



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO**

**TESIS**

**“Transparencia y acceso a la información en la gestión pública municipal.  
Metepec y Zinacantepec Estado de México: 2009-2015”.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
GOBIERNO**

**PRESENTA:**

**CESAR ALFREDO SEGUNDO ESPINOZA**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DR. RAMIRO MEDRANO GONZÁLEZ**

**TOLUCA, MÉXICO**

**2017**

# ÍNDICE

## AGRADECIMIENTOS

## INTRODUCCIÓN.

## CAPÍTULO 1. ESTUDIOS SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.....23

### 1.1 Transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto.....24

1.1.1 Tipos básicos de transparencia.....28

1.1.2 Acceso a la información pública.....30

1.1.3 Beneficios públicos de la transparencia.....32

1.1.4 Transparencia y rendición de cuentas.....33

1.1.5 Transparencia y Gobierno abierto.....35

1.1.6 Transparencia e isomorfismo en Walter Powell y Paul Dimaggio.....39

### 1.2 Referentes para la operacionalización de la transparencia.....42

1.2.1 La operacionalización de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....44

1.2.2 Estudios de Transparencia en el ámbito municipal.....48

## CAPÍTULO 2. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.....59

### 2.1 Recurso normativo de la Transparencia y el Acceso a la información en el Estado de México.....60

2.1.1 Normatividad federal en materia de transparencia.....60

2.1.2 Normatividad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.....64

2.1.2.1 *De las Unidades de Información*.....70

2.1.2.2 *Del Procedimiento de Acceso*.....72

<b>CAPÍTULO 3. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CASOS DE ESTUDIO METEPEC Y ZINACANTEPEC, ESTADO DE MÉXICO .....</b>	<b>75</b>
<b>3.1 Selección de dos municipios .....</b>	<b>75</b>
3.1.1 Características de los municipios.....	77
<b>3.2 Revisión y análisis documental en materia de transparencia y acceso a la información.....</b>	<b>79</b>
3.2.1 La transparencia y el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 y 2013-2015 .....	80
3.2.2 Solicitudes de acceso a la información y verificaciones a sitio web .....	88
3.2.3 Comparativo en materia de transparencia y acceso a la información .....	92
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>96</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>99</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>104</b>

## ***AGRADECIMIENTOS***

## INTRODUCCIÓN

En el momento que decidimos iniciar una investigación, debemos tomar en cuenta que, para que se considere investigación científica, se debe cumplir con determinadas características; como la diferencia con el sentido común.

La ciencia y el sentido común difieren; para considerarse ciencia se cumple que: los científicos construyen estructuras teóricas de forma sistemática, luego evalúan su consistencia interna, y someten algunos de sus aspectos a una prueba empírica; prueban sus teorías e hipótesis de forma sistemática y empírica; la ciencia intenta controlar posibles causas extrañas; busca relaciones de manera consciente y sistemática y; excluye explicaciones metafísicas (no demostrables) (Kerlinger, 2002).

“La función de la ciencia consiste en establecer leyes generales sobre el comportamiento de eventos empíricos u objeto en los que la ciencia en cuestión está interesada” (Braithwaite en Kerlinger, 2002: 9).

La investigación cualitativa se centra generalmente en un caso o en un reducido número de ellos; se sirve de análisis detallados de materiales históricos; utiliza un método discursivo (King *et al*, 2005).

Es así que las ciencias sociales pretenden extraer del mundo inferencias descriptivas y causales.

“La inferencia es un proceso en que se utilizan hechos que conocemos para aprender sobre los que desconocemos” (King *et al*, 2005: 57). La mejor manera de organizar los hechos es hacer que sean consecuencias observables de alguna teoría o hipótesis.

En referencia al diseño, la investigación tiene las siguientes características:

- 1. El objetivo es la inferencia. El diseño de la investigación científica tiene como objetivo la extracción de inferencias descriptivas o explicativas a partir de la información empírica que se tenga del mundo.*
- 2. Los procedimientos son públicos. Para generar y analizar los datos la investigación científica utiliza métodos explícitos, codificados y públicos que, por lo tanto, pueden evaluarse.*
- 3. Las conclusiones son inciertas. La inferencia es, por definición, un proceso imperfecto, la incertidumbre es un aspecto crucial de toda investigación.*
- 4. El contenido es el método. La investigación científica propugna un conjunto de normas inferenciales de las que depende su validez. El principal contenido de la ciencia son sus métodos y reglas (King et al, 2005).*

Por lo tanto, como refiere Kerlinger, el enfoque científico es una forma especial y sistematizada del pensamiento y del cuestionamiento reflexivo que inicia con un problema. El problema-obstáculo-idea es cuando existe una situación indeterminada, aquí se formula el problema o pregunta de investigación a resolver.

“...el problema se inicia con un pensamiento vago o no científico, o con presentimientos no sistemáticos” (Kerlinger, 2002: 14). Es decir, el investigador empieza con una noción general difusa y vaga que gradualmente se refina, los problemas de investigación varían en gran medida y no existe un único camino correcto para enunciar el problema. Sin embargo, y de acuerdo con Kerlinger, una de las cosas más difíciles de lograr, es enunciar de manera clara y completa el problema de investigación.

En cuanto a los problemas, es necesario establecer un equilibrio para que no sea ni demasiado general ni demasiado específico. Esta habilidad se desarrolla con la experiencia.

“La investigación cualitativa, en líneas, se preocupa mucho menos por la generalización de sus resultados y dedica más atención a defender la especificidad de las distintas situaciones sociales que a identificar los rasgos comunes a todas ellas” (Corbetta, 2007: 63).

Respecto a los resultados que se generan “...las técnicas cuantitativas y cualitativas conducen a conocimientos diferentes. Pero esto no es una limitación, sino una riqueza” (Corbetta, 2007: 61), ya que no existe una representación absoluta y verdadera de la realidad.

Lo ideal sería que todos los proyectos de investigación de las ciencias sociales cumplieran dos condiciones: primero, tiene que plantear una pregunta importante para el mundo real; segundo, tiene que hacer una aportación concreta a lo escrito en un área académica identificable, aumentando la capacidad colectiva de dar explicaciones científicas verificables a algún aspecto del mundo (King *et al*, 2005).

En la primer condición: “El tema ha de ser relevante para la vida política, social o económica, para entender algo que afecte de manera significativa a la vida de muchas personas o para comprender o predecir acontecimientos que pudieran resultar dañinos o beneficiosos” (King *et al*, 2005: 26).

En la segunda condición: “En ocasiones, la situación del conocimiento en un determinado campo hace que se precisen muchos datos y descripciones antes de afrontar el reto de dar una explicación. A veces, la aportación de un proyecto sólo es la inferencia descriptiva” (King *et al*, 2005: 26).

Los problemas científicos no constituyen preguntas morales ni éticas. No hay que presentar preguntas de valor o de juicio que la ciencia no puede contestar (Kerlinger, 2002).

Con base en lo anterior, la pregunta que guía el presente documento, es **¿por qué dos municipios que implementan mismas técnicas de gestión pública presentan diferentes resultados?**

En específico: **¿por qué la política de transparencia y acceso a la información pública presenta diferentes resultados en los municipios de Metepec y Zinacantepec?**

El estudio de la gestión pública es de importancia porque estamos haciendo referencia a las reformas que ha sufrido la administración pública.

La administración pública es el gobierno en acción, “es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo” (Wilson en Shafritz y Hyde, 1999:74) y, el gobierno es el instrumento que utilizamos para satisfacer las necesidades de la sociedad (Osborne y Gaebler, 1994).

¿Por qué la gestión pública es un tema a investigar en ciencias sociales?

El estudio de la gestión pública nos ayuda a comprender “...las desventajas y ventajas de las opciones de gestión que se nos ofrecen como viables para resolver problemas específicos en un contexto particular” (Arellano, 2004: 16).

*a) La gestión pública es una forma de relación del gobierno con la sociedad.* Implementar diversas técnicas como un sistema de calidad total, de atención al cliente, de contratación y competencia o un presupuesto por resultados en un aparato poco vigilado, con débiles esquemas de rendición de cuentas, y con un servicio civil de carrera poco transparente, puede ser poco efectivo a menos que se complementen esas acciones con la necesidad de fortalecer al mismo tiempo los mecanismos de control, vigilancia y transparencia de la administración pública, para ubicarla en un espacio social distinto: del espacio de representación social clientelar a la de caja de resonancia de los intereses sociales y de la toma de decisiones de política pública (Arellano, 2004).

“Los excesos burocráticos y el ejercicio arbitrario del poder deben ser combatidos; la transparencia de las operaciones debe garantizarse, y la competencia y la rendición de cuentas tienen que institucionalizarse y hacerse permanentes” (Lynn, 2004: 126).

Los servicios públicos requieren transparencia, participación de los interesados, escrutinio, concurrencia del público (Lynn, 2004).



*b) La gestión pública busca promover la democracia.* La implementación de la reforma gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político (CLAD, 1999).

“...la Reforma Gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social” (CLAD, 1999: 20).

Además, el CLAD menciona que su propuesta adoptada es esencialmente democrática. “Esto es así porque la Reforma Gerencial del Estado presupone transparencia en la administración pública, amplía el espacio del control social y transforma lo público - y no el mercado auto-suficiente - en el concepto orientador de la reforma” (CLAD, 1999: 21).

“La reforma a la gestión pública plantea retos conceptuales, políticos y administrativos muy complejos. Un Estado en vías de desarrollo como es México, debe resolver la cuestión paradigmática de hallar el equilibrio adecuado entre la capacidad administrativa y el control democrático” (Lynn, 2004: 124).

*c) La gestión pública da respuesta a las transformaciones de la realidad.* La insatisfacción general se hizo presente en la década de los ochenta cuando la gente empezó a ver que los administradores, eran incapaces de responder adecuadamente a las transformaciones que en todo el mundo estaban experimentando los mercados, la capacidad fiscal, la tecnología, la política y las actitudes de la población (Lynn, 2004).

“se trata de un síntoma de progreso, de la drástica ruptura que tiene lugar cuando las nuevas realidades irrumpen en las instituciones antiguas. Nuestras tecnologías de la información y nuestra economía basada en el conocimiento nos brindan la oportunidad de hacer cosas con cuya posibilidad ni siquiera soñábamos hace cincuenta años” (Osborne y Gaebler, 1994: 44).

Por lo tanto, la gestión pública es un tema a investigar en ciencias sociales porque: es un forma de relación del gobierno con la sociedad; busca promover la democracia y; busca dar respuesta a las transformaciones de la realidad.

Se debe avanzar en los esquemas teórico-metodológicos de la administración pública, ya que como menciona María del Carmen Pardo “los investigadores (...) abandonan el campo de investigación argumentando que está agotado o vuelven la mirada a otros campos como las empresas o el mercado” (Pardo, 2004: 19).

Por lo tanto, se debe continuar con el estudio de la administración pública, del estudio de cómo se manejan los asuntos públicos surgen perspectivas como la toma de decisiones.

La importancia del estudio de la administración pública municipal como menciona Merino (2013) radica en que los municipios importan por su escala política y social; importan porque constituyen el espacio local donde tiene lugar la convivencia cotidiana entre las personas; importan, porque en ellos se produce en primera instancia –para bien o para mal- las decisiones que afectan la calidad de vida de la sociedad.

Para lograr mejores gobiernos locales, se requiere la modificación de cuatro sistemas: sistema de representación política; sistema fiscal; sistema de gestión intergubernamental, que ha expandido las agendas municipales sin otorgarles los medios para cumplirlas; y el sistema de responsabilidades (Merino, 2013).

El estudio de cómo se ha implementado la política de transparencia y acceso a la información en la gestión pública genera beneficios tales como:

-Consolidación democrática, porque el ejercicio del derecho de acceso a la información se basa en los principios de representación de la población que ha elegido a sus gobernantes a través del voto, cuyas acciones deben estar abiertas al escrutinio público.

-Eficiencia de la gestión pública, ya que los funcionarios de las administraciones gubernamentales, al ser usuarios primarios de la información que se genera, pueden identificar vulnerabilidades en sus propios mecanismos de gestión y dar seguimiento a programas e iniciativas específicas.

-Desarrollo económico, las asimetrías de información tienen efectos adversos en la inversión, en el costo y en la disponibilidad de capital. A mayor opacidad, mayores son las pérdidas en el porcentaje del PIB per cápita de los países. Cuando se reducen las asimetrías de información por medio del acceso a la información, también disminuye la incertidumbre y, de esta manera, se estimula la inversión (Baena y Cruz, 2011).

Para Del Solar, “en la medida que se extiende la facilidad para acceder a información pública se restringe el ámbito de corrupción, el tráfico de influencias, la incidencia del dinero en la política y el clientelismo, y mejora la eficiencia” (Del Solar, 2008: 101), y aumenta la calidad de las políticas públicas.

En ésta investigación se ha trazado como **objetivo general**: Indagar las variables institucionales y coyunturales de la implementación de la política de transparencia y acceso a la información pública, en la gestión pública, en los municipios de Metepec y Zinacantepec, Estado de México para comprender los resultados de su aplicación.

Y como específicos: Conocer los principales postulados conceptuales de transparencia y acceso a la información; conocer y describir cómo se ha implementado la política de transparencia y acceso a la información pública en el Estado de México; identificar y analizar los resultados de la implementación de la transparencia y acceso a la información pública, en la gestión pública municipal.

Entendemos como variables institucionales aquellas condiciones institucionales que le dan sentido a las administraciones municipales, nos referimos a normas jurídicas a nivel municipal que hace posible la transparencia y acceso a la información pública. Como ejemplo, transparencia en el Plan de desarrollo municipal, informes, unidad administrativa responsable de la transparencia así como de igual manera nos referimos a los servidores públicos municipales.

Como variables coyunturales entendemos aquellas características temporales en torno a la implementación de la política de transparencia, nos referimos a la trayectoria política del

presidente municipal para identificar si en su pasado institucional existe evidencia de un intento directo en la recuperación de técnicas de gestión pública en el sector gubernamental. De igual manera nos referimos a la trayectoria profesional del responsable de la unidad de transparencia y acceso a la información.

De acuerdo a los resultados de la quinta encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2012<sup>1</sup>, en una escala del 0 al 5, donde cero significa que no existe corrupción y 5 que existe total corrupción, el municipio o delegación es calificado con 4.19, por lo que se puede interpretar que existe un alto nivel de corrupción, según la percepción de la gente. Por lo tanto, entre las estrategias para cambiar esa percepción, la administración pública debe ser transparente.

Este estudio pretende cumplir con las principales características del diseño de investigación que propone King:

“El diseño de la investigación científica tiene como objetivo la extracción de inferencias descriptivas o explicativas a partir de la información empírica que se tenga del mundo” (King *et al*, 2005: 18).

A partir de la información obtenida de Metepec y Zinacantepec, y su posterior análisis, se pretende extraer inferencias descriptivas y explicativas acerca de la implementación de la transparencia y el acceso a la información en la gestión pública municipal, “quien esté preocupado por un problema del mundo real puede indicar que antes de explicar es necesario describir con precisión” (King *et al*, 2005: 29) ya que la descripción exacta es un paso importante de los estudios explicativos.

“Para generar y analizar los datos la investigación científica utiliza métodos explícitos, codificados y públicos que, por lo tanto, pueden evaluarse” (King *et al*, 2005: 18). Por lo

---

<sup>1</sup>Para revisar los resultados de la quinta encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2012 realizada por la Dirección general de cultura democrática y fomento cívico de la SEGOB, consultar en: <http://encup.gob.mx/> [11 de abril de 2013]

tanto, las inferencias resultantes de la presente investigación pueden servir como referencia para estudios posteriores en municipios que presenten situaciones similares a los aquí estudiados.

“Una aportación será posible siempre que nuestro trabajo contemple explícitamente las preocupaciones de la comunidad académica y utilice medios públicos para hacer inferencias que respeten las reglas científicas y la información de que disponemos” (King *et al*, 2005: 20).

Lo ideal sería que todos los proyectos de investigación de las ciencias sociales cumplieran dos condiciones: primero, tiene que plantear una pregunta importante para el mundo real; segundo, tiene que hacer una aportación concreta a lo escrito en un área académica identificable, aumentando la capacidad colectiva de dar explicaciones científicas verificables a algún aspecto del mundo (King *et al*, 2005).

Es así que desde el punto de vista teórico, la presente investigación generará reflexión acerca del conocimiento de la transparencia y sus principales postulados conceptuales. Además, el estudio de la transparencia y acceso a la información en el ámbito municipal tiene implicación en el mundo real.

Con respecto a la metodología, se puede decir que en su estructura verbal, la palabra método quiere decir: camino hacia algo, es decir, el esfuerzo para alcanzar un fin o realizar una búsqueda (Ander-Egg, 1995).

Se define el método como “el camino a seguir mediante una serie de operaciones, reglas y procedimientos fijados de antemano de manera voluntaria y reflexiva, para alcanzar un determinado fin que puede ser material o conceptual” (Ander-Egg, 1995: 41).

Sin embargo, no existe un solo camino a seguir, existen diferentes procedimientos para alcanzar determinado fin, así podemos mencionar la propuesta de métodos que realiza Salkind (1999) para la investigación.

<b>Métodos de investigación específicos. Neil J. Salkind</b>	
Métodos no Experimentales	Métodos de investigación experimental
Investigación histórica	Método preexperimental
Investigación descriptiva.	Diseños experimentales verdaderos
Estudios de caso	Cuasiexperimental (punto intermedio)

Fuente: Salkind, Neil J. (1999), *Métodos de investigación*.

Por su parte, Giovanni Sartori (1999) menciona que las ciencias del hombre se valen de cuatro técnicas de verificación que de acuerdo a un orden de fuerza de control decreciente son:

<b>Técnicas de verificación en las ciencias del hombre. Giovanni Sartori</b>
Método:
Experimental
Estadístico
Comparado
Histórico

Fuente: Sartori, Giovanni (1999), *Comparación y método comparativo*.

*Método Comparado.* Aunque existen diversos métodos en las ciencias sociales, en la presente investigación se utiliza el método comparativo con el estudio de caso en los municipios de Metepec y Zinacantepec y, aunque se sitúa más como una investigación cualitativa, se retomaron datos cuantitativos con objeto de lograr una mejor investigación.

Además, “todas las ciencias sociales necesitan comparar, lo cual supone que se evalúe qué fenómenos se parecen <<más>> o <<menos>> en cuestión de grado (o sea, diferencias cuantitativas) o de tipo (diferencias cualitativas)” (King *et al*, 2005: 15). Sin embargo, ¿Por qué comparar? “La comparación es un método de control de nuestras generalizaciones... o leyes del tipo *si...entonces...*” (Sartori, 1999: 30).

Es decir, el estudio de dos municipios nos permite comparar, en cuestión de grado o de tipo, los resultados que se presentan de la implementación de la política de transparencia y acceso a la información. Agregar también, que el hecho de estudiar sólo dos municipios no debe restar importancia a la investigación ya que “la compensación más grande a la hora de utilizar reglas de la inferencia científica se logra precisamente cuando los datos son limitados, los instrumentos de observación tienen defectos, las medidas no están claras y las relaciones son inciertas” (King *et al*, 2005: 20).

Comparar es confrontar una cosa con otra. Se entiende que comparamos por muchísimas razones. Para situar, para aprender de las experiencias de los otros, para explicar mejor, pero la razón que nos obliga a comparar seriamente es el control (Sartori, 1999).

El enfoque científico es inevitablemente comparativo (Lasweel en Sartori, 1999), es decir, en la medida en que hacemos ciencia comparamos. El método comparativo se justifica y desarrolla como una especialización del método científico (científico-empírico o científico-lógico) en general (Sartori, 1999).

Lijphart define el método comparativo como el análisis de un número reducido de casos, de dos a menos de veinte (Lijphart en Collier, 1999). El objetivo de Lijphart es valorar el método comparativo en relación a los otros tres métodos: experimental, estadístico y estudio de caso.

Para comparar, la pregunta que se debe formular es: “¿comparable (bastante similar) respecto a qué propiedades o características, y no comparable (demasiado distinto) respecto a que otras propiedades o características?” (Sartori, 1999: 35). Comparar implica asimilar y diferenciar en los límites, comparable ¿en qué aspecto?

Entre los usos de la comparación, se puede mencionar que permite confrontar explicaciones rivales. “...el investigador compara dos o más casos con el fin de poner de manifiesto sus diferencias recíprocas; de ese modo se prepara el esquema para interpretar la manera como en cada uno de los contextos se producen procesos de cambio contrastantes” (Collier, 1999: 58).

Es así que “análisis de caso y análisis comparativo son búsquedas complementarias que se refuerzan entre sí. (...) los estudios de caso en cuestión deben ser, para ser tales, implícitamente comparativos” (Sartori, 1999: 45). “El método del estudio de caso tiene el gran mérito de permitir al estudioso con poco tiempo y recursos modestos analizar con atención por lo menos un caso” (Collier, 1999: 54).

“el método comparativo, en el sentido de la investigación con un reducido número de casos, juega un papel importante, y la aplicación de este tipo de análisis sólo se puede mejorar si los estudiosos llevan a cabo esas conexiones con otros métodos...” (Collier, 1999: 75), con el estudio de caso, como ejemplo.

“En definitiva, las mismas herramientas y conceptos técnicos generarán resultados diferentes cuando los marcos de interpretación de coyuntura y los imaginarios políticos que los resignifiquen sean distintos” (Moriconi, 2011: 93), así, para evaluar el resultado de las reformas es tan importante analizar las herramientas técnicas que se utilizan como las ideas a partir de las cuales se aplican.

Es por lo cual se hace uso del método comparado, que va de la mano con el estudio de caso, para conocer por qué se dan diferentes resultados en dos municipios con respecto a la implementación de la política de transparencia y acceso a la información,

Como menciona Ander-Egg (1995), el método no basta ni es todo; se necesitan procedimientos y medios que hagan operativos los métodos, en este nivel se sitúan las técnicas, las cuales permiten la aplicación del método por medio de elementos prácticos.

Por lo tanto, las técnicas “son los procedimientos de actuación concretos que deben seguirse para recorrer las diferentes fases del método científico” (Ander-Egg, 1995: 42).

Los estilos de la investigación cuantitativa y cualitativa son muy diferentes. La primera se sirve de números y métodos estadísticos, parte de casos concretos para llegar a una descripción general (King *et al*, 2005).



Por el contrario, “la investigación cualitativa se centra generalmente en un caso o en un reducido número de ellos; se sirve de [...] análisis detallados de materiales históricos; utiliza un método discursivo e intenta estudiar de forma global o exhaustiva un acontecimiento o unidad” (King *et al*, 2005: 14), aunque sólo tengan un pequeño número de casos, suelen sacar a la luz en sus estudios una gran cantidad de información.

“A veces, en las ciencias sociales este tipo de trabajo tiene que ver con estudios de área o de caso en los que el centro de atención es un hecho determinado o una decisión, institución, lugar, problema o ley” (King *et al*, 2005: 14).

Sin embargo, tanto los estudios cuantitativos como los cualitativos pueden ser sistemáticos y científicos. Las mejores investigaciones suelen combinar características de los dos tipos (King *et al*, 2005).

Dentro de las técnicas cualitativas se encuentra:

*La recopilación documental como técnica de investigación documental.* Su finalidad es obtener datos e información a partir de documentos escritos y no escritos, susceptibles de ser utilizados dentro de los propósitos de una investigación (Ander-Egg, 1995).

“El uso de información disponible (cualquiera sea su carácter documental: numérico o no numérico, elaborado o en bruto) constituye un paso obligado en la investigación social en general” (Valles, 1999: 109), los tres ingredientes metodológicos principales en la investigación social son la documentación, la observación y la conversación, menciona Valles. La documentación es entendida como estrategia metodológica de obtención de información sin negar el uso que hace el investigador social de los documentos (escritos o no), con propósitos de justificación y acreditación de sus análisis e interpretaciones (Valles, 1999).

Existe una variedad de documentos que se pueden utilizar en la investigación, Ander-Egg (1995) propone cinco tipos principales:

- a) Documentos escritos. De muy variada índole, desde fuentes históricas, periódicos, cartas personales, hasta archivos, informes, estudios, etc.
- b) Documentos numéricos o estadísticos. Los emitidos por organismos oficiales de estadística, y los organismos estatales y municipales que cuenten con información estadística.
- c) Documentos cartográficos. Hace referencia a los mapas o planos.
- d) Documentos de imagen y sonido. Documentación iconográfica (pintura, escultura, tapices, etc.), la fotografía y el cine y, la documentación oral.
- e) Documentos objetos. Todo tipo de realizaciones técnicas y artísticas que son utilizadas para estudiar un aspecto de la realidad (Ander-Egg, 1995).

Se realizará el análisis de documentos, ya que se hará uso de todos los documentos necesarios existentes como lo pueden ser libros, revistas, documentos de internet, y documentos oficiales como leyes, informes, manuales, reglamentos, planes de desarrollo.

Por lo tanto, se revisará los documentos (como libros), utilizando principalmente fuentes primarias, que nos permitirán abordar el estudio de la transparencia y acceso a la información así como su implementación en la gestión pública municipal.

Además, analizarán los documentos oficiales de los municipios, como son los informes anuales, bandos municipales, planes municipales de desarrollo, manual general de organización, manual de procedimientos, entre otros lo que permitirá analizar cómo se ha utilizado o interpretado la política de transparencia. También permitirá analizar la estructura administrativa del gobierno municipal, en específico de las unidades de información y asimismo comprender cómo se está conduciendo la transparencia y el acceso a la información en los municipios en estudio.

Se hará uso de documentos que cuenten con datos estadísticos, datos como los geográficos, demográficos, que permitirán conocer el contexto en el que se encuentran los municipios. Se

revisarán los datos estadísticos oficiales en materia de transparencia y acceso a la información como los emitidos por el Instituto de transparencia y acceso a la información pública o los emitidos por los propios municipios.

El presente documento consta de cuatro apartados: un primer capítulo referente a los estudios sobre transparencia y acceso a la información; en el segundo capítulo se aborda la transparencia y el acceso a la información en los municipios del Estado de México; se cuenta con un tercer capítulo que se refiere a la transparencia y el acceso a la información pública. Casos de estudio Metepec y Zinacantepec, Estado de México. En un cuarto apartado se anotan las conclusiones.

En el primer capítulo, que hace referencia a los estudios sobre transparencia y acceso a la información por lo cual se revisa el concepto de transparencia identificando con ello que podemos observar diferentes tipos de transparencia.

Transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, y gobierno abierto, son conceptos que se encuentran en discusión en el ámbito académico para comprender diferencias y sus relaciones. Es así que en un primer apartado se revisa algunas posturas en relación a los conceptos mencionados para observar esas diferencias de la transparencia con respecto a los otros.

Además, se busca resaltar la importancia de la transparencia dado que es parte fundamental para lograr la rendición de cuentas y el gobierno abierto. Es decir, sin transparencia no es posible que los gobiernos logren una rendición de cuentas y mucho menos el gobierno abierto; así como la transparencia no es suficiente; es cierto que es necesaria.

Se aborda también un sub apartado que hace referencia al isomorfismo en Walter Powell y Paul Dimaggio. El concepto que mejor contiene el proceso de homogeneización es isomorfismo, los autores retoman a Hawley para decir que “el isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales”. (Dimaggio y Powell, 108)

DiMaggio y Powell, identifican tres mecanismos por medio del cual ocurre el cambio institucional isomorfo: coercitivo; mimético y; normativo. Señalan que aunque los tres tipos se mezclan en ambientes empíricos, tienden a derivar de condiciones distintas y pueden conducir a resultados diferentes.

Si bien en el estudio comparativo encontraremos diferencias, el isomorfismo es un concepto que nos ayudará a comprender las similitudes en el estudio de caso.

En la segunda sección, se describen algunos estudios referentes a la implementación de la transparencia, abordando el caso de México y el de los municipios. Para Naser y Concha (2014), a partir del año 2009, diversos países de todo el mundo han comenzado a incorporar en sus políticas y estrategias de gobierno la disposición de entregar a la sociedad, en forma accesible, la información y datos de interés público. En consecuencia, el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucran, los gobiernos deben interactuar con las personas y evolucionar desde un gobierno electrónico hacia uno donde la colaboración, la participación y la transparencia sean los ejes centrales en la elaboración de las políticas públicas (Naser y Concha, 2014).

Los estudios de transparencia y acceso a la información se han enfocado a nivel nacional por lo que resulta de importancia estudios que abonen en el ámbito municipal, por ello se revisan investigaciones que se han enfocado en la operacionalización de la transparencia en el municipio.

En el capítulo dos denominado: Transparencia y acceso a la información en los municipios del Estado de México se realiza una descripción y análisis de la normatividad federal en materia de transparencia, es decir, el devenir histórico desde que en 1977 se publica el decreto que reformo el artículo sexto de la Constitución Federal, que consistió en agregar en la parte final “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

El principio de legalidad en administración pública consiste en que sólo se puede hacer lo que la normatividad estipula. Por lo tanto resulta necesario conocer cuál es la normatividad

aplicable en materia de transparencia y acceso a la información en el Estado de México, y cuál es el antecedente de la misma, esto nos permitirá observar que el factor normativo es importante porque da sustento a la implementación de la transparencia y el acceso a la información en los municipios.

La revisión del factor normativo nos permitirá observar las características mínimas que deben cumplir los sujetos obligados para lograr la operacionalización de la Ley en materia de transparencia, asimismo nos daremos cuenta que afectará el factor organizacional al establecer la creación de la Unidad de Información y, el factor tecnológico ya que se da prioridad al uso de medios electrónicos para la publicación de la información pública de oficio así como para llevar a cabo el proceso de acceso a la información.

En el Estado de México se publicó la Ley en materia de transparencia en abril de 2004, misma que sufrió reformas en julio 2008, en concordancia con las reformas constitucionales federales, para quedar como Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios que establece la información mínima que deben publicar los sujetos obligados, así como el proceso de acceso a la información y las instancias y servidores encargadas de ejecutarlo, además, da origen al órgano garante del derecho de acceso a la información.

Ya en el tercer capítulo, que lleva como título: La transparencia y el acceso a la información pública. Casos de estudio Metepec y Zinacantepec, Estado de México, encontramos la descripción y análisis de los resultados y operacionalización de la política de transparencia y acceso a la información en dos municipios del Estado de México durante el periodo comprendido de 2009 a 2015.

Durante estos años, en el municipio de Zinacantepec ha existido alternancia en el gobierno; en 2009 emanado por el Partido Acción Nacional y en 2013 surge del Partido Revolucionario Institucional. Además, se tiene una misma base legal, sin embargo, la implementación de la normatividad ha sido diversa en los municipios en estudio; más notoria durante el primer

trienio ya que en el segundo se encuentran algunas similitudes, cuando las dos administraciones estaban gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional.

La importancia del estudio de la administración pública municipal como menciona Mauricio Merino (2013) radica en que los municipios importan por su escala política y social; importan porque constituyen el espacio local donde tiene lugar la convivencia cotidiana entre las personas; importan, porque en ellos se produce en primera instancia –para bien o para mal- las decisiones que afectan la calidad de vida de la sociedad.

Es así que en este apartado se lleva a cabo la revisión y análisis de la información documental que nos permitirá comprender por qué la operacionalización de la transparencia y acceso a la información pública presenta diferentes resultados en los municipios, para tal motivo se hace alusión a los casos de Metepec y Zinacantepec, Estado de México.

En el cuarto apartado se anotan las conclusiones del presente estudio. Por lo tanto, se invita al lector a revisar este y todos los demás capítulos que conforman el presente estudio, esperando que el mismo le aporte nuevos conocimientos.

## CAPÍTULO 1.

### ESTUDIOS SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

“Un pueblo que desea gobernarse a sí mismo, necesita armarse con el poder que le proporciona la información. Un gobierno del pueblo sin información para todo el pueblo o sin los medios para obtenerla, no es más que el prólogo de una farsa o de una tragedia, o tal vez de ambas cosas” (Trinidad, 2006: 14), frase que es acuñada a James Madison (1751-1836), cuarto presidente de los Estados Unidos de América.

*La transparencia en el sector público es un problema de investigación porque se inscribe en el debate sobre el gobierno transparente que surge de la crisis de legitimidad de los gobiernos en el mundo y por el avance de la tecnología, es decir, es un problema teórico porque nos obliga a construir o desarrollar conceptos que nos permita explicarla y entenderla en relación a su entorno social y político. También es un problema empírico porque nos permite observar el desempeño de las organizaciones gubernamentales, pero eso no necesariamente supone comprenderlas de manera holística.*

*El estudio de la transparencia en la gestión pública resulta de gran importancia porque nos permite comprender como se ha implementado en las organizaciones gubernamentales, sin embargo, antes de ello, necesitamos entender el propio concepto de lo que es transparencia y conocer que podemos identificar varios tipos de transparencia. Además, como menciona Sandoval (2013) refiriéndose al caso mexicano, las investigaciones que se han llevado a cabo giran en torno a la medición de la transparencia, el acceso a la información y en cierta medida la rendición de cuentas, por lo que resultan pertinentes los estudios que abonen –con fundamento teórico y metodológico- a comprender desde el propio concepto de transparencia hasta los alcances y límites que presenta en la implementación en las organizaciones.*

*Transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, y gobierno abierto, son conceptos que se encuentran en discusión en el ámbito académico para comprender diferencias y sus relaciones. Es así que en un primer apartado se revisa algunas posturas en relación a los conceptos mencionados para observar esas diferencias de la transparencia con respecto a los otros.*

*Además, se busca resaltar la importancia de la transparencia dado que es parte fundamental para lograr la rendición de cuentas y el gobierno abierto. Es decir, sin transparencia no es posible que los gobiernos logren una rendición de cuentas y mucho menos el gobierno abierto; así como la transparencia no es suficiente; es cierto que es necesaria.*

*En la segunda sección, se describen algunos estudios referentes a la implementación de la transparencia, abordando el caso de México y el de los municipios. Para Naser y Concha (2014), a partir del año 2009, diversos países de todo el mundo han comenzado a incorporar en sus políticas y estrategias de gobierno la disposición de entregar a la sociedad, en forma accesible, la información y datos de interés público. En consecuencia, el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones*

*y acciones que las involucran, los gobiernos deben interactuar con las personas y evolucionar desde un gobierno electrónico hacia uno donde la colaboración, la participación y la transparencia sean los ejes centrales en la elaboración de las políticas públicas (Naser y Concha, 2014).*

## **1.1 Transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto**

Cuando hablamos de transparencia en esta investigación nos estamos refiriendo no a una abstracción sino como un hecho ontológico, es decir, como algo observable o sujeto de observar en las agendas públicas o de los gobiernos. Hablar de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, y gobierno abierto, es referirnos a conceptos que tienen relación entre sí por lo que pueden llegar a confundirse y usar como sinónimos, pero que son diferentes y resulta conveniente abordar esas relaciones y diferencias para no caer en errores.

“El interés y promoción de prácticas más transparentes en los procesos de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas, por su parte, comienza después de la Segunda Guerra Mundial y se consolida tras el fin de la Guerra Fría. A partir de ese momento, la transparencia adquiere progresivamente mayor relevancia como herramienta de regulación y la evolución de sus normas (...) han sido la base de los criterios de transparencia política” (Del Solar, 2008: 94).

Para Peschard (2005), la importancia y el reconocimiento social en el tema de transparencia de la actuación pública responde a una demanda de la sociedad por conocer cómo toman decisiones quienes tienen encomendadas las tareas públicas y, en particular las gubernamentales, porque atañen a la sociedad en su conjunto. Sostiene que la transparencia debe ser parte del funcionamiento regular y cotidiano de las dependencias públicas, es decir, debe estar incorporada a las rutinas institucionales.

Entonces surge la pregunta ¿qué se entiende por transparencia en el gobierno? Para Guerrero, transparencia “es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (Guerrero, 2008: 12).



Vergara menciona que la transparencia “es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (Vergara, 2005: 17). En el caso de Sandoval, entiende la transparencia como una acción, es el efecto de la apertura. “La apertura es la dirección, la transparencia es el camino” (Sandoval, 2013: 40).

La transparencia, entendida como la decisión política de abrir el acceso a información gubernamental al público, se está convirtiendo en un icono importante de la democratización en América Latina (Arellano y Lepore, 2009). Para Ramírez y Dassen, cuando hablan de transparencia, se refieren a que “la información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, como: estar disponibles en un formato bruto, ser susceptibles de que se los procese, ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.” (Ramírez y Dassen, 2012: 51).

Por lo tanto, la información a la cual puede acceder el público necesita cumplir ciertos requisitos como: estar completa, oportuna, ser accesible, además; “la transparencia es más que sólo información: es el acceso fluido y oportuno de información confiable, relevante y verificable” (Del Solar, 2008: 96).

El debate sobre el gobierno transparente surge, de acuerdo con Sandoval (2013), de la crisis de legitimidad de los gobiernos en el mundo y por el avance de la tecnología. El gobierno transparente no es tan simple, dado que la posibilidad de reorganizar los datos a través de nuevos procesos, de abrir los datos a los ciudadanos en una forma accesible, organizada y neutral, sin afectar la privacidad de la información o exponer datos demasiado delicados que puedan dañar la función del Estado, no es un asunto sencillo (Sandoval, 2013).

La transparencia permite a los individuos descubrir lo que está sucediendo dentro del gobierno mediante varios mecanismos como las solicitudes de acceso a la información o la publicación anticipada de información por parte de los gobiernos (Piotrowski, 2011).

Cuando nos referimos a transparencia en el gobierno, de acuerdo con Vergara, estamos hablando de que informa a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados. “Cuando pedimos que el gobierno sea transparente, estamos solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad” (Vergara, 2005: 9).

Se observa, en los diferentes casos, que la transparencia se refiere a poner a disposición del público la información existente y que genere el gobierno, de forma completa, oportuna, confiable, verificable y que sea accesible, sin afectar la privacidad de la información. Es decir, se debe proteger los datos personales y existe información que puede ser clasificada reservada ya que contiene datos cuya difusión pueda comprometer la seguridad de una nación, como sucede en el caso mexicano; la ley federal de transparencia establece que puede existir información reservada y confidencial<sup>2</sup>.

La transparencia en el gobierno se sustenta en el ordenamiento jurídico que la reglamenta, sin embargo, el mismo no es suficiente, como tampoco lo es la buena voluntad de los políticos y funcionarios.

Es necesario, además, “que las prácticas de transparencia se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles” (Vergara, 2005: 9).

Mauricio Merino realiza su estudio acerca de la política de transparencia y expone tres premisas:

a) La política de transparencia no se limita a cumplir con las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye

---

<sup>2</sup> Capítulo III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental. Última reforma DOF 08-06-2012

y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines.

b) La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público.

c) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente (Merino, 2008: 242)

La sola entrega de información no equivale al diseño ni a la implementación de una gestión pública transparente, además de que la política de transparencia no se agota en la formación de una oficina o de un órgano responsable de otorgar la información solicitada por las personas, sino que exige modificaciones mucho más amplias en la forma en que los gobiernos abordan la gestión pública (Merino, 2006). La política de transparencia responde a las características propias de los gobiernos.

Se puede mencionar que la transparencia en el gobierno no sólo es poner información a la accesibilidad del público, la misma también debe servir a la propia organización para mejorar sus procesos y la toma de decisiones.

Se observa que existen diferentes perspectivas para referirse a la transparencia, coincidiendo con la propuesta que hace Meijer (2012), se puede conceptualizar a la transparencia como una virtud, una relación institucional y como un sistema. La transparencia como una virtud de un actor, se refiere a que se considera que alguien es transparente cuando está abierto acerca de su comportamiento, intenciones, consideraciones, etc. se vincula con una orientación normativa.

Siguiendo con (Meijer, 2012), como sistema, la transparencia hace énfasis en lo que las organizaciones pueden lograr mediante los procesos claros y predecibles en términos de entradas, salidas y resultados.

La transparencia como relación institucional consiste en la disponibilidad de información acerca de un actor permitiendo que a otros actores monitorear el funcionamiento o la desempeño de este actor (Meijer, 2012). En este sentido, se trata de una relación entre dos actores, el que produce la información y el que accede y evalúa, esta relación puede ser analizada en términos de reglas, interacciones, el poder, etc. lo que aquí se pretende es estudiar a la organización gubernamental (actor que produce la información) como objeto de transparencia, es decir, la transparencia al interior de la organización.

### *1.1.1 Tipos básicos de transparencia*

También podemos hablar de que existen tipos de transparencia, por ejemplo, Fox (2008) hace referencia a dos caras de la transparencia en el sentido de impulsar la rendición de cuentas y a la confiabilidad de la información, así reconoce a la transparencia opaca o difusa y la transparencia clara.

Cuando se habla de transparencia opaca o difusa, esta se refiere a la información que sólo se divulga nominalmente, o a la que se divulga pero que no resulta confiable (Fox, 2008). No revela cuales cómo se toman las decisiones ni cuáles son los resultados, el autor señala que se puede crear la impresión de transparencia, la información no es del todo accesible y además, difusa.

Por su parte, la transparencia clara, “se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos” (Fox, 2008: 192).

Por lo que la transparencia clara permite que “los actores interesados (funcionarios, tomadores de decisiones, beneficiarios) puedan divisar estrategias de cambio constructivo para la institución (Fox, 2008: 192).

Otra clasificación de la transparencia es la que proponen Baena y Cruz (2011), quienes mencionan que coexisten dos enfoques para la promoción del acceso a la información. El primero está relacionado con la sanción y puesta en práctica de leyes de acceso a la información al que llaman: enfoque general o comprensivo, mientras que el segundo está ligado al diseño y a la implementación de sistemas en sectores de intervención específicas, independientemente de la existencia de una ley general de acceso a la información y que se denomina: enfoque sectorial o focalizado.

Respecto al **enfoque general**, sostienen que los problemas más comunes que presenta la implementación de iniciativas a través de este enfoque en América Latina y el Caribe se relacionan “con la superposición normativa, el escaso respeto de las obligaciones de divulgación de la información por parte de los funcionarios públicos, la cultura del secretismo, y el poco interés y/o conocimiento de la sociedad civil acerca de cómo demandar y/o usar la información” (Mendel en: Baena y Cruz, 2011: 11).

En el segundo, el **enfoque sectorial y transparencia focalizada**, las políticas de transparencia focalizada intentan traducir el propósito de una política general a las realidades de un grupo específico de usuarios, tomando en cuenta las necesidades de transparencia de una audiencia en específico y usando mecanismos que faciliten el acceso y el uso de dicha información (Baena y Cruz, 2011).

Las políticas de transparencia focalizada se pueden ilustrar, por ejemplo, con la gestión de la información de presupuesto público, divulgación de contratos gubernamentales, con el objetivo de prevenir la corrupción. Agregar, además, que no existe una única o mejor manera de diseñar e implementar las políticas de transparencia focalizada, los procesos y las características del entramado institucional son clave y, no es bueno que las políticas de

transparencia focalizada apunten a hacer más de lo que permite la arena institucional de nuestros países (Molina y Cruz, 2012), refiriéndonos al caso de América Latina.

Las políticas de transparencia focalizada pueden servir como herramienta de política pública “cuando la información divulgada genera un cambio en la percepción de los usuarios y por ende un cambio en su conducta, lo cual a su vez origina un cambio en la percepción de las entidades a cargo de difundir dicha información, las que a su vez también cambian su propia conducta” (Molina y Cruz, 2012: 17).

En los tipos de transparencia podemos identificar: la transparencia opaca y la clara y; el enfoque de transparencia general y transparencia focalizada. En el enfoque general, las entidades implementan la ley, es decir, responden a lo que están obligados a hacer dado que en caso contrario, puede existir una sanción, por otra parte, en la transparencia focalizada se da énfasis en un aspecto como puede ser el combate a la corrupción, sin que sea necesaria la existencia de una ley.

Lo anterior nos ayudara a identificar qué tipo de transparencia están implementado las organizaciones, en el caso de México, al existir un marco regulatorio de la transparencia, las instituciones deben responder a lo que están obligadas, pero además, pueden focalizar la transparencia para cumplir objetivos específicos como disminuir la corrupción para lo cual dan énfasis en la publicación de presupuestos.

### *1.1.2 Acceso a la información pública*

Para implementar la transparencia, la herramienta fundamental es el acceso a la información en poder del Estado. La regulación del acceso a información pública determina los flujos de información existentes y facilita el control ciudadano sobre el gobierno (Del Solar, 2008). Encontramos entonces, que el acceso a la información pública es una herramienta de la transparencia, en consecuencia, es necesario saber a qué se refiere.

En la postura de Merino, sostiene que el derecho de acceso a la información pública “debe ser el mismo para todos los ciudadanos, pero las políticas de transparencia deben ser tan diversas como las organizaciones que componen el complejo y extenso llamado sector público” (Merino, 2008: 241). Es decir, el ordenamiento legal que regula el acceso a la información pública permite al ciudadano solicitar o acceder a la información de cualquier organización que está obligada a otorgarla y el proceso será el mismo, sin embargo, la política, en materia de transparencia, de la organización puede variar.

El derecho de acceso a la información, por una parte, supone un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley y, por otro, la transparencia exige un proceso de adaptación diferenciado entre los gobiernos que componen la federación, dadas las condiciones organizacionales propias de cada uno (Merino, 2006). Aquí se nota la importancia de distinguir entre el derecho de acceso a la información pública y el diseño de políticas destinadas a afinar el principio de transparencia en la gestión pública. Por lo cual, podemos encontrar diferencias en la política de transparencia en el ámbito municipal, estatal y federal porque en cada uno hay estructuras orgánicas, recursos y regulaciones propias que los diferencian.

Se define el acceso a información pública como “el derecho a recibir en forma eficaz y oportuna cualquier información que haya sido elaborada, recibida o procesada con fondos públicos, o se encuentren en poder del Estado” (Del Solar, 2008: 95).

Siguiendo esta cadena, entendemos como información pública a toda información que posee un organismo o institución pública. Esta información puede ser proactiva o reactiva: “La información proactiva es aquella que una institución debe tener publicada de manera permanente y sin mediar requerimiento expreso para obtenerla” (Del Solar, 2008: 96). La información reactiva es aquella que una entidad mantiene, pero que sólo está obligada a publicar y entregar frente a una solicitud.

Fox (2008) hace referencia a que los instrumentos para acceder a la información pública siguen dos caminos principales: la difusión proactiva y la divulgación responsiva. La difusión

proactiva se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación responsiva se refiere a un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde (Fox, 2008).

### *1.1.3 Beneficios públicos de la transparencia*

También podemos destacar que la implementación de la transparencia y el acceso a la información, como políticas de gobierno socialmente deseables, generan diversos beneficios, entre los cuales podemos mencionar:

-Consolidación democrática, porque el ejercicio del derecho de acceso a la información se basa en los principios de representación de la población que ha elegido a sus gobernantes a través del voto, cuyas acciones deben estar abiertas al escrutinio público.

-Eficiencia de la gestión pública, ya que los funcionarios de las administraciones gubernamentales, al ser usuarios primarios de la información que se genera, pueden identificar vulnerabilidades en sus propios mecanismos de gestión y dar seguimiento a programas e iniciativas específicas.

-Desarrollo económico, las asimetrías de información tienen efectos adversos en la inversión, en el costo y en la disponibilidad de capital. A mayor opacidad, mayores son las pérdidas en el porcentaje del PIB per cápita de los países. Cuando se reducen las asimetrías de información por medio del acceso a la información, también disminuye la incertidumbre y, de esta manera, se estimula la inversión (Baena y Cruz, 2011).

Para Del Solar, “en la medida que se extiende la facilidad para acceder a información pública se restringe el ámbito de corrupción, el tráfico de influencias, la incidencia del dinero en la política y el clientelismo, y mejora la eficiencia” (Del Solar, 2008: 101), y aumenta la calidad de las políticas públicas.



Además, la entrega y facilitación del acceso a la información pública incide en la efectividad de la gestión de la administración pública, “dado que el análisis de la misma puede retroalimentar, entre otros aspectos: i) el rediseño de procesos administrativos; ii) el abaratamiento de los costos y la aceleración del tiempo de las transacciones, y iii) el mejoramiento de la rapidez y calidad de los servicios a los ciudadanos (Baena y Cruz, 2011: 5)”.

Los beneficios de la implementación de la transparencia se vinculan a consolidar la democracia, eficiencia en la gestión, disminuir la corrupción y aumentar del desarrollo económico. Ramírez y Dassen menciona que “todos los aspectos de la forma en que operan el gobierno y los servicios públicos deben estar abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia), y las autoridades deben ser responsables y rendir cuentas a los ciudadanos, particularmente en materia de prevención y lucha contra la corrupción” (Ramírez y Dassen, 2012: 45).

Llegamos así a otro concepto relacionado con la transparencia: la rendición de cuentas.

#### *1.1.4 Transparencia y rendición de cuentas*

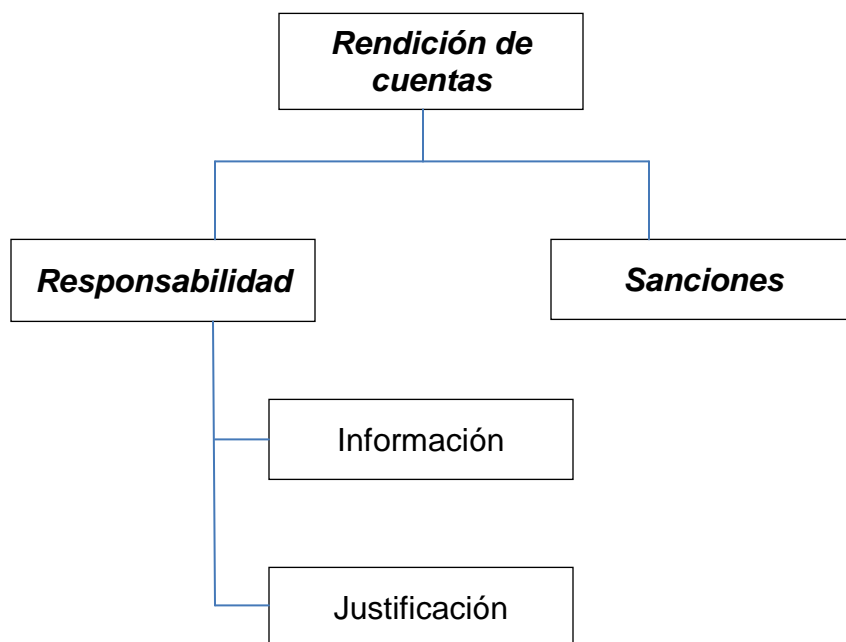
La transparencia es una condición necesaria para que el estado de derecho y la rendición de cuentas sean una realidad, “porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados” (Peschard, 2005: 12).

Por lo tanto, se tiene que la transparencia forma parte de la rendición de cuentas, la cual se refiere “a la obligación que tiene el poder de responder, en primerísimo lugar a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legitimidad” (Peschard, 2005: 12). La transparencia no es sinónimo de rendición de cuentas, pero es una condición necesaria para que ésta se lleve a cabo.

Para Schedler, la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. “Incluye, por un lado la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler, 2004: 12).

Es así que Schedler identifica como aspectos de la rendición de cuentas a la información, la justificación, el castigo y, agrega la responsabilidad ya que implica la obligación de responder. De forma esquemática, lo resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1 Componentes de la Rendición de cuentas



Fuente: (Schedler, 2004: 13)

La rendición de cuentas involucra por tanto “el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder” (Schedler, 2004: 14).

Por lo tanto, los primeros pasos para poder llegar a la rendición de cuentas son: el derecho de acceso a la información y la transparencia, así como la obligación de divulgar todos los datos necesarios por parte del gobierno.

Hablando del caso mexicano, la rendición de cuentas de parte de gobiernos y agencias públicas se ha centrado en transparentar la gestión pública. “En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas” (Schedler, 2004: 20). Es decir, para Schedler, en México los gobiernos se encuentran en la etapa de transparentar y facilitar el acceso a la información pública.

Fox (2008) habla del camino de la transparencia a la rendición de cuentas y menciona que cuando sólo está presente la divulgación de información, la institución respectiva sólo ejerce la transparencia. Pero, cuando está presente la capacidad para aplicar sanciones y compensaciones entonces se ejerce la rendición de cuentas y hay capacidad para exigir cambios en el comportamiento de la institución. “Entre ambos se sitúa la categoría intermedia que se refiere a la capacidad para exigir respuestas, la cual se plantea como un área de *traslape* entre los procesos de transparencia y los de rendición de cuentas” (Fox, 2008: 197).

Retoma también las dimensiones de la rendición de cuentas, “se debe recordar las metáforas espaciales de este término, sus dimensiones *vertical* y *horizontal*. La dimensión vertical se ejerce por medio del voto e incide desde abajo hacia arriba, mientras que la horizontal se practica mediante contrapesos dentro del mismo Estado” (Fox, 2008: 183).

### *1.1.5 Transparencia y Gobierno abierto*

Un concepto que resulta necesario abordar, dada su relación con la transparencia y que es tema de estudio en la actualidad, es el de gobierno abierto. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el término de gobierno abierto ha evolucionado desde una mirada basada en las tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una administración pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable hasta un enfoque según el cual se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para juntos crear valor público (Ramírez y Dassen, 2012), lo que los autores denominan: concreción de valor público.

Al acceder a la presidencia de Estados Unidos, el presidente Obama firmó un memorándum ejecutivo en el que se comprometía a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental” (Villoria, 2012: 70).

Es a partir de la promulgación del Memorando sobre transparencia y gobierno abierto de enero de 2009, del Presidente Barack Obama, que se describen los tres pilares básicos que sustentan el concepto:

1. Transparencia. Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre aquello de lo que puede responsabilizárselo frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.
2. Participación. Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a colaborar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, de las ideas y de la experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo y la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
3. Colaboración. Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal (Ramírez y Dassen, 2012: 45).

Los tres principios descritos son interdependientes, sin embargo, Ramírez y Dassen, (2012) proponen una progresión en virtud de la cual la transparencia, el acceso a la información y la apertura de datos son la base para promover la participación ciudadana, y a partir de allí

sostener espacios para la colaboración y la co-creación de valor público como se aprecia en el siguiente esquema.

Esquema 1.1 Principios del Gobierno abierto



Fuente: Ramírez y Dassen, 2012: 46.

Para Villoria, la teoría que existe tras la iniciativa de Gobierno abierto, se basa en tres ideas: “la transparencia promueve la rendición de cuentas; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno” (Villoria, 2012: 70).

Por lo tanto, un gobierno abierto, es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, “que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente y lo consigue gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) actualmente disponibles” (Villoria, 2012: 71).

Un aspecto que destaca Villoria, es que “diversos estudios demuestran que cuando hay altos niveles de competitividad política la apertura de canales de comunicación electrónica de la sociedad con el gobierno puede aportar réditos electorales” (Villoria, 2012: 70).

Se observa, en el gobierno abierto, que se le da importancia a los elementos comunes que son: la transparencia, el acceso a la información gubernamental, la rendición de cuentas y la participación social en los asuntos públicos, así como la amplia utilización de las tecnologías de la información.

Es tal la importancia que se le ha dado al gobierno abierto en los últimos años que, en una ceremonia realizada en julio de 2011 en Nueva York, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, los presidentes Obama, de los Estados Unidos; y Dilma Rousseff, de Brasil, presentaron las bases de la iniciativa multilateral Alianza por el Gobierno Abierto como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno. “La iniciativa multilateral busca que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información para generar comunidades seguras (Peschard, 2012: 28).

Al inicio, ocho países: Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica se comprometieron a la iniciativa, “y al hacerlo reconocimos que las sociedades hoy demandan gobiernos transparentes y responsables socialmente, que rindan cuentas claras sobre las funciones que tienen a su cargo” (Peschard, 2012: 28). Se busca elevar el nivel de exigencia y compromiso de los gobiernos con la transparencia.

Como se observa, en la postura del gobierno abierto, se busca una mayor participación de la sociedad y generar confianza pública, pero para lograrlo es necesario mejorar los niveles de transparencia.

Lo que se busca, con el gobierno abierto, es fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas. Por lo tanto, se necesitan marcos institucionales y bases legales adecuadas al nuevo contexto, sistemas de gestión más sofisticados y un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas para hacer de la promesa del gobierno abierto una realidad (Ramírez y Dassen, 2012).

Entender la relación de la transparencia con la rendición de cuentas, así como sus diferencias ayuda a saber a qué nos referimos en el uso posterior de los conceptos, pero también resaltar la vigencia del estudio de la transparencia como aporte a la literatura.

#### *1.1.6 Transparencia e isomorfismo Paul Dimaggio y Walter Powell*

En este apartado se retoma el ensayo escrito por Paul Dimaggio y Walter Powell para explicar el concepto de isomorfismo. Los autores en su ensayo afirman que las causas de la burocratización y racionalización han cambiado. “la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes” (Dimaggio y Powell, 105). Este proceso, a su vez, es efectuado en gran medida por el Estado y las profesiones.

Hacen referencia a que “los campos organizacionales altamente estructurados proporcionan un contexto en que los esfuerzos individuales por tratar racionalmente con la incertidumbre y las limitaciones a menudo conducen, en conjunto, a la homogeneidad de estructura, cultura y producción” (Dimaggio y Powell, 105). Es así que explican ¿por qué hay una homogeneidad tan sorprendente de formas y prácticas organizacionales? Explicando la homogeneidad.

Una vez que las organizaciones dispares en la misma línea de empresas se estructuran en un campo real (por competencia, por el Estado o por las profesiones), surgen fuerzas poderosas que las hacen cada vez más similares (Dimaggio y Powell).

Hacen mención también, que las organizaciones tratan de cambiar constantemente, pero después de cierto punto, el efecto del cambio es reducir el grado de diversidad.

El concepto que mejor contiene el proceso de homogeneización es isomorfismo, los autores retoman a Hawley para decir que “el isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales”(Hawley en: Dimaggio y Powell, 108).

También mencionan dos tipos de isomorfismo: el competitivo, que hace hincapié en la competencia del mercado, el cambio en los nichos y las medidas de ajuste. El isomorfismo institucional, donde “los principales factores que las organizaciones deben tener en cuenta son las otras organizaciones. Las organizaciones compiten no sólo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional, por una buena condición social y económica” (Dimaggio y Powell, 109).

Dimaggio y Powel, identifican tres mecanismos por medio del cual ocurre el cambio institucional isomorfo: coercitivo; mimético y; normativo. Señalan que aunque los tres tipos se mezclan en ambientes empíricos, tienden a derivar de condiciones distintas y pueden conducir a resultados diferentes.

*Isomorfismo coercitivo.* Resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. “en algunas circunstancias el cambio organizacional es la respuesta directa a un mandato del gobierno” (Dimaggio y Powell, 109)

Mencionan que la existencia de un ambiente legal común afecta muchos aspectos de la conducta y estructura de una organización. Los requisitos legales y técnicos del Estado también determinan las organizaciones de maneras similares.



Pfeffer y Salancik “observan que los ambientes construidos políticamente tienen dos características: a menudo los que toman las decisiones políticas no experimentan las consecuencias de sus acciones; las decisiones políticas se aplican de manera general a toda clase de organizaciones, lo que hace esas decisiones menos adaptativas y menos flexibles” (Pfeffer y Salancik en: DiMaggio y Powell, 110).

Para los autores, la expansión de un Estado central contribuye a la homogeneización de los modelos organizacionales.

*Procesos miméticos.* “cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones” (DiMaggio y Powell, 111), y una causa puede ser que la búsqueda en otras organizaciones puede dar una solución viable con pocos gastos.

Una forma en que se da la homogeneización es que “los modelos pueden difundirse involuntaria o indirectamente mediante transferencia o rotación de empleados, o explícitamente mediante organizaciones como las empresas consultoras” (DiMaggio y Powell). Gran parte de la homogeneidad en las estructuras organizacionales proviene del hecho de que, a pesar de una considerable búsqueda de diversidad, hay relativamente poca variación de la cual seleccionar.

*Presiones normativas.* Se debe a la profesionalización, interpretándola como “la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, “por controlar la producción de los productores”” (DiMaggio y Powell, 114).

La forma en que se da el isomorfismo es por los especialistas universitarios y por el crecimiento de las redes de profesionales a través de los cuales se difunden los modelos.

“En la medida en que los gerentes y el personal clave se seleccionan de las universidades y son filtrados con base en atributos comunes, tenderán a considerar los problemas de manera similar” (DiMaggio y Powell, 115).

Los autores, al final, llegan a afirmar que una teoría del isomorfismo institucional puede ayudar a explicar las observaciones de que las organizaciones se están haciendo más homogéneas.

Consideran que los procesos isomorfos conducen a una perspectiva bifocal del poder y su aplicación en la política moderna. La primera, “es el poder de establecer premisas, de definir las normas y estándares que conforman y canalizan la conducta. La segunda es el punto de intervención crítica en que las elites pueden definir modelos apropiados de la estructura y política organizacionales que después se aceptan sin cuestionamiento durante muchos años.” (Dimaggio y Powell, 124).

Durante el trienio 2009-2012 se observan de forma notoria resultados diferentes en la operacionalización de la transparencia y acceso a la información en los municipios en estudio, sin embargo, durante el periodo 2013-2015 encontramos similitudes en Zinacantepec con respecto a Metepec, por lo anterior, el concepto de isomorfismo nos ayudará a explicar las mismas.

## **1.2 Referentes para la operacionalización de la transparencia**

En los estudios sobre transparencia en América Latina y el Caribe, podemos hacer referencia a los que ha realizado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual ha avanzado en la implementación de un conjunto de iniciativas para fomentar la integridad y la transparencia. Estos avances han tenido lugar tanto a nivel interno, en materia de integridad y ética institucional, como a nivel externo, en materia de apoyo a los esfuerzos de los países para fortalecer la transparencia en la gestión pública (Baena y Cruz, 2011).

En el aspecto externo se puede mencionar el Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT), aprobado en 2009. Este plan propone, entre otros aspectos, “la identificación de puntos de entrada para el

fortalecimiento de la capacidad institucional de los países con el objetivo de fortalecer la transparencia, y prevenir y controlar la corrupción (Baena y Cruz, 2011: 1)”.

Para Sandoval (2013), en México, las investigaciones que se han llevado a cabo han girado en torno al tema de la medición de la transparencia, el acceso a la información y en cierta medida la rendición de cuentas, en cambio, la investigación para definir el gobierno abierto, establecer políticas de transparencia claras, aún no hay los suficientes estudios para discutir y contribuir en este campo.

Lo que nos interesa en este apartado es conocer cómo se ha entendido la transparencia y cómo ha sido la experiencia en los municipios. Por tal motivo, más adelante, se hablará del caso mexicano a nivel federal seguido de estudios a nivel municipal, abordando entre otras cosas, las limitaciones que han enfrentado las instituciones para poner operacionalizar la transparencia.

“La implementación efectiva de las leyes de acceso a la información requiere un esfuerzo importante en materia de infraestructura, particularmente en lo que se refiere a la gestión documental y a los sistemas de archivos, y encuentra limitaciones de capacidad dispares, tanto entre entidades públicas como en los diferentes niveles de gobierno” (Baena y Cruz, 2011: 12). Agregan que las debilidades en materia de capacidad institucional y la inadecuación de los marcos regulatorios que regulan el acceso a la información limitan la efectividad y cumplimiento generalizado de estas leyes. Es así que se observa una débil capacidad institucional y de infraestructura en gestión documental que se acentúa dependiendo del nivel de gobierno del que se hable.

Siguiendo a Baena y Cruz (2011), la falta de garantías procedimentales, la cultura del secretismo por parte del sector público en numerosos países de la región, limitaciones estructurales en los sistemas de archivos y en los procesos de gestión de la información, son algunos de los aspectos que dificultan la implementación efectiva de las leyes de transparencia y acceso a la información.

La implementación de nuevas tecnologías es de gran importancia en la transparencia y acceso a la información, y se acentúa aún más con la alianza por el gobierno abierto, sin embargo, se debe definir el alcance y el impacto de las mismas y así evitar la automatización de tareas administrativas sin identificar cuáles son los objetivos y las necesidades de información de los usuarios de tales datos. Además, todo sistema debe corresponderse con la estructura organizativa del sector en cuestión y es necesaria la capacitación de los funcionarios públicos en la utilización de las nuevas herramientas de acceso y gestión de la información (Baena y Cruz, 2011).

La estructura organizativa es un elemento a considerar en la implementación de la transparencia ya que puede significar a la vez una limitación, la capacitación de los funcionarios también es de relevancia para que conozcan y ejecuten los nuevos procesos de gestión.

### *1.2.1 La operacionalización de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*

En el caso de México, se retoma el estudio que Arellano y Lepore realizan sobre la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En el estudio que presentan Arellano y Lepore (2009), establecen que la reforma sobre la transparencia, refiriéndose a la promulgación de la Ley federal de transparencia en el año 2002, “sin duda ha abrevado del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE); esta corriente concibe las organizaciones públicas como construcciones de actores racionalmente opacos y oportunistas que necesitan ser castigados y amenazados para forzarlos a volverse transparentes” (Arellano y Lepore, 2009: 213).

Los actores son oportunistas por naturaleza, que no se volverán transparentes por su propia racionalidad y voluntad y, se hace necesario crear un marco institucional de incentivos para empujarlos hacia la transparencia (Arellano y Lepore, 2009).

“El sector gubernamental se convierte entonces en una arena de organizaciones externamente supervisadas para que generen e incorporen estímulos internos a la transparencia, a partir de los requerimientos que exige un incentivo exógeno como lo es la Ley” (Arellano y Lepore, 2009: 213).

Como se aprecia, los autores mencionan que la Ley, como incentivo exógeno, induce al sector gubernamental a crear estímulos internos a la transparencia, es decir, como los actores al ser racionales, no lo harán, se les impone esa obligación.

El tema central del estudio es endogeneizar organizacionalmente la transparencia, a lo que se establece que “si el objetivo consiste en una reforma exitosa dirigida a mejorar y abrir la información gubernamental al público, la transparencia requiere volverse un componente endógeno en las organizaciones; es decir, necesita ser creado, internalizado, adquirir significado y sentido organizacional” (Arellano y Lepore, 2009: 314).

Es así, que lo que intentan, es entender si las estrategias de las organizaciones “buscan cumplir efectivamente con un proceso de incorporación de la transparencia como valor y como instrumento organizacional, o si están creando, de forma básica y limitada, estructuras ‘impuestas externamente’ para cumplir con las demandas exógenas que les impone la ley (Arellano y Lepore, 2009: 315).

El interés estratégico de los actores es controlar la información y su acceso, lo que es una consecuencia lógica de la propia naturaleza oportunista de los individuos que las componen (Arellano y Lepore, 2009).

Por lo tanto, “al no existir los incentivos específicos para una acción transparente, los actores burocráticos no tendrán interés racional en actuar de ese modo” (Arellano y Lepore, 2009: 317). Por lo que, mencionan, es necesario crear estructuras e incentivos específicos para reorientar el comportamiento racional de las burocracias hacia la transparencia.

Se llega así a la construcción de una estrategia para impulsar la transparencia, con base en supuestos del NIE, consistente en tres pasos:

- a) Incentivos exógenos a la transparencia.
- b) Cambio organizacional.
- c) Transformación del comportamiento individual y colectivo a favor de la transparencia (Arellano y Lepore, 2009).

Los cambios que se dan, es por el factor externo, “es con base en un cálculo racional que las burocracias deciden modificar sus estructuras, procesos, marcos normativos y arreglos organizacionales en función de la transparencia, en respuesta a estímulos impuestos exógenamente (como aquellos que se establecen mediante ley bajo la forma de sanciones y castigos) (Arellano y Lepore, 2009: 318).

Los argumentos del NIE (...) consideran que hacer endógena la transparencia a nivel organizacional (e incluso individual) se da a partir de nuevas reglas de juego que plantean estímulos institucionales negativos y positivos que permean la organización. Estos incentivos están diseñados de tal forma que afecten estructuras, procesos, normas y arreglos organizacionales, para que, en última instancia, se transforme el comportamiento individual y colectivo a partir de un cálculo de los costos y beneficios de la opacidad y la transparencia (Arellano y Lepore, 2009: 320).

La ley de transparencia está orientada a modificar los patrones institucionales de manejo de la información gubernamental

En su estudio, Arellano y Lepore (2009) utilizaron una metodología que consta de cuatro indicadores:

1. Indicador de Páginas de Internet.
2. Indicador de Calidad Normativa, mide el grado de desarrollo regulatorio.

3. Indicador de Usuario Simulado, para medir la calidad en el acceso a la información se realizó un ejercicio de usuario simulado.
4. Indicador de Calidad Institucional, para obtener una aproximación de la calidad del desarrollo institucional.

Entre las variables a destacar, cabe mencionar a las que componen el indicador de calidad institucional, tales como: diseño de la unidad de enlace; el nivel jerárquico del titular de la unidad de enlace; la unidad de enlace le reporta únicamente al comité de información; la unidad de enlace es una unidad especializada (grado de autonomía); número de personal adscrito directamente a la unidad de enlace; periodicidad con la que se reúne el comité de información; número de miembros que integran el comité de información (Arellano y Lepore, 2009).

En las variables de cultura organizacional se utilizaron las siguientes: existe un sistema de gestión de la transparencia y acceso a la información; existen funcionarios que impulsan la política de transparencia y acceso a la información de manera institucional; se han impartido cursos específicos a los funcionarios en materia de transparencia y acceso a la información; existen criterios de clasificación adicionales a los emitidos en el Reglamento; existen esfuerzos institucionales en materia de administración de archivos (Arellano y Lepore, 2009: 320).

Los autores, logran observar que mientras algunos organismos han intentado, e incluso logrado, incorporar la transparencia como valor y criterio en sus prácticas organizacionales, otros sólo han respondido cumpliendo con las exigencias mínimas que les imponen la ley. Las preguntas que se hacen son ¿Por qué ocurre esto? y ¿Qué otros factores están incidiendo en el proceso de endogeneización de la transparencia?

Enfocándonos en las organizaciones hay que tener presente la estructura, marco normativo “sus respectivos tamaños, los recursos materiales y humanos de los que disponen, las naturalezas particulares de cada organización, sus grados de visibilidad pública, así como la

cantidad y el tipo de solicitudes de información que reciben y responden” (Arellano y Lepore, 2009: 338).

En parte, estos factores pueden explicar la importancia relativa que cada organización otorga a la transparencia como política, cómo se preparan para responder a una política de este tipo e incluso qué carácter adquiere la transparencia como criterio de decisión y acción organizacional (Arellano y Lepore, 2009).

El comportamiento organizacional entonces no cambia sólo por incentivos, sino sobre todo a través de la construcción de mecanismos de influencia, es decir, la autoridad, la comunicación, el criterio de eficiencia, el entrenamiento, la lealtad (Arellano y Lepore, 2009).

En cuanto a la transformación del comportamiento individual y colectivo, no puede asumirse que serán transformados automáticamente y arrojarán resultados tal como fueron planeados sólo a partir de la imposición de un incentivo exógeno. “En este ámbito hay que considerar también los valores y principios rectores de la organización que permean al individuo, los mecanismos de influencia que afectan su comportamiento diario y el sentido que estas acciones adquieren para el propio individuo” (Arellano y Lepore, 2009: 338).

### *1.2.2 Estudios de Transparencia en el ámbito municipal*

Entre las experiencias internacionales de la transparencia municipal que tratan de describir y explicar cómo se implementa en este nivel de gobierno, encontramos el estudio realizado por Suzanne Piotrowski quien realizó su investigación acerca de la operacionalización de la transparencia municipal en el estado de Nueva Jersey, Estados Unidos.

Para Piotrowski, la transparencia gubernamental va más allá del estudio de la legislación de acceso a la información, sin embargo, en la práctica la literatura especializada rara vez ha abundado en la operacionalización del concepto (Piotrowski, 2011). Por lo que, en la práctica, buena parte del trabajo empírico sobre transparencia gubernamental se centra en las leyes de acceso a la información.



Como sustento legal, existen dos leyes fundamentales “una que se relaciona con el acceso a los registros públicos y otra que se relaciona con las sesiones abiertas al público que dictan las políticas de transparencia en los gobiernos locales de Nueva Jersey” (Piotrowski, 2011: 8).

Como resultado de la investigación, se encontraron dos categorías de gran importancia para la transparencia municipal: las funciones administrativas básicas y los factores intervinientes.

En las funciones administrativas básicas se mencionan las siguientes:

a) La divulgación anticipada o proactiva de información. “Existe la percepción de que los sitios web de los gobiernos locales son el mecanismo más importante de la divulgación anticipada de información y los principales conductos para la transparencia municipal en general” (Piotrowski, 2011: 10).

Sin embargo, los gobiernos locales también recurren a comunicados de prensa, boletines informativos, boletines electrónicos, programas de televisión por cable y de radio para divulgar la información (Piotrowski, 2011).

La divulgación anticipada “es la principal ruta de acceso a la información gubernamental, y en ella todos los niveles de los gobiernos dan a conocer montañas de información porque así lo exige la ley, por tradición o por sus tareas de relaciones públicas o sus empeños en la construcción de la confianza” (Piotrowski, 2011: 3)

b) Sesiones a puertas abiertas. Los gobiernos locales periódicamente tienen sesiones de cabildo que son abiertas al público. Dichas sesiones abiertas incluyen: rondas de comentarios del público, debate público con el objetivo que éste pueda comentar sobre los temas del orden del día, avisos sobre las sesiones, órdenes del día y minutas (Piotrowski, 2011).

c) Solicitudes de documentos y materiales. La solicitud de documentos a los municipios se hace a través de mecanismos informales y formales. “Los más abiertos no exigen a los

individuos que llenen formularios y paguen tarifas por documentos básicos como las minutas de las sesiones o los presupuestos” (Piotrowski, 2011: 20).

Hubo un consenso entre los entrevistados en el sentido de que algunos funcionarios municipales usan la ley de registros públicos abiertos como una barrera para frenar el acceso y retrasan la entrega de información hasta el último día del plazo que establece la ley. “Cuanto mayor sea el tiempo que transcurre entre el momento en que se hace una solicitud y la entrega de un documento, menos apertura se logra” (Piotrowski, 2011: 23).

Muchos de los funcionarios municipales también estaban descontentos con el proceso de entrega de documentos al público. Les parecía difícil encontrar un equilibrio entre ese proceso y el resto de sus obligaciones laborales (Piotrowski, 2011).

d) Manejo de documentos. Con respecto a la transparencia administrativa, un factor poco discutido en la bibliografía especializada en administración pública es el papel de los sistemas de gestión de documentos. La legislación para promover la libertad de información sirve de poco si los documentos solicitados son destruidos o desplazados. “Los programas de conservación de documentos listan exactamente qué documentos se deben guardar y por cuánto tiempo, incluyendo la designación de documentos de conservación permanente” (Piotrowski, 2011: 26).

Con referencia a los factores intervinientes, se identificaron cinco que repercuten en el nivel de transparencia de un municipio: cultura administrativa, factor tábano, los medios locales, los recursos organizativos y la competencia política. Sin embargo, los principales a destacar son los siguientes:

a) Cultura administrativa. La cultura administrativa es de gran importancia en la transparencia municipal, “la cultura administrativa de una organización es conducida en buena medida por personalidades individuales” (Piotrowski, 2011: 28).

Las personalidades de los individuos en posiciones de liderazgo, inciden en el nivel de transparencia en un pueblo o ciudad. El espíritu de apertura que establece el líder y hacen suyo los administradores influye en el acceso a lo que ocurre en el gobierno (Piotrowski, 2011).

b) Medios locales. “El papel de los medios con respecto a la transparencia no es del todo claro” (Piotrowski, 2011: 30). Algunos individuos entrevistados argumentaron que los diarios locales activos y profesionales que cubren un municipio sí marcan una diferencia.

c) Recursos organizativos. Si bien los recursos constituyen una restricción real, muchos pueblos usan la falta de recursos como una excusa para mantener un gobierno cerrado. “Si la cultura de una municipalidad es de apertura, los recursos no parecen ser una barrera insuperable” (Piotrowski, 2011:30).

d) Competencia política. En un municipio, el nivel de competencia por los puestos de elección popular fue repetidamente citado como un factor clave de la apertura municipal.

Se concluye que: aunque estas municipalidades tienen las mismas exigencias legales mínimas, sus prácticas de transparencia varían enormemente. Por lo cual, “los especialistas tienen que dedicar más tiempo a examinar los factores intervinientes para entender mejor qué es lo que determina las prácticas reales de transparencia” (Piotrowski, 2011).

Por otra parte, en el caso de los municipios de México, Flavio Lazos (2007) destaca que el primer reglamento municipal en materia de transparencia fue emitido en el municipio de Monterrey el 20 de mayo de 2002, meses antes de publicarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (junio de 2002) y posteriormente vinieron muchos más.

Asimismo, recupera datos que en 2005, el Observatorio Ciudadano para la Transparencia presentó como resultado de un estudio para evaluar el grado en que el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de las principales ciudades

de cada estado cumplen con las obligaciones de transparencia y de información incluidas en las respectivas leyes.

El ejercicio se basó en la selección de algunas de las variables relacionadas con las obligaciones de publicar información en internet y concluyó que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del gobierno federal son los que obtienen las mejores notas; después, los municipios en conjunto obtuvieron una calificación promedio más alta que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas, como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro 1.2<sup>3</sup>. Cumplimiento con las obligaciones de transparencia, año 2005

<b>Poder / Entidad</b>	<b>Promedio / 100</b>
Municipios	52.3
Estados	42.8
Poderes Judiciales	42.2
Poderes Ejecutivos	41.7
Poderes Legislativos	36.1

Fuente: Retomado de Lazos Garza, Flavio (2007), "Transparencia municipal: diversa y cambiante. Ideas para avanzar"

Lazos concluye que aunque la transparencia en los municipios mexicanos es tan diferente como en su realidad socioeconómica y sus capacidades institucionales, "existe una lenta y creciente tendencia en los gobiernos municipales hacia la apertura informativa y la rendición de cuentas, mayor que en los poderes estatales" (Lazos, 2007: 352).

Otro de los estudios realizados a los gobiernos municipales es el presentado por Jana Palacios y un grupo de investigadores adscritos al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en el trabajo: Los gobiernos municipales bajo la lupa.

---

<sup>3</sup> Fuente: (Lazos, 2007: 348)

Es así que se generó el reporte de transparencia municipal 2012, realizado por el IMCO, destacando que es propositivo dentro de la agenda de transparencia pues es el primero que evalúa la unidad administrativa más pequeña, el municipio, de forma exhaustiva.

Dicho estudio analiza el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información en 18 de los municipios más poblados de México. “El objetivo es evaluar el proceso completo necesario para un buen ejercicio de la transparencia y el acceso a la información: desde la calidad del sistema de archivos hasta la divulgación de documentos públicos, pasando por la educación a los ciudadanos y los recursos disponibles de la unidad de acceso, entre otros” (Palacios, 2012: 48)

El estudio se dividió en el análisis de los siguientes rubros:

-Análisis del marco legal.

En este rubro se analizó la fortaleza y calidad de los marcos legales estatales en materia de transparencia, y se observó que los 18 municipios obtuvieron una calificación promedio de 86.8 puntos (Palacios, 2012). Es decir, todos los municipios aprueban desde el punto de vista del marco legal.

-Análisis de la implementación

En el plano de la implementación, los 18 municipios obtuvieron una calificación promedio reprobatoria: solamente 57.6 puntos de 100 disponibles.

Dichos resultados en este rubro, se menciona, no se explican por los recursos fiscales del municipio. Lo anterior, porque algunos de los municipios con menores ingresos municipales per cápita, son los que mejor desempeño tienen a la hora de poner en práctica previsiones para una cultura de transparencia. “Este hecho hace creer que existe un cierto componente de voluntad política de las autoridades responsables para hacer valer el derecho de acceso a la información” (Palacios, 2012: 49).

Un problema común a buena parte de los gobiernos locales evaluados es la capacidad real de la agencia municipal responsable de procesar las solicitudes de información de operar sin interferencia política. En el momento de realizar el estudio, solo en cuatro municipios se había

logrado crear las condiciones propicias para que los funcionarios públicos responsables de la transparencia y el acceso a la información estuvieran libres de presiones políticas para realizar su trabajo satisfactoriamente (Palacios, 2012).

#### -Divulgación proactiva

Uno de los elementos esenciales que se emplearon para evaluar los avances de implementación de los temas de transparencia de los municipios (30 de los 65 indicadores incluidos en el estudio) fue el de la publicación de cierta información mínima sobre la estructura, la gestión y el desempeño de los gobiernos locales en sus portales de transparencia en internet (Palacios, 2012).

Esta parte del estudio resulta especialmente relevante porque resulta hasta cierto punto intuitivo pensar que en un escenario en el cual los gobiernos municipales divulgaran de forma amplia y actualizada toda la documentación pública relevante de su gestión, el número de solicitudes de información tendería a disminuir, ya que buena parte de la información se encontraría disponible sin necesidad de iniciar un proceso de solicitud (Palacios, 2012).

Sin embargo, el reporte identificó que “menos de la mitad de los sitios cumplen con un estándar de accesibilidad que permita al ciudadano utilizar el portal en internet de forma ágil y sencilla” (Palacios, 2012: 50).

En términos de calificación, los resultados que presentan los municipios en la divulgación proactiva de información son pésimos. En promedio, todos los gobiernos locales incluidos en este estudio alcanzan una calificación de 59/100 (Palacios, 2012).

En resumen, el reporte muestra que:

1. Existe un abanico heterogéneo de prácticas de transparencia entre los municipios analizados.
2. Los marcos normativos estatales en la materia, en general, contienen previsiones similares y también comparten las mismas omisiones.

3. Por lo tanto, la correcta gestión de la información pública y su acceso por parte de la ciudadanía recae en los esfuerzos de las autoridades locales de implementar este mandato (Palacios, 2012).

Son los gobiernos municipales quienes necesitan “mostrar voluntad política y emprender acciones para transparentar y permitir el acceso de la ciudadanía a la información sobre su gestión” (Palacios, 2012: 50). Se concluye que es necesario fortalecer el proceso para tramitar las solicitudes de información y mantener portales de transparencia actualizados y de fácil navegación.

En el caso específico del Estado de México, es importante señalar la investigación que presentan María Esther Martínez y Leticia Heras en el trabajo: La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México al ser este un municipio en estudio de la presente investigación.

El trabajo se enfoca en estudiar la transparencia y el acceso a la información pública como parte de un proceso integral de rendición de cuentas, para aplicarlo a un caso de gobierno local, el municipio de Metepec.

La investigación se divide en tres apartados, en el primero se analiza la alternancia política. En este rubro se establece que las administraciones municipales anteriores al año 2009, la transparencia y el acceso a la información significó muy poco, ninguno de los partidos de oposición al PRI que gobernó en los periodos anteriores (PRD, PAN) tuvieron una política o diseñaron alguna estrategia para abrir la información pública o para permitir el acceso de los ciudadanos a ella (Martínez y Heras, 2012).

Se menciona que Metepec fue el primer municipio, en el Estado de México, que “echó a andar una política con acciones concretas, más allá de las que la ley federal y estatal le obligaban, como la detallada información sobre todas las tareas del municipio, como una forma de detectar fallas y omisiones en las tareas administrativas y finalmente como un mecanismo de acercamiento a la gente” (Martínez y Heras, 2012: 197).

Además, continúan, dicha política, implementada por la administración 2009-2012, ha contribuido a “generar una gestión local más eficiente y de más largo alcance, lo cual nos permite inferir que la transparencia es, además de necesaria para iniciar el proceso de rendición de cuentas, un mecanismo que contribuye en el mejoramiento de las funciones de gobierno de un ayuntamiento” (Martínez y Heras, 2012: 197).

Un segundo apartado se refiere a la transparencia gubernamental y acceso a la información en el municipio, tomando en cuenta el marco jurídico, programas, objetivos y estrategias. Las investigadoras apuntan, que en México la rendición de cuentas y la transparencia municipal se ha centrado en la fiscalización de los recursos federales asignados a los municipios (Martínez y Heras, 2012).

La transparencia en la gestión de Metepec (2009-2012) “responde a una demanda ciudadana y a la obligación de cumplir con la normatividad vigente pero poco atendida por la mayoría de los ayuntamientos, y quizá lo más importante, cumpliendo con las estrategias de su Plan de Desarrollo. Es decir, se trata de una decisión personal sobre el uso del poder a nivel local y del propósito de cumplir con los planes trazados” (Martínez y Heras, 2012: 199).

En el último apartado, denominado: transparencia gubernamental y acceso a la información en Metepec: acciones y resultados, se revisa principalmente las solicitudes de acceso a la información.

Las solicitudes de acceso a la información planteadas por la población se resumen en tres ámbitos: las preocupaciones sobre el medio ambiente, la inseguridad pública y los servicios públicos; las quejas sobre la ineficiencia del aparato administrativo; y las solicitudes sobre información concreta (Martínez y Heras, 2012).

Es de resaltar que “echar a andar los mecanismos de la transparencia en Metepec ha permitido al Ayuntamiento mejorar su gestión pública, le ha ayudado a reorientar sus metas y corregido las funciones de las distintas áreas; con lo cual ha disminuido la ineficiencia y, a su vez,



aumentado la eficacia del aparato administrativo; en suma, ha incrementado la calidad del servicio público” (Martínez y Heras, 2012: 202).

Por lo tanto, se concluye que la transparencia vuelve visible el quehacer público, lo hace vulnerable y ello lo obliga a mejorar y a rendir cuentas y, la cercanía de la población a la autoridad local permite crear más lazos de confianza para exigir satisfacción de demandas (Martínez y Heras, 2012).

Se reconoce, además, que para llevar a cabo la política de transparencia se necesitan elementos técnicos, capacitación en el personal y decisión política de abrir la información. Sin estos elementos, los resultados seguirán siendo endebles y superficiales, como en muchos casos todavía lo son en México tanto a nivel municipal como estatal (Martínez y Heras, 2012).

Después de observar cómo ha sido la implementación de la transparencia en las organizaciones, se destacan como factores intervinientes la transparencia en el ámbito municipal, los siguientes:

- a) Recursos normativos
- b) Recursos financieros
- c) Recursos organizacionales
- d) Recursos tecnológicos

Se considera, que estos recursos son los que ayudaran a comprender los límites y alcances de la operacionalización de la transparencia en las diferentes entidades y en específico, en los municipios. Se puede comprender con ello cómo mientras algunas organizaciones sólo han respondido cumpliendo con las exigencias mínimas que les imponen la ley, otras tienen importantes avances.

Es decir, si bien existen requerimientos mínimos de la Ley, cada municipio tiene características propias respecto a los recursos normativos internos, los recursos financieros, los tecnológicos y, muy importante -como se ha podido apreciar en los estudios revisados- los recursos organizacionales.

### Consideraciones de capítulo

En este capítulo se ha revisado el apartado conceptual que nos ayudara a explicar cómo se ha dado la operacionalización de la transparencia en los municipios en estudio, es así que se revisaron los conceptos de transparencia –identificando que hay varios tipos-, acceso a la información, rendición de cuentas y gobierno abierto comprendiendo las diferencias y relaciones, resaltando la importancia de la transparencia como parte fundamental para lograr la rendición de cuentas y el gobierno abierto.

Se realizó también una descripción del concepto de isomorfismo que nos permitirá explicar las similitudes que se encuentren en los resultados de la implementación de la política de transparencia en los municipios.

Se revisaron estudios sobre la implementación de la transparencia en México, y en específico, en el municipio, destacando las investigaciones y hallazgos siguientes:

Cuadro. 1.3 Estudios sobre la operacionalización de la Transparencia

Autor	Enfoques	Hallazgos
Suzanne J. Piotrowski (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Funciones administrativas elementos de la transparencia municipal: revelación anticipada de la información realización de sesiones abiertas al público atención a solicitudes de documentos y materiales y, manejo de documentos.</li> <li>◆ Estas funciones, se ven afectadas por factores intervinientes: la cultura administrativa el papel de los medios locales, los recursos organizativos y. la competencia política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los factores intervinientes repercuten en el nivel de transparencia de un municipio.</li> <li>• Aunque los municipios tienen las mismas exigencias legales, sus prácticas de transparencia varían .</li> </ul>
Palacios, Jana, et al (2012) IMCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Análisis de transparencia y acceso a la información pública municipal: Análisis del marco legal Análisis de la implementación Divulgación proactiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los malos resultados en la implementación, no se explican por los recursos fiscales del municipio.</li> </ul>
Martínez-Díaz, María Esther; Heras-Gómez, Leticia, (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Transparencia y acceso a la información a nivel local (Metepec) alternancia política: un perfil político para la transparencia marco jurídico, programas, objetivos y estrategias acciones y resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para llevar a cabo la política de transparencia se necesitan elementos técnicos, capacitación en el personal y decisión política de abrir la información.</li> <li>• Los mecanismos de transparencia ayudan a mejorar la eficiencia y eficacia del aparato administrativo.</li> </ul>

## **CAPÍTULO 2.**

### **TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

*El principio de legalidad en administración pública consiste en que sólo se puede hacer lo que la normatividad estipula. Por lo tanto resulta necesario conocer cuál es la normatividad aplicable en materia de transparencia y acceso a la información en el Estado de México, y cuál es el antecedente de la misma, esto nos permitirá observar que el factor normativo es importante porque da sustento a la implementación de la transparencia y el acceso a la información en los municipios.*

*La revisión del factor normativo nos permitirá observar las características mínimas que deben cumplir los sujetos obligados para lograr la operacionalización de la Ley en materia de transparencia, asimismo nos daremos cuenta que afectará el factor organizacional al establecer la creación de la Unidad de Información y, el factor tecnológico ya que se da prioridad al uso de medios electrónicos para la publicación de la información pública de oficio así como para llevar a cabo el proceso de acceso a la información.*

*Es en el año de 1977, derivado de la reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se reconoce el derecho a la información. Sin embargo, fue hasta junio de 2002 que se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En 2007 se reforma de nueva cuenta el artículo 6° constitucional y se establecen las bases que rigen la transparencia y el acceso a la información en ámbito estatal y municipal.*

*En el Estado de México se publicó la Ley en materia de transparencia en abril de 2004, misma que sufrió reformas en julio 2008, en concordancia con las reformas constitucionales federales, para quedar como Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios que establece la información mínima que deben publicar los sujetos obligados, así como el proceso de acceso a la información y las instancias y servidores encargadas de ejecutarlo, además, da origen al órgano garante del derecho de acceso a la información.*

*La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México publicada en abril de 2004 contemplaba como sujetos obligados a los Ayuntamientos. Sin embargo, daba pauta a la discrecionalidad del actuar gubernamental ya que los municipios tenían la facultad de crear un órgano para garantizar el derecho de acceso a la información, es decir, podía actuar como juez y parte. A partir de las reformas a la Ley de Transparencia del Estado de México en julio de 2008, se le otorga autonomía al órgano garante del derecho de acceso a la información pública, a partir de entonces los municipios tienen que acatar los resolutiveos que emita el instituto.*

## **2.1 Recurso normativo de la Transparencia y el Acceso a la información en el Estado de México**

En el Estado de México se publicó la Ley en materia de transparencia en abril de 2004, misma que sufrió reformas en julio 2008, en concordancia con las reformas a la constitución federal, para quedar como Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, misma que establece la información mínima que deben publicar los sujetos obligados, así como el proceso de acceso a la información y las instancias y servidores encargadas de ejecutarlo, además, da origen al órgano garante del derecho de acceso a la información.

En 2015, los municipios del Estado de México presentan diferentes avances en la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; existe la misma base legal pero la ejecución es diversa. Es así que se busca describir y comprender por qué la operacionalización de la transparencia y acceso a la información pública presenta diferentes resultados en los municipios, para tal motivo se hace alusión a los municipios de Metepec y Zinacantepec, Estado de México.

### *1.2.1 Normatividad federal en materia de transparencia*

Para poder referirnos a la transparencia en el Estado de México, es necesario comenzar con lo que ha acontecido en el ámbito federal. El 6 de diciembre de 1977 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó el artículo sexto de la Constitución de 1917, reforma que consistió en agregar en la parte final “el derecho a la información será garantizado por el Estado”<sup>4</sup>. Sin embargo, y de acuerdo con Trinidad Zaldívar (2006), la frase generó vaguedad y que no se comprendiera la profundidad y los alcances de la misma.

Por más de setenta años México fue dirigido por gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es en el año 2000 a través la alianza por el cambio,

---

<sup>4</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del martes 6 de diciembre de 1977 disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)

compuesta por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que Vicente Fox obtiene el triunfo en las elecciones presidenciales del 2 de julio de dicho año, dejando en segundo lugar al PRI en los resultados electorales<sup>5</sup>.

Surge un gobierno que manejaba el discurso del cambio y en ese cambio se encontraba el combate a la corrupción por medio de un gobierno transparente; “en sus primeros meses de gobierno Fox expuso la necesidad de establecer un programa de combate a la corrupción y fomento a la transparencia, el cual quedó incluido posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 200-2006” (Martínez y Heras, 2011: 298).

Además, se puso en marcha el Programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo 2001-2006 mismo que estableció entre sus objetivos: prevenir y abatir, prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; controlar y detectar prácticas de corrupción, sancionar las prácticas de corrupción e impunidad, dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad y administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal (Secodam, 2001).

En dicho programa podemos encontrar que para cumplir con el objetivo de dar transparencia a la gestión pública se establecieron líneas de acción y proyectos entre los que destacan: una ley para el acceso a la información gubernamental; uso de la tecnología para la transparencia en el gobierno; información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y servidores públicos; coordinación con estados y municipios y; relaciones institucionales de vinculación para la transparencia (Secodam, 2001).

Guerreo (2008) menciona que en diciembre de 2001 se presentó, por diputados del PRI, PRD y PT, una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información que fue elaborada por el grupo Oaxaca; un grupo heterogéneo de académicos y periodistas. El Ejecutivo federal ya había

---

<sup>5</sup> La coalición PAN-PVEM obtuvo el triunfo con el 42.52% y el PRI obtuvo 36.11 %. Los resultados se pueden consultar en <http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm>

presentado su propia iniciativa por lo que las negociaciones posteriores se llevaron a cabo entre ambas propuestas.

Es así que el Congreso de la Unión aprobó la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental el 30 de abril de 2002, pero que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año. La ley federal, en su artículo 1, menciona que tiene como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la unión, los órganos autónomos, y cualquier otra entidad federal. Asimismo, mediante esta norma se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)<sup>6</sup>.

Si bien, la ley federal se publica en junio de 2002, hay que mencionar que los gobiernos locales fueron los primeros en legislar en la materia, “las primeras leyes fueron las de Jalisco y Sinaloa, luego se promulgó la ley federal y más tarde se emitieron las leyes de Aguascalientes, Michoacán y Querétaro (...) y, por último, en 2007 fue publicada la respectiva ley en el Estado de Tabasco” (IFAI, 2012). Fue así como las 32 entidades federativas y la Federación, quedaron reguladas por su propio ordenamiento en materia de transparencia en los tres órdenes de gobierno.

Cuadro 2.1. Año de publicación de las leyes de transparencia en México

Año de publicación de las primeras Leyes de Transparencia en México					
2002 (6)	2003 (8)	2004(9)	2005 (6)	2006 (3)	2007 (1)
Jalisco <sub>1</sub>	Nuevo León <sub>7</sub>	México <sub>15</sub>	Sonora <sub>24</sub>	Oaxaca <sub>30</sub>	Tabasco <sub>33</sub>
Sinaloa <sub>2</sub>	Durango <sub>8</sub>	Quintana Roo <sub>16</sub>	Baja California Sur <sub>25</sub>	Chiapas <sub>31</sub>	
Federal <sub>3</sub>	Colima <sub>9</sub>	Yucatán <sub>17</sub>	Campeche <sub>26</sub>	Hidalgo <sub>32</sub>	
Aguascalientes <sub>4</sub>	San Luis Potosí <sub>10</sub>	Veracruz <sub>18</sub>	Baja California <sub>27</sub>		
Michoacán <sub>5</sub>	Distrito Federal (Cdmx) <sub>11</sub>	Nayarit <sub>19</sub>	Guerrero <sub>28</sub>		
Querétaro <sub>6</sub>	Guanajuato <sub>12</sub>	Zacatecas <sub>20</sub>	Chihuahua <sub>29</sub>		
	Morelos <sub>13</sub>	Tlaxcala <sub>21</sub>			
	Coahuila <sub>14</sub>	Puebla <sub>22</sub>			
		Tamaulipas <sub>23</sub>			

Fuente: IFAI, 2012: 13

<sup>6</sup> Con la reforma a la ley federal del 5 de julio de 2010, se denomina Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Con la existencia de 33 ordenamientos legales en la materia; 31 de estados, 1 del Distrito Federal y, la ley Federal, se establecieron diferentes definiciones, procedimientos y formas de organizar a los órganos garantes. Por tal motivo, en el año 2007 se llevó a cabo una reforma al artículo sexto constitucional, para tratar de homologar los criterios del derecho de acceso a la información. Derivado de lo anterior, las leyes de las entidades tuvieron el plazo de un año para adecuarse a la reforma.

El 20 de julio de 2007, se publica el decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo sexto de la Constitución<sup>7</sup>, mismo que a la letra consiste en:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

---

<sup>7</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del martes 20 de julio de 2007 disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_174\\_20jul07\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_174_20jul07_ima.pdf)

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

### *2.1.2 Normatividad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México*

La Ley federal de transparencia se convirtió en referencia para las entidades de la república, como se ha observado, la ley número 15 que se publicó en el país fue la del Estado de México. Es el 30 de abril del año 2004 mediante el decreto número 44<sup>8</sup> que se adiciona con dos párrafos al artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para quedar de la siguiente manera:

El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.

Los poderes públicos y los órganos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria.

El mismo día, 30 de abril, mediante el decreto número 46 por el que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, reglamentaria de los párrafos segundo y tercero del artículo 5 de la Constitución estatal y que da origen al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM) como organismo público descentralizado, siguiendo el ejemplo del gobierno federal.

---

<sup>8</sup> Decreto publicado en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México el 30 de abril de 2004 disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2004/abr305.pdf>



Es así que se reconoce y se garantiza (normativamente) el derecho de acceso a la información pública a toda persona en el Estado de México. La ley estableció en su artículo 7 a los Ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal como sujetos obligados.

En el título sexto “Del acceso a la información en los demás sujetos obligados”, en el artículo 80 se estableció que los municipios, en el ámbito de sus competencias, establecerían el órgano equivalente al ITAIPEM para proporcionar y garantizar a los particulares el acceso a la información pública. Además, el artículo 81 estableció que deberían emitir disposiciones donde señalaran: las unidades de información responsables de publicar la información pública de oficio; el comité de información o su equivalente; el servidor público o su equivalente; los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial y; una instancia interna responsable de aplicar la ley y resolver los recursos.

Derivado de las reformas a la Constitución federal en el año 2007, y al plazo que se otorgó a los estados para realizar las adecuaciones respectivas, se reformó el artículo 5 de la Constitución local y por ende, la Ley de Transparencia del Estado de México.

A los párrafos ya descritos se agrega, mediante decreto número 171 del 24 de julio de 2008, que: el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el Estado de México se regirá por los siguientes principios y bases<sup>9</sup>:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad Estatal o Municipal, así como de los órganos autónomos, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

En la interpretación de este derecho, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad;

II. La información referente a la intimidad de la vida privada y la imagen de las personas será protegida a través de un marco jurídico rígido de tratamiento y manejo de datos personales, con las excepciones que establezca la ley reglamentaria;

---

<sup>9</sup> Decreto publicado en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México el 24 de julio de 2008 disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2008/jul241.pdf>

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;

IV. Los procedimientos de acceso a la información pública, de acceso, corrección y supresión de datos personales, así como los recursos de revisión derivados de los mismos, podrán tramitarse por medios electrónicos, a través de un sistema automatizado que para tal efecto establezca la ley reglamentaria y el órgano garante en el ámbito de su competencia.

La Legislatura del Estado establecerá un órgano autónomo que garantice el acceso a la información pública y proteja los datos personales que obren en los archivos de los poderes públicos y órganos autónomos, el cual tendrá las facultades que establezca la ley reglamentaria y será competente para conocer de los recursos de revisión interpuestos por violaciones al derecho de acceso a la información pública. Las resoluciones del órgano autónomo aquí previsto serán de plena jurisdicción;

V. Los sujetos obligados por ley reglamentaria deberán cumplir con los requisitos generales en materia de archivos, en términos de las leyes respectivas y deberán cumplir con la publicación, a través de medios electrónicos, de la información pública de oficio en términos de la ley reglamentaria y de los criterios emitidos por el órgano garante;

VI. La ley reglamentaria determinará la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales;

VII. La inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Asimismo, mediante decreto 172 del 24 de julio de 2008 se reformó la ley estatal en materia de transparencia, la cual ahora se denominó: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPeMyM). A continuación se describen los principales preceptos de la ley para conocer la regulación municipal en materia de transparencia y acceso a la información pública.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en su artículo 1, menciona que tiene por objeto, transparentar el ejercicio de la función pública, tutelar y garantizar a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que se encuentren en posesión de los sujetos obligados, y tiene como objetivos: Promover la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas de los sujetos obligados hacia la sociedad, bajo el principio de máxima publicidad; Facilitar el acceso de los particulares a la información pública, mediante procedimientos sencillos y expeditos, de manera oportuna y gratuita; Contribuir a la mejora de la gestión pública y a la toma de decisiones en las políticas gubernamentales, mediante mecanismos que alienten la participación ciudadana en el acceso a la información y; Promover una cultura de transparencia y acceso a la información.

En el artículo 3 se establece que la información pública generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información. Los Sujetos Obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes.

Un aspecto a destacar de la Ley es que toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública, sin necesidad de acreditar su personalidad ni interés jurídico. En materia política, solo podrán ejercer este derecho los mexicanos (artículo 4). Agregar que el acceso a la información es gratuito.

Con referencia a los Sujetos Obligados de la Ley, el artículo 7 menciona que son sujetos obligados: los Ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

Al hablar de información pública nos referimos a la información que generan los sujetos obligados que se encuentra contenida en documentos, por lo cual el artículo 10 establece que para la administración y custodia de los archivos de información pública, los sujetos

obligados, y los servidores públicos en general, se ajustaran a lo establecido por la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México. Se menciona que sólo proporcionarán la información que generen en el ejercicio de sus atribuciones.

La Ley obliga a que los sujetos obligados tengan disponible de manera permanente y actualizada información mínima a la que nombra: información pública de oficio, aquí podemos encontrar información correspondiente a leyes, reglamentos, acuerdos, manuales, directorio de servidores públicos con referencia a su puesto y remuneración, programas anuales de obras, situación financiera de los municipios, procesos de licitación, convenios, informes anuales, trámites, planes de desarrollo, cuenta pública, entre otros.

Se debe dar preferencia al uso de sistemas computacionales y las nuevas tecnologías de información para dar a conocer la información referente a las obligaciones de transparencia y que facilite su acceso. Asimismo, Las unidades de información deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y dar asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Es así que a través de las páginas web, los municipios pusieron a disposición -en línea- la información pública de oficio, para tal efecto tenían la libertad de organizarla en el sitio web lo que implicaba que el usuario tenía que estar buscando la información en el sitio, lo que implicó que cada municipio la organizó a su entender.

Cabe mencionar que para combatir esta deficiencia y ayudar a que el usuario pueda acceder a una información mejor organizada, a partir de 2013 se publicaron los lineamientos para la publicación de la información pública de oficio en el sistema "IPOMEX". Los sujetos obligados en su sitio web tienen publicada una liga que re-direcciona al sistema en la cual se encuentra la información de acuerdo a las fracciones y artículos que señala la Ley. Es decir, se cuenta con una homologación para todos los sujetos obligados lo cual permite que se puedan realizar evaluaciones, por parte del órgano garante, a la información que presenta cada sujeto obligado.

Hay que señalar que no toda la información es susceptible de otorgarse al público, en el capítulo segundo de la Ley, se señala que el acceso a la información pública sólo será restringido cuando se trate de información clasificada como reservada o confidencial

Por lo cual, y de acuerdo al artículo 20 de la Ley, se considera información reservada, la clasificada como tal, de manera temporal, mediante acuerdo fundado y motivado, por los sujetos obligados cuando:

- I. Comprometa la Seguridad del Estado o la Seguridad Pública;
- II. Pueda dañar la conducción de las negociaciones de acuerdos interinstitucionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos institucionales entreguen con carácter de confidencial al Estado de México; así como la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
- III. Pueda dañar la situación económica y financiera del Estado de México;
- IV. Ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o cause perjuicio a las actividades de fiscalización, verificación, inspección y comprobación del cumplimiento de las Leyes, de prevención del delito, procuración y administración de justicia, de readaptación social y de la recaudación de contribuciones;
- V. Por disposición legal sea considerada como reservada;
- VI. Pueda causar daño o alterar el proceso de investigación en averiguaciones previas, procesos judiciales, procesos o procedimientos administrativos, incluidos los de quejas, denuncias, inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias en tanto no hayan causado estado; y
- VII. El daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

La información que sea clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de 9 años, contados a partir de su clasificación, salvo que antes del cumplimiento del periodo de restricción, dejen de existir los motivos de su reserva. Se podrá

ampliar el la reserva por un plazo igual y por una sola vez, siempre que subsistan las circunstancias que motivaron su clasificación.

En lo referente a la información confidencial, se considera a la clasificada como tal, de manera permanente, por su naturaleza, cuando contenga datos personales; así lo consideren las disposiciones legales; y se entregue a los sujetos obligados bajo promesa de secrecía.

El acceso a la información pública es una herramienta de la transparencia, por tal motivo la Ley en comento establece el proceso mediante el cual el usuario podrá acceder a dicha información y asimismo se detalla a los encargados de operacionalizar el proceso.

Encontramos entonces que los sujetos obligados establecerán un comité de información integrado: Los Sujetos Obligados establecerán un comité de información integrado, en el caso de los municipios, por: el presidente municipal (o quien designe) mismo que presidirá el Comité; el titular de la unidad de información; y el titular del órgano del control interno.

Entre las funciones de los comités de información podemos destacar los siguientes: coordinar y supervisar las acciones realizadas en cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley; establecer de conformidad con las disposiciones reglamentarias, las medidas que coadyuven a una mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información; y elaborar un programa para facilitar la sistematización y actualización de la información.

*2.1.2.1 De las Unidades de Información.* El artículo 32 señala que los sujetos obligados contarán con un área responsable para la atención de las solicitudes de información, a la que se le denominará Unidad de Información (UI) y será la encargada de tramitar internamente la solicitud de información y tendrá la responsabilidad de verificar en cada caso que la misma no sea confidencial o reservada. Se designará a un responsable para atender la Unidad, quien fungirá como enlace con los solicitantes.

El artículo 34 señala que el responsable de la Unidad de Información deberá tener el perfil adecuado para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente Ley.

Las Unidades de información tienen entre sus funciones: recabar, difundir y actualizar la información pública de oficio a la que se refiere la Ley; entregar, en su caso, a los particulares la información solicitada; proponer a quien preside el Comité de Información, los servidores públicos habilitados en cada unidad administrativa; llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos; presentar ante el Comité el proyecto de clasificación de información; y deberá elaborar un catálogo de información o de expedientes clasificados que será del conocimiento público.

Si bien se establece la creación de la Unidad de información, no se señala que se tenga que ampliar la estructura administrativa de los sujetos obligados para crear un área nueva, las funciones la Unidad pueden ser ejercidas por alguna dependencia ya existente, municipios como Toluca<sup>10</sup> establecieron la Unidad de información y planeación estratégica. También es necesario resaltar que no se establece cuál es el perfil adecuado para el responsable de la Unidad.

Una vez que el Comité aprueba a los servidores públicos habilitados, estos tendrán las funciones de: localizar la información que le solicite la Unidad de información; proporcionar la información que obre en los archivos y que le sea solicitada por la Unidad; proporcionar a la Unidad, las modificaciones a la información pública de oficio que obre en su poder; e integrar y presentar al responsable de la Unidad la propuesta de clasificación de información, fundada y motivada.

Es así que cada municipio cuenta organizacionalmente, para operacionalizar la Ley, con un Comité de información, una Unidad de información, y un servidor público habilitado por cada unidad administrativa. La UI estará integrada por al menos una persona ya que Ley determina que se designará un responsable para atender la Unidad.

---

<sup>10</sup> Ver la estructura administrativa de Toluca en [www.toluca.gob.mx](http://www.toluca.gob.mx)

*2.1.2.2 Del Procedimiento de Acceso.* Respecto al procedimiento de acceso, los Sujetos Obligados sólo proporcionarán la información pública que se les requiera y que obre en sus archivos. No estarán obligados a procesarla, resumirla, efectuar cálculos o practicar investigaciones

La Ley señala que cualquier persona puede ejercer el derecho de acceso a la información pública sin necesidad de acreditar su personalidad ni interés jurídico; cuando se trate de consultas verbales y mediante la presentación de una solicitud por escrito libre, en los formatos proporcionados a través de la Unidad de información respectiva o vía electrónica, a través del sistema automatizado de solicitudes respectivo que se denomina SAIMEX.

Una vez que se recibe la solicitud, la Unidad de información notificará al particular, dentro del plazo de cinco días hábiles, si requiere completar, corregir o ampliar los datos de la solicitud escrita. Si transcurrido un plazo igual no es atendido el requerimiento, se tendrá por no presentada la petición, quedando a salvo los derechos de la persona para volverla a presentar. Y de no corresponder la solicitud a la Unidad, ésta orientará a los solicitantes para que presenten la solicitud a la Unidad de información que corresponda en un plazo no mayor a cinco días hábiles.

La información solicitada se deberá entregar dentro de los quince días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud. Este plazo podrá ampliarse hasta por otros siete días hábiles, siempre que existan razones para ello, debiendo notificarse por escrito al solicitante.

Se pueden generar versiones públicas, de acuerdo al artículo 49, cuando un mismo medio, impreso o electrónico, contenga información pública y clasificada, la unidad de información sólo podrá proporcionar la primera, siempre que sea técnicamente factible.

Dentro de los recursos de inconformidad, los particulares –usuarios- pueden interponer recurso de revisión cuando: se les niegue la información solicitada; se les entregue la información



incompleta o no corresponda a la solicitada; o se considere que la respuesta es desfavorable a su solicitud.

El recurso de revisión se presentará por escrito ante la Unidad de información correspondiente, o vía electrónica a través del sistema SAIMEX, dentro del plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha en que el afectado tuvo conocimiento de la resolución respectiva, es decir, de la respuesta a su solicitud. El Pleno del órgano garante resolverá en definitiva dentro de un plazo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de interposición del recurso y la resolución deberá remitirse a la Unidad de información, quien deberá cumplirla dentro del plazo de quince días hábiles.

Además, los servidores públicos de los sujetos obligados que de acuerdo con el órgano garante, hagan caso omiso de los requerimientos y resoluciones para la entrega de la información, podrán ser sancionados conforme a los ordenamientos aplicables y, en su caso, lo harán del conocimiento del Ministerio Público, quien deberá investigar dichas conductas, lo anterior de conformidad con el artículo 86 de la Ley en comento.

El artículo 56 sustenta la creación del Órgano Público Autónomo de carácter estatal denominado Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y protección de datos personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

La importancia de la revisión del factor normativo radica en que se establecen características mínimas que deben cumplir los sujetos obligados que permitirán la operacionalización de la Ley en materia de transparencia y que afectan la estructura de la organización administrativa – otro factor interviniente- al crear la Unidad y el Comité de Información. En el caso de los recursos humanos, se establece el nombramiento de servidores públicos habilitados en cada Unidad administrativa así como que el responsable de Unidad de Información debe tener el perfil adecuado; aunque no se señala cual es el mismo.

En el caso del factor tecnológico, se menciona que el proceso de acceso a la información será a través de un sistema electrónico así como la publicación de la información pública de oficio será prioritariamente por medios electrónicos, se ha hecho uso de los sitios web. Por lo tanto resulta necesario que las Unidades de Información cuenten con equipo de cómputo que esté conectado a la Internet para poder tener acceso al sistema de acceso a la información mexiquense (SAIMEX antes SICOSIEM).

Conocer cuál es la normatividad aplicable en materia de transparencia y acceso a la información en el Estado de México, y cuál es el antecedente de la misma, nos permitirá observar que el factor normativo es importante porque da sustento a la implementación de la transparencia y el acceso a la información en los municipios. Es decir, en administración pública sólo se puede hacer lo que estipula la Ley.

La revisión del marco normativo en materia de transparencia en México, y en específico de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, nos permite observar que el elemento normativo establece acciones mínimas que deben cumplir los municipios como Sujetos Obligados de la Ley; establece la información mínima que deben publicar, el proceso de acceso a la información y las instancias y servidores encargadas de ejecutarlo, mediante la creación de las Unidad de información y el comité de información.

A partir de las reformas a la Ley de Transparencia del Estado de México en julio de 2008, se le otorga autonomía al órgano garante del derecho de acceso a la información pública, a partir de entonces los municipios tienen que acatar los resolutivos que emita el Instituto.

La base normativa nos permitirá conocer el cumplimiento que los municipios en estudio le han dado a la Ley, así como conocer si sólo cumplen con los mínimos estipulados en la normatividad o han generado más acciones en materia de transparencia y acceso a la información

### **CAPÍTULO 3.**

## **LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CASOS DE ESTUDIO METEPEC Y ZINACANTEPEC, ESTADO DE MÉXICO**

*La importancia del estudio de la administración pública municipal como menciona Mauricio Merino (2013) radica en que los municipios importan por su escala política y social; importan porque constituyen el espacio local donde tiene lugar la convivencia cotidiana entre las personas; importan, porque en ellos se produce en primera instancia –para bien o para mal- las decisiones que afectan la calidad de vida de la sociedad.*

*En materia de transparencia, en 2015 y a siete años de vigencia de las reformas a la Ley de la materia, los municipios del Estado de México presentan diferentes avances en la implementación de la Ley de transparencia y acceso a la información pública; existe la misma base legal pero la ejecución es diversa. Es así que en este apartado se lleva a cabo la revisión y análisis de la información documental que nos permitirá comprender por qué la operacionalización de la transparencia y acceso a la información pública presenta diferentes resultados en los municipios, para tal motivo se hace alusión a los casos de Metepec y Zinacantepec, Estado de México.*

### **3.1 Selección de dos municipios**

Hemos visto que para llevar a cabo la operacionalización de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de México y Municipios, se establece un Comité de Información, una Unidad de Información así como se nombraran servidores públicos habilitados en cada dependencia, de los sujetos obligados, en este caso refiriéndonos a los municipios.

Entonces, los municipios como sujetos obligados de la Ley, tienen que cumplir con los preceptos establecidos lo que no los exime de que puedan implementar, por propia iniciativa, políticas o programas en materia de transparencia. Por lo tanto, cada municipio le ha dado su propio énfasis a la transparencia y acceso a la información pública.

En este apartado se abordará cómo se ha operacionalizado la transparencia y el acceso a la información pública en el Estado de México, haciendo referencia a dos municipios que forman parte de la zona metropolitana de Toluca.

El Estado de México es la entidad más poblada de la República Mexicana (15 175 862 habitantes al 2010)<sup>11</sup> y está conformado por 125 municipios con una diversidad de características sociopolíticas, económicas y culturales.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, los 125 municipios del Estado de México, tienen la siguiente clasificación<sup>12</sup>:

**Cuadro 3.1. Clasificación de municipios**

Municipios	Número absoluto	%
Metropolitanos	2	1.6
Urbano grande	17	13.6
Urbano medio	16	12.8
Semiurbano	38	30.4
Rural	39	31.2
Mixto	13	10.4
Total	125	100

Fuente: elaboración propia con base en datos del sistema nacional de información municipal. <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Como se observa, los municipios del Estado de México son principalmente rurales y semiurbanos ya que juntos suman el 61.6 por ciento, es decir, 77 municipios. De acuerdo con esta clasificación, a Metepec se le considera urbano medio y a Zinacantepec como mixto.

Con referencia a mecanismo, y de acuerdo a la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 elaborada por INEGI, las administraciones públicas con

<sup>11</sup> Población de acuerdo al censo de población 2010 elaborado por el INEGI, disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

<sup>12</sup>Nota: el sistema nacional de información municipal realiza esta clasificación tomando en cuenta que, de acuerdo con el PNUD, la clasificación del municipio según el tamaño de localidades comprende los siguientes rangos:

*Metropolitano*: más del 50% de la población reside en localidades de más de un millón de habitantes.  
*Urbano Grande*: más del 50% de la población reside en localidades entre 100 mil y menos de un millón de habitantes.

*Urbano Medio*: más del 50% de la población vive en localidades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes.

*Semiurbano*: más del 50% de la población radica en localidades entre 2500 y menos de 15 mil habitantes.

*Rural*: más del 50% de la población vive en localidades con menos de 2500 habitantes.

*Mixto*: La población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades concentren un porcentaje de población mayor o igual al 50%

La información de todos los municipios puede revisarse en: <http://www.snim.rami.gob.mx/> [11 de abril de 2013]

mecanismos de transparencia en el Estado de México<sup>13</sup>, según elementos seleccionados, se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.2. Administraciones públicas municipales con mecanismos de transparencia

	Normatividad	Servidor público responsable de las solicitudes	Un sistema de recepción y atención de solicitudes	Sistema o procedimiento de organización de archivos	Programa de capacitación a los servidores públicos	Otros	No cuenta con mecanismos	Sin información
Total Estado de México	71	86	72	42	49	3	5	11
Metepec	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente		Pendiente	
Zinacantepec	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente		Pendiente	

Fuente: Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, INEGI

Siguiendo con los datos de la encuesta mencionada, referente al personal con que cuenta el área de transparencia, no se cuenta con información para el municipio de Metepec porque no contestó la encuesta y, para Zinacantepec se menciona que cuenta con una persona. La periodicidad con que se actualizaba la información fue, en el caso de Zinacantepec, trimestralmente.

### 3.1.1 Características de los municipios

Tomando como referencia los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y, del Consejo Nacional de Población (CONAPO), entre las zonas metropolitanas que conforman el territorio nacional se encuentra Toluca.

La zona metropolitana de Toluca se integra por quince municipios, destacando por su número de habitantes (2010): Toluca que es la capital del Estado de México tiene una población de 819 561, le sigue Metepec con 214 162 y Zinacantepec con 167 759 como se aprecia en el siguiente cuadro.

<sup>13</sup> Se muestran los datos respecto a los resultados de 123 municipios debido a que 2 no respondieron a la encuesta.

Cuadro 3.3. Zona metropolitana de Toluca

Clave	Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie (km <sup>2</sup> )
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010	
24.	Zona metropolitana de Toluca	1 110 492	1 540 452	1 936 126	3.3	2.2	2 203.2
15005	Almoloya de Juárez	84 147	110 591	147 653	2.8	2.8	480.2
15018	Calimaya	24 906	35 196	47 033	3.5	2.8	103.0
15027	Chapultepec	3 863	5 735	9 676	4.1	5.2	12.0
15051	Lerma	66 912	99 870	134 799	4.1	2.9	230.8
15054	Metepec	140 268	194 463	<b>214 162</b>	3.3	0.9	67.4
15055	Mexicaltzingo	7 248	9 225	11 712	2.5	2.3	11.3
15062	Ocoyoacac	37 395	49 643	61 805	2.9	2.1	139.3
15067	Otzolotepec	40 407	57 583	78 146	3.6	3.0	112.3
15072	Rayón	7 026	9 024	12 748	2.6	3.4	23.0
15073	San Antonio la Isla	7 321	10 321	22 152	3.5	7.7	25.3
15076	San Mateo Atenco	41 926	59 647	72 579	3.6	1.9	18.9
15087	Temoaya	49 427	69 306	90 010	3.5	2.6	188.1
15106	Toluca	487 612	666 596	<b>819 561</b>	3.2	2.0	428.1
15115	Xonacatlán	28 837	41 402	46 331	3.7	1.1	53.5
15118	Zinacantepec	83 197	121 850	<b>167 759</b>	3.9	3.1	310.0

Fuente: revisado en el sitio web del Consejo Nacional de Población (CONAPO):  
[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010) [12 de noviembre de 2013]

Por lo tanto, los municipios más poblados de la zona metropolitana de Toluca, dejando fuera a la capital del Estado, son Metepec y Zinacantepec.

Además, al realizar una revisión de las solicitudes de acceso a la información pública que recibieron los municipios que integran la zona metropolitana de Toluca, durante los años 2010, 2011 y 2012 a través del Sistema de acceso a la información mexiquense (SAIMEX), se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 3.4. Solicitudes recibidas por municipio

SOLICITUDES RECIBIDAS							
SUJETO OBLIGADO MUNICIPIO	AÑO						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Almoloya de Juárez	93	81	96	81	46	57	454
Calimaya	41	35	36	33	20	65	230
Chapultepec	29	21	25	16	183	51	325
Lerma	118	83	56	60	57	84	458
<b>Metepec</b>	<b>224</b>	<b>172</b>	<b>111</b>	<b>156</b>	<b>182</b>	<b>176</b>	<b>1021</b>
Mexicaltzingo	37	28	13	15	13	25	131
Ocoyoacac	50	42	21	29	24	27	193
Otzolotepec	24	40	36	37	27	50	214
Rayón	27	18	14	10	16	22	107
San Antonio la Isla	18	25	14	13	18	25	113
San Mateo Atenco	71	37	42	36	33	43	262
Temoaya	25	24	28	35	40	64	216
Toluca	642	598	378	1200	779	451	4048
Xonacatlán	25	36	32	45	38	38	214
<b>Zinacantepec</b>	<b>206</b>	<b>95</b>	<b>67</b>	<b>89</b>	<b>54</b>	<b>55</b>	<b>566</b>

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de infoem.org.mx

En el cuadro anterior se observa que Toluca es el municipio que recibió el mayor número de solicitudes con 4048, le sigue Metepec con 1021 y Zinacantepec con 566. Por lo que, los municipios de la zona metropolitana de Toluca que recibieron mayor número de solicitudes, después de la capital, son: Metepec y Zinacantepec.

### ***3.2 Revisión y análisis documental en materia de transparencia y acceso a la información***

Iniciamos este apartado con la revisión de la filiación política de los gobernantes de los municipios en comento, es decir, el partido político al que pertenecen o por los que llegaron al poder público los presidentes municipales. Del año 2000 al 2013 se han realizado cinco elecciones para elegir Ayuntamientos, tanto Metepec como Zinacantepec han tenido alternancia. En el caso de Metepec, los trienios 2000-2003 y 2003-2006 fueron gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN), la administración 2006-2009 fue presidida por Oscar González quien accedió al poder mediante la candidatura común conformada por el Partido de

la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT), en el año 2009 obtiene el triunfo Ana Lilia Herrera Anzaldo a través de candidatura común encabezada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 2102, con la alianza: Comprometidos por el Estado de México (PRI-PVEM-NA), la C. Carolina Monroy Del Mazo obtuvo el triunfo para la administración 2013-2015.

En lo correspondiente al municipio de Zinacantepec, en el trienio 2000-2003 se erigió un gobierno emanado del PAN, sin embargo, en 2003 obtiene el triunfo Leonardo Bravo Hernández del PRI. Las administraciones 2006-2009 y 2009-2012 son resultado del triunfo electoral del PAN en 2006 y 2009, para el proceso electoral 2012 el triunfo lo obtuvo “Comprometidos por el Estado de México” encabezado por el PRI para la administración 2013-2015. (Anexo1)

### *3.2.1 La transparencia y el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 y 2013-2015.*

En el análisis de documentos oficiales, se revisaron los planes de desarrollo municipal para identificar cómo se utiliza y se hace referencia al concepto de transparencia, además, en la segunda parte del cuadro, se describe la información que se presenta en el tercer informe de gobierno, que engloba los resultados de la administración, respecto a la transparencia municipal, es así que en cada caso podemos observar lo siguiente:



### Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012

**Municipio: Metepec**

**Presidente Municipal: C. Ana Lilia Herrera Anzaldo**

**Partido por el que llegó al cargo: candidatura común (PRI-PVEM-NA-PSD-PFD)**

En el apartado de Gestión pública municipal se establece: “Nos proponemos incorporar metodologías que nos permitan hacer más efectivos los procesos administrativos y los servicios públicos, mejorar la capacidad de gestión, eficientar el gasto corriente, facilitar los mecanismos de acceso a la información, transparencia y de rendición de cuentas”

En el pilar: seguridad integral del programa: Mecanismos permanentes para la participación social se establece como Compromiso: “Fomentaremos la transparencia y la democracia participativa”. Dicho compromiso busca como resultado: contestar al 100 % las solicitudes de información que realicen los ciudadanos al Ayuntamiento.

Dentro de la estrategia por programa, se establece en la estructura programática: Simplificación y modernización de la administración pública, y como unidad ejecutora a la Unidad de transparencia y acceso a la información, la descripción del programa es: Aplicar el marco legal en materia de transparencia y acceso a la información. Como recursos para este programa se menciona que se utilizan recursos propios (anexo 2).

En el apartado de Sistema municipal para la planeación y transparencia de la gestión pública se menciona que se diseñó un “Sistema automatizado de integración de información de logros, avances y resultados, para dar respuesta a las peticiones de información pública, así como para realizar el seguimiento y atención a la población que así lo solicite” (anexo 2).

### Tercer informe de gobierno, Metepec 2012

De acuerdo con el tercer informe de gobierno 2012, en el apartado de Gobierno Electrónico se informa lo siguiente:

“Con la finalidad mejorar la interacción entre la ciudadanía y el gobierno municipal, mantuvimos en actualización permanente la página de internet, ofreciendo información general sobre las atribuciones administrativas y políticas, así como en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública; incrementando la eficacia de la gestión pública, mejorando los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proporcionando a las acciones de gobierno un marco transparente.”

Asimismo, se menciona que la página web municipal “www.metepec.gob.mx, obtuvo por tercer año el Premio Internacional OX en la categoría de Organismos y Gobierno, destacándose como uno de los portales de internet más sobresalientes del país, al ser de fácil acceso a la población, brindar información certera y transparente; permitir la interactividad al contar con servicios de trámite en línea; además de cumplir con características esenciales para la comunicación efectiva y por supuesto con lo que mandata la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.”

En específico, respecto al programa de transparencia se informa lo siguiente:

-El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (Infoem), acreditó el cumplimiento del 100 por ciento de los aspectos evaluados para el buen funcionamiento del portal de internet, que contiene cada una de las fracciones que establece la ley en la materia.

-Con referencia a la atención a solicitudes, durante la administración 2009-2012 “se atendieron en tiempo y forma las 519 solicitudes de información que se hicieron a través del portal de transparencia durante toda la administración municipal, además de que celebramos 81 sesiones del Comité de Información.”

-Se destaca que durante los años 2010, 2011 y 2012, el municipio obtuvo el primer lugar en “evaluación del índice de información municipal de información presupuestal, que consiste en medir a través de los portales de internet el nivel de transparencia existente en las finanzas públicas”, evaluación que realiza el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

<b>Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012</b>
<p><b>Municipio: Zinacantepec</b>  <b>Presidente Municipal: C. José Gustavo Vargas Cruz</b>  <b>Partido por el que llegó al cargo: PAN</b></p>
<p>En el apartado de objetivos generales del plan se establece: “Mejorar la transparencia de las finanzas públicas municipales y de la gestión gubernamental en su conjunto, mediante el fortalecimiento de la atención de solicitudes de información a través del Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM), que repercuta en aumentar los ingresos, en un control del gasto por los ciudadanos.”</p> <p>En el mismo apartado también se establece como objetivo “Mejorar los mecanismos de control y evaluación gubernamental que aseguren el cumplimiento del marco normativo, con un programa de desarrollo institucional que relacione una reglamentación municipal adecuada, un equipamiento suficiente, una capacitación permanente de los servidores públicos y una participación ciudadana, fomentando una cultura de transparencia y de combate a la corrupción en la gestión pública municipal.”</p> <p>Respecto al programa: Fortalecimiento de la hacienda pública municipal, como una estrategia se menciona el “Saneamiento y transparencia de las finanzas públicas municipales”.</p>
<b>Tercer informe de gobierno, Zinacantepec 2012</b>
<p>En el pilar “Seguridad pública y transparencia”, en lo correspondiente a la Unidad de Transparencia y Planeación, se informa: “Esta administración siempre tuvo el compromiso de proporcionar a los ciudadanos la información adecuada sobre los asuntos, montos y las acciones públicas que generan las autoridades municipales, ejerciendo así una verdadera rendición de cuentas”.</p> <p>También se menciona que se creó la página web del municipio, la cual siempre estuvo en operación, al servicio y consulta de la ciudadanía.</p> <p>Por otra parte, la Dirección de Administración informa que “se implementó que todas aquellas compras ó contrataciones mayores a 150 mil pesos, pasarán a través del comité de adquisiciones de bienes y contratación de servicios, generando así una mayor transparencia en el uso de los recursos y un cumplimiento estricto del marco normativo que lo regula, se trabaja en la implementación de la publicación de convocatorias a través de compranet, no habiendo antecedente inmediato de este ejercicio de transparencia”.</p>

Como puede observarse en los cuadros anteriores, se utiliza de forma más específica el concepto de transparencia en el plan de desarrollo de Metepec que en el de Zinacantepec. En el caso de Metepec existe mayor claridad en las acciones a seguir como lo demuestra la existencia del programa de aplicación el marco legal en materia de transparencia y, entre otras cosas, se propuso fomentar la transparencia y facilitar el acceso a la información, cuyos resultados se reflejan con los datos presentados en el tercer informe: premios por transparencia

presupuestal, sitio web con la información mínima que marca la Ley en la materia y se atendieron todas las solicitudes de acceso a la información.

Por otra parte, en el plan de desarrollo se menciona que se busca la transparencia de las finanzas públicas y dar respuesta a las solicitudes ingresadas por medio del SICOSIEM (ahora SAIMEX), y en los resultados presentados en el tercer informe, se anota que la administración tuvo el compromiso de proporcionar a los ciudadanos la información.

Además, en el caso de Metepec se cuenta con un apartado denominado: sistema municipal de información para la planeación y transparencia de la información como estrategia de evaluación municipal. En los dos casos se observa que se pretende cumplir con la Ley de la materia. Es así que la incorporación de esta herramienta de gestión se debe a la ejecución de la Ley de Transparencia.

<b>Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015</b>
<b>Municipio: Metepec</b> <b>Presidente Municipal: C. Carolina Monroy Del Mazo</b> <b>Partido por el que llegó al cargo: Comprometidos por el Estado de México(PRI-PVEM-NA)</b>
<p>En el plan de desarrollo se plantea: “Crear las condiciones para mantener a Metepec entre los primeros municipios del país en competitividad, transparencia e innovación”.</p> <p>En el subtema: Transparencia y rendición de cuentas, se da énfasis en la información que se publica en el portal oficial de internet como forma de rendición de cuentas. “El uso e implementación de la tecnología en los procesos gubernamentales y en la participación ciudadana ha transformado los mecanismos de acceso a la información, por lo que es imprescindible implementar un modelo de gobierno abierto (Open Data), que permita continuar con la promoción de una cultura de transparencia y acceso a la información tendiente a dar a conocer a la población el proceso para solicitar información de su gobierno municipal”.</p> <p>Como objetivos se tienen: garantizar la aplicación del marco legal en materia de transparencia y promover la transparencia hacia el interior y el exterior de la gestión municipal.</p> <p>Para lograr lo anterior, se establecen como estrategias: Promover la transparencia en el Ayuntamiento, mantener actualizada la información pública de oficio prevista por la normatividad aplicable, responsabilizar a cada área de atender en tiempo y forma las</p>

solicitudes de información, y promover la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, a través del acceso a la información en corresponsabilidad con la sociedad, realizando actividades de difusión, formación y capacitación.

Las líneas de acción que se proponen son: Fortalecer la cultura de transparencia mediante la capacitación de los sujetos obligados y la difusión entre la población, establecer acciones de participación ciudadana en el tema de transparencia y rendición de cuentas, capacitar a los servidores públicos del Ayuntamiento en materia de transparencia y acceso a la información, responder con mayor asertividad, reduciendo el tiempo de atención a las solicitudes de información formuladas a las dependencias y organismos del Ayuntamiento.

Se promueve la transparencia presupuestaria; se relaciona con la transparencia y rendición de cuentas del presupuesto: “La transparencia y la rendición de cuentas tienen la finalidad de mostrar a los ciudadanos de dónde provienen los recursos y cuál será su destino”

### **Tercer informe de gobierno, Metepec 2015**

En el tercer informe de gobierno 2015, se resalta que: “aprovechando los avances tecnológicos con que ahora cuenta el Palacio Municipal (...) desde agosto de 2014 las sesiones de Cabildo se video graban y se transmiten en línea en tiempo real, a través de la página del gobierno municipal. Las videograbaciones se entregan al Archivo Histórico Municipal para consultas posteriores.”

Además, se menciona que se implementó un sistema de control y evaluación, mediante el que se realizaron auditorías, revisiones e inspecciones que reforzaron el control interno en las áreas, evitaron la corrupción, aseguraron la transparencia de la gestión municipal

Se destaca el uso de las redes sociales en la gestión pública: “las redes sociales ocupan un espacio privilegiado en la vida moderna y han sido una herramienta de gestión y transparencia que abona a la comunicación e interacción inmediata entre el gobierno y la ciudadanía. En este tenor, se atendieron quejas, denuncias y solicitudes ciudadanas, de las cuales se detonaron acciones de control y evaluación de las diversas dependencias del municipio y se realizaron gestiones para la asesoría y canalización de los ciudadanos a las áreas correspondientes”.

En específico, en el apartado de transparencia, se informa:

-Se atendieron en tiempo y forma 139 solicitudes de información, las cuales fueron ingresadas por escrito por medio del SAIMEX, o bien recibidas verbalmente por la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información; asimismo, los ciudadanos consultaron y solicitaron información sobre el ejercicio del gobierno municipal, permitiendo la rendición de cuentas y la consulta de la información pública de oficio. Se coordinaron 12 sesiones del Comité de Información.

-A través del Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), las dependencias municipales actualizan la información relacionada con la legislación municipal, la estructura orgánica, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por

puesto, el sistema de compensación, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos, el presupuesto, los servicios que se ofrecen y todos los aspectos establecidos en la normatividad.

-Durante esta administración la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información capacitó a 62 servidores públicos en materia de protección de datos personales y de transparencia y acceso a la información pública.

-Con el objetivo de resguardar los datos personales, se consolidó la instrumentación y seguimiento de los avisos de privacidad en las unidades administrativas del gobierno municipal, en cumplimiento de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México.

### **Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015**

**Municipio: Zinacantepec**

**Presidente Municipal: C. Olga Hernández Martínez**

**Partido por el que llegó al cargo: Comprometidos por el Estado de México(PRI-PVEM-NA)**

En el plan de desarrollo se anotan los principios que rigen a la administración, los cuales son: Humanismo, Transparencia, Honradez y Eficiencia.

En el apartado de Visión, se menciona: “elevar la credibilidad y la transparencia de las acciones de gobierno, a través de un cuerpo profesional de servidores públicos con vocación de servicio y valor que da resultados”.

Y, entre los valores que se promueven, están la transparencia y rendición de cuentas.

Específicamente, en el apartado transparencia y rendición de cuentas: se hace una descripción de las obligaciones que marca la normatividad en la materia, y que se dará cumplimiento a la misma.

En los objetivos, se enfatiza en la transparencia presupuestaria así como atender en tiempo y forma las solicitudes de acceso a la información pública.

Como estrategias se menciona: ejecutar auditoria y “fomentar la implementación de diversas herramientas con el objeto de mejorar el cumplimiento de las responsabilidades de la administración municipal”.

En referencia a las líneas de acción, se mencionan entre otras: realización de auditorías internas a la administración municipal; publicación mensual de información de las diferentes áreas que integran la administración municipal; atender en tiempo y forma las solicitudes de acceso a la información pública; realizar informe de evaluación de cumplimiento de metas de los programas e identificar resultados; implementar y mejorar los sistemas y servicios de información para poder acceder vía web y; ofrecer información a través del portal de servicio

municipal.

En la matriz de indicadores para resultados, en materia de transparencia se señala como actividad: “Atender con atingencia la información pública solicitada por la información”.

En varios momentos del documento se da énfasis en la transparencia presupuestal, lograda a través del sistema de evaluación programática-presupuestal.

### **Tercer informe de gobierno, Zinacantepec 2015**

En lo concerniente al informe de gobierno, se destaca que “por tercer año consecutivo obtuvimos el Primer Lugar Nacional en el Índice de Información Presupuestal Municipal, otorgado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).”

“Por tercer año consecutivo refrendamos ante la Editorial Internacional OX el Premio Internacional OX en la categoría Organismos y Gobierno, reconociendo el contenido de nuestra página como WEB de calidad.”

En el apartado Transparencia y Acceso a la Información Pública, se informa:

“Hemos atendido nuestra obligación en materia de transparencia, mediante la actualización bimestral de la Información Pública de Oficio, en el Portal Ipomex, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios; durante el presente año se recibieron un total de 53 solicitudes, de las cuales dos fueron para requerir rectificación de datos personales y cuatro para acceder a datos personales.”

Con referencia a las administraciones 2013-2015, es necesario mencionar que en ambos municipios existieron gobiernos emanados de la alianza encabezada por el partido Revolucionario Institucional.

En el caso de Metepec y en relación al plan de desarrollo municipal, se da énfasis en la información que se publica en el portal oficial de internet como forma de rendición de cuentas.

Un punto a destacar es que se retoma el concepto de gobierno abierto para promover la cultura de transparencia, a través del uso de la tecnología en el gobierno y la participación ciudadana.

Se propone garantizar la aplicación del marco legal en materia de transparencia promoviendo la transparencia hacia el interior y el exterior de la gestión municipal.

Si bien, uno de los objetivos es garantizar la aplicación de la normatividad, además, Metepec se ha interesado en buscar acciones que contribuyan a mejorar la transparencia, como responsabilizar a cada área de atender en tiempo y forma las solicitudes de información, establecer acciones de participación ciudadana en el tema de transparencia y rendición de cuentas, capacitar a los servidores públicos del Ayuntamiento en materia de transparencia y acceso a la información, responder con mayor asertividad. Se busca fortalecer la cultura de transparencia.

Respecto al tercer informe de gobierno de Metepec, se resalta la video grabación de las sesiones de cabildo desde 2014, logrando mayor transparencia mediante el uso de la tecnología. También haciendo uso de la tecnología se destaca el uso de las redes sociales en la gestión pública, por medio de las cuales se dio atención a quejas y solicitudes ciudadanas.

Se informó la atención que se dio a las solicitudes de información y las sesiones de comité de información que se realizaron. Se actualizó la información en el Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX). La Unidad de Transparencia y Acceso a la Información capacitó a 62 servidores públicos en materia de protección de datos personales y de transparencia y acceso a la información pública.

En el caso de Zinacantepec, el plan de desarrollo 2013-2015 mencionan los principios que rigen a la administración, los cuales son: Humanismo, Transparencia, Honradez y Eficiencia, y promoviendo, entre los valores, la transparencia y rendición de cuentas.

En el apartado de transparencia y rendición de cuentas: se hace una descripción de las obligaciones que deben cumplir los sujetos obligados conforme a la normatividad en la materia. En los objetivos, se enfatiza en la transparencia presupuestaria así como atender en tiempo y forma las solicitudes de acceso a la información pública.

Como acciones se mencionan: publicación mensual de información de las diferentes áreas que integran la administración municipal; atender en tiempo y forma las solicitudes de acceso a la información pública; implementar y mejorar los sistemas y servicios de información para

poder acceder vía web y; ofrecer información a través del portal de servicio municipal. Es decir, se da énfasis al cumplimiento de la normatividad y a la publicación de información a través del portal web.

Respecto al tercer informe de Zinacantepec, se destaca que se obtuvo por tres años consecutivos el primer lugar nacional en el Índice de Información Presupuestal Municipal, otorgado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO). Además, también se obtuvo por tres años el premio internacional OX en la categoría Organismos y Gobierno, reconociendo el contenido del portal web.

Siguiendo con el cumplimiento a la normatividad, se informa que se mantuvo actualizada la Información Pública de Oficio, en el Portal Ipomex, además de dar respuesta a las solicitudes recibidas.

### 3.2.2 Solicitudes de acceso a la información y verificaciones a sitio web

En otro apartado, con referencia al acceso a la información pública, se revisaron las solicitudes de información y recursos de revisión recibidos por los municipios de Metepec y Zinacantepec durante los años 2010 a 2015, y se obtuvieron los siguientes datos:

Cuadro 3.5. Solicitudes y recursos de revisión por municipio

SOLICITUDES RECIBIDAS							RECURSOS DE REVISIÓN					
SUJETO OBLIGADO MUNICIPIO	AÑO						AÑO					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
METEPEC	224	172	111	156	182	176	3 (1.3%)	10 (5.8%)	9 (8.1)	24 (15.4%)	10 (5.5%)	4 (2.3%)
ZINACANTEPEC	206	95	67	89	54	55	7 (3.4%)	14 (14.7%)	6 (9.0%)	13 (14.6%)	8 (14.8%)	1 (1.8%)

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de infoem.org.mx



Se puede apreciar en los cuadros presentados, que en el periodo de 2010 a 2015, los municipios de Metepec y Zinacantepec presentan diferente número de solicitudes recibidas y recursos de revisión interpuestos, cabe mencionar que estos datos hacen referencia a las solicitudes presentadas mediante el Sistema de acceso a la información mexiquense (SAIMEX).

Es visible también que el número de solicitudes es muy bajo con relación a la población de los municipios en cuestión. Martínez y Heras (2012) preguntaron al funcionario habilitado de Metepec si el número de solicitudes que recibe el municipio no es escaso respecto a la población, la respuesta fue: “[...] existen dos razones que lo explican: que la página del municipio contiene a detalle toda la información del quehacer gubernamental, desde salarios de los funcionarios, hasta indicaciones sobre trámites ante las oficinas municipales, permisos de obra pública o de servicios públicos, además de todo lo relacionado con las leyes vigentes; y derivado de ello la otra razón es que siempre se ha dado respuesta inmediata (en los plazos establecidos por la ley) a las solicitudes”.

El órgano garante del derecho de acceso a la información en el Estado de México tiene la facultad de realizar verificaciones a los sujetos obligados en materia de cumplimiento de la Ley, por tal motivo se solicitó por medio solicitud de acceso a la información las evaluaciones realizadas a los municipios de Metepec y Zinacantepec. Las verificaciones realizadas a los municipios son las siguientes:

Cuadro 3.6. Verificación del INFOEM a sitio web

Verificación del INFOEM a sitio web			
Municipio	Fecha	Titular de la Unidad de Información	Porcentaje de cumplimiento
Zinacantepec	19 de agosto de 2010	Lic. Iván Roberto Hernández Rosas	No especifica porcentaje
	25 de agosto de 2011	C. Arturo Pérez León	23%
	27 de agosto de 2012		42.3%
	19 de febrero de 2013	NO había página	0%
	24 de enero de 2014	C. Carlos González Sandoval.	93.18%
	19 de enero de 2015	C. Carlos González Sandoval.	93.08%
Metepec	4 de mayo de 2011	C. Vicente García Vázquez	100.00%
	3 de agosto de 2011	C. Vicente García Vázquez	100%
	16 de mayo de 2012		34.6%
	17 de octubre de 2013	Lic. Raúl Silva Castillo	91.56%
	05 de diciembre de 2015	Lic. Raúl Silva Castillo	54.88%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por medio de solicitud de acceso a la información pública (SAIMEX)

Como respuesta a la solicitud se obtuvo la verificación que se ha realizado a los sitios web de los municipios de Metepec y Zinacantepec y, a partir de 2013 al sitio web que les proporciona el órgano garante a través del Sistema de Información Pública de Oficio del Estado de México (IPOMEX)<sup>14</sup>. Anterior a los lineamientos, la información pública de oficio se publicaba de forma diversa en cada portal web del municipio; es con la publicación de los lineamientos que se homologa la forma de presentar la información, lo que permite una mayor accesibilidad al usuario y al momento de realizar verificaciones.

<sup>14</sup> El 25 de febrero de 2013 se aprobaron los Lineamientos por los que se establecen las normas que habrán de observar los sujetos obligados en la identificación, publicación y actualización de la información pública de oficio determinada por el capítulo I del título tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Como resultados se observa que Zinacantepec ha sido verificado en seis ocasiones, mientras que Metepec fue verificado en cinco. En la Administración 2009-2012 (PAN) se observa que Zinacantepec obtuvo calificaciones por debajo del promedio, ya en la administración 2013-2015 (PRI) en la primera verificación en 2013 no se contaba con sitio web, sin embargo, durante 2014 y 2015 obtuvo calificaciones por arriba del noventa por ciento.

Metepec en la administración 2009-2012 obtuvo dos calificaciones de cien por ciento y una por debajo de cincuenta. En el periodo 2013-2015 obtuvo un cumplimiento por arriba del noventa por ciento y uno por debajo de cincuenta, ambas administraciones fueron emanadas del PRI.

Hay que aclarar en éste apartado que la revisión se realizó al cumplimiento de la publicación de Información pública de oficio en los sitios web de los sujetos obligados.

Se observa también en el cuadro anterior, que en la administración panista 2009-2012 de Zinacantepec hubo cambio en el titular de la unidad de información, mientras que en la administración 2013-2015 se le dio continuidad al personal, mismo caso que sucede en Metepec; que dio continuidad al titular. Sin embargo, la continuidad sólo se dio en el trienio ya que al cambiar la administración se cambió también al titular de la unidad. En el caso de Metepec, y de acuerdo a la información obtenida, sólo se contaba con una persona; el titular de la Unidad.

Los cambios cada trienio y no contar con un perfil del puesto señalado por la Ley Estatal puede generar que cada inició de administración se tenga que capacitar al titular de la unidad, sino cuenta con la experiencia adecuada. Es así que en febrero de 2013, el pleno del Instituto de Transparencia aprobó las recomendaciones para la designación de la Persona responsable o titular de la unidad de información de los sujetos Obligados, mismos que señalan: contar con conocimientos en la materia: contar con experiencia en la materia; contar con jerarquía dentro de la organización del Sujeto Obligado; contar con recursos suficientes; contar con habilidades de organización y comunicación, así como visión y liderazgo y; contar con capacitación y actualización.

Sin embargo, dichas recomendaciones no mencionan grado académico requerido o mínimo de años de experiencia, aunque se logra un avance al existir unas recomendaciones. En el caso de Metepec, es de destacar el perfil profesional señalado, en el catálogo de puestos, para el titular de la unidad de información.

### 3.2.3 Comparativo en materia de transparencia y acceso a la información

A continuación se presentan dos cuadros resumen comparativo, por administración, de Metepec y Zinacantepec en materia de transparencia,

Cuadro 3.7. Comparativo Metepec y Zinacantepec 2009-2012 en materia de transparencia

Tipo de información	Metepec 2009-2012 Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Zinacantepec 2009-2012 Partido Acción Nacional (PAN)
<b>Convenio con el ITAIPEM para uso de SICOSIEM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 28 de Septiembre de 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 8 de Agosto de 2005</li> </ul>
<b>2009-2012 Unidad encargada de transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Unidad de transparencia y acceso a la información, adscrita a Contraloría.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Unidad de transparencia y planeación, dependiente de Presidencia.</li> </ul>
<b>Recursos jurídicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del gobierno municipal (2004).</li> <li>➤ Reglamento orgánico de la administración pública municipal (2009).</li> <li>➤ Manual de procedimiento de acceso a la información pública mediante formato. (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ No existen Reglamentos.</li> <li>➤ Bando municipal de policía y buen gobierno (2012), incorpora el Título cuarto, capítulo primero “De la transparencia”.</li> <li>➤ No tiene manual de procedimiento de acceso a la información pública.</li> </ul>
<b>Plan de desarrollo municipal 2009-2012</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se propone fomentar la transparencia y la democracia participativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se da énfasis en la transparencia de las finanzas públicas.</li> </ul>
<b>Tercer informe de gobierno (2012)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Actualización permanente del portal de internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se creó la página web del municipio.</li> </ul>
<b>Catálogo de puestos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Perfil profesional del Jefe de la Unidad de transparencia y acceso a la información (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ No existe</li> </ul>
<b>Evaluación de programas OSFEM (transparencia municipal, sitio web) Cumplimiento al art. 12 de la LTAIPeMyM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 2009-suficiente;</li> <li>➤ 2010-crítico;</li> <li>➤ 2011-adeecuado, y;</li> <li>➤ 2012- adeecuado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 2009-adeecuado;</li> <li>➤ 2010-crítico;</li> <li>➤ 2011-adeecuado, y;</li> <li>➤ 2012- crítico.</li> </ul>
<b>Reconocimientos externos (Premios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 2010,2011, 2012 (IMCO) por transparencia presupuestal.</li> <li>➤ 2010,2011, 2012 (Premio Internacional OX), a la página web por ser de fácil acceso, brindar información certera y transparente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ninguno</li> </ul>

Cuadro 3.7. Comparativo Metepec y Zinacantepec 2013-2015 en materia de transparencia

Tipo de información	Metepec 2013-2015 Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Zinacantepec 2013-2015 Partido Revolucionario Institucional (PRI)
<b>2013-2015 Unidad encargada de transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Unidad de transparencia y acceso a la información, adscrita a Contraloría.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Unidad de transparencia y acceso a la información, adscrita a Contraloría.</li> </ul>
<b>Recursos jurídicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reglamento de la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México.</li> <li>➤ Manual de organización de la Contraloría Municipal.</li> <li>➤ Manual de procedimiento de acceso a la información pública mediante formato. (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reglamento de la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México.</li> <li>➤ Manual General de Organización 2013-2015</li> <li>➤ No tiene manual de procedimiento de acceso a la información pública.</li> </ul>
<b>Plan de desarrollo municipal 2013-2015</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fortalecer la cultura de transparencia al interior y al exterior.</li> <li>➤ Capacitación a servidores públicos y responsabilizar a cada área en atención a solicitudes de información.</li> <li>➤ Énfasis en mantener actualizado el portal de internet y uso de tecnología.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Elevar la credibilidad y la transparencia de las acciones de gobierno.</li> <li>➤ Cumplir con la normatividad en materia de transparencia.</li> <li>➤ Ofrecer información a través del portal web.</li> <li>➤ Transparencia presupuestal.</li> </ul>
<b>Tercer informe de gobierno (2015)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Uso de tecnología: video grabación de sesiones de cabildo, uso de redes sociales para atender quejas, denuncias, etc., actualización de la información en sistema IPOMEX.</li> <li>➤ Capacitación a servidores públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Énfasis en los premios obtenidos.</li> <li>➤ Actualización de la información pública de oficio en portal web.</li> <li>➤ Atención a las solicitudes de acceso a la información pública.</li> </ul>
<b>Catálogo de puestos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Perfil profesional del Jefe de la Unidad de transparencia y acceso a la información (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ No existe</li> </ul>
<b>Evaluación de programas OSFEM (transparencia municipal, sitio web). Cumplimiento al art. 12 de la LTAIPEMyM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 2013- adecuado;</li> <li>➤ 2014- adecuado, y;</li> <li>➤ 2015- adecuado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 2013- adecuado;</li> <li>➤ 2014- adecuado;</li> <li>➤ 2015- adecuado.</li> </ul>
<b>Reconocimientos externos (Premios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 2013, 2014, 2015 y 2016 (IMCO) por transparencia presupuestal.</li> <li>➤ 2013, 2014, y 2015 (Premio Internacional OX), a la página web por ser de fácil acceso, su contenido y difusión de aspectos relevantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 2013, 2014, 2015 y 2016 (IMCO) por transparencia presupuestal.</li> <li>➤ 2013, 2014, (Premio Internacional OX), a la página web por ser de fácil acceso, su contenido y difusión de aspectos relevantes.</li> </ul>

Como se puede observar en los cuadros comparativos, la operacionalización de la transparencia en los municipios de Metepec y Zinacantepec se ha basado en cumplir con los mínimos establecidos en la normatividad de la materia, principalmente al cumplimiento de la publicación de la información pública de oficio en sitio web.

Durante la administración 2013-2015, ambos municipios obtuvieron el reconocimiento por el IMCO al primer lugar en materia de transparencia presupuestal, que se lleva a cabo a través de la revisión de información publicada en página web. También los dos municipios obtuvieron el premio internacional OX, por contar con página web por ser de fácil acceso, su contenido y difusión de aspectos relevantes.

En el discurso, como se aprecia en los planes de desarrollo, sí se le da relevancia a fomentar la cultura de transparencia y acceso a la información, mencionando los beneficios que ello conlleva, sin embargo, sólo Metepec es municipio que abona más en la forma en cómo lograr ese objetivo; a través de capacitaciones a los servidores públicos, se cuenta con un Manual de procedimiento de acceso a la información pública mediante formato, y con un catálogo de puestos en el que se incluye el perfil profesional del titular de la Unidad de Información.

El uso de la tecnología en el caso de Metepec ha cobrado relevancia, ya que se logró contar con la video-grabación de sesiones de cabildo, uso de redes sociales para atender quejas, denuncias, etc., actualización de la información en sistema IPOMEX, en busca de generar un gobierno abierto; concepto que se retoma en el plan de desarrollo.

Un aspecto a destacar es que la Unidad de Información se crea como estructura dependiente de la Contraloría interna en el caso de Metepec, y en Zinacantepec inició como área dependiente de Presidencia municipal para continuar, en la administración 2013-2015, como unidad dependiente de contraloría, aunado a lo revisado en los documentos, se observa que se retoma a la transparencia y el acceso a la información como medio que fortalece la rendición de cuentas.

Con base en la información documental y datos revisados, así como en lo que se observa en los cuadros comparativos, en la administración 2009-2012 son más notorias las diferencias en los resultados de la operacionalización de la transparencia y el acceso a la información, recordando que en éstos años Metepec fue administrado por un gobierno emanado del PRI y en el caso de Zinacantepec, fue gobernado por Acción Nacional.

Para el trienio 2013-2015, en el que ambas administraciones fueron administradas por gobiernos emanados del PRI, se observan más similitudes. Zinacantepec fue el municipio en el que se observaron más cambios; en el caso de la estructura, la Unidad de Información pasó de depender de presidencia a depender de la contraloría; en el plan de desarrollo se le da más énfasis al concepto de transparencia; se participa en las evaluaciones de IMCO y se obtiene el primer lugar en los tres años; se participa en el premio internacional OX y se obtiene el reconocimiento durante los tres años; los resultados de la evaluación a sitios web realizada por el órgano garante, pasaron de calificaciones por debajo del cincuenta por ciento a estar por encima del noventa por ciento. Las acciones descritas son actividades que ya venía realizando el municipio de Metepec.

Por lo anterior, podemos explicar este fenómeno por medio del isomorfismo. Los municipios son obligados por la Ley para crear una Unidad de información, un comité de información, publicar información mínima a través de sitio web; con lo cual observamos el tipo de *isomorfismo coercitivo*, por lo tanto, en estos aspectos, los municipios presentaran resultados similares.

Dimaggio y Powell mencionan que cuando el ambiente crea incertidumbre, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones, dicho proceso se puede dar por medio de la rotación de servidores públicos o a través de contratar a las mismas empresas de consultoría. Esta explicación corresponde a los *procesos miméticos*, que nos permite explicar que Zinacatepec ha realizado un proceso mimético en relación a Metepec; entre las ventajas de este proceso se encuentra la reducción de costos y reducción de incertidumbre.

## CONCLUSIONES

Tener un marco normativo fuerte no significa una transparencia fuerte, empero, puede existir una normatividad débil pero que puede ser compensada con una operacionalización fuerte. Aunque existe un mismo marco normativo, los resultados de la operacionalización del mismo, resulta diferente, más marcada en el trienio 2009-2012, en los municipios; es necesario avanzar en la identificación de los factores intervinientes en una mayor o menor efectividad en las políticas de transparencia a nivel local con el objetivo de subsanar esas deficiencias.

Una eficiente operacionalización de la política de transparencia y acceso a la información pública contribuye a mejorar la rendición de cuentas gubernamental, al ser un elemento de esta última. Además, la transparencia contribuye a lograr una mayor participación ciudadana y colaboración con el gobierno, es decir, estamos hablando de que también forma parte del proceso de gobierno abierto.

Hacer visible el quehacer público puede contribuir a los gobiernos a mejorar, se vuelven más responsables en la toma de decisiones al ser observados por la población.

Sin embargo, implementar políticas de transparencia y/o operacionalizar las leyes de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito municipal se ve afectado por las capacidades institucionales en este nivel de gobierno. Para llevar a cabo la política de transparencia se necesitan elementos técnicos, capacitación en el personal y decisión política de abrir la información.

Son los gobiernos municipales quienes necesitan “mostrar voluntad política y emprender acciones para transparentar y permitir el acceso de la ciudadanía a la información sobre su gestión” (Palacios, 2012: 50), teniendo entre los incentivos la legitimación del propio gobierno.



Después de observar cómo ha sido la implementación de la transparencia en las organizaciones, se destacan como factores intervinientes de la transparencia en el ámbito municipal, los siguientes:

- a) Recursos normativos
- b) Recursos financieros
- c) Recursos organizacionales
- d) Recursos tecnológicos

Se considera, que estos recursos son los que ayudaran a comprender los límites y alcances de la operacionalización de la transparencia en las diferentes entidades y en específico, en los municipios. Se puede comprender con ello como mientras algunas organizaciones sólo han respondido cumpliendo con las exigencias mínimas que les imponen la ley, otras tienen importantes avances.

Es decir, si bien existen requerimientos mínimos de la Ley, cada municipio tiene características propias respecto a los recursos normativos internos, los recursos financieros, los tecnológicos y, muy importante -como se ha podido apreciar en los estudios revisados- los recursos organizacionales.

Quedan retos pendientes, como el no contar con un perfil definido para el titular de la unidad de información en la ley de la materia (sólo se establece que cuente con experiencia en la materia), y el cambio de los mismos que ocurre en cada gobierno al no existir un sistema de servicio civil de carrera en el ámbito local, sin embargo, se observan avances en algunos municipios como el caso de Metepec.

Se necesita generar las condiciones necesarias para la implementación de políticas de transparencia y acceso a la información que contribuirán a mejorar la rendición de cuentas y gobierno abierto, en busca mejorar la gobernanza y la co-creación valor público.

En la presente investigación se ha encontrado que durante el periodo estudiado, en el municipio de Zinacantepec ha existido alternancia en el gobierno; en 2009 emanado por el Partido Acción Nacional y en 2013 surge del Partido Revolucionario Institucional. Además, se tiene una misma base legal, sin embargo, la implementación de la normatividad ha sido diversa en los municipios en estudio; más notoria durante el primer trienio ya que en el segundo se encuentran algunas similitudes, cuando las dos administraciones estaban gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional.

Las similitudes encontradas en el trienio 2013-2015 se pueden explicar a través del *isomorfismo coercitivo*, principalmente por el cumplimiento a la ley de la materia así como por medio de los *procesos miméticos*; y de acuerdo con estos conceptos, a largo plazo se espera que las organizaciones se hagan más homogéneas.

Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015, en la cual se establecen los mínimos que deberán cumplir los sujetos obligados a nivel nacional, se puede esperar que las organizaciones presenten un mayor grado de homogeneización.

Los sujetos obligados, de acuerdo a la nueva ley deben cumplir con la publicación de las obligaciones de transparencia, comunes y específicas –con base en lo que se llamó: Información pública de Oficio- sin embargo, a julio de 2017 no han cumplido con lo establecido, para lo cual se ha otorgado una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2017<sup>15</sup>. Es decir, a poco más de dos años de que entró en vigor la ley, se observa que a pesar de que en el discurso se alude a la ejecución de gobiernos transparentes, en la práctica los Sujetos Obligados siguen ignorando la Ley en la materia.

---

<sup>15</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/05/5/dan-prorroga-sujetos-para-transparentar-su-informacion>. [5 de mayo de 2017]

## BIBLIOGRAFÍA

Ander-Egg, Ezequiel (1995), *Técnicas de investigación social*, Argentina, 24ª edición, Lumen.

Arellano Gault, David y Lepore, Walter (2009) “Reformas de transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México”, En revista Foro Internacional, Abril-Junio, Vol. XLIX número 2. México, D.F.

Arellano Gault, David (2004), “Nueva gestión pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa”. En: Arellano Gault, David [coord.] *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Baena Olabe, Paloma; Cruz Vieyra, Juan (2011), *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

C.L.A.D. (1999), “Una nueva gestión pública para América Latina” en Revista Reforma y Democracia, núm. 13, Febrero, Caracas. [www.clad.org](http://www.clad.org)

Collier, David (1999), “El método comparativo: dos décadas de cambios”. En: Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo [comps.] *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, España. Alianza Editorial.

Corbetta, Piergiorgio (2007), *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid. España, Mc Graw Hill.

Del Solar, Felipe (2008), “Transparencia, corrupción y acceso a información pública en Chile”. En: Solimano, Andrés *et. al.* [Coord.] *Las termitas del Estado, ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económica.

Dimaggio, Paul J, y Powel, Walter W. (2001), “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”. En: Dimaggio, Paul J, y W. Powel, Walter [compiladores] *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, D.F., primera reimpresión. Fondo de Cultura Económica.

Fox, Jonathan (2008), “Transparencia y rendición de cuentas”. En: Ackerman, John M. [coord.] *Más allá del acceso a la información*. México, Siglo XXI editores.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008), *Para entender. La transparencia*. México, D.F. Nostra Ediciones.

Kerlinger, Fred N., B. Lee Howard (2002), *Investigación del Comportamiento. Métodos de investigación en ciencias sociales*. México, McGraw-Hill.

King, Gary, et al. (2005), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, Alianza Editorial.

Lazos Garza, Flavio (2007), “Transparencia municipal: diversa y cambiante. Ideas para avanzar”. En: Fox, Jonathan, et. al. [coords.] *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívica*. México, D. F. Fundar A.C. - Wodrow Wilson International center for scholars.

Lynn, Laurence E. (2004), “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”. En: Pardo, María del Carmen [comp.] *De la administración pública a la gobernanza*. México, D.F., El Colegio de México.

Martínez Díaz, María Esther y Heras Gómez, Leticia (2011), “*Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio*” en *Ciencia Ergo Sum*, vol. 18, núm. 3

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". En: *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. Enero-Abril, pp. 183-208

Meijer, Albert (2012), “Understanding the Complex Dynamics of Transparency”, Paper for the Transatlantic Conference on Transparency Research, Utrecht, Netherlands Pdf

Merino, Mauricio (2013), “Reconstruir a los municipios” en *El universal* [en línea] 17 de abril de 2013, Opinión, disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/04/64067.php> [revisado el 17 de abril de 2013]

Merino, Mauricio (2008), “La transparencia como política pública”. En: Ackerman, John M. [coord.] *Más allá del acceso a la información*. México, Siglo XXI editores.

Merino, Mauricio (2006), “Muchas políticas y un solo derecho”. En: López Ayllón, Sergio [coord.] *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*. México D.F. IFAI-UNAM.

Molina, Ezequiel y Cruz Vieyra, Juan (2012), “La transparencia como herramienta de política pública”. En: Dassen Nicolás y Cruz Vieyra, Juan [ed.] *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Moriconi Bezerra, Marcelo (2011), *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*. México D.F., UAM-Xochimilco CLACSO.

Naser, Alejandra y Concha, Gastón (2014), *Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. CEPAL-Serie Gestión Pública no. 79.

Osborne, David y Gaebler Ted (1994), *Reinventando el gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona, España. Paidós Ibérica.

Palacios, Jana, et. al. (2012) “Los gobiernos municipales bajo la lupa”, En revista: Este país número 253, Mayo 2012.

Peschard, Jaqueline (2005), “*Transparencia y partidos políticos*” en Cuadernos de Transparencia, Núm 5, IFAI, México, D.F.

Peschard, Jaqueline (2012), “Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011”. En: Hoffmann, Andrés et. al. [coord.] *Las promesas del gobierno abierto*. México, Itaip-Infodf.

Piotrowski, Suzanne J. (2011) “La Operacionalización de la transparencia municipal: funciones administrativas básicas y factores intervinientes”, En revista Transparencia y Privacidad, segundo semestre, número 1. Pdf

Ramírez Alujas, Álvaro V. y Dassen Nicolás (2012), “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”. En: Dassen Nicolás y Cruz Vieyra, Juan [ed.] *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Pardo, María del Carmen [comp.] (2004), *De la administración pública a la gobernanza*. México, D.F., El Colegio de México.

Salkind, Neil J. (1999), *Métodos de investigación*. México, D.F. Prentice Hall.

Sandoval Almazán, Rodrigo (2013), *La larga marcha del gobierno abierto. Teoría, medición y futuro*. México, D.F. Instituto Nacional de Administración Pública.

Sartori, Giovanni (1999), “Comparación y método comparativo”. En: Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo [comps.] *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, España. Alianza Editorial.

Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (1999), *Clásicos de la Administración Pública*. Estudio Introductorio de Mario Martínez Silva, México, FCE.

Schedler, Andreas (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?” en Cuadernos de Transparencia, Núm. 3, IFAI, México, D.F.

Trinidad Zaldivar, Ángel (2006), *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México, D.F., Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados LIX Legislatura.

Valles Martínez, Miguel S. (1999), *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España, Síntesis.

Vergara, Rodolfo (2005), “*La Transparencia como problema*” en Cuadernos de Transparencia, Núm. 5, IFAI, México, D.F.

Villoria Mendieta, Manuel (2012), “Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011”. En: Hoffmann, Andrés et. al. [coord.] *Las promesas del gobierno abierto*. México, Itaip-Infodf.

### **Leyes/documentos gubernamentales**

Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México del 30 de abril de 2004.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, revisada el 4 de diciembre de 2013.

Lineamientos por los que se establecen las normas que habrán de observar los sujetos obligados en la identificación, publicación y actualización de la información pública de oficio determinada por el capítulo I del título tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Aprobados el 23 de febrero de 2013.

Recomendaciones para la designación de la Persona responsable o titular de la unidad de información de los sujetos Obligados. Publicadas el 23 de marzo de 2013 en Gaceta del Gobierno.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (2001), *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México, documento en pdf.

Plan de Desarrollo Municipal de Metepec 2009-2012:  
[11 de abril de 2013]

Plan de Desarrollo Municipal de Zinacantepec 2009-2012:  
[11 de abril de 2013]

Tercer informe de gobierno, Metepec 2012.  
[11 de abril de 2014]

Tercer informe de gobierno, Zinacantepec 2012.  
[11 de abril de 2014]

Plan de Desarrollo Municipal de Metepec 2013-2015:  
[20 de mayo de 2017]

Plan de Desarrollo Municipal de Zinacantepec 2013-2015:  
[20 de mayo de 2017]

Tercer informe de gobierno, Metepec 2015.  
[20 de mayo de 2017]

Tercer informe de gobierno, Zinacantepec 2015.  
[20 de mayo de 2017]

### **Sitios de Internet**

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2012), *estudio comparativo de leyes de transparencia y acceso a la información pública*. <http://inicio.ifai.org.mx/EstudioComparativo/EstudioComparativoLeyes23mayo2012.pdf> [12 de mayo de 2014]

Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México:  
<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/> [11 de abril de 2013]

Gobierno del Estado de México:  
<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/index.htm> [19 de marzo de 2013]

Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, INEGI.  
Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/consulta.aspx?p=gob&c=14](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=gob&c=14)

Quinta encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2012 realizada por la Dirección general de cultura democrática y fomento cívico de la Secretaría de Gobernación:  
<http://encup.gob.mx/> [11 de abril de 2013]

Sistema nacional de información municipal en <http://www.snim.rami.gob.mx/> [11 de abril de 2013]

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM)  
<http://www.infoem.org.mx> [24 de julio de 2017]

Instituto Electoral del Estado de México:  
[www.ieem.org.mx](http://www.ieem.org.mx) [24 de julio de 2017]

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.  
<http://imco.org.mx/indices/#/> [25 de julio de 2017]

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México:  
[http://www.osfem.gob.mx/03\\_Transparencia/CtaPub/IR\\_CtaPub15.html](http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/IR_CtaPub15.html) [25 de julio de 2017]

Editorial Ox:  
[http://www.editorialox.com/premios\\_ox.htm](http://www.editorialox.com/premios_ox.htm) [26 de julio de 2017]

Sistema IPOMEX:  
<http://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/zinacantepec.web> [27 de julio de 2017]

<http://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/metepec.web>[27 de julio de 2017]

### ANEXO 1 Partidos políticos por trienio en los municipios

Municipio	Año				
	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2013-2015
<b>Metepec</b>	PAN C. Marcos Álvarez Malo Bustamante	PAN C. Salvador Joaquín Robles Uribe	Candidatura común (PRD-PT) C. Oscar González Yañez	Candidatura común (PRI- PVEM-NA-PSD- PFD) C. Ana Lilia Herrera Anzaldo	Comprometidos por el Estado de México(PRI- PVEM-NA) C. Carolina Monroy Del Mazo
<b>Zinacantepec</b>	PAN C. David Vilchis Álvarez	PRI-PVEM C. Leonardo Bravo Hernández	PAN C. Raúl Espinosa Velázquez	PAN C. José Gustavo Vargas Cruz	Comprometidos por el Estado de México(PRI- PVEM-NA) C. Olga Hernández Martínez

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de [ieem.org.mx](http://ieem.org.mx) y la enciclopedia de los municipios y delegaciones de México



## ANEXO 2

### Estrategia por programa

ÁREA EJECUTORA	PILAR O CIMIENTO	ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA	NO. PG					
Contraloría Municipal. Unidad de Transparencia y Acceso a la información.	Seguridad Integral.	09, 01, 04. Simplificación y modernización de la administración pública.	COMU 079					
DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	Aplicar el marco legal en materia de Transparencia y Acceso a la Información.							
OBJETIVO DEL PROGRAMA	Garantizar la aplicación del marco legal en materia de Transparencia, así como, atender las demandas de información de la ciudadanía, verificar la publicación oportuna de la información de oficio, a fin de transparentar el ejercicio del servicio público en el Municipio.							
<b>ESTRATEGIAS</b>								
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vigilar el cumplimiento de la obligación sobre la publicación de la información prevista por la Ley, esté debidamente actualizada y disponible en medio impreso o electrónico con la finalidad de transparentar la gestión Pública Municipal.</li> <li>2. Contestar al 100% las solicitudes de información que realicen los ciudadanos al Ayuntamiento de Metepec, sin dificultar la entrega de la información.</li> <li>3. Vigilar que las respuestas a las solicitudes de información sean atendidas en tiempo y forma por las áreas de la Administración Municipal, con la finalidad de dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.</li> <li>4. Difundir las funciones de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información a través de medios impresos y electrónicos.</li> <li>5. Elaborar convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas a fin de emprender acciones conjuntas en materia de Transparencia.</li> <li>6. Monitorear y evaluar la información disponible en la página de Internet en materia de transparencia para implementar acciones de mejora.</li> <li>7. Contribuir a la mejora del Sistema de Gestión de Calidad y del Sistema de Equidad de Género.</li> </ol>								
NOMBRE DEL INDICADOR		INTERPRETACIÓN DEL INDICADOR						
Índice de Solicitudes entregadas en los tiempos establecidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.		A mayor valor del indicador, mayor transparencia en el Servicio Público.						
FÓRMULA DE CÁLCULO		VARIABLES COMPONENTES DEL INDICADOR						
(NSETFP / NSIP) X 100		NSETFP = Número de Solicitudes Entregadas en Tiempo y Forma en el Periodo.  NSIP = Número de Solicitudes Ingresadas en el Periodo.						
UNIDAD DE MEDIDA	<b>META</b>							
	2009 (actual)		2010		2011		2012 (final)	
	Abs.	Porc.	Abs.	Porc.	Abs.	Porc.	Abs.	Porc.
Solicitudes contestadas en tiempo y forma.		90	-	97	-	100	-	100
ESTRATEGIA CON COMPROMISO FIRMADO	FUENTES DE FINANCIAMIENTO		POBLACIÓN OBJETIVO			OBSERVACIONES		
No aplica.	Recursos propios.		Población municipal y regional.			Sin observaciones.		

Fuente: Plan de desarrollo municipal Metepec 2009-2012

Cuadro 2. Sistema integral de evaluación del desempeño, Metepec.



Fuente: Plan de desarrollo municipal Metepec 2009-2012