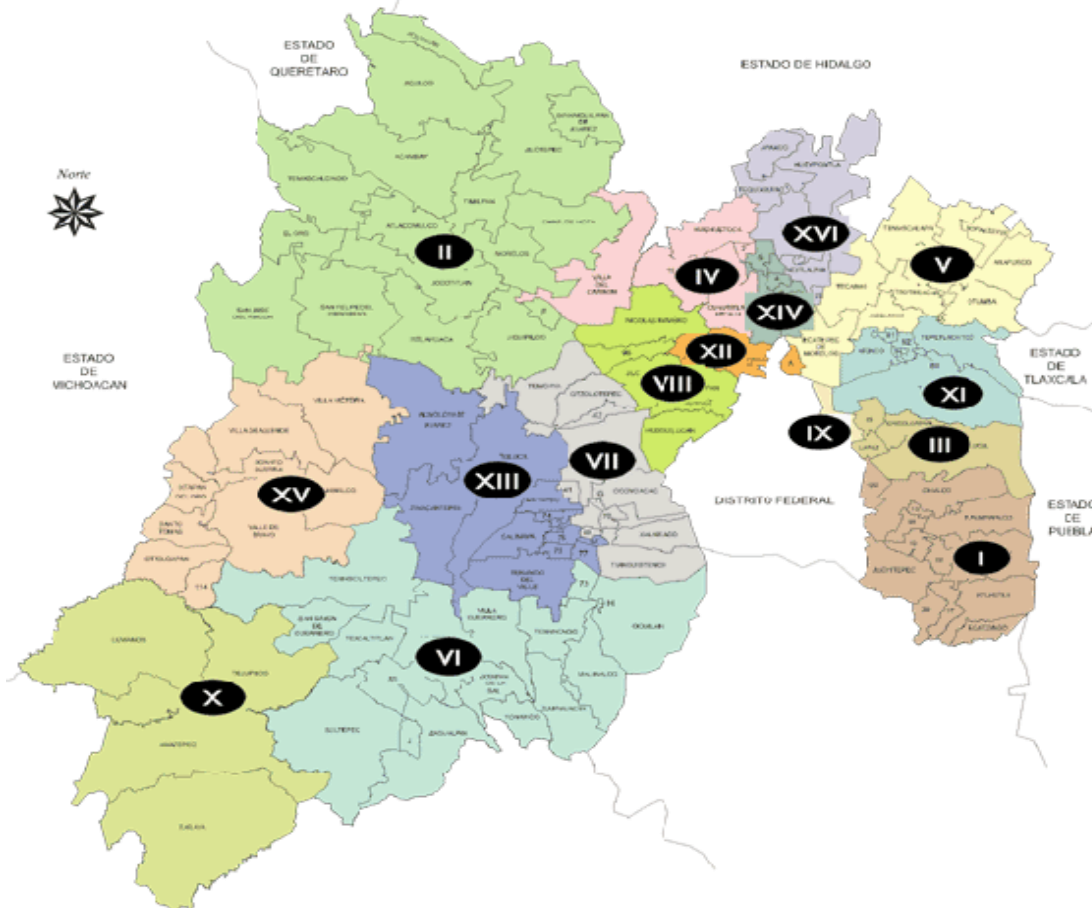
En 1824 Texcoco (*“Jarillas en el risco”*) se consideraba capital del Estado de México. Oficialmente se reconoció en 1875. En Texcoco se promulgó la Primera Constitución del Estado de México, el 14 de febrero de 1827, como homenaje al insigne pensador liberal doctor José María Luis Mora (1794-1852), el municipio lleva el nombre de Texcoco de Mora (Moreno, 2007:180).

Situado en una llanura con una porción montañosa al oriente y el ex



Lago de Texcoco al poniente, Una altitud de 2,250 msnm. La población total al año 2010 del Estado de México es de 15, 175, 862 habitantes. Tiene una densidad de 679 habitantes por kilómetro cuadrado y una tasa de crecimiento de 1.44% (INEGI, 2010).

**Mapa 1. Regiones del estado de México**



Fuente: <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/index.htm>

**Cuadro 3** Tabla de Municipios del Estado de México. Ver anexo 1

Se localiza al oriente del Estado de México (mapa 2) en la Zona Metropolitana del Valle de México, pertenece a la Región XI Texcoco. Con una latitud promedio de 2,246 msnm y ocupa una superficie de 418.69 km, el municipio limita con 1 Superficie oficialmente reconocida por el Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco, 2009 (Moreno, 2007:180-181).

**Mapa 2. Ubicación de municipios aledaños**



Fuente: Proyecto de desarrollo Municipal 2009-2012:13

Texcoco colinda al norte con los municipios de, Atenco, Chiautla, Papalotla, Chiconcuac y Tepetlaoxtoc, al sur con Netzahualcóyotl, Chimalhuacán, Chicoloapan, e Ixtapaluca, al este con Ecatepec y Netzahualcóyotl el Estado de Tlaxcala y el estado de Puebla y al oeste con, Tepetlaoxtoc y Tlaxcala (Proyecto de desarrollo Municipal 2009-2012:13).

Para 1980 se registró una población total de 105,851 habitantes, cuya Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) en el periodo 1970-1980 fue de 4.72% (cuadro 1). En la década siguiente la tasa promedio disminuyó a casi la mitad de los registrado diez años antes, dado que se situó en 2.93% para el tiempo de 1980-1990, aun cuando el crecimiento absoluto fue de 34,517 habitante (Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012:14).

Este incremento en la población no significó un crecimiento de economía pues el municipio no ofrecía muchas oportunidades de trabajo, además de que los pocos que había no tenían buena remuneración. Sin embargo, ofrecía trabajos para la población joven quienes no tenían a su cargo familias que sostener ni gastos muy altos. Aquellos que se encontraban en situación familiar debían trasladarse al D. F. o incluso otros estados de la República, en busca de ingresos que les permitiera dar una vida digna a aquellos que tenían a su alrededor.

**Cuadro 3. Características de población 1980-2009.**

Año	Población Total	TCMA
1980	105,851	4.72
1990	140,368	2.93
1995	173,106	3.78
2000	204,102	3.94
2005	209,308	0.59
2009	216,081	1.00
2010	223,070	1.28

Fuente: Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012:14

La cabecera municipal (cuadro 3) concentra más de 105,000 habitantes, por tanto una ciudad media y en sus diversas comunidades concentra el resto de la población en un total de 53 delegaciones, pueblos y rancherías, con una densidad de 405,34 hab/km<sup>2</sup>, la cual es menor con respecto a la del Estado de México, que es de: 610.25 hab/km<sup>2</sup>. Este municipio no presenta tasas de crecimiento similares a otros municipios de la región, Texcoco creció de manera significativa en los últimos 20 años, y se ha convertido en un lugar con demanda importante para el desarrollo urbano, dadas las características que presenta (DOC, OFIC 05/2013/B), 2007:181-182).

Es de los municipios más grandes territorialmente y representa el 1,9% del territorio estatal y el 15.9% de la superficie regional de la zona III, considerado como integrante de la Zona Metropolitana. Los datos de migración presentan una tendencia que puede considerarse aceptable, en relación a los habitantes que llegan de otras entidades del país, pues el censo (2000) reporta el 24% que proviene del Distrito Federal. Texcoco es un municipio donde la actividad comercial, de servicios y pequeña industria maquiladora es fundamental en su economía. La gran cantidad de establecimientos comerciales formales e informales, taxis con permisos oficiales y no oficiales así como instituciones educativa son los que sostienen su estructura económica (Moreno, 2007:183).

Se tienen identificadas 13 localidades urbanas, que en conjunto concentran el 94.11% de la población total del municipio (196,975 habitantes); por su parte la población rural asciende en conjunto a sólo el 5.89% de la población total registrada en el año de 2005, que en términos relativos asciende al 5.89%( Ayuntamiento de Texcoco -2012:316).

**Cuadro 4. Localidades urbanas año 2005**

<b>Nombre</b>	<b>Población total</b>	<b>% respecto a población municipal</b>
<b>Texcoco de Mora</b>	99,260	47.42
<b>San Miguel Coacatlán</b>	21,247	10.15
<b>Tulantongo</b>	13,131	6.27
<b>Santiago Cuautlalpan</b>	11,932	5.70
<b>San Miguel Tlaixpán</b>	7,264	3.47
<b>San Joaquín</b>	6,249	2.99
<b>Coapatongo</b>		
<b>Montecillo</b>	5,851	2.80
<b>San Bernardino</b>	5,286	2.53
<b>San Dieguito</b>	4,994	2.38
<b>Xochimanca</b>		
<b>Santa Catarina del Monte</b>	4,895	2.34
<b>Tequixquináhuac</b>	4,609	2.20
<b>La purificación</b>	3,727	1.78
<b>Xocotlán</b>	3,653	1.75

Fuente: Ayuntamiento de Texcoco 2007:16

Es evidente que no es el municipio más poblado del oriente del Estado, ya que Chimalhuacán, Ixtapaluca o Valle de Chalco son mayores y con tasa de crecimiento mucho mayor que este municipio o aquellos conurbados con la Ciudad de México. Así, el municipio concentra el 1.55 por ciento del total de la población estatal, contrastando con municipios vecinos que superan el 3.8 por ciento de población que vive en el Estado (Moreno, 2007:182).

Si bien es cierto que este municipio no presenta tasas de crecimiento similares a otros municipios de la región, Texcoco creció de manera significativa en los últimos 20 años, y se ha convertido en un lugar con demanda importante para el desarrollo urbano, dadas las características que presenta. Para el año 2000 el rango de población que presentaba el mayor porcentaje en el municipio era el correspondiente entre los 15 y 64 años de edad, con un 61% del total, situación que sobrepasaba el porcentaje del estado que se ubica en 59%, la población que se ubicaba entre los 0 y 14 años era del 32.27 %; por último, los habitantes mayores a los 65 años representaban el 6.6% (Moreno, 2007:182).

Texcoco se caracteriza como un centro importante educativo, en la rama de servicios. Hasta junio del año 2009, se tenía una matrícula escolar en el

municipio de 79,385 alumnos, pero calculando la demanda potencial a nivel preescolar el índice de atención a la demanda educativa era del 82.60%. En el nivel básico (primarias), del 80.05%. Medio básico, del 98.45%. Medio Superior, con 93.61%. Y en el segmento correspondiente a nivel superior del 96.56%.

**Cuadro 5. Nivel académico de población**

Nivel educativo	Años estudiados por la población						Subtotal
	1	2	3	4	5	6	
Primaria	561	2,880	4,714	2,171	1,721	22,177	34,224
Secundaria	1,703	3,847	35,473				41,023
Preparatoria	5,350	5,004	17,458				27,812
Licenciatura				5,825	7013	597	13,435
Maestría		1,578					1,578
Doctorado		731					731
<b>Total</b>	<b>7,614</b>	<b>14,040</b>	<b>57,645</b>	<b>7,996</b>	<b>8,734</b>	<b>22,774</b>	<b>118,803</b>

Fuente: Ayuntamiento de Texcoco 2007:20

Este indicador refleja claramente la problemática de la educación en Texcoco. En promedio sólo se cursa hasta el quinto o sexto grado de primaria, por falta de recursos o de apoyo familiar, Aquellos que tienen la necesidad de trabajar para ayudar en sus casas, deben dejar los estudios y buscar lo necesario para mantener una vida medianamente saludable. Una condicionante para que el municipio pueda elevar su competitividad económica y su desarrollo social, así como la calidad de vida de la población asentada en el municipio sería que se den más oportunidades a la población ofreciendo becas estudiantiles a las personas que de verdad lo necesitan.

Un ejemplo de ello es la Universidad Autónoma de Chapingo pues dicha institución realiza estudios socioeconómicos a aquellos estudiantes que ingresan cada año, de esta forma otorgan beca a quienes viven lejos o no tienen muchos recursos para mantener sus estudios y al mismo tiempo dan oportunidad a que estudiantes de preparatoria y universidad tengan la oportunidad de seguir estudiando.

La Universidad Autónoma del Estado de México también cuenta con diversas becas que otorga a estudiantes que vienen de otros municipios e

incluso de otros estados para que tengan la oportunidad de obtener una vida con mayores beneficios estas becas incluyen aprovechamiento escolar, madres solteras, transporte, deportivas y la PRONABES beca que es otorgada a la mayoría de estudiantes y que es renovada cada semestre principalmente por aquellos que ya cuentan con ella desde semestres anteriores, esta beca se otorga durante los 4 o 5 años de licenciatura y desde \$750 y termina con \$1000 pesos al final de la licenciatura.

Durante el 2005 (cuadro 5) la población que asistió a la escuela fue disminuyendo gradualmente. Se sabe que entre más pequeños, más oportunidades tienen de asistir a la escuela. A medida de que avanzan en su educación, más caro se hace el mantenimiento de su estancia en las instituciones educativas, sobre todo cuando el niño no cuenta con el apoyo de ambos padres.

La falta de apoyo económico va disminuyendo drásticamente y por ende la permanencia del alumno en el aula de estudio. Aquellos que tienen la oportunidad de seguir estudiando tienen más posibilidades de cursar maestría y doctorado ya sea cerca de su localidad o fuera de ella, sobre todo cuando tienen la oportunidad de contar con alguna beca estudiantil. Sin embargo, para estos niveles es muy notoria la ausencia de estudiantes en las escuelas de nivel superior, ya sean públicas o privadas.

**Cuadro 6. Población de Asistencia Escolar**

Rango de edades	Población de 5 años o más	Condición de asistencia escolar			Porcentaje de población que asiste a la escuela
		Total de asistencia escuela	Total que no asiste	Total especificado no	
5-9 años	19,277	18,608	542	127	96.53
10-14 años	20,215	19,347	843	25	95.71
15-19 años	20,848	13,371	7,413	64	64.14
20-24 años	17,791	1,387	16,370	34	7.80
25-29 años	17,791	1,387	16,370	34	7.80
30 y + años	85,095	2,116	82,746	233	2.49

Fuente: Ayuntamiento de Texcoco 2007:20

Asimismo, Texcoco se caracteriza como un centro importante educativo ya que cuenta con instituciones académicas de gran prestigio como la

Universidad Autónoma Chapingo (UACH), el Colegio de Posgraduados (CP), el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) del Valle de México, institución dedicada a la investigación forestal y agropecuaria, el Centro Universitario UAEM Texcoco, dependiente de la Universidad Autónoma del Estado de México, y un Campus de la Universidad del Valle de México así como tres universidades privadas de distinta denominación (Moreno, 2007:184).

Dentro de los aspectos económicos y de acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), el municipio de Texcoco para año el 2000 (Cuadro 6) registró una población económicamente activa de 70,586 habitantes, con relación al estado representó el 1.56% (Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012: 2009:36).

Aunque la población seguía haciendo un esfuerzo por conservar su lugar nativo para trabajar el pago era muy bajo y el desgaste físico sobrepasaba en muchas ocasiones. Situación que poco a poco iba orillando a los pobladores a trasladarse a otros municipios e incluso a otros estados teniendo que dejar a sus familias en Texcoco para poder darles la oportunidad de mejores estudios, comida más saludable y la oportunidad de vacacionar al menos una vez al año, con el salario que obtenía de otros lugares y que desafortunadamente el municipio no podía ofrecer.

**Cuadro 7. Población Económicamente Activa, año 2000.**

Entidad y Municipio	Total de población de 12 años y más	PEA	% respecto al estado
Edo de México	9,093,033	4,536,232	
Texcoco	144,757	70,586	1.56
Región XI	225,984	110,794	2.44
Texcoco			

Fuente: Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012, 2009:36

Texcoco es un municipio cuya actividad económica con el tiempo se ha transformado radicalmente, pasando del predominio de actividades

agropecuarias a industriales. Hoy, las actividades comerciales y de servicios son más importantes. Estos cambios y sus implicaciones sobre la calidad de vida de la población municipal han sido desiguales al interior de las distintas zonas que lo conforman. Esta situación se deriva tanto de las características internas del propio municipio como de la relación de éste con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

En el municipio, aportó un gran porcentaje de la población ocupada a nivel regional, dado que está asciende al 63.65%, es decir más de la mitad de la población ocupada en los 7 municipios que integran la región. Para el año 2000 la Población Económicamente Activa por Sector, en el municipio Texcoco se distribuyó de la siguiente manera: 6.99% de la población se ubicaron en el sector primario; 27.55% en el secundario y 62.23% del total de la población, desarrollaba actividades relacionadas con el comercio y servicios (Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012: 2009:37).

Los propósitos que buscaba el ayuntamiento de Texcoco eran la igualdad de oportunidades sociales, políticas, económicas y de desarrollo en un medio ambiente adecuado para los habitantes de una delimitación territorial. Dichos propósitos contenidos en las políticas de desarrollo estatal les permitiría alcanzar objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo. Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas (2009-2012, 2009:37).

Texcoco es un municipio donde la actividad comercial, de servicios y pequeña industria maquiladora es fundamental en su economía. La gran cantidad de establecimientos comerciales formales e informales, taxis con permisos oficiales y no oficiales e instituciones educativa son le sostienen su estructura económica (Moreno, 2007:183). La elevación de los niveles económicos de un municipio o de cualquier otra unidad económico-administrativa no tiene una importancia por sí misma. El crecimiento de la actividad económica es una condición necesaria para mejorar las condiciones



de vida, no es suficiente si no se combina con factores de ingreso y calidad de vida, hacia las acciones del gobierno municipal (Moreno, 2007:183).

Las características políticas municipales de la zona oriente del Estado de México están vinculadas en gran medida a la influencia del área metropolitana de la Ciudad de México. Lo que indica cómo se desarrollan las diversas actividades en esta región; asimismo, se considerará la influencia de la gestión pública y de políticas públicas en cada gobierno local (Moreno, 2007:25). Los partidos políticos que tienen presencia y representan las distintas fuerzas políticas, han transformado el tejido y la conformación de cada municipio, de cada distrito electoral, de las distintas cámaras de senadores y de diputados. En esta región tienen presencia los tres grandes partidos (PRI, PRD y PAN) (Moreno, 2007:25).

Dentro del Bando Municipal del Ayuntamiento de Texcoco en sus artículos 26, 27 y 28 menciona que el Ayuntamiento es el órgano colegiado de gobierno a cuya decisión se someten los asuntos de su competencia en términos de ley, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y trece Regidores electos según los principios de mayoría relativa, y de representación proporcional, con las facultades y obligaciones que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica, este Bando y los ordenamientos aplicables que de éstos emanen, les otorgan. Reside y funciona en la Cabecera Municipal (Bando Municipal del Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012, 2011:09).

Dicha residencia se podrá trasladar, en forma permanente o temporal a otra comunidad comprendida dentro del territorio Municipal, por acuerdo del Ayuntamiento causas debidamente justificadas, previa aprobación de la Legislatura, o en su caso, la Diputación Permanente (Bando Municipal del Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012, 2011:09). La celebración de sesiones de Cabildo, se podrá acordar en comunidades internas municipales, sin requerir autorización de Legislatura. Deberá resolver colegiadamente los asuntos de su competencia, cuando menos con un cincuenta por ciento más uno de los votos de sus asistentes, con excepción de casos que prevea expresamente este Bando o los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Para dicho efecto, el Ayuntamiento deberá constituirse en una Asamblea Deliberante que se denominará Cabildo, mismo que sesionará cuando menos una vez cada ocho días hábiles de conformidad con el artículo 28 párrafo primero de la Ley Orgánica, sin que exista una limitante en el número de sesiones que pueda llevar a cabo el referido cuerpo colegiado, siempre que se cumpla cabalmente con las normas para su convocatoria (Bando municipal de Texcoco 2011:09).

### **3.2.- Antecedentes y Cambio**

La tradicional Administración Pública en tiempos de Tocqueville y Humboldt, era centralizada y se le encontraba a cada paso encarnada en sus dirigentes. Su centralización y jerarquía la situaban por todas partes y se podía observar la convivencia separada de: *centralización gubernamental y administrativa*, excesivamente intercaladas. Hoy día hubieran sido testigos del escrúpulo habido en los detalles, procedimientos y procesos del trabajo administrativo, frecuentemente encuadrado en programas cuidadosamente preparados (Guerrero, s/a: 19).

La Nueva Gerencia Pública (NGP) señala que, además de los resultados, la ciudadanía debe estar en posición de conocer el desempeño y los procedimientos. Asimismo, la apertura a la información da contenido a un derecho básico en la democracia: el derecho a la información. Un derecho que en el mundo tiene gran importancia entre los ciudadanos y que en México apenas empieza a tomar importancia en municipios como Texcoco, se abre la brecha entre la administración tradicional y el proceso de institucionalización con lo que da paso a un mundo donde la transparencia forma parte de las obligaciones de los funcionarios públicos sin opciones de derrocamiento a este nuevo derecho (Martínez, 2012: 192).

La transparencia poco a poco se ha abierto paso entre la población pues a pesar de que en Texcoco existe una unidad dedicada a otorgar información a los ciudadanos, que vigilia si dicha información es entregada a tiempo y bajo los estatutos concentrados en la Ley de Acceso a la Información, (de acuerdo con las entrevistas realizadas a trabajadores del ayuntamiento) mucha gente aun no está enterada de sus derechos al solicitar dicha información por ello se

han iniciado campañas informativas para que la población pueda enterarse de la existencia de dicha unidad y de sus derechos como ciudadanos al momento de querer ser informados.

La Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del municipio de Texcoco, fue contemplada durante la Administración 2006-2009 para atender solicitudes de información. A pesar de ser normada por la ley en materia no existió aprobación de cabildo para su instalación, en la administración 2009-2012 cuando se instaló físicamente un departamento exclusivo para cumplir con las funciones asignadas en dicha Ley (ITAIPEM) vigilado por el IFAI.

Antes de la instalación de la unidad; el trámite de las solicitudes ingresaba por la oficialía de partes, estas se remitían a la dirección correspondiente y cada área era responsable de dar respuesta (SICOSIEM: 2010,01). En el trienio 2009-2012 no era parte de las direcciones que conforman la administración, sino que se encontraba adscrita a la Secretaría de Ayuntamiento, por lo que el ITAIPEM determinaba si tenía vigencia o no, cualquier documento interno que regulaba las actividades de la Unidad.

Hoy día forma parte de la Jefatura de Presidencia y las solicitudes se remiten por medio de la Unidad de Transparencia, encargada de dirigir las solicitudes a las jefaturas correspondientes además de vigilar que los funcionarios asignados de responder estas solicitudes, respondan en tiempo y forma dentro de los términos que marque la Ley.

La Unidad de Transparencia y Acceso a la Información se instaló físicamente en el municipio de Texcoco en el 2009. En un principio dentro de las oficinas del Ayuntamiento en la parte superior del edificio trasero donde su visibilidad al público era poca, después fue reubicada en la parte frontal de Tesorería Municipal, y culminando el trienio en el edificio frente al Ayuntamiento. Cabe mencionar que el departamento contaba con una jefa de departamento y dos auxiliares.

En la administración 2006-2009 se integró la oficina de Transparencia en el Bando Municipal, en el capítulo IX, Artículo 66º donde establece las regulaciones en materia. Sin embargo, a pesar de la consideración legal, en la

práctica no existía debido a que no estaban instituidas las sanciones pertinentes o dichas sanciones no eran respetadas por los funcionarios.

Por otro lado la traba que imponían los mismos funcionarios a cumplir con sus obligaciones de otorgar información al ciudadano era un problema muy notorio ya que aunque era un derecho que el ciudadano tenía de acceder a la información elaborada durante el trienio municipal de cualquier funcionario no se facilitaba dicha información.

### **3.3.- Método de Trabajo**

En el tercer capítulo se elabora un diagnóstico socio demográfico del municipio de Texcoco. Con el que se puede observar su ubicación dentro del Estado de México, sus colindancias y la localización con la que cuenta el municipio. Este sirve para describir el nivel político con el que cuenta el Ayuntamiento, el nivel social que ha logrado desarrollar el gobierno junto con la sociedad gracias a la interacción que existe entre los dos, el nivel cultural con el que cuenta debido a la participación de la población y a la forma en que esta se ha prestado para informarse y ser informada sobre los cambios que se dan dentro del municipio y como ha sobrellevado dichos cambios.

Por último el nivel económico que existe en el Municipio de Texcoco y que ayuda a dar una condición de vida estable a la población así como a los estudiantes más oportunidades de desarrollo y superación a nivel académico puesto que existen varias tipos de instituciones desde kínder hasta posgrado y en cada una de ellas se tienen la fortuna de contar con becas institucionales que se ofrecen a los estudiantes para apoyo académico.

Este apartado recurrió a documentos oficiales como el “Manual de Procedimientos del Departamento de Transparencia” expedido por el Ayuntamiento Constitucional de Texcoco en el año de 2010. Abarca del 2009 al 2012 periodo que está bajo investigación en la presente tesis. Así mismo, se utilizaron los documentos elaborados durante los periodos de los ayuntamientos que abarcan del 2003 al 2012 de los que se extrajo dicha información para la estructura del tercer capítulo.

Se utilizaron los documentos del Instituto de Transparencia, Acceso a la

Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), en los periodos 2008, 2009 y 2012. En esta misma página de transparencia para solicitar información directamente a la unidad. Dichas solicitudes no se sabe si fueron contestadas puesto que una vez que se salía del sistema ya no permitía volver a acceder aun con la misma contraseña.

También se hizo uso del Plan de Desarrollo Urbano del periodo 2009 de donde se utilizaron los datos del censo de población 2005 ya que con dicha información se elaboraron tablas y se interpretaron buscando una manera en que se facilitara su comprensión al lector de cualquier índole. Por último fue necesaria buscar la información de personas que estuvieron laborando en el Ayuntamiento de Texcoco.

Para ello se realizaron entrevistas a informantes clave, es decir, a ex funcionarios que laboraron en el ayuntamiento del periodo 2009-2012 (Jefa de la Unidad de Transparencia, sus auxiliares) quienes pudieron observar cómo se dio este cambio dentro de las oficinas del ayuntamiento; así como el rechazo que tuvo en un principio y el apoyo de los que comprendían la necesidad de una unidad de Transparencia dentro del municipio. Por último, con el mismo material y anexando entrevistas a informantes clave de la administración actual (Jefa de la Unidad de Transparencia y el Contralor Municipal), se pudo elaborar un apartado con los resultados de la institucionalización de la Unidad de Transparencia generados con la incorporación de este organismo dentro del Ayuntamiento.

### **3.4- Institucionalización en el ayuntamiento**

Desde que inició formalmente la institucionalización de la Unidad de Transparencia en el Municipio de Texcoco ha sido objeto de varias dificultades, mismas que se deben por lo general a la falta de conocimiento respecto a la regulación de la Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Rendición de Cuentas tanto por parte de los funcionarios como de los mismos ciudadanos.

Existieron intentos para capacitar a los servidores públicos habilitados por parte del ITAIPEM que era un organismo desconcentrado del IFAI (Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información) para dar luz a los asuntos

públicos. Para acceder a la información pública ya existen mecanismos pero el miedo al escrutinio público por parte de los funcionarios es innegable. No obstante hoy día existen rezagos tales como: responder a las solicitudes de información esperando hasta el término de los tiempos establecidos.

En el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2009-2012, se consideró a la Transparencia, evaluación y control del desempeño gubernamental dentro del eje de acción: "Cimiento de Seguridad Integral", donde establecía que las tendencias que aquejaban a la población eran principalmente el no tener información suficiente, como para saber el desempeño de la función Pública Municipal. Con la creación de la Unidad de Acceso a la Información la estrategia era garantizar a las personas, el acceso a la información pública (PDM, 2009: 181).

Las políticas estratégicas que estableció el gobierno priista respecto a la Transparencia, fue la llamada estrategia "Calidad, simplificación y transparencia". Que hacía alusión a que los procedimientos llevados a cabo serían de calidad y sencillos en el proceso. Contienen en el PDM un esquema de vinculación del Sistema de Planeación Democrática, donde en su eje 4 de Sustentabilidad Ambiental, como línea de acción mencionaban una Reforma Administrativa para un gobierno transparente y eficiente, con atención ciudadana y consulta popular (PDM, 2009: 194-195).

Dicha reforma consistía en tener un marco jurídico en materia, en la gestión pública, innovar para la eficiencia, tener un gobierno electrónico, ser transparente y fortalecer los sistemas de información e indicadores estatales. De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal (2009-2012) en su punto 8.1 refiere al Sistema Municipal de Información y Transparencia, el sistema de información, esto es utilizado como una herramienta que permite mezclar y a su vez ordenar la información de los resultados de la gestión pública municipal con la aplicación de recursos, refleja el desarrollo responsable y el avance o cumplimiento de las obras, acciones y resultados de la aplicación del plan (PDM, 2009:196).

La administración municipal tendrá que establecer un sistema automatizado de integración de información de logros, avances y resultados,

para dar respuesta a las diferentes demandas de información pública, así mismo para realizar el seguimiento y atención a la población que lo requiera. En toda administración existen conflictos y Texcoco no fue la excepción, al saber poco o nada de Transparencia, hubo funcionarios que hicieron caso omiso a las instrucciones para responder a las solicitudes de información, por lo que se hicieron presentes las sanciones administrativas que en voz de la Titular anterior<sup>3</sup>, no pasaron de ser únicamente llamadas de atención para obligar a responder las solicitudes de información (PDM, 2009:198).

En las entrevistas realizadas a funcionarios clave comentan que los servidores públicos con mayor tendencia a ser llamados a rendir cuentas eran principalmente el Tesorero y el Director de Obras Públicas, mismos que al ser invitados por parte de la autoridad correspondiente a hacer valer el derecho de petición de la ciudadanía, no tuvieron más opción que responder a las demandas sociales.

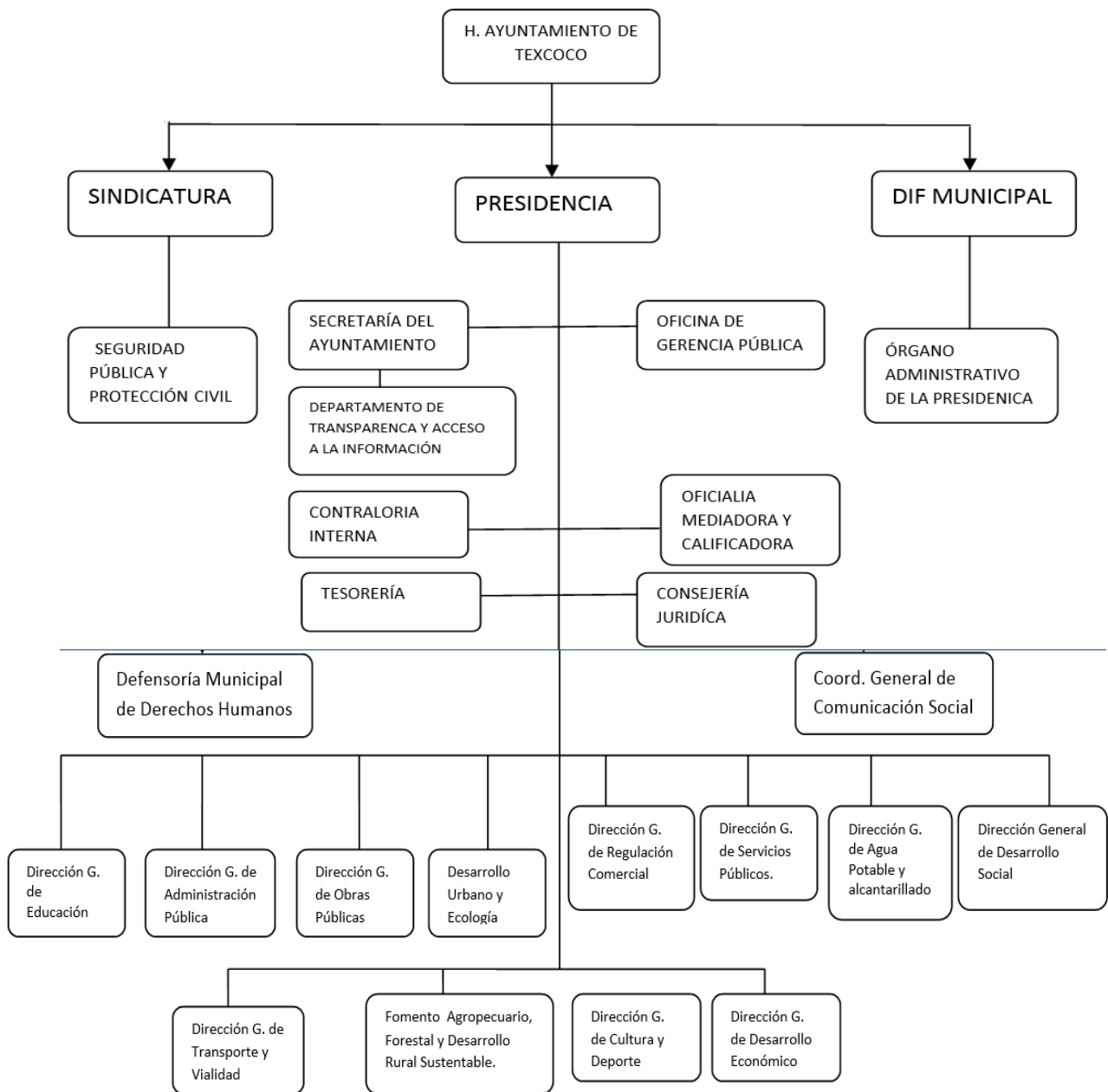
Todo el personal del Ayuntamiento incluyeron en sus funciones, las de transparentar su quehacer. La posición en la que se encontraba el Departamento de Transparencia dentro del Ayuntamiento de Texcoco, no vislumbraba, puesto que se consideraba un área menor. Se puede notar, que el departamento de transparencia formaba parte de secretaría de ayuntamiento y ésta a su vez a presidencia, sin embargo, su pertenencia consistía en informar de toda solicitud que ingresaba al departamento, pero respecto a sus decisiones y lineamientos, este respondía al Instituto de Acceso a la Información del Estado de México.

El departamento de transparencia no era la única área que pertenecía a la secretaría de ayuntamiento, también estaban a su cargo: gobierno, pasaportes, CURP, y oficialía de partes que igualmente se encuentran catalogadas como espacios para el servicio de la ciudadanía y por lo tanto como áreas menores en la jerarquía política del ayuntamiento.

---

<sup>3</sup> Lic. Elizabeth Sánchez Galván, Jefa del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal.

Cuadro 8. ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO DE TEXCOCO 2009-2011



FUENTE: RAMOS, PACHECO CÉSAR, 2013: 133.



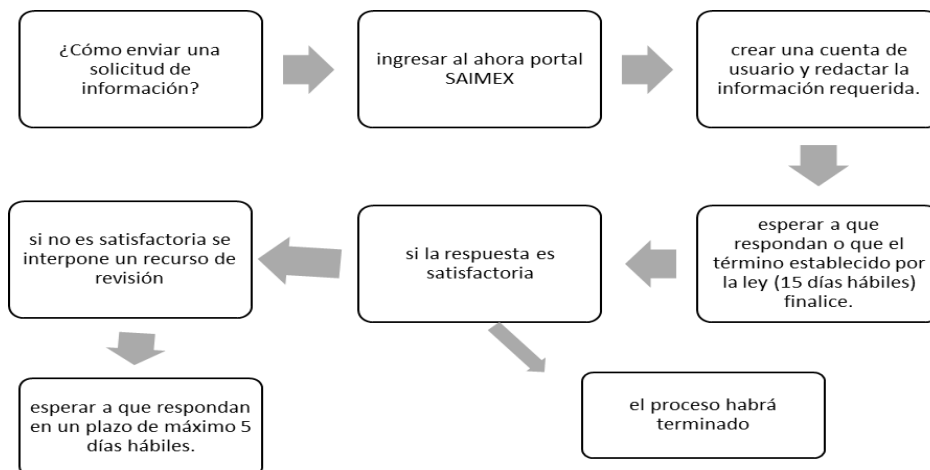
**Cuadro 9. ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE AYUNTAMIENTO 2009-2012.**



FUENTE: Elaboración Propia.

Una vez establecida la Unidad y con las funciones bien instituidas los pasos a seguir para hacer válido el derecho de petición eran los siguientes:

**Cuadro 10. DIAGRAMA DE FLUJO SOLICITUD DE INFORMACIÓN**

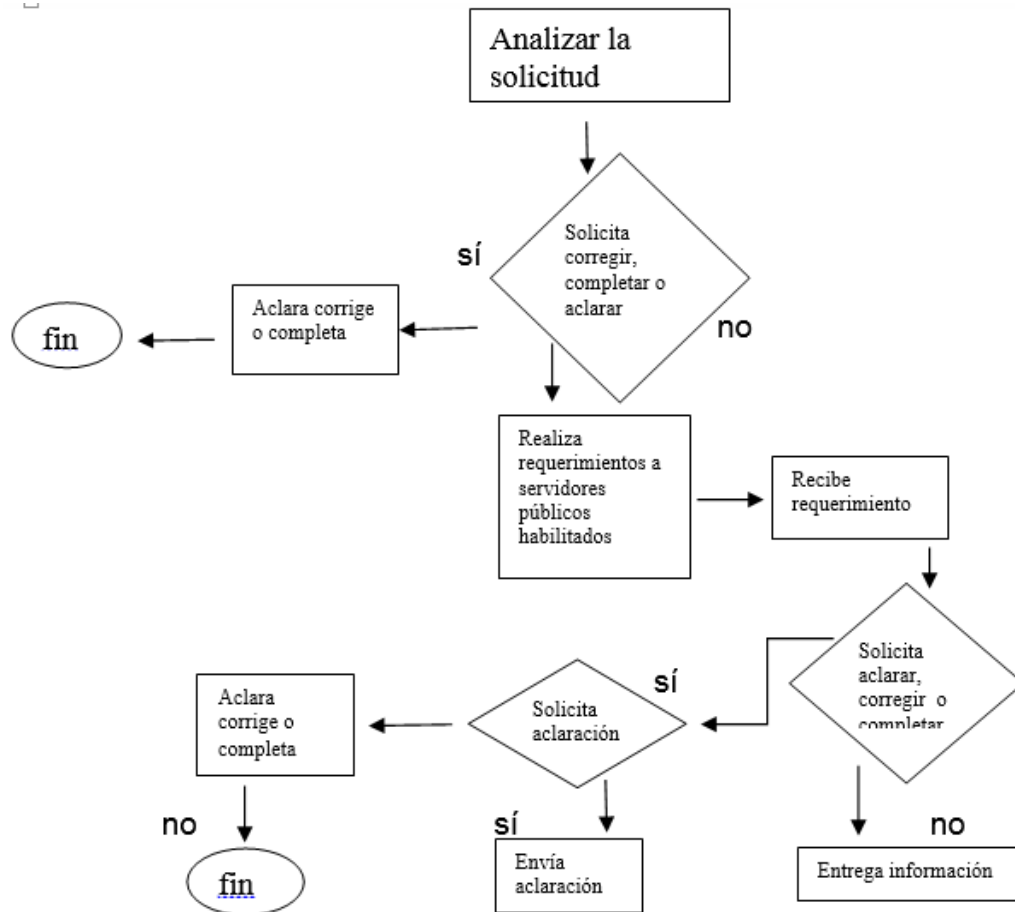


FUENTE: Elaboración propia con la información de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México y Municipios.

En caso de no saber ingresar al sistema, se debe acudir directamente a la oficina de Transparencia para presentar la solicitud de manera física y el personal se encargará de asesorar al ciudadano para que llene un formato dónde redacte lo que desea saber. Después el personal habilitado, hará el registro en el sistema (SICOSIEM ahora SAIMEX) para que le entreguen la impresión de solicitud con folio y el proceso y términos se lleven a cabo según las normas establecidas. Para dar contestación a las solicitudes que llegaban al Departamento de Transparencia la regulación se establecía por la Ley en materia y además por un manual de procedimientos interno, éste último sugiere

los siguientes pasos una vez realizada la solicitud de información:

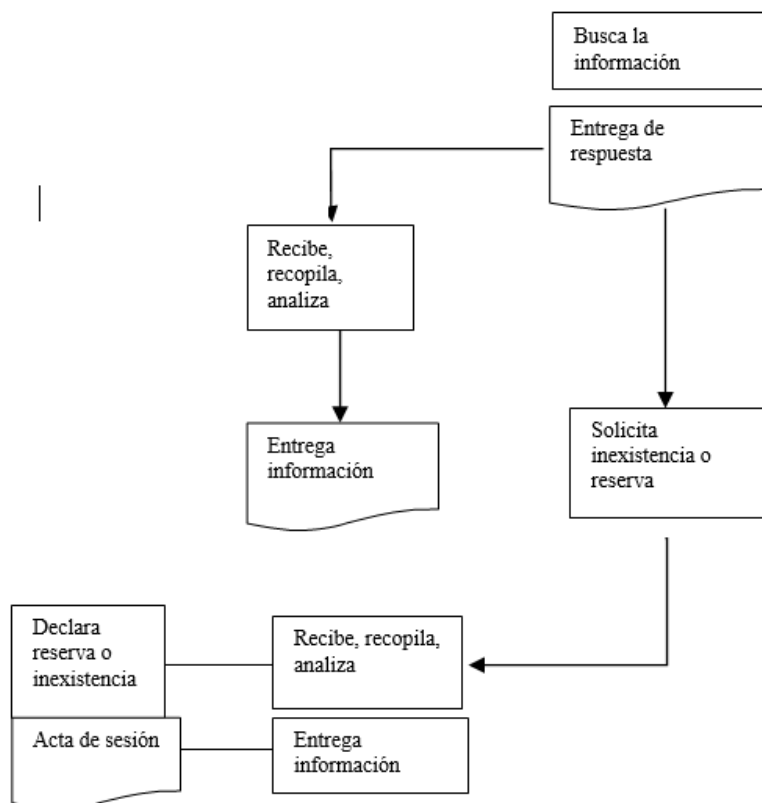
Cuadro 11. DIAGRAMA DE FLUJO RESPUESTAS



FUENTE: Manual de procedimientos del Departamento de Transparencia, Ayuntamiento Constitucional de Texcoco 2009-2012.

Se puede observar que el siguiente paso de la solicitud, una vez hecha, es analizar las solicitudes y si no es clara, solicitar de inmediato: aclaración, corrección o complemento de la misma. Si es clara se realizan requerimientos a los servidores públicos habilitados quien a su vez puede solicitar aclaración, todo dentro de un plazo de cinco días hábiles. Es necesario mencionar que si el personal del Departamento manda al ciudadano para aclarar su solicitud y éste no responde, la solicitud se cancela. Si el procedimiento se hace conforme lo establecido, el personal encargado de dar respuesta a las solicitudes realiza lo siguiente:

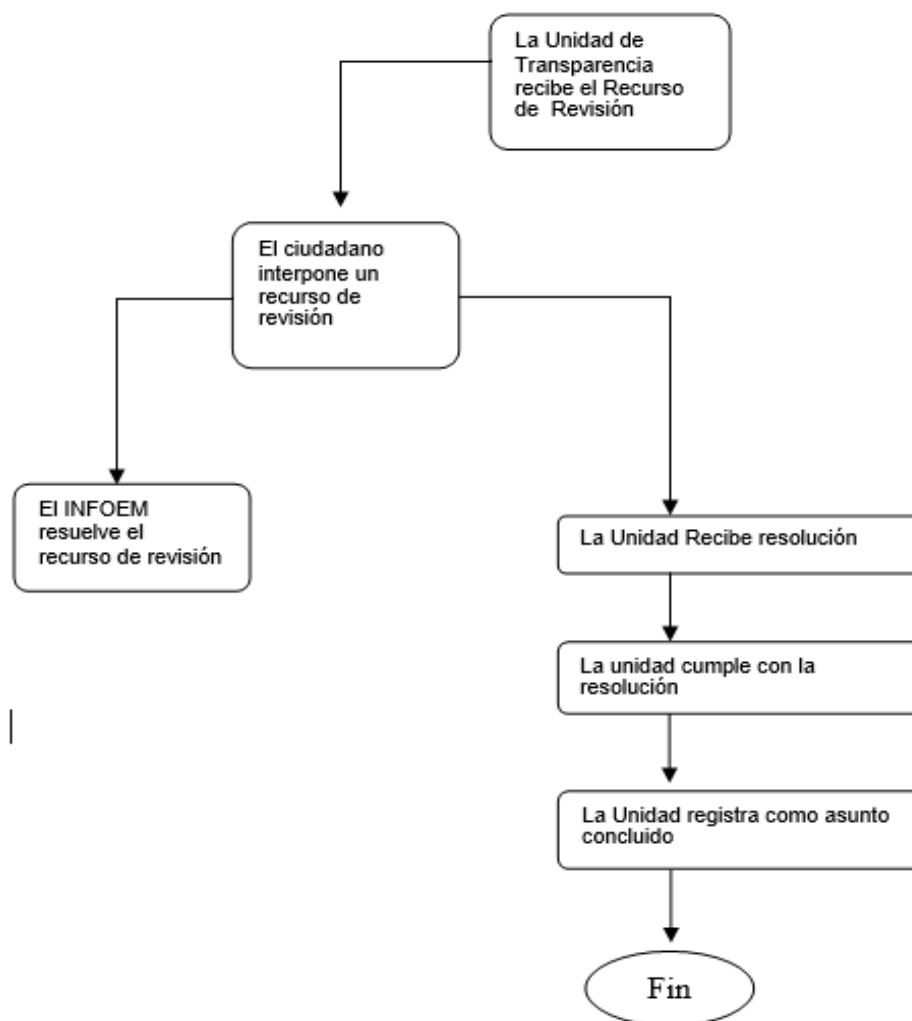
**Cuadro 12. DIAGRAMA DE FLUJO OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN**



FUENTE: Manual de procedimientos del Departamento de Transparencia, Ayuntamiento Constitucional de Texcoco 2009-2012.

El Comité de Información en ejercicio de sus funciones, sesiona para que conforme al derecho de petición del ciudadano, declare la inexistencia o reserva de la información. La Unidad de Información notifica al solicitante de la reserva o inexistencia de la información. Así el ciudadano es informado para presentar su solicitud en otro momento, si es el caso de que la información es reservada por un tiempo, o bien tome en cuenta que la información que solicitó no fue generada por el gobierno municipal. Si es el caso en donde el solicitante no está conforme con la respuesta, se interpone un Recurso de Revisión y se sigue el procedimiento siguiente:

**Cuadro 13. DIAGRAMA DE FLUJO PROCEDIMIENTOS INTERNOS**



FUENTE: Manual de procedimientos del Departamento de Transparencia, Ayuntamiento Constitucional de Texcoco 2009-2012.

Una vez que el solicitante tiene conocimiento de la respuesta y si la cree desfavorable podrá interponer recurso de revisión con las formalidades que marca la Ley. A pesar de que ya se cuenta con una unidad que se encarga de dar cuentas de las acciones del gobierno, cómo las realiza, cuándo, dónde y cuánto se gasta en cada acción. Texcoco ha tenido pocos avances en la manera en que se maneja la información.

### 3.5 Los obstáculos y complejidades

En una primera entrevista realizada a la encargada de la Unidad<sup>4</sup> del periodo 2012-2015, se pudo notar que la administración pretende hacer notar que no tiene acceso a los archivos y avances de la administración pasada. Sin embargo las palabras de la Titular de la administración anterior<sup>5</sup> apuntan que fue el mismo INFOEM quien reguló el cambio de una administración a otra. Se entregaron archivos de solicitudes hechas físicamente, además de discos con cada uno de los oficios que se giraron a los servidores públicos habilitados y se firmó de recibido por los funcionarios públicos actuales.

En el Código Administrativo del Estado de México, en el Artículo 1.5 fracción VIII se establece: “Garantizar el derecho a la información” y aunque actualmente los ciudadanos pueden hacer solicitudes a la Unidad sobre cualquier tema aún existen inconsistencias en cuanto a la facilidad de poder acceder a toda la información solicitada. Cabe mencionar que en ciertos casos los funcionarios pueden levantar un acta de inexistencia; esto cuando no se cuente con la información solicitada. De igual manera los ciudadanos pueden levantar un recurso de revisión si la información otorgada no satisface las dudas que originaron la solicitud hecha a la Unidad (S/A: 02).

Dentro de este mismo Código en el Título noveno del derecho a la información en el Artículo 1.41.- Se habla de que “Toda persona tiene derecho a que las autoridades, en las materias reguladas en este código le proporcionen información. Para facilitar el acceso a la información, las autoridades implementarán un sistema electrónico para recibir y contestar solicitudes de acceso y recursos de revisión conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (s/a: 08).

En el año de 2012 se aceptó la “Guía de información Pública de Oficio donde habla de los sujetos obligados, integrados por el Poder Ejecutivo, las dependencias y los organismos auxiliares, los Fideicomisos Públicos y la

---

<sup>4</sup> Lic. Guadalupe Ramírez Peña, Titular de la Unidad de Información del periodo 2012-2015.

<sup>5</sup> Lic. Elizabeth Sánchez Galván, Jefa la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Texcoco 2009-2012.

Procuraduría General de Justicia. El poder legislativo, los órganos de la Legislatura y sus dependencias. El poder Judicial y el Consejo de la Judicatura. Los ayuntamientos, las dependencias y las entidades de la administración pública municipal. Los órganos autónomos. Los tribunales administrativos. E indirectamente los partidos políticos. (Guía de información pública de Oficio, 2012:19).

En este documento también se comenta acerca de la información pública de oficio. La cual de acuerdo con el Artículo 12 de la Ley de Transparencia Local, los sujetos obligados deben poner a disposición de los particulares, en medios impresos o electrónicos, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y comprensible los documentos relacionados con la IPO (Información Pública de Oficio)

Con la página de internet IPOMEX (Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense), se brinda información electrónica al ciudadano. Cuando llego al H. Ayuntamiento la administración actual contaba con 138 expedientes de solicitudes realizadas a la Unidad de las cuales en lo que va del año se han respondido 129, se han interpuesto 9 recursos de revisión 4 fueron resueltos y existen algunos que dependen totalmente de Jefatura de la Presidencia<sup>6</sup>. Cabe mencionar que es ésta área de quien depende actualmente la Unidad de Transparencia (<http://www.ipomex.org.mx/> vista el 04/07/13).

**Cuadro 14. Tabla de control de solicitudes 2012**

No. Solicitudes	Solicitudes atendidas	Solicitudes pendientes	Recursos de revisión
138	129	9	4

FUENTE: Lic. Francisco Vázquez encargado de la Jefatura de Presidencia.

El estado de la institucionalización como proceso se puede encontrar en las variantes que se dan para la apertura de una unidad especializada en transparencia. Sin embargo, depende de los pasos que esta siga para abrirse camino ante las necesidades de cada órgano público, el hecho de que se haya adoptado una unidad dentro del gobierno y que hoy en día se encuentre en funcionamiento, no significa que la institucionalización se logró por completo,

<sup>6</sup> Lic. Francisco Vázquez encargado de la Jefatura de Presidencia.

sino que va por buen camino.

Cuando dicha unidad otorgue información sin ningún problema y que los funcionarios encargados de dicha tarea no se opongan a entregarla en tiempo y forma. Cuando las reglas y leyes de la transparencia sean aceptadas y realizadas sin ningún problema entonces se podrá hablar de institucionalización dentro y fuera del gobierno ya que es tarea de todo un pueblo y no solo de quien lo gobierna.

### **3.6.- Resultados de institucionalización**

El proyecto de la institucionalización de la Unidad de transparencia en el municipio de Texcoco comenzó de forma débil en el trienio 2006-2009. Las actividades dirigidas a la recepción de solicitudes y peticiones llegaban a Oficialía de partes lo que hoy en día se conoce como transparencia Gubernamental acompañada de Rendición de Cuentas la Unidad ha arrojado resultados y la finalidad de éste último apartado es darlos a conocer.

Anteriormente las solicitudes de información, llegaban en forma de oficios, mismos que entraban por Oficialía de Partes ya que no existía una normatividad para darle seguimiento, ni una oficina encargada de atender estas solicitudes. Dicha oficina, se encargaba de enviar las solicitudes directamente al área correspondiente y se esperaba que fueran contestadas de una manera ágil y puntual. Actualmente con la unidad de transparencia se dirigen a la oficina correspondiente recordando que tienen cierto tiempo para dar contestación a las solicitudes y en caso de que no atiendan los tiempos el IFAI se encarga de dar las sanciones correspondientes, ya sea a la oficina o a la persona que corresponda.

Tampoco existía un reglamento que obligara a dichas oficinas a responder las solicitudes, por lo cual muchas de estas quedaban sin ser atendidas, hecho que permitió ver la necesidad de una oficina especializada en el manejo de datos, además de contar con la autoridad de poder sancionar a aquellos que no cumplieran con la obligación de responder y facilitar la información que se requería o que respondieran las solicitudes pero con información incompleta.

Era ya necesaria una oficina que se encargara de vigilar las acciones del gobierno, la manera en que se desenvolvía dentro del mundo político y la forma en que decidía gastar el aporte financiero destinado a solventar el desarrollo social, la educación, salud, cultura y desarrollo, las obras publicas y el desarrollo agropecuario y forestal. Puesto que si se elaboraban solicitudes, pero no eran respondidas en tiempo y forma o con la información solicitada, el gobierno busco la forma de incorporar una unidad especializada en la facilidad de otorgar información a los ciudadanos siempre y cuando fuera posible y ello dependía del tipo de información que el ciudadano solicitara.

En 2009 se empieza a regular la entrada y salida de solicitudes de información mediante un portal llamado SICOSIEM (Sistema de Control de Solicitudes del Estado de México). Dicho programa estuvo disponible en en la página del Instituto en la dirección electrónica (<http://www.infoem.org.mx>) y como link en la página del ayuntamiento. Al paso del tiempo ha tenido modificaciones y fue en 2012 que se originó un sistema general llamado SAIMEX (Sistema de Acceso a la Información Mexiquense) donde con la misma clave de usuario se puede emitir solicitudes a diversas dependencias dejando de funcionar el anterior SICOSIEM.

El SAIMEX (anteriormente SICOSIEM) ha permitido a la ciudadanía obtener información de manera electrónica además de tener un máximo de días para que esta información sea entregada. Dicha información también puede ser entregada físicamente y el comité de información es el encargado de interponer una queja ante el IFAI además del mismo ciudadano inconforme con la respuesta que recibió.

Desde su origen la Unidad de transparencia ha tenido importantes cambios dentro del municipio, como para empezar su ubicación. Inicialmente se encontraba en el edificio principal del Ayuntamiento, tiempo después en el edificio de enfrente, hecho que hacía poco visible el departamento encargado de dar luz a los asuntos públicos. Hoy en día esta oficina ha sido incorporada de nueva cuenta dentro del edificio principal del ayuntamiento y al igual que antes cuenta con una encargada quien dirige las solicitudes a las dependencias de las que se requiere la información.



Dichas direcciones cuentan con al menos seis días para contestar y entregar la información solicitada. Una vez entregada la información, el particular también tiene tres días para revisarla y en caso de quedar inconforme puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI quien es el encargado de obligar y sancionar a la persona encargada de otorgar la información solicitada por la población.

El avance de la Unidad no solo se dio en cuanto a la información sino también permitió vigilar el desempeño que tienen o tuvieron los funcionarios dentro del ayuntamiento. Como lo menciona el Dr. Arenas contralor actual del ayuntamiento. En esa oficina se encargan de analizar la solicitud, enviarla a la oficina correspondiente tomando el tiempo establecido por la ley para ser respondida. Actualmente se tienen procedimientos administrativos, 101 ex funcionarios de nivel municipal con procedimientos administrativos porque hubo desviación de fondos. Dentro de sus funciones hubo desviaciones con cuestiones probables de fraude.

Probables porque están en proceso de investigación pero se va a eliminar la posibilidad hasta que se tenga la orden de no adeudo, inclusive se le acaban de remitir varias actas que entraron en proceso de revisión, junto con el departamento de responsabilidades y cuenta pública sobre, precisamente el actuar de algunos funcionarios que manejaron fondos durante la administración pasada. Entonces lo tienen que dividir y pues y el solo es el responsable de ver el desempeño de los funcionarios actuales y antiguos, para eso existen procedimientos, establecidos por el IFAI (Contralor Arenas funcionario actual del ayuntamiento).

Los lineamientos en cierto modo, permiten ver que se debe cambiar para presentar dichas observaciones de la entrega a recepción, a cambio ese procedimiento es de 70 días hábiles. Se puede iniciar y abrir la carpeta de los reglamentos para revisar a los ex funcionarios municipales en su integridad, que mantenga limitaciones o extralimitaciones de todos los procedimientos administrativos realizados durante su cargo. Al mismo tiempo ver la responsabilidad certificada de acuerdo a lo que establece la ley (Contralor Arenas funcionario actual del ayuntamiento).

Para que la Administración Pública pueda evaluar programas del plan y programas anuales; la evaluación del plan se tendrá que apoyar en El Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUM), de la planeación estratégica y que da oportunidad de evaluar el desarrollo de las diferentes

áreas que integran la administración pública municipal, basándose en un sistema de indicadores enfocados a medir el logro de resultados y el cumplimiento de los objetivos definidos en el plan de desarrollo municipal y el Presupuesto por Programas Anual.

Como resultado se aprovecharán los avances logrados hasta el momento en que se estableció el SEGEMUM, como el instrumento técnico-metodológico para evaluar el plan y sus programas, sobresaliendo el conjunto de fichas que se integrarán para la evaluación del plan, consisten en observar el programa a evaluar, el objetivo que mide, la fórmula de cálculo que se utiliza para su medición, la dimensión que atiende dentro de su medición, la frecuencia de su medición, los valores de las variables y por último las metas y avances del indicador.

Se debe lograr que la sociedad se interese más en cada acción que el gobierno pone en práctica por lograr una mejor vida para cada una de sus localidades. Se requiere de cultura política y difusión de la información y procedimientos administrativos para lograr un mejor desarrollo social y político. Las prácticas de transparencia siguen en proceso de institucionalización, y aceptación donde se espera que en un futuro sean lo más normal posible en el actuar cotidiano tanto de los ciudadanos, como de los servidores públicos.

Como menciona la Auxiliar de la Titular del Depto. de transparencia (2009-2012)<sup>7</sup>, “Texcoco está pasando por una nueva fase donde se requiere más preparación e información por parte de los funcionarios”. Además de una revisión precisa de la legislación en materia, ya que si bien, existen lineamientos para regular y sancionar estas prácticas de transparencia, también existen inconsistencias en la aplicación de sanciones, pues en el tiempo que laboró, existieron penas que no se cumplieron al cien por ciento, al considerarse sólo multas por la negación de información.

Argumenta dicho servidor público, que hubo servidores, que tuvieron la disposición de aprender acerca de la transparencia, pero fueron sólo unos cuantos. Las limitaciones con que contaba el departamento afectaban a su

---

<sup>7</sup> Lic. Jenny Mariely Méndez Velázquez, Auxiliar del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Texcoco.

quehacer, ya que al no contar con el equipo necesario para realizar su función, el principio de máxima publicidad se veía afectado. Fue hasta que la Titular gestionaba su material, para que se les proporcionara y sus funciones se cubrían en un porcentaje no cerca del 100%, pues al no recibir las respuestas por parte de los servidores públicos habilitados, no podían responder al ciudadano.

A pesar de los avances logrados con la institucionalización de la unidad de transparencia no se puede hablar de ello en su totalidad, pues este camino debe recorrer varios laberintos para que se establezca, de acuerdo a las modificaciones que se hacen dentro de esta ley. Los procesos que sigue actualmente la unidad son parte de los requisitos que establece la ley para proporcionar información así como hacer un seguimiento de la entrega y recepción de la misma; sin embargo se podrá hablar de una completa institucionalización en el momento en que todos los funcionarios otorguen información a los ciudadanos sin ningún miramiento.

## CONCLUSIONES

En México el avance que se ha logrado ayuda a estar a la vanguardia de la modernización administrativa, sin embargo este avance aun no es suficiente. Actualmente el gobierno en sus tres niveles busca sobresalir para avanzar junto con el pueblo otorgando facilidades de información y una forma más ágil de saber cuánto se logró durante el periodo 2009- 2012.

Actualmente y a pesar de las sanciones a las que se hacen acreedores, muchos funcionarios aún se oponen a la integración de la transparencia como una medida de avance en cuanto a los aportes gubernamentales dentro de sus actividades, ya que de esta manera es obligatoria la información pública y “privada” tanto del trabajo de los funcionarios como de algunas de sus actividades cotidianas siempre y cuando estas involucren financiamiento gubernamental y es a esto a lo que se oponen, puesto que perderían su estatus de confidencialidad en los asuntos públicos.

Se puede observar que el objetivo “describir el proceso de la institucionalización de la transparencia y el Acceso a la Información Pública en el Municipio de Texcoco 2009-2012” fue tomando de forma que con la investigación recabada en un principio fuera elaborada dicha descripción, misma que permitió observar el cambio gradual del antes y después de la institucionalización de la Unidad dentro del Municipio.

El supuesto que hace referencia a la institucionalización de la Unidad de transparencia en el Municipio de Texcoco (2009-2012). Fue un proceso que comenzó en un escenario de cambios políticos y administrativos a nivel Estatal y con el tiempo se exigió su presencia en niveles municipales de todo el país. Se han incluido y actualmente siguen teniendo cambios en cuanto a reglas, reformas, y normas para que se adecue de acuerdo a las exigencias de cada municipio.

Los avances generales obtenidos en el Municipio en el sentido de transparentar su quehacer y que apuntaba a incluir una Unidad, realizando la clasificación pertinente que puso al alcance de los ciudadanos, formatos para el acceso a la información, se han logrado aunque de una forma muy básica.

Por último, los resultados que generó el gobierno municipal se vieron limitados al otorgar respuestas de nivel básico, la información no se desglosaba de manera correcta o completa, se tardaban mucho en la contestación de dichas solicitudes, e incluso algunas solicitudes aún no son respondidas por la oficina correspondiente, haciendo que el principio de transparencia se viera quebrantado.

La institucionalización de la Unidad de transparencia en el municipio de Texcoco sigue en proceso después de una gran controversia entre políticos y funcionarios públicos, pues lo que a unos les convenía a otros no les favorecía. Se puede argumentar entonces y de acuerdo al supuesto que los avances obtenidos en el Municipio ante la necesidad de institucionalizar la Unidad de transparencia se pueden notar de una forma muy limitada ya que actualmente existe la unidad pero por experiencia propia no se otorga por completo la información solicitada.

Los resultados generados por el gobierno municipal no pasan de otorgar respuestas básicas para los solicitantes, al no existir un desglose de información, haciendo que el principio de transparencia se vea quebrantado pues no se está aplicando la ley en su totalidad y de acuerdo a los requerimientos de la misma. Lo que facilita la comprobación de dicho supuesto mediante las herramientas metodológicas utilizadas durante la presente investigación.

El caso particular de Texcoco permite ver un panorama general acerca de cómo se está dado el cambio en las instituciones de transparencia en los municipios y estados. Además de observar cómo el país se encuentra en términos de transparencia, pues si es el municipio el orden de gobierno más cercano al ciudadano podemos generalizar que si bien, actualmente es un tema de mucha exigencia y que debe estar presente en todas las organizaciones tanto públicas como privadas, también es cierto que aún existen rezagos institucionales, sociales y políticos en el gobierno en materia de transparencia y corrupción.

Si los funcionarios acatan el concepto de transparencia como tal y lo efectúan de acuerdo a las exigencias de esta. No pasara mucho tiempo para

que México alcance un alto nivel en índice de transparencia y pueda controlar los altos niveles de corrupción llevándolos a un estado de control en que se puedan manejar o que quizá sean casi nulos y con ello se logre por completo la unión de sociedad-gobierno.

Por lo pronto, primero se debe erradicar por completo o disminuir la corrupción en el país, ya que es por medio de ella que los funcionarios boicotean las leyes y no las dejan proceder dentro de los distintos sistemas de gobierno no solo en México sino en todo el mundo. En segundo plano se debe buscar la forma en que la población pueda ser informada sobre los derechos que tiene al hablar de transparencia, los distintos tipos de información y que ellos mismos de acuerdo con la información puesta en vitrina por parte de los funcionarios puedan llegar a resolver las dudas generadas durante algún cargo ejercido por los distintos funcionarios públicos llegados al gobierno.

La democracia mexicana requiere avanzar en el perfeccionamiento de las instituciones políticas y que éstas funcionen como un contrapeso que ayude a la distribución del poder en lugar de dividirlo (Navarrete, 2012: 40). Los proyectos para promover el progreso humano, no son efectivos si no van acompañados de un adecuado proceso de fortalecimiento del estado de derecho. Esto lleva a un estratégico proceso de fortalecimiento de la sociedad civil en sectores tradicionalmente organizados y no organizados para su participación en el espacio público (Pallavicini y Vargas, 2008, Cit Post. Navarrete, 2012: 7).

México necesita servidores públicos que se apeguen a la ley sin buscar beneficio alguno del cargo que tienen. Deben empezar a tener conciencia de sus actos y tomar responsabilidad de las acciones que hacen para la sociedad. Buscar la forma de subsistir en el gobierno con aportaciones frescas que realmente ayuden al país a incrementar el desarrollo intelectual de la sociedad y de la cultura.

Este estudio ayudó a abrir el panorama de la transparencia en el municipio y ofrecer nuevas líneas de investigación como;

¿Qué mejoras podrían ayudar a que estas tendencias internacionales se lleven a cabo de la mejor manera posible para garantizar el fin último del estado?

¿Qué reformas podrían incluirse en la ley de transparencia para su completa adopción dentro de los sistemas municipales si cabida a coaptaciones por parte de los funcionarios públicos?

¿Quiénes serían las personas adecuadas de encargarse de las unidades de transparencia y bajo que estatutos se puede evaluar su desempeño dentro de las mismas?

¿Qué reformas se han hecho hasta el momento dentro de la ley de transparencia que fueron impugnadas y que modificándolas podrían aun ser útiles dentro de la ley?

¿Cómo podría integrarse la ciudadanía a las leyes y modificaciones de la transparencia y cuál sería la forma más eficiente de otorgar dicha información a todo el país?

¿Qué sanciones serían las adecuadas para desagregar a la burocracia todavía existente entre la cultura ciudadana, que al llegar al poder se fascina y pierden los valores?

Otras líneas de investigación que se pueden abordar a partir de este estudio, puede ser

La elaboración de normas dirigidas a las sanciones que se hacen acreedoras los gobiernos municipales, estatales y federales que tienen páginas de internet, actualmente en construcción por tiempo indefinido, así como los links que no abren ni desglosan la información que están obligados a pública.

Estudiar la normatividad para sancionar a servidores públicos por no contestar o negar la información.

Políticas Públicas, dirigidas a instruir a la población acerca de los tipos información que existe, la cual se encuentra clasificada, como: pública, confidencial o reservada.

Evaluación de programas dirigidos a resultados por acceso a la transparencia de acuerdo a los distintos niveles de gobierno así como la forma en que los ciudadanos pueden levantar una petición para el gobierno.



## FUENTES DE REFERENCIA CONSULTADAS

Alarcón, Olguín Víctor (1999), "*Libertad y democracia*", IFE, cuadernos de divulgación de cultura democrática.

Alvarado, Forero Gloria (1995), "*La institución una categoría a reconstruir*", *Nómadas* (Col), núm. 2, marzo, Universidad Central Colombia.

Arellano Gault David (s/a), "*Gerencia Pública: una aproximación plural: Gestión Pública: Fuentes Analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso*", pp. 17-63

Ayuntamiento Constitucional de Texcoco 2009-2012 (2010), "*Manual de Procedimientos del Departamento de Transparencia*", Texcoco, Estado de México.

Ayuntamiento Constitucional de Texcoco 2009-2012, "*Proyecto de desarrollo municipal de Texcoco Estado de México*".

Ayuntamiento Constitucional de Texcoco 2009-2012, "*Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*", Texcoco, Estado de México.

Ayuntamiento Constitucional de Texcoco 2006-2009 (2006), "*Plan Municipal de Desarrollo Urbano*", Texcoco, Estado de México.

Ayuntamiento Constitucional de Texcoco 2003-2006 (2003) "*Plan Municipal de Desarrollo Urbano*", Texcoco, Estado de México.

Barzelay Michael (2003), "*La Nueva Gerencia Pública: invitación a un dialogo cosmopolita*", Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Gestión y Política Pública, II Semestre, Vol. 12,

Bauer Michel, Catherine Laval (2002) "*Gerencia Pública y Gerencia Privada: La evolución de las practicas dirigentes en las grandes organizaciones públicas y privadas francesas ¿Cuáles convergencias? ¿Cuáles diferencias?*", Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) en Gestión y política Pública, primer semestre, año/vol. XI, número 001 México D.F.

Barria Chateau Hernan (2007) "*Desde la transparencia a la desaparición de la arquitectura*" *Arquitectura Unisinos*, vol. 3, núm. 1, enero-junio, pp. 19-27

- Universidade do Vale do Rio dos Sinos São Leopoldo, Brasil.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008), *“Historia de la Ley N° 20.285 Sobre acceso a la información pública”*, Congreso Nacional, Chile.
- Cadena Inostroza, Cecilia (S/A), *“Participación e institucionalización en el acceso a la información, las dimensiones olvidadas por los ayuntamientos del estado de México”*, Institución, El Colegio Mexiquense, A.C.
- CEPAL, (2000), *“El Proceso de Institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL”*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Lima, Perú.
- Certeza de la transparencia visto en: <http://eldictamen.mx/ntx/noticias/1/2/nacionales/2011/03/05/30145/reformas-a-ley-de-transparencia-deben-dar-certeza-juridica-ifai.aspx> Visitada el día 10 de marzo de 2011 (el Universal sábado 5 de marzo de 2011).
- Congreso Del Estado Libre Y Soberano De Tlaxcala (2009), *“Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala”*, Tlaxcala, México.
- Costa Rica (2007), *“Legislación y Mejores Prácticas Sobre Acceso a la Información Pública”*, Costa Rica.
- Di Maggio, Paul J. et. al. Walter W. Powell (1991) *“El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”*.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (2004), *“Transparencia, Rendición de cuentas, Responsabilidad Gubernamental y Participación Ciudadana”* Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial, segundo semestre año/vol. 2 número 4, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa D.F. México, pp. 67-90.
- Fariña Pertuzé, Cristian (2003), *“Nuevos tiempos para la Gestión Pública: potenciando la transparencia”* en REDALYC Núm. 1 Universidad Central de Chile, Chile.

- Fernández, Aceves María Teresa (2008), *“Los Retos De La Organización Y Transparencia En El Archivo Histórico De Jalisco”*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, DF, México.
- Fernández Santos Yolanda, et all (2008), *“Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas”*, Universidad de León, España.
- Ferrer Juliana, Caterina Clemenza (2006), *“Dimensión ética del Liderazgo como Transparencia”*, en revista Multiciencias, marzo, año/vol. 6, número 001, Universidad del Zulia, Venezuela, Redalyc.
- Fierro, Alvírez Felipe de Jesús (2002), *“Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental; naturaleza y su impacto en el futuro democrático de México”*, Revista latina de comunicación social Oct.-Dic., año 5 numero 52.
- Freedman, James (1978), *“Crisis y Legitimidad: El proceso Administrativo y el Gobierno de los Estados Unidos”*, ed. Fondo de Cultura Económica, Cambridge, (Traducción en español en 1988).
- Gramajo, Silvio et. all. (2010), Guatemala, diciembre de Órgano para la Transparencia *“Propuesta para su institucionalización”*, Vicepresidencia de Guatemala, Guatemala.
- Gobierno de Luis Echeverría Álvarez, consultado el 16 de Octubre de 2013:01-04, disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo3.pdf).
- Gobierno de José López Portillo, consultado el 16 de Oct. de 2013:01-04, disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo4.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo4.pdf).
- Gobierno de Miguel de la Madrid, consultado el 16 de Oct. de 2013:01-04, disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo6.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo6.pdf).
- Guerrero Olvera Miguel (2008), *“La Nueva Gerencia Pública: Un Modelo Privatizador del Proceder del Estado”*, IAPEM, Toluca, México.

- Guerrero Omar (2003), *“Gerencia Pública en la Globalización”*, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México D.F.
- Guichot, Reina Emilio (2011), *“Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas”* Fundación Alternativas, Universidad de Sevilla, España.
- Herzog, Márquez Jesús Silva (1996), *“Esferas de la democracia”*, IFE, cuadernos de divulgación de la cultura democrática.
- INFOEM (2008), *“Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios”*, 1ª impresión, reimpresión 2009.
- INFOEM (2009), *“Guía de clasificación de la información para servidores públicos”*, Texcoco. Estado de México
- INFOEM (2012), *“Guía de información pública de oficio”*, Texcoco, Estado de México.
- López Ayllón Sergio (2002), *“Comentario a la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión”*, Cuestiones Constitucionales, julio diciembre, número 007, UNAM México.
- Lourau, René (S/A), *“El análisis institucional: Crisis del concepto de institución.”* Amorrortu Editores.
- Lundin, Anna Karin (S/A), *“Suecia: Apertura, transparencia y libertad”*, Ombudswoman Parlamentaria, Suecia.
- Magallón Diez María Teresa (2004), *“Gestión y Estrategia: la implementación de la Nueva Gestión Pública a partir del enfoque Neoconstitucionalista: la eficiencia y la legitimidad como mitos”*, UAM-A.
- Mancha, Cáceres Olga I. (2009), *“Reseña de “Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia”*, Antropología Iberoamericana, Vol. 4, Núm. 2, mayo-agosto, España.
- March, James (S/A), Significado de instituciones
- Martínez, Díaz María Esther, Heras Gómez Leticia (2012), *“La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de*

- Metepec, Estado de México*”, Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, vol. 19, núm. 58, enero-abril, pp. 183-208, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Martinez, Morales Emiline (2009), “*Acceso a la Información en los Estados Unidos, George W. Bush y Barack Obama*”, National Security Archive, Fundación de los ferrocarriles Españoles, Cuartas Jornadas Archivo y Memoria, Madrid, España.
- Martínez, Vilchis José (S/A), “*Gobiernos Locales: La nueva Gerencia Pública en las entidades federativas de México*”, Buen Gobierno.
- Moe, R. (1994), “*The Reinventing Government*” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences”, En: Public Administration Review, Vol. 54, No. 2.
- Moe, T. (1997), “*The Positive Theory of Public Bureaucracy*”, En: D. MUELLER (ed.) *Perspectives on Public Choice; a Handbook*, New York: Cambridge University Press.
- Monsalve, Sofía, et. all. (S/A), “Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas”*
- Monteiro A. Esmanhoto Andrea (s/a), “*La transparencia y el acceso a la información en Brasil*”, DERECOM
- Montoya, Martín del Campo Alberto, et. all. (2012), “*Sexenio en perspectiva: un análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*”, Dirección de Comunicación Institucional, Universidad Iberoamericana, México D.F., Coordinadora editorial: Brenda Macías Sánchez, prensa.iber@ibero.mx.
- Moreno, Sánchez Enrique (2007), “*Características territoriales, ambientales y sociopolíticas del Municipio de Texcoco, Estado de México*” ed. Quivera, vol. 9, núm. 1, pp. 177-206, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Sistema de Información Científica Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40190110>

- Morales Gómez Claudia Abigail (S/A), *“Las élites gobernantes priístas del Estado de México: su conformación y redes (1942-2005)”*, Convergencia UAEM, Toluca México, pp. 189-229.
- Navarrete Vela Juan Pablo (2012), *“Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006-2011”*, artículos con fines 8/15 enero-mayo 2012.
- Ormond, Derry et. all. (1999), *“Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”*, CLAD, Reforma y Democracia Caracas Venezuela.
- Onexy Quintana Martínez (2007), Visto el 03 de marzo de 2011 en: [http://www.revistafuturos.info/futuros19/corrupcion\\_amb.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros19/corrupcion_amb.htm)
- Página de Transparencia en Texcoco: <http://www.ipomex.org.mx> vista el 04 de julio de 2013
- Pardinas Carpizo Juan E y Emilio Granados Franco (2010), *“El Municipio ¿La institución de la opacidad?”*, Serie: el uso de abuso de los recursos públicos, Cuaderno de debate No. 5, ed. CIDE, México, disponible en: [www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm](http://www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm)
- Pérez Sedeño, Eulalia (2007), *“Evaluación, Transparencia y Democracia”* en Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad CTS, abril, año/vol. 3 número 008, Redes, centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Buenos Aires Argentina.
- Pineda Pablos Nicolás, et. all. (2007), *“Democratización y Rendición de Cuentas en el Caso de la Rendición de Cuentas Públicas Municipales en Sonora”*, Gestión y Política Pública, primer semestre año/vol. XV, 001, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. D. F. México pp. 203-236.
- INEGI (2009), Plan de Desarrollo Urbano. IX, X, XI, XII Censos de Población y Vivienda, Conteo de Población y Vivienda, 1995 y II Conteo de Población y Vivienda 2005. Información disponible en: [www.edomex.gob.mx/poblacion/docs/2009/PDF/ZMVM.pdf](http://www.edomex.gob.mx/poblacion/docs/2009/PDF/ZMVM.pdf)

Programa Anticorrupción (s/a), información disponible en disponible en: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/citcc/reporte-a-la-sociedad/secodam.html> visitada el día 23 de octubre a las 13:23 hrs.

PROMAP (1999), *“Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 y Reforma Presupuestaria, Metodología para la Planeación Estratégica”*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ramos, Pacheco Cesar (2013), *“La institucionalización del gerente Municipal como modelo de la Administración Pública de Texcoco”*, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario UAEM Texcoco.

Reyes, Pastrana Jorge (2006), *“Acceso a la Información Pública en el Estado de México, un camino por andar, Estudio Monográfico”*, ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca México.

Rodríguez, García Martha (s/a), *“El Archivo General de Coahuila y la Transparencia en Defensa de Nuestra Memoria”* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. DF. México.

Rosales, Valladares Rotsay Gerardo (2008), *“La institucionalización Democratización y Transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica”*, FLACSO, San José Costa Rica, Febrero.

Sánchez González José Juan (2009), *“El cambio institucional en la reforma y modernización de la Administración Pública Mexicana”*, Gestión y Política Pública, Vol. XVIII, Núm. 1, 2009, pp. 67-105 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México.

Sánchez González José Juan (2009), *“Administración Pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda del Buen Gobierno”*, Espacios Públicos, vol. 12, número 24, abril, pp. 8-31 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

SEDIC (2009), *“Notas sobre Acceso a La Información y Transparencia”*, La Freedom of International Act de EE. UU, Y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de

México, Embajada de EE. UU, En España.

SEP (2012), *“La entidad donde vivo Estado de México”*, Tercer grado de primaria, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Secretaría de Educación Pública, México, D. F.

Sour, Vargas Laura (2007), *“Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales”*, El colegio Mexiquense A. C. Toluca, México.

Tabla de percepción de la transparencia (2011), encontrado en: [http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC\\_2011/TABLA\\_SINT%C3%89TICA\\_DE\\_RESULTADOS\\_IPC\\_2011.pdf](http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf)

Transparencia mexicana visto en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/historia/#1993> Visitada el día 10 de marzo de 2011.

Ugalde Luis Carlos (s/a), *“La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales”*, Serie CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS 4, México D.F. disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_serie\\_de\\_rendicion\\_de\\_cuentas/rc4.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_serie_de_rendicion_de_cuentas/rc4.pdf), consultado 11 de junio 2013.

Uvalle, Berrones Ricardo (2003), *“Gobernabilidad, Transparencia y Reconstrucción del Estado”*, Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. L, Núm. 203, mayo-agosto, pp. 97-116. UNAM, México. Véase en: <http://eldictamen.mx/ntx/noticias/1/2/nacionales/2011/03/05/30145/reformas-a-ley-de-transparencia-deben-dar-certeza-juridica-ifai.aspx> Visitada el día 10 de marzo de 2011 (el Universal sábado 5 de marzo de 2011)

Uvalle Berrones Ricardo (2008), *“Gobernabilidad, Transparencia y Reconstrucción del Estado”*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. L núm. 203, mayo-agosto, UNAM, pp. 97-116



- Valdivieso Susana (2001), *“North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional”* Revista de economía institucional No. 4 primer semestre. Universidad Industrial de Santander Bogotá Colombia.
- Vergara, Rodolfo (S/A), *“La transparencia como problema”*, Visto en <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones> el 27 de marzo de 2011
- Vicencio Álvarez Felipe de Jesús, Et. All. (1996), Experiencias del buen Gobierno Municipal, *“JALISCO: UNA TRANSICIÓN COMPROMETIDA La Perspectiva Municipal del Cambio”*, ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Coordinación General de Mauricio Merino, México.
- Villagrán, Álvarez Carlos (2013), *“Estructura Socio-económica de México”* (reseña del gobierno de Carlos Salinas de Gortari) Visitada el 22 de octubre de 2013 en: <http://carlosalvarezvillagran.blogspot.mx/2013/04/reformas-constitucionales.html>
- Werner, Andreas F. (2007), *“Transparencia y el Gobierno Electrónico: dos Herramientas del Buen Gobierno en el Proceso de Democratización”*, en Revista Razón y Palabra, número 61.

## ANEXOS

### 1) Cuadro 10 Tabla de Municipios del Estado de México.

Región	Nombre	Municipios
1	Amecameca	Amecameca, Atlautla, Ayapango, Chalco, Cocotitlán, Ecatzingo, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco, Valle de Chalco, Solidaridad
2	Atlacomulco	Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, El Oro, Polotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Timilpan
3	Chimalhuacán	Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz
4	Cuautitlán Izcalli	Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Tepotzotlán, Villa del Carbón
5	Ecatepec	Acolman, Axapusco, Ecatepec de Morelos, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa, Teotihuacán
6	Ixtapan	Almoloya de Alquisiras, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, San Simón de Guerrero, Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonatico, Villa Guerrero Zacualpan, Zumpahuacán
7	Lerma	Atizapán, Capulhuac, Lerma, Ocoyacac, Oztolotepec, San Mateo Atenco, Temoaya, Tianguistenco, Xalatlaco, Xonacatlán
8	Naucalpan	Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez, Nicolás Romero
9	Nezahualcóyotl	Nezahualcóyotl
10	Tejupilco	Amatepec, Luvianos, Tejupilco, Tlatlaya
11	Texcoco	Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaotoc, Texcoco, Tezoyuca
12	Tlalnepantla	Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz
13	Toluca	Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Calimaya, Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, Rayón, San Antonio la Isla, Tenango del Valle, Texcalyacac, Toluca, Zinacantepec
14	Tultitlan	Coacalco de Berriozabal, Cuautitlán, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Tultepec, Tultitlán
15	Valle de Bravo	Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Oztoloapan, Santo Tomás, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria, Zacazonapan
16	Zumpango	Apaxco, Hueyopxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequixquiac, Tonanitla, Zumpango

Fuente: [http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/region\\_1/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/region_1/index.htm).

## **2) ENTREVISTAS**

### **Entrevista 1: Contralor**

Buenas tardes, venimos de la Universidad Autónoma de México del Tejocote y actualmente estoy haciendo mi tesis sobre si existe la Transparencia y Acceso a la Información Pública aquí en el municipio de Texcoco, por esto mismo quiero ver si puede conceder una entrevista sobre este tema.

Contralor.- Si pregunte lo que necesite que para eso estamos aquí

**1.- ¿De acuerdo al avance que ha tenido el municipio y con las reformas que se han realizado dentro del sistema? ¿Creé usted que exista la transparencia en Texcoco?**

Contralor.- Si porque yo no soy el órgano encargado de acceso a la transparencia pero si hay información yo formo parte del comité como vocal del órgano informante y bueno pues si hay la información que se nos solicita a través de SAIMEX, nosotros nos reunimos, los que integramos el comité que es precedido por el secretario del ayuntamiento y la fiscal de contaduría interna municipal a mi cargo como vocal, también como la otra vocal de acceso a la información y transparencia. Allí analizamos las peticiones de información, verificamos, normalmente lo que se nos pide, que es lo que nos compete, es información relacionada con la nómina, relacionada como por ejemplo con las quejas, las denuncias que existe actualmente en esta contraloría y situaciones de por ejemplo ¿cuánto gasta cada uno de los funcionarios?, ¿A qué actividades se dedican? A pesar de que en la página web del ayuntamiento ahí se encuentran realmente los puestos, los objetivos la información que tiene cada departamento o cada unidad administrativa que con

**2.- ¿Y sus funciones con respecto a la unidad de transparencia serían nada más de vigilar?**

Contralor.- Si yo participo en la función de vigilar pero también, si yo me encuentro en alguna situación de desviación, por medio de un oficio iniciamos los procedimientos para corregir. Es bien cierto que sí la unidad de información y transparencia se debe dedicar a contestar, pero también es bien cierto que como representante de la contraloría interna municipal, si yo encuentro alguna

queja ahí y no hemos tenido procedimiento administrativo nosotros capturamos la queja y nos comunicamos con la gente vía telefónica para que vengan a presentar su queja de manera formal.

### **3.- ¿Y si ha habido en lo que va del trienio si ha habido muchas quejas?**

Contralor.- En relación al cuestionamiento administrativo no, pero donde si hay; hubo muchas quejas es en la situación del comportamiento de la policía municipal y la policía municipal son los llevan una gran cantidad de quejas por el actuar pero en eso debemos concluir con el proceso administrativo policial porque hasta el momento solo hemos amonestado a uno y porque luego las quejas, se presentan infundadas, inclusive hay gente que presenta videos y bueno ellos mismos nos dan los fundamentos para ver si hubo delito o como ellos se quejaban de agresividad o de abuso de autoridad de parte de los policías.

### **4.- ¿Y en qué consisten las amonestaciones?**

Contralor.- ¿Pues amonestaciones así como bien dices de palabra nosotros solo les llamamos la atención no las hay solo les llamamos la atención y les decimos que se deben acatar a lo que este establecido por la ley de seguridad pública estatal, la ley de seguridad del reglamento de seguridad pública municipal y también a la ley de ...es claro nosotros nos apegamos al artículo 142 donde están todos los las cosas que no se deben de hacer nos infundamos inclusive en el código civil para avalar todo eso y existe cualquier factor que a nosotros nos confirme como una falta a la ley, nosotros los sancionamos ahorita nomas hemos amonestado a una sola persona

### **Bueno el año pasado se dio de alta la Guía de Información Pública de Oficio, 5.- ¿Usted sabe a cerca del contenido de esta guía como integrante del comité?**

Contralor.- Si claro, en la guía viene implicado todo el actuar del personal y nosotros le podemos proporcionar de acuerdo a la guía que como sustancia el articulo 20 nos dice que fundación nos precede de hecho de esos datos que no podemos proporcionar a algún particular por ejemplo esta las quejas, todo el procedimiento administrativo hasta donde vamos, quienes son los implicados

porque eso nos puede obstruir y nosotros solo vamos a cumplir públicamente como se da la obligatoriamente la situación del procedimiento administrativo. Y además estamos exentos de que la gente quiere utilizar este servicio de información, puede hacerlo solo no damos datos personales si como son la dirección, la edad el nombre de los funcionarios. Únicamente la gente que lo solicita, bueno ya está como les vuelvo a repetir, en la página, en la web están todos los datos

**6.- ¿Usted cómo vivió el cambio de administración cuando llego aquí como vocal, cómo considera cuales fueron sus funciones para ocupar el cargo?**

Contralor.- Para ocupar el cargo me invitaron a formar parte del servicio municipal el cabildo avalo la asignación que se me dio y yo para cumplir con el requisito que establece la ley me fui a certificar en función de la contraloría municipal allí está mi certificado del (instituto Federal Electoral) IFE por parte del gobierno del Estado de México aclare que es quien certifica mis funciones en la contraloría. Fue la certificación que tuve al entrar y para estar muy impecable. Porque normalmente la ley establece que el personal tenga conocimiento técnico, si bueno su servidor es médico pero aparte tengo mi doctorado en cuestiones gerenciales en sistema de salud entonces me fue relativamente fácil certificarme.

¿Y cómo viví yo aquí? Pues nosotros lo vivimos y analizamos aquí donde me entrega recepción y el papel que va a la contraloría y pues aparte de eso ahorita tenemos procedimientos administrativos. Tenemos a 101 ex funcionarios de nivel municipal con procedimientos administrativos porque hubo desviación de fondos. Que en su función hubo desviaciones con cuestiones probables de fraude, digo probable porque están en proceso de investigación pero se va a eliminar la posibilidad hasta que no tenga yo la orden.

Inclusive ahorita tengo que ver, ahorita me acaban de remitir todas estas actas que vamos a revisar junto con el departamento de responsabilidades y cuenta pública sobre precisamente el actuar de algunos funcionarios que manejaron fondos durante la administración pasada, entonces nosotros lo tenemos dividido y pues yo soy el responsable de ver eso, para eso existen

procedimientos no.

Los lineamientos en cierto modo nos avisa que tenemos que cambiar para presentar nuestras observaciones de la entrega a recepción, a cambio ese procedimiento es de 70 días hábiles nosotros podemos iniciar y abrir la carpeta de los reglamentos que podemos armar una carpeta para revisar a los ex funcionarios municipales en su integridad que mantenga limitaciones o extralimitaciones de todos los procedimientos administrativos y al mismo tiempo pues ver nuestra responsabilidad pues vamos a tener que certificar de acuerdo a como establece la ley

**7.- Y a los funcionarios ¿cómo los ha visto, los que están actualmente en la unidad de Transparencia, digamos si tienen el perfil para contestar las solicitudes o que a veces están en apoyo con la unidad de Transparencia para que se respondan?**

Contralor.- Si pues tenemos periodos que nos pone la propia ley de transparencia para contestar y bueno por lógica en cada unidad administrativa que incluye el ayuntamiento tiene una persona que es habilitada para contestar este tipo de preguntas, en el caso por ejemplo de la contraloría el contralor no puede contestar porque soy parte del comité de transparencia y no puedo contestar yo, entonces tengo un funcionario que es habilitado para contestar, él es el que las contesta, yo digo que existe hasta el momento a pesar de que las solicitudes las haya con nombres que no son los de ellos sino que vienen con algún sinónimo o con algún adjetivo pero si le debemos dar respuesta a todo, a todo.

**8.- ¿Usted no sé si tuvo la oportunidad de ver si la administración pasada dejo documentos a la nueva administración?**

**9.- ¿Hubo alguna regulación o por parte de quién?**

Contralor.- Por eso le digo dentro de las atribuciones que tiene el contralor va lo relativo a la entrega de documentación, la entrega a recepción y tenemos que presidir yo mencionaba 70 días hábiles para recibir las observaciones, nosotros al recibir todo lo de las unidades administrativas, les solicitamos a los nuevos jefes de cada administración que nos hagan observaciones después de unos

días, nosotros cotejamos con las cartas de entrega a recepción que hicieron, porque normalmente cuando se hace la entrega a recepción se hacen cuatro juegos de actas, uno que se le queda al servidor público saliente uno que se le queda al servidor público entrante uno que se le queda a la contraloría interna municipal y uno que llevamos al órgano superior del Estado de México

## **Entrevista 2: Lic. Elizabeth Sánchez Galván**

### **1.- ¿Cuál es su nombre?**

Lic. Sánchez.-Mi nombre es Elizabeth Sánchez Galván

### **2.- ¿Qué cargo desempeño cuando estuvo en la administración?**

Lic. Sánchez.- Fui Jefa del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal

### **3.- ¿Qué grado académico tiene?**

Lic. Sánchez.-Tengo la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

### **4.- Bueno ya entrando en materia. ¿Qué opina de la Transparencia y la rendición de cuentas?**

Lic. Sánchez.-Bueno considero que son dos conceptos que van de la mano, sin embargo, tienen sus diferencias y particularidades. La transparencia y el acceso a la información, llevan un procedimiento que esta normado y regulado por la ley de transparencia del estado y representan una garantía para los ciudadanos, bajo la cual buscan conocer la correcta aplicación de los recursos, así como la adecuada gestión y el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Y a su vez bueno la rendición de cuentas pues es el reflejo de las acciones realizadas y se presenta a la ciudadanía sin tener una solicitud de por medio, un ejemplo de la rendición de cuentas son los informes de gobierno que se dan sin que nadie los solicite, sino es una obligación de los servidores públicos

### **5.- ¿Considera que la regulación de este derecho es necesaria para los municipios incluyendo al de Texcoco?**

Lic. Sánchez.- si, si lo considero. Es necesario y fundamental para el crecimiento y el desarrollo de todos los municipios gracias a que beneficia a la ciudadanía para saber ¿Que se hace? ¿Cómo se hace? y ¿Cuánto se gasta? en todas las acciones de gobierno y así poder vigilar y exigir mejoras y al propio gobierno también le beneficia ya que a través de este derecho puedes dar a conocer los avances de su gestión y para el municipio de Texcoco considero que el tener regulado este derecho, lo hace crecer, lo hace modernizarse y cumple digamos con las necesidades que en este momento tiene el municipio.

**6.- ¿Cómo trabajo la unidad de Transparencia y de qué área dependía cuando estuvo usted laborando?**

Lic. Sánchez.-El área dependía de la Secretaría de Ayuntamiento, quien conocía las solicitudes que llegaban, del trámite que se les daba y del tiempo en que se atendían esto a través de una subdirección normativa que estaba dentro de la misma Secretaría quien era el área que mantenía el control de la unidad de transparencia eh también se tenía cercanía constante con la contraloría y la presidencia municipal ya que son las áreas que conformaban el comité de información que así lo estipulaba digamos la propia ley en materia y pues así era como funcionaba

**7.- ¿Cuáles fueron las tareas más difíciles a las que se enfrentó cuando estuvo como titular?**

Lic. Sánchez.- Pues realmente difícil considero que nada aunque si enfrente algunas complicaciones que se fueron resolviendo al inicio de la administración esto lo atribuye al desconocimiento de la mayoría de los funcionarios sobre el tema de Transparencia y sobre todo por sentirse temerosos del escrutinio público. Sin embargo pues la labor que se hizo para desaparecer la opacidad fue la capacitación permanente que se les otorgo, por parte de la unidad y también por parte del INFOEM que en todo momento estuvo consciente de la situación informado y nos abrió las puertas para que los servidores públicos pudieran acudir al instituto a recibir capacitaciones, lo que genero la concientización de los funcionarios para atender que parte de sus obligaciones como servidores públicos pues era mantener disponible la información pública



que generaban, rendir cuentas y estar atento digamos a lo que era el sistema que se maneja para dar seguimiento a las solicitudes de información

**8.- ¿El sistema era el SICOSIEM verdad?**

Lic. Sánchez.- Anteriormente se denominaba SICOSIEM y todavía en el 2012, fue cuando tuvo su cambio a SAIMEX y actualmente se llama SAIMEX

**9.- ¿Cómo fue que se decidió incorporar la Unidad de Transparencia en Texcoco?**

Lic. Sánchez.-Pues la incorporación tiene que ver con parte de la evolución que la Transparencia ha mantenido no solo en la zona de Texcoco sino en todo el Estado y dentro de la misma república en lo que concierne al Estado, pues esta evolución se ha hecho a través del ITAIPEM quien fue el instituto y así se denominaba cuando todavía no era autónomo quien realizo la labor de hacer firmas a través de convenios con los ayuntamientos que conformaban el estado de México y quienes así lo permitieron fueron quienes incorporaron estas nuevas actividades de transparentar a sus ayuntamientos pero fue un mínimo número de ayuntamientos o de municipios que lo permitieron a través del tiempo y a través de la evolución que tuvo este instituto fue cuando su nombre cambio a INFOEM y se volvió autónomo se redoblan digamos los esfuerzos para hacer obligatoria esta función en todos los ayuntamientos y en la ley de Transparencia se reforma para ser obligatorio que es dentro de los municipios y dentro de los propios ayuntamientos que existan las unidades de información. Por lo cual en el 2009 cuando entra la administración en la cual yo me desempeñe tuvimos la labor de incorporar ya la unidad pero como una obligación ya directa, ya normada, ya regulada, y que fue creciendo con el paso del tiempo.

**10.- ¿Desde que usted entro fungió como jefa o titular de la unidad, no hubo cambios de que usted haya sido titular de otra área y que la hayan cambiado?**

**11.- ¿Desde que usted entro fue titular y ya estaban las disposiciones oficiales y normadas?**

Lic. Sánchez.- Así es. Si entre yo al inicio de la administración, ya como titular de la unidad de información y fue denominado como departamento de Transparencia y acceso a la información pública municipal para la administración que inicio en el 2009. Anteriormente se tiene conocimientos que existía el convenio y que existía una persona que se hacía cargo de dar trámite a las solicitudes, pero que eran solicitudes que ingresaban a través de oficinas, de manera muy precaria se les daba trámite y cuando entramos a la administración, se tuvo la necesidad de establecer una área definida para esta labor y me quede a cargo digamos de esta unidad como titular desde el inicio de la administración hasta finalizarla.

**12.- ¿Qué fue lo más difícil de hacer para que se diera este cambio e incluir una unidad?**

Lic. Sánchez.- Pues mira como ya lo mencione anteriormente, concientizar a los funcionarios ha sido lo más complicado que se ha tenido para que dentro de sus archivos mantuvieran disponible y ordenada toda la información pública, así como generar también la conciencia de obligación en la entrega de información que se genera y pues sumado a esto capacitarlos en relación a la protección de datos personales que es también un tema muy nuevo y a lo cual nos enfrentamos o se enfrenta esta nueva administración y tiene el reto de la protección de datos personales. Dichas capacitaciones pues se realizaban en diferentes espacios por lo que había que coordinar el tiempo de todos, lo que implicaba dejar de hacer actividades y bueno tomar estas capacitaciones, sin embargo una debilidad que se enfrentó en esta administración, fue el cambio constante de titulares de las áreas que pues llevaba el departamento de transparencia a tener que redoblar esfuerzos para capacitar y mantener actualizados a todos los que entraban a la administración

**13.- ¿Qué ventajas y desventajas considera que existen al institucionalizar un área de este tipo, si es que existieran desventajas?**

Lic. Sánchez.- Pues como tal desventajas considero que no existen, al contrario tiene muchas ventajas ya que en ayuntamientos como en Texcoco

pues a través de esta institucionalización del área se actualiza, se moderniza y crece con este tipo de áreas administrativas que benefician a la ciudadanía

#### **14.- ¿Hubo disposiciones y compañeros funcionarios para facilitar la información pública a los ciudadanos?**

Lic. Sánchez.- Mira al inicio de la administración hubo funcionarios que realmente se responsabilizaron para hacer su quehacer dentro de la transparencia y pues solicitaron al área, asesorías cuando se requería entregar información, sin embargo hubo también funcionarios que pues al no conocer del tema hacían caso omiso de sus obligaciones lo que atribuyó realmente a un desconocimiento y a un temor por hacer frente a lo que era transparencia y pues también al desconocimiento de las sanciones que podían recibir esto se fue subsanando poco a poco con apoyo de también de la contraloría, quien entro y en todo momento vigilaba y estaba al pendiente de los servidores públicos que no atendían su obligación hasta lograr que todas las áreas cumplieran en tiempo y forma y pues así se fue dando digamos la evolución aquí en Texcoco en materia de transparencia.

#### **15.- ¿Hubo algunas sanciones administrativas a funcionarios?**

Lic. Sánchez.- si requerimientos incluso de presentarse ante la contraloría del propio instituto de transparencia del INFOEM para presentar la información que en su momento no se había entregado a los solicitantes o quienes se habían quejado, habían presentado sigamos un recurso de revisión por presentar alguna anomalía en la respuesta que se les entregaba, lo cual pues no era por parte de la unidad de transparencia sino era una omisión por parte del servidor público quien tenía que entregar la información, nosotros solo éramos una área de enlace y como tal se requería, o requería el instituto que se presentara el servidor público quien generaba la información y así bueno se garantizaba la entrega y la sanción que tenía que recibir el servidor público.

#### **16.- ¿Cómo de que tipo eran las sanciones?**

Lic. Sánchez.- Bueno las primeras simplemente fueron llamadas de atención capacitándolos a que algunas faltas de entrega o la omisión de respuestas pues como tal eran consideradas como falta de capacitación por no tener

conocimiento de que era lo público y que era lo que se tenía que reservar y también hubo una, recuerdo una, no sanción pero si una llamada de atención por entregar documentación con datos personales y no haberlos protegido. Entonces pues realmente las sanciones no llegaron a ser tan graves únicamente pues fueron llamadas de atención y se subsanaron.

**17.- ¿Qué impacto tubo la unidad cuando empezó a trascender?**

Lic. Sánchez.- desde mi punto de vista al ser una área de enlace, genero un impacto positivo ya que se mantenía la cercanía y la comunicación con todas las áreas que integraban el ayuntamiento y fue considerada una área de apoyo para los funcionarios por permitirles orientar y canalizar a los ciudadanos para solicitar información de manera adecuada y pues ellos se quedaban con la tranquilidad de que la información que proporcionaban era revisada y se protegían los datos personales que contenían

**18.- ¿Desde su punto de vista que resultados arrojo desde la institucionalización de esta área?**

Lic. Sánchez.- pues mira la instalación desde un inicio del área para brindar la información a los ciudadanos de tipo electrónico la capacitación del personal de la unidad y de los propios servidores públicos que conformaban el ayuntamiento la atención de las solicitudes de contestar las en tiempo y forma y la publicación de información en el portal de transparencia de la página del ayuntamiento.

**19.- ¿Considera que hacen falta mejoras a la unidad?**

Lic. Sánchez.- Si claro como ya lo mencione pues esto es parte de una evolución, debe de seguir avanzando y pues se r parte de la evolución para el beneficio de los ciudadanos.

**20.- ¿Qué mejoras propondría para que mejore el funcionamiento de la unidad actual?**

Lic. Sánchez.- Pues mejorar y modernizar los equipos tecnológicos que son parte de las herramientas que utiliza para el buen desempeño, el buen funcionamiento del área mantener la comunicación y la coordinación con todas las áreas administrativas, la permanente capacitación para la utilización del

sistema SAIMEX y la cercanía con el INFOEM y pues a su vez la actualización de la información en el portal de internet y la difusión a la ciudadanía de las atribuciones de la unidad

**21.- ¿Este último sería uno de los más importantes como mejoras que tendría la administración?**

Lic. Sánchez.- Si claro ya que todavía existe desconocimiento por parte de los ciudadanos de como solicitar información, como acceder a ella y sobre todo de que existe una área específica para otorgarles la asesoría adecuada y brindarles el apoyo para la realización de sus solicitudes

Creo que sería todo, le agradezco su tiempo muchas gracias

**ENTREVISTA 3: Lic. Jenny Mariely Méndez Velázquez Auxiliar del Departamento de Transparencia Municipio de Texcoco (2009-2012).**

Trabajar en el área de transparencia y acceso a la información municipal, me deja una experiencia laboral muy agradable, sin embargo eh de evidenciar que la transparencia en este ámbito de gobierno está en pañales pues sin duda el desconocimiento de lo que es esta nueva faceta de información pública a los gobernantes y digo nueva porque falta mucho por informarse. Considero que la aplicación de la leyes que regulan la materia desde el ámbito del derecho, son inoperantes pues si bien es cierto establecen una sanción, esta no es implementada al 100% pues el hecho de no proporcionar la información que el gobernante solicita al servidor público o bien al área a su cargo y que este por desconocimiento no dé respuesta a la solicitud planteada, se limita a la aplicación de una multa, que justifica a fin de cuenta la entrega de la información, sin embargo nunca hay una sanción para el servidor que omita esta acción, o bien la consideración que la información se clasifique desde el momento en que se toma la entrega a recepción del área de la que se es responsable como servidor público.

Por otro lado la transparencia, como tal, se limita únicamente al área en la cual se tiene destinada para tal jefatura pues si bien es cierto, los instrumentos de trabajo no son los propicios desde el inicio de la administración de la cual hablo en el gobierno priista del municipio de Texcoco, y que por la insistencia de la

titular del área de transparencia se le doto poco a poco del material necesario, sin embargo en la poca experiencia de ello, los servidores públicos y en general en todos los ámbitos de gobierno, necesitan con urgencia conocer lo que verdaderamente es el termino de Transparencia, que ya no vivimos en la época en la que las cosas se escondían, o se hacían debajo del agua sino todo lo contrario. Nuestros gobernantes son elegidos por un voto mismo que emite la población y de esta manera debe considerarse siempre que la población debe estar informada del hacer y no hacer de sus propios recursos.

Afortunadamente también me encontré a servidores públicos comprometidos con su trabajo y que teniendo siempre en mente el servicio, colaboraron de la mejor manera para el cumplimiento a las distintas solicitudes de información.

**ENTREVISTA 4: Lic. Elizabeth Sánchez Galván Jefa del Departamento de Transparencia Municipio de Texcoco (2009-2012). Segunda Parte.**

El departamento de transparencia se encontraba adscrito a la Secretaría de Ayuntamiento, lo que significa que se encontraba bajo el mando del Secretario de Ayuntamiento, teniendo como titular un jefe de Departamento, elevado a la categoría de Coordinación durante el último año de gestión. Sin embargo las atribuciones del área, eran vigiladas a su vez por la Contraloría Interna, quien era parte del Comité de Información.

La fecha de alta que se estipula en el nombramiento oficial es del 21 de Agosto del 2009 causando baja el 31 de Diciembre del 2013.

Al inicio de la administración se tuvo que capacitar a los funcionarios para hacerles entender la obligación que habían adquirido y sensibilizarlos de la responsabilidad, se tuvo disposición sin embargo debido a los cambios de funcionarios titulares de las áreas, se retrasaba en ocasiones la entrega de la información. La contraloría intervenía en las omisiones de la entrega de funcionarios.

Se contaba con un titular con la categoría de jefe de departamento y dos auxiliares únicamente. Quienes tenían el perfil de Licenciadas en derecho. Si te refieres a nombres al inicio estuvo Jenny Mariely Méndez Velázquez y Graciela Islas posteriormente Patricia Cortés Islas y Guadalupe del Pilar Castellanos

Guerrero. Las funciones estaban divididas una atendía el módulo de información y daba trámite a las solicitudes y la otra realizaba los trámites relacionados con los recursos de revisión, informes y dictámenes-

La principal atribución, garantizar el derecho de acceso a la información, a través del cumplimiento con funciones específicas normadas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal, tales como recabar, actualizar y difundir la información pública, entregar a los particulares la información solicitada, auxiliar a los particulares en la elaboración de las solicitudes, efectuar notificaciones, entre otras. Por lo que el equipo de trabajo realizaba actividades específicas de atención del módulo de información, trámite de las solicitudes, seguimiento y trámite de recursos de revisión, así como la atención jurídica necesaria para el cumplimiento de las funciones.

Para contestar sobre el proceso de solicitud te envió un archivo adjunto que describe cada paso.

Las notificaciones a domicilio se realizaban solo si el solicitante lo requería en la solicitud escrita, ya que si era electrónica se notificaba a través del mismo sistema.

#### **ENTREVISTA 5: Lic. Graciela Islas Hernández Auxiliar del Departamento de Transparencia Municipio de Texcoco (2009-2012).**

Mi nombre es Graciela Islas Hernández y labore en el trienio 2009 al 2012 como auxiliar del Titular del departamento de Transparencia y acceso a la Información.

En ese trienio fue algo nuevo para cada uno de los servidores públicos, en un inicio fue complicado el desarrollo de nuestras actividades, toda vez que nunca tuvimos un curso de capacitación previa, para conocer el Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM), ya que mediante este se reciben, da seguimiento y atienden de manera adecuada las solicitudes de información pública documental y de corrección, sustitución, rectificación o supresión de datos personales y recursos de revisión vía internet, el cual te marca mediante un semáforo el estado en el que se encuentra; para nuestra sorpresa al momento de abrir dicho sistema se encontraba en su mayoría en

recurso de revisión y por fenecer los términos, por lo que solicitamos una cita en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales del estado de México y Municipios (INFOEM), con sede en la ciudad de Toluca, para poder recibir una capacitación respecto de los alcances del derecho de la información, su clasificación, sanciones y el manejo del sistema, el cual fue de mucha utilidad para poder atender en ese momento las solicitudes de información y poner al corriente las mismas, sin embargo una vez teniendo claras nuestras funciones, acudimos a nuestro ayuntamiento solicitando una audiencia con los principales directores para expresarles la importancia de la clasificación de su información la cual debería estar fundamentada conforme lo establecido en la ley de transparencia, este fue un proceso sumamente complicado porque las direcciones responsables no cumplían con los tiempos establecidos y se rehusaban a proporcionar la información requerida, sin embargo después de mucha presión y la amenaza de una posible sanción económica al Presidente Municipal por no dar cumplimiento, fue que se comprometieron con el departamento de Transparencia y solicitaron una capacitación para conocer sus alcances y responsabilidad, ayudando esto a poder contestar y cumplir en los tiempos establecidos para dar contestación a las solicitudes de información ya fuera de manera escrita o vía internet.

Las funciones que desempeñaba era dar contestación a las solicitudes de manera escrita y personal lo cual implicaba girar los oficios necesarios a las autoridades responsables y dar contestar los recursos de revisión a las solicitudes personales y vía internet.

Considero que el derecho a la información es elemental para el desarrollo de una sociedad democrática, debido a que gracias a nuestro voto elegimos a nuestros representantes federales, estatales y municipales y por lo tanto debemos conocer cada una de las actividades que realizan para la obtención del bien común y el uso que le dan a los bienes materiales y económicos propiedad de los gobernados.