



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

**“TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MANEJO DE LOS  
RECURSOS PÚBLICOS EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS,  
ESTADO DE MÉXICO, EN EL PERIODO 2013-2015”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO  
DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

**Susana Yazmín Trujillo Ramírez**

DIRECTORA DE TESIS: Dra. Rina Aguilera Hintelholher

Ciudad de México

Abril, 2016

*Agradecimientos:*

*A mis papás por darme la fortaleza y ejemplo de vida,  
a mi Anita por ser mi hermana y compartir su cariño,  
a Luisito por su amor y apoyo incondicional,  
y a Dios y Carmelita por siempre estar conmigo.*

“Un gobierno eficaz, transparente, responsable y confiable, que actúe bajo el predominio de la ley, es la base de un desarrollo sostenible, no el resultado de éste”.

Kofi Annan

# ÍNDICE

Introducción	7
CAPITULO I. Temas fundamentales para la conducción de la Administración Pública	
1.1 Introducción	12
1.2 Perspectivas evolutivas de la Administración Pública	12
1.3 Transparencia y sus dimensiones	14
1.4 La esencia del Accountability	18
1.5 El Derecho de acceso a la Información: Definición, principios básicos, y protección internacional del derecho	21
1.6 La importancia de la transparencia y de la rendición de cuentas en México	29
1.7 Consideraciones finales	30
CAPITULO II. Recursos públicos del Municipio de Ecatepec de Morelos	
2.1 Introducción	32
2.2 Ingresos y gastos públicos, su estructura desde un análisis deductivo	32
2.3 Panorama en el Municipio	36
2.4 Municipios reprobados en transparencia	39
2.5 Revisión de las normas de acceso a la información pública.	41
2.5.1 Revisión del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015	55
2.6 El esquema fiscal y su impacto para una sana transparencia y rendición de cuentas	64
2.7 Consideraciones finales	69
CAPITULO III. Transparencia, rendición de cuentas y manejo de los recursos públicos en el municipio de Ecatepec de Morelos	
3.1 Introducción	70
3.2 Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	70
3.3 La transparencia en México: Razón y consecuencia	77
3.4 El problema del diseño institucional municipal en México	85
3.5 Consideraciones finales	93

CAPITULO IV. Estudio de Caso

4.1 Introducción 94  
4.2 Diagnóstico del Municipio de Ecatepec de Morelos en Transparencia y rendición de cuentas 95  
4.3 Metodología utilizada 96  
4.4 Realización de encuestas 107  
4.5 Estructuración de la información fiscal 117  
4.6 Consideraciones finales 121

CAPITULO V. El enfoque del valor público. Una opción cercana a la Transparencia y Rendición de cuentas en el Municipio de Ecatepec de Morelos.

5.1 Introducción 122  
5.2 Nociones sobre el enfoque del valor público. 122  
5.3 Ejes del gobierno transparente municipal. 129  
5.4 La trascendencia de las políticas y programas públicos para la generación de valor público municipal. 132  
5.5 Matriz del Marco Lógico 134  
5.6 Matriz FODA 136  
5.7 Medidas relacionadas con el diagnóstico municipal e inserción de valor público 138  
5.8 Consideraciones finales 140

Conclusiones 141  
Bibliohemerografía 146

Anexo 1. Encuesta para las gráficas de resultados 152  
Anexo 2. Entrevista con el titular de la Unidad de Transparencia 2013-2015 154

## ÍNDICE DE CUADROS

### Cuadros

Cuadro 1. Principios rectores del Derecho de acceso a la Información Pública	26
Cuadro 2. Acciones clave para la Transparencia Fiscal	65
Cuadro 3. Comparativo de Leyes en Transparencia y Rendición de cuentas en otros países	71
Cuadro 4. Variables y Criterios a evaluar del Municipio Ecatepec de Morelos	98
Cuadro 5. Solicitudes de información registradas por año	102
Cuadro 6. Relación de solicitudes en portal de transparencia Ecatepec – Sistema de Acceso a la Información Mexiquense	102
Cuadro 7. Municipios con nivel bajo de Transparencia en el ITDF-M 2015	120
Cuadro 8. Matriz de Marco Lógico de la Política de inserción del Valor Público en Ecatepec de Morelos	135
Cuadro 9. Matriz FODA	137
Cuadro 10. Medidas con relación al diagnóstico municipal y a la inserción de valor público	138

### Esquemas

Esquema 1 Normatividad aplicable en Transparencia y Rendición de cuentas para Ecatepec	42
Esquema 2 Artículo 6º Constitucional	43
Esquema 3 Desglose de la normatividad del Esquema 1	52

### Gráficas

Gráficas de resultados de diagnóstico	108
Gráfica de resultados del índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal de los municipios	119

### Ilustraciones

Ilustración 1. La dinámica del valor público, produciendo y entregando valor público	124
Ilustración 2. Supuestos de Moore para la generación de valor público	126
Ilustración 3. Estrategia organizativa en la Administración Pública inspirada en el Valor Público	127
Ilustración 4. Ejes del Gobierno Transparente Municipal	130

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad sabemos que el gobierno existe como la suma de voluntades de cada individuo o ciudadano, las cuales son entregadas para el fin de vivir en armonía y en orden. Sin embargo, como lo menciona Mauricio Merino (2005): “No basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente, se cumplan”.<sup>1</sup> Es decir, el gobierno tiene la finalidad de asegurarlo, y en su quehacer gubernamental puede encontrar muchos obstáculos para lograrlo, pero tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a la información pública a los ciudadanos sobre el manejo de los recursos públicos, así como de saber qué líneas de acción está siguiendo para asegurar el bienestar social.

De ahí que Max Weber resalte la importancia de la vocación del servicio en la esfera pública de la sociedad, pues la voluntad no debe ser vista como un esfuerzo por respetar el orden social, sino como una entrega a través de la vocación del servicio.<sup>2</sup> Es decir, que los políticos y administradores públicos, se deben a la suma de voluntades de los individuos; motivo por el cual deben satisfacer sus necesidades, responder sus demandas y desempeñarse con apego a la ley, no bajo sus propios intereses.

Ahora bien, es importante no perder de vista que estas premisas de teoría política forman parte inicial del desempeño y manejo de la administración pública, puesto que dichas ideas van de lo particular a lo general. En otras palabras, es de vital trascendencia esta teoría para el actuar gubernamental, en todos los ámbitos, desde la arena Municipal, Estatal y en lo Federal.

Y respecto a ello, hoy en día, la figura del municipio se encuentra anquilosada, al menos en el Estado mexicano, pues pese a las continuas actualizaciones, éste persiste ante ciertos cambios institucionales. Como lo menciona César Rodríguez (2008): “Las reformas constitucionales emprendidas

---

<sup>1</sup> Merino, M (2005). *“El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso*

<sup>2</sup> Max Weber (2005). “El político y el científico”. Madrid: Ed. Alianza: Pp. 240.

en 1983 y en 1999 otorgaron al municipio nuevas facultades, pero no avanzaron en la creación de un diseño institucional que otorgara incentivos y estableciera reglas para que este órgano constitucional asumiera sus nuevas responsabilidades”.<sup>3</sup>

Tal es el caso del gobierno municipal de Ecatepec de Morelos, un Municipio del Estado de México que enfrenta un descontento social, pues además de no poder proporcionar seguridad a sus ciudadanos, presenta un ejercicio de recursos públicos con deficiencias en transparencia desde tiempo atrás; por ejemplo: la manera en que exterioriza su presupuesto público de forma vaga y genérica, sin un desglose, o la forma en que ejerce una planeación improvisada, y una débil comunicación y rendición de cuentas ante los ecatepequenses.<sup>4</sup>

Cabe señalar que geográficamente, es relevante el estudio del Municipio de Ecatepec de Morelos, puesto que es el Municipio más grande y poblado de América Latina: 1,656,107 habitantes según el Instituto Nacional para la Estadística y Geografía INEGI.<sup>5</sup> Pero además se encuentra entre los municipios con mayor número de pobreza a nivel nacional (723,559) de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).<sup>6</sup> También, a Ecatepec lo han catalogado como Municipio reprobado en transparencia municipal en los tres años consecutivos que engloba nuestra investigación, desde el año 2013.<sup>7</sup> Y recientemente según el Índice de

---

<sup>3</sup> Rodríguez, Cesar (2008). “La alternancia municipal en México”. Centro de estudios sociales y de opinión pública, documento de trabajo Núm. 52: página 3. Consultado 4 de Mayo del 2015.

<sup>4</sup> AC noticias (2013). “Ciudadanos confían cada vez menos en políticos” recuperado el 20 de Febrero de 2016 de <http://www.radiocolibri.com.mx/?q=Noticia/ciudadanos-confian-cada-vez-menos-en-los-politicos-diputado-tolentino-340>

<sup>5</sup> INEGI (último censo 2010). “México en cifras, Ecatepec de Morelos”. Consultado 4 de Mayo del 2015 de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=15>

<sup>6</sup> CONEVAL (último censo 2010). “Pobreza a nivel Municipio”. Consultado 4 de Mayo del 2015 de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>.

<sup>7</sup> Aregional (2013). “Resultados ITDIF-M 2013:68% de los municipios evaluados reprobados en transparencia fiscal”. Recuperado de <http://www.guiaeduca.com.mx/documentos/transparencia/AREGIONAL-Indice-de-Transparencia-Municipal-2013.pdf>

Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios en el 2014 y 2015 a nivel nacional.<sup>8</sup>

Aunado a lo anterior, también es imprescindible estudiar la transparencia y el manejo de los recursos públicos en este municipio debido a que la introducción del término “transparencia” en el país sucede en el año 2000, y la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental acontece en el año 2002. Motivo por el cual se toma al análisis de la transparencia, partiendo de su aplicación, ejecución y evolución dentro de la administración pública, focalizado a la primer esfera cercana al ciudadano en México: el municipio.

Debido a ello, la presente investigación tiene como objetivo demostrar que la rendición de cuentas, sobre el manejo de los recursos públicos, es deficiente al transparentar dicha información ante la población ecatepequense y ante la misma Administración Pública Municipal.

Todo con el fin de revisar los mecanismos con que se divulga el ejercicio de la cuenta pública en el municipio de Ecatepec de Morelos. Y posteriormente veremos, a grandes rasgos que, hace falta actualizar e innovar, modernizar la administración pública local para atender los nuevos y viejos problemas para poder cumplir con sus fines acompañados de la práctica continua de transparencia y rendición de cuentas, pues como lo señala Cabrero (2008) en su ensayo “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, entre los problemas de la administración local destacan: la fragilidad del marco normativo, la persistencias de sistemas administrativos obsoletos, una precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, la ausencia de sistemas de planeación municipal y, la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Aregional (2015). “Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios” <http://www.aregional.com/doc/pdf/itdifm15.pdf> y Aregional (2014). “Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios” <http://www.aregional.com/doc/pdf/itifm14.pdf>

<sup>9</sup> Cabrero, Enrique. (2000). “Hacia la construcción de una agenda para la reforma

Es por ello que en la presente investigación se utilizó el método comparativo, para saber las implicaciones y medidas que se establecen en las leyes de transparencia y rendición de cuentas de otros países para tener otra perspectiva al contexto nacional y analizar avances y retrocesos. Por tal motivo se manejó, al mismo tiempo el método deductivo, pues se elaboró un análisis desde lo Federal a lo Municipal. Y por último también se empleó el estudio de caso, enfocándonos en el Municipio de Ecatepec de Morelos en el periodo de administración 2013-2015 para delimitar aún más nuestra investigación. Y por último se llevó a cabo el uso del método empírico, puesto que se emplearon entrevistas y gráficas que arrojaron resultados para saber el estado actual que guarda la transparencia y rendición de cuentas en la arena más cercana a la sociedad.

Ahora bien, partiremos desde la siguiente hipótesis: mientras sean deficientes los mecanismos de rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos, menor será la transparencia en el municipio de Ecatepec de Morelos, de 2013 a 2015.

Para argumentar dicha hipótesis, en el capítulo uno se explican temas fundamentales para la conducción de la administración pública, ello de manera teórica y general; partiendo de las diferentes perspectivas de cómo los estudiosos han concebido y modificado sus percepciones sobre la administración pública evolutivamente. Asimismo, se explica la transparencia y sus dimensiones a través de diferentes ópticas intelectuales que la estudian desde su disponibilidad, democracia-control ciudadano, efectividad-utilidad, y regulación del poder hasta su nivel de actividad y legitimidad. También, se presenta un análisis sobre la esencia del accountability como símbolo de responsabilidad y obligación de respuesta gubernamental al ciudadano.<sup>10</sup> Y después se explica la importancia del derecho de acceso a la Información, desde su definición, principios básicos, y protección internacional del derecho. Y finalmente, una reflexión sobre la

---

administrativa municipal". México, CIDE. [http://www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm)

<sup>10</sup> Termino en inglés que alude a la rendición de cuentas, véase subcapítulo 1.3 de la presente investigación.

actualidad y la urgente necesidad de transparencia y de la rendición de cuentas en las instituciones y gobiernos de México

Posteriormente, en el capítulo segundo se presenta de forma general el funcionamiento y generalidades sobre los recursos públicos en el Municipio de Ecatepec de Morelos. Se analizará la estructura de los ingresos y gastos públicos desde un método deductivo. Después se muestra una narrativa sobre el panorama general en el Municipio, así como la aparición de Ecatepec dentro de los Municipios reprobados en transparencia. Además, se presenta un resumen y análisis por ley o normatividad de los artículos trascendentales para la transparencia y rendición de cuentas de nuestro tema de investigación. Y al final se muestra redactado el impacto del esquema fiscal para una sana transparencia y rendición de cuentas.

En el capítulo tercero, se explica más a fondo la práctica y operatividad de la Transparencia, rendición de cuentas y manejo de los recursos públicos en el municipio de Ecatepec de Morelos, partiendo desde los antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a nivel Federal, hasta el análisis de la transparencia en México, su razón y consecuencia. También se encuentra plasmado y detallado el problema del diseño institucional municipal en México y se aterriza en un diagnóstico del Municipio de Ecatepec de Morelos en transparencia y rendición de cuentas, así como del manejo de su deuda pública a través de gráficas y su respectiva interpretación.

Por último, en el capítulo cuarto se plantea el enfoque del valor público como una opción cercana a la Transparencia y Rendición de cuentas en el Municipio de Ecatepec de Morelos, explicándose primero las nociones sobre el enfoque del valor público desde la perspectiva de Moore y otros autores. Así como la explicación del desarrollo de una opción de ejes que rijan a un gobierno transparente municipal. Y finalmente, ideas y propuestas de políticas y programas públicos para la generación de valor público municipal.

## **CAPITULO I. Temas fundamentales para la conducción de la Administración Pública**

### **1.1 Introducción**

El surgimiento del Estado, dio consigo una forma de organización de la vida pública, ambos creados con la finalidad de proteger al hombre y su interacción con otros hombres. Ello visto desde una perspectiva de estudio lusnaturalista, en la cual según Norberto Bobbio: “la legitimidad del poder político depende de estar fundado en el contrato social, la sociedad del consenso por excelencia es el Estado”.<sup>11</sup> Y se legitima el poder político para el Estado, siempre y cuando respete el contrato social, bajo el cual se establece como fin la organización social, la seguridad y desarrollo económico bajo los términos de paz e interés común.

En este sentido, resulta fundamental para el comienzo de nuestra investigación, presentar y analizar las perspectivas evolutivas de la administración pública en general, para posteriormente explorar diferentes puntos de vista académicos sobre la transparencia y la rendición de cuentas, los orígenes y la importancia actual que se le da al derecho de acceso a la información en el orden mundial y nacional, así como los principios rectores que lo sustentan.

### **1.2 Perspectivas evolutivas de la Administración Pública**

Debido a lo anterior, y bajo el objeto de estudio que nos concierne, la Administración Pública se ha vuelto cada vez más significativa. Y para explicar la razones, cabe destacar aquí una de las primeras y clásicas concepciones de la Administración pública, la cual es de Charles Jean Bonin, quien en 1808 científicamente percibe: “La administración pública es la autoridad común que (...) ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como

---

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto (1996). “Estado, Gobierno y Sociedad”. Fondo de cultura económica: página 7

interesantes al orden público”.<sup>12</sup> Es decir, para Bonin la Administración Pública es una ciencia creada para atender la problemática social suscitada por desarrollo y las relaciones sociales que se desenvuelven dentro del Estado.

Contrario a la ciencia que propone Bonin, el colombiano Florentino González, en 1840 publicó los Elementos de Ciencia Administrativa, en donde define a la Administración Pública como: “la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlos”.<sup>13</sup> Florentino discrepa con Bonin al considerar a nuestro objeto de estudio como una acción legal, legítima y de negociación dentro de la cosa pública y social. Finalmente vale la pena añadir una tercera definición de Administración Pública, para adoptar una postura conceptual que dé sustento y cabida a la presente investigación.

Posterior a la noción de Florentino González, 130 años después, Charles Debbasch señala: “La Administración Pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos, cuya buena marcha permite la realización de objetivos definidos por el poder político. Constituye la organización que se otorga todo grupo social evolucionado. Es el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona. La administración, por naturaleza, está subordinada a fines que le son externos. El papel de la administración, sus estructuras y sus métodos dependen de la sociedad en que se encuentra inserta”.<sup>14</sup> Concretizando, desde la perspectiva de Debbasch, la Administración Pública es un instrumento de cohesión y coordinación, y también es el aparato de gestión de lo público que adapta estructuras y métodos a la sociedad en que se encuentra inmersa.

Ahora bien, y retomando las ideas de Bonin, Florentino, y Debbasch, para efectos de la presente investigación, entenderemos por Administración Pública a

---

<sup>12</sup> Bonin, Charles Jean (1808). “Principios de Administración Pública”. en Guerrero, Omar “Teoría Administrativa del Estado”. Cap. 1 página. 7

<sup>13</sup> González, Florentino (1994). “Elementos de Ciencia Administrativa”. ESAP:página 16

<sup>14</sup> Debbasch, Charles. (1975) “Ciencia Administrativa”. Página 25. en Sánchez, José (2001). “La Administración Pública como Ciencia”. Cap. III Pág 111

la ciencia de estudio de los problemas públicos que materializa la actuación legítima del Estado con la finalidad de cohesionar, coordinar, solucionar, y adaptar estructuras y métodos dentro de la sociedad, ya sea a nivel nacional, estatal o municipal.

Para tales efectos hemos tomado como materia de estudio un tema nuevo, pues la transparencia y rendición de cuentas llegan a materializarse legalmente a México en el año 2000 con la aprobación de la ley federal. A grandes rasgos se puede percibir avance o mayor presencia y relevancia en la materia; sin embargo, aún sigue siendo una incógnita en el espacio municipal, esfera de gobierno más cercana al ciudadano.

Como pudimos apreciar, la administración pública ha transitado por diferentes esquemas de ejecución y formas de concepción a través del tiempo. Sin embargo, podemos ver que ello no la exime de su responsabilidad para ejercer los recursos públicos con transparencia y rendición de cuentas; términos que a continuación se desarrollan.

### **1.3 Transparencia y sus dimensiones**

Una vez que revisamos la transición del pensamiento intelectual en torno a la administración pública, primero partiremos del análisis de la Transparencia desde una delimitación etimológica, hasta desglosar un conjunto de definiciones y dimensiones para explicarla desde diferentes facetas. Todo ello desde el ámbito público-gubernamental y del Derecho Constitucional.

Schauer Frederick parte del análisis de la transparencia en cuatro facetas. Inicialmente la transparencia como regulación refiere a cómo se ejerce exactamente ese poder y que varía considerablemente dependiendo del contexto.<sup>15</sup> Y ejemplifica concisamente por medio de la extorsión que la transparencia suele no darse por cuestiones de poder, pues sí el extorsionador tiene información, o conocimiento, sobre la víctima y la manipula para poderla

---

<sup>15</sup> Schauer, F. (2014). *“Transparencia en tres dimensiones”*. Revista de Derecho (Valdivia), XXVII: página 89

mantener bajo silencio. De esta forma el autor demuestra que, como dijera Foucault, "la información es poder".

Ahora bien, el autor desarrolla una explicación de la transparencia como democracia en torno al control público de gobernados con su gobierno. Con ello, Schauer insiste en la utilidad de la Transparencia como una herramienta que poseen los gobernados para facilitar el control público sobre los procesos gubernamentales que ejercen sus gobernantes. Y por último, la Transparencia como eficiencia y Transparencia como epistemología: La primera refiere a la utilidad y eficiencia de tener la información abierta dentro de los mercados para volverlos eficientes. Es decir, que los mercados se vuelven eficientes y operativos gracias a la disponibilidad de información. La segunda, alude a que: "comprendería la afirmación de que la abierta disponibilidad de información facilita la identificación de lo verdadero (y falso) y, consecuentemente, produce más conocimiento y mayor progreso".<sup>16</sup>

En suma, Schauer plantea a la transparencia en cuestiones de disponibilidad, democracia-control ciudadano, efectividad-utilidad, y regulación del poder. Su contribución en este orden de ideas, sin duda es importante para el estudio de la materia. Sin embargo, aterriza sus concepciones al nivel utilitario de la transparencia, es decir, enfoca sus dimensiones a una herramienta cuya efectividad es volátil a las manos de quien posee poder en el servicio público y maneja o dispone de la información o del recurso público de cierta forma. Pero bajo consideración particular, su perspectiva carece de una visión politológica y administrativa intangible pero visible para la gobernabilidad. En este sentido, la transparencia y rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, es decir que permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares.<sup>17</sup> Es decir la visión de la transparencia como una herramienta de observación ciudadana, pero también de legitimidad gubernamental para las manos que dirigen la Administración Pública.

---

<sup>16</sup> Ibidem, páginas 92 y 93.

<sup>17</sup> Emmerich, Gustavo en Compilador Sosa José (2011). "Transparencia, rendición de cuentas, rsponsabilidad gubernamental y participación ciudadana". Página 107.

Partiendo de lo anterior, podemos inferir que la transparencia y rendición de cuentas se asientan no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, en la cual existe responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar: pero también la responsabilidad ciudadana por medio de la participación activa y la vigilancia de la sociedad civil organizada. Es decir, mecanismos institucionales de responsabilidad y control que fortalezcan tanto la participación ciudadana como el gobierno responsable, junto con la transparencia y la oportuna y rendición de cuentas.

Continuando con el análisis, podemos notar que en Schauer la transparencia se da cuando la sociedad, en un régimen democrático, denota el poder de exigir y de utilizar esta herramienta de control y vigilancia. Mientras que Emmerich resalta el papel ciudadano, pero éste como elemento clave dentro de un ciclo legitimatorio de gobierno, en el que el gobierno y la participación ciudadana son corresponsables del Actuar óptimo de la Administración Pública.

Ahora bien, desde otro enfoque encontramos también las concepciones de Alejandro Ferreiro, quien cabe destacar se desempeñó como secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública en Santiago de Chile. Él entiende a la “transparencia como el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado la información relativa al desempeño de las funciones públicas. Además se pueden dar dos modalidades de transparencia: activa y pasiva. La transparencia activa consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión pública, una obligación innata de los órganos del Estado para que publiquen toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. Y la transparencia pasiva denota la obligación del Estado para proporcionar, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que detentan los órganos públicos, salvo razón legalmente establecida y acreditada para justificar la reserva o secreto determinado del tipo de

información”.<sup>18</sup>

En otras palabras, Ferreiro ahonda de manera más minuciosa en el papel de la Administración Pública para fomentar la participación social y legitimar aún más su quehacer gubernamental al señalar que no sólo basta con responder las solicitudes de información, bajo reserva de las excepciones establecidas en ley, sino que también hay que partir de un principio de publicidad para transparentar y rendir cuentas. Asimismo, enlista como elementos contributivos a la transparencia lo siguiente: La transparencia inhibe y sanciona, es un barómetro ético de la propia conducta, es una fuente de control social, es factor clave de la democracia del futuro, no es un obstáculo para la agilidad de procedimientos administrativos.<sup>19</sup>

De forma que, la postura de Ferreiro coincide con las ideas de Raúl Trejo Delabre, pues enfatiza que “los funcionarios públicos están obligados a declarar sus bienes pero además sus proyectos de trabajo y los resultados que obtienen. El ejercicio de los recursos financieros, los criterios para tomar una u otra decisión, los motivos para elegir a un proveedor de servicios o bienes adquiridos por la administración pública son, entre otros, asuntos que la sociedad tiene derecho a conocer que los encargados del gobierno tienen obligación de publicar”.<sup>20</sup> Es decir, lo idóneo es, como gobierno, promover un desempeño en el marco de las dos facetas de la Transparencia, su parte activa y la pasiva también.

Como podemos ver, existen perspectivas diferentes para concebir a la transparencia, incluso algunos autores la clasifican, dimensionan, o la aprecian de acuerdo al papel que el propio gobierno le dé al ciudadano. Sin embargo, es claro que la transparencia debe acompañarse de la rendición de cuentas, pues ambas conforman un binomio de acercamiento entre la sociedad y el desempeño gubernamental; motivo por el cual ahora pasaremos a estudiar la rendición de cuentas.

---

<sup>18</sup> Ferreiro Yazigi, Alejandro (1999). "Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción". Ponencia de novena conferencia anticorrupción: página 3

<sup>19</sup> Ibidem, página 7

<sup>20</sup> Trejo Delabre, Raúl (2013). Comp: “10 años de Transparencia de México: Transparencia, medios, democracia”. México, IFAI: página 24

#### 1.4 La esencia del Accountability.<sup>21</sup>

Una vez que consideramos la base teórica de la transparencia, tenemos que el poder público, al emanar de la suma de voluntades individuales de una sociedad, debe necesariamente rendirle cuentas de su actuación a quienes le otorgaron ese poder. Por ello la rendición de cuentas es parte del binomio inseparable de la transparencia; ambas deben ir juntas para poder legitimar el actuar de las administraciones públicas en cualquier ámbito de acción, ya sea Federal, Estatal, o Municipal.

“*Accountability*”, como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*. Para Andreas Schedler, la noción de “rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*Answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios”.<sup>22</sup>

Es interesante, pues analizando a Schedler, encontramos que la rendición de cuentas no sólo involucra el derecho a recibir información, sino que también es importante la obligación de divulgar todos los datos necesarios; y aún más la implicación del derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder. Esta basándose en la “capacidad de los

---

<sup>21</sup> “En español alude a un concepto amorfo, difícil de definir en términos precisos. Sin embargo, en términos generales, existe cuando el desempeño de las tareas o funciones de una Entidad, están sujetas a la observación y solicitud de información de la sociedad u otra Institución. El concepto implica dos etapas: *answerability* y ejecución. *Answerability* se refiere a la obligación del gobierno, y funcionarios públicos para proporcionar información sobre sus decisiones y acciones. Ejecución sugiere que el público o la institución responsable de la rendición de cuentas puede sancionar la parte infractora. Staphenurst, Rick y O’Brien Mitchell (2005) “*Accountability in Governance*”. World Bank Institute.

<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>

<sup>22</sup> Schedler, Andreas (2004). “¿Qué es la Rendición de Cuentas?”. Instituto Federal de acceso a la Información IFAI: Cuadernos de transparencia No. 3, página 10

ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios”.<sup>23</sup>

Desde otra óptica, el concepto de accountability, para Camargo contiene dos nociones básicas: la primera se refiere a responder por las acciones y decisiones, así como a la obligación de informar sobre ellas y explicarlas; y la segunda, que corresponde a la noción coercitiva, que implica la capacidad de imponer sanciones a las desviaciones de los presupuestos establecidos.<sup>24</sup> Y explica que la contabilidad gubernamental es un instrumento esencial para la ejecución y control de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública, pues permite conectar la gestión interna con la administración de las políticas y su evaluación por terceros mediante la construcción de indicadores sobre el costo de la administración pública.

En este orden de ideas, resulta trascendental la presencia de la voluntad política, pues la redición de la gestión financiera pública y sus resultados fungen como pedestales para una sociedad organizada, ya que implica seguridad y certidumbre tanto para las instituciones públicas, como para los individuos y el bienestar social en general.

Es así como una política de rendición de cuentas, según Flores, debe ser entendida, como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada , practicada y orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma.

25

Ahora bien, desde una perspectiva institucional, cabe resaltar que actualmente, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: “la rendición de

---

<sup>23</sup> Ibidem, página 34

<sup>24</sup> Camargo, Ismael (2015). “Federalismo Fiscal transparencia y rendición de cuentas”. Editorial Flores: página 5

<sup>25</sup> Flores Rodulfa (2015). “El Federalismo Fiscal y la contabilidad gubernamental armonizada: su impacto en la transparencia y rendición de cuentas”. Editorial Flore: página 58.

cuentas consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento, y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública; este mismo organismo indica también que a través de la rendición de cuentas, los ciudadanos pueden estar informados de las acciones del gobierno y la manera de realizarlas”.<sup>26</sup>

Como se puede apreciar, hoy en día constitucionalmente el Presidente de la República, gobernadores, presidentes municipales, entre otros funcionarios públicos y políticos, tienen la obligación de rendir periódicamente información relativa al desempeño de las facultades conferidas, así como de resultados. Sin embargo, es importante mencionar también que, el escrutinio es una característica clave para la participación ciudadana, pues de ahí puede derivar el fincamiento de responsabilidades, o incluso sanciones de carácter penal. Pero aún falta mucho por desarrollar en el tema de sanciones relativas a la falta de transparencia en la rendición de cuentas gubernamentales.

Es entonces, cuando nos enfrentamos con un dilema más controvertido y de mayor impacto, pues las sanciones son un mecanismo para castigar o reconducir la forma de ejercer el uso de la información y recurso público. Pero lo más complicado redunda en torno a la pérdida de confianza social, debido a que mientras que la sociedad no cuente con los mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas, aunado al mejor funcionamiento de los ya existentes, la ciudadanía tendrá aún menor disposición a pagar mayores impuestos y por lo tanto, la capacidad del Estado de responder a las demandas sociales seguirá siendo muy limitada e intrascendental. Además es claro, que el Estado juega en México una postura de rendición de cuentas pasiva, sin divulgar la información y resultados gubernamentales, para poder ser sometidos al escrutinio social, y en su caso, legitimar sus acciones administrativas y políticas.

Por lo anterior, cabe señalar que efectivamente, la sociedad puede pedir información y el gobierno, así como sus servidores públicos, de rendirle cuentas.

---

<sup>26</sup> SHCP (ultima actualización 2012). “Transparencia y Rendición de cuentas”. Obtenido el 4 de abril de 2015 de la página [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Pero no sólo en un derecho innato de la sociedad con el gobierno, sino que también, hoy en día el acceso a la información es un derecho protegido a nivel internacional como a continuación veremos.

### **1.5 El Derecho de acceso a la Información: Definición, principios básicos, y protección internacional del derecho**

El derecho de acceso del ciudadano a la información pública del Estado reside en la exigencia ciudadana de que su derecho a la información y a la comunicación deba responder a una auténtica democratización, en el sentido de que este derecho pueda estar al alcance de todo ciudadano sin distinción de raza, credo, nacionalidad o condición social. Es un derecho esencial, básico y fundamental del ser humano.<sup>27</sup>

Haciendo un recuento de acontecimientos históricos internacionales con referencia a la protección del derecho de acceso a la información, este se ha dado por medio de numerosas instituciones mundiales, puesto que han reconocido la apremiante necesidad de que éste se sustente, fundamente y proteja en las leyes para su continuo respeto y práctica. Dentro de los hechos históricos más antiguos encontramos a la Declaración de derechos del hombre y ciudadano, la cual fue elaborada por la asamblea nacional francesa en 1789, y que cabe resaltar sus artículos 14 y 15, en los que enfatiza: “todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar cuota, la base, la recaudación y la duración. Y que la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Fuenmayor, Alejandro (2004). “El derecho de los Ciudadanos a la Información Pública”. Recuperado el 24 de Febrero del 2016 de [http://portal.unesco.org/es/file\\_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf](http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf). UNESCO: página 20

<sup>28</sup> Asamblea Nacional Francesa (1789) “Declaración de los derechos del hombre y ciudadano”. Recuperado el 16 de febrero de 2016 de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

Años después encontramos a la declaración universal de los derechos humanos, cuya aprobación por las Naciones Unidas se dio en el año de 1948 y aborda en su artículo 19º el derecho de la información, el cual a la letra dice: “ Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.<sup>29</sup>

Posteriormente el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y que establece en su artículo 19 la protección del derecho de acceso a la información. Y muy importante, se dio la creación de la oficina Relatos Especial para la Libertad de Opinión y de Expresión por la Comisión para los derechos humanos de las Naciones Unidas en 1993; ello para definir el contenido de dichos derechos. Puntualizando este Relator para 1995 que uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión es el derecho a buscar información o de tener acceso a la información.

Después surgieron otros acontecimientos internacionales que dieron cabida al Derecho de Acceso a la Información, tales como: la Convención americana de derechos humanos en su artículo 13, la Convención europea de derechos humanos en su artículo 10 y, la Declaración de principios de libertad de expresión en África en su artículo IV. Y para el año 2000, el Consejo europeo del parlamento europeo y la comisión europea, durante la Cumbre europea de Niza, aprobaron la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. En dicho instrumento se consagra el derecho a la libertad de pensamiento e información, y debido a que su formulación tiene como base el texto del artículo 10 del Convenio europeo no se incluye en su formulación el derecho de buscar información<sup>30</sup>

Para el 13 de enero de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas emitieron la Declaración de Nueva León, mediante la cual se

---

<sup>29</sup> “La declaración universal de derechos humanos” (1948). Recuperado el 20 de Febrero de 2016 de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCAnnexessp.pdf>

<sup>30</sup> Access Info Europe (2010). "El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos" Creative Commons: Página 4

comprometieron “a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información”<sup>31</sup>. Y más recientemente, se encuentra el convenio del consejo de Europa sobre el derecho de acceso a la información, el cual surge en 2008 para garantizar la protección mínima establecida con 12 países que por el momento han firmado, todos ellos sustentando en sus leyes nacionales el derecho de Acceso a la Información con los principios anteriormente mencionados.

Ahora bien, desde una perspectiva nacional, Gutiérrez Paulina alude a que el acceso a la información pública es un derecho fundamental en dos sentidos: primero, porque protege el acceso de las personas a información relevante como un bien básico que garantiza su autonomía individual: La información relevante permite a las personas elegir y desarrollar los proyectos de vida que más les convengan; segundo, porque el acceso a la información en posesión de los órganos del Estado es una condición básica para el ejercicio de los derechos políticos y las libertades de expresión, asociación, reunión y opinión, a efecto de participar en la creación de la voluntad colectiva.<sup>32</sup>

Por tanto, podemos darnos cuenta que el derecho de acceso a la información pública no sólo es un derecho humano y fundamental, sino que también implica el reconocimiento de un instrumento legal, en el cual las personas puedan ampararse ante a sus gobernantes, y logren solicitarles información, cuya respuesta sea obligada, sin ningún tipo de discriminación por condición social, nacionalidad, edad, sexo o afiliación política.

Respecto a lo anterior, Access Info Europe, una organización de derechos humanos dedicada a promover y proteger el derecho de acceso a la información en Europa y el mundo, coincide, y publica que, partiendo del recuento de sucesos internacionales anteriormente mencionados, el derecho de acceso a la

---

<sup>31</sup> Cumbre extraordinaria de las Américas (2004). “Declaración de Nuevo León”. Página 11

<sup>32</sup> Gutiérrez, Paulina (2008). El Derecho de acceso a la Información Pública: Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal: página 8.

información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional y como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos. Por ello, en su análisis nos podemos percatar de que es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además de que las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos, por lo que toda la información que generen y poseen pertenece a la ciudadanía.

También puntualiza dos aspectos del derecho al acceso a la información: Transparencia Proactiva y Transparencia Reactiva. La primera, vista como la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas; mientras que la segunda, aludiendo al derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria.<sup>33</sup>

Partiendo de lo anterior, Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, han sostenido, que el derecho de acceso a la información, “es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse de información, a informar y a ser informada”.<sup>34</sup>

De la definición antes citada, se establecen los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

- a) El derecho de atraerse de información, que incluye las facultades de:
  - i) El acceso a los archivos, registros y documentos públicos y,
  - ii) La decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.
- b) El derecho a informar incluye:
  - i) Las libertades de expresión y de imprenta y,
  - ii) El de constitución de empresas y sociedades informativas.

---

<sup>33</sup> Access Info Europe (2010). "El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos". Creative Commons: página 3.

<sup>34</sup> Villanueva, Ernesto y Carpizo, Jorge (1994). "*El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*". Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM: Página 71.

- c) El derecho a ser informado incluye las facultades de:
  - i) Recibir información objetiva y oportuna,
  - ii) La cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y,
  - iii) Con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.<sup>35</sup>

Relativo a los principios del Derecho de acceso a la Información, Martínez Rigoberto parte de que es de total importancia, precisar lo que debemos entender por “Principio rector”.

La palabra “principio”, tiene su origen etimológico en el latín “principium”, que significa comienzo, primera parte. Dicha palabra tiene distintas acepciones de acuerdo al contexto en que es utilizado, de tal forma que ésta puede significar: base, fundamento u origen del ser, entre otras. Por otro lado, cuando nos referimos a rector, “que rige o gobierna”, hacemos énfasis a lo que conduce, dirige, orienta, determina o maneja.<sup>36</sup>

Es decir, consideraremos como principios los más importantes de acuerdo a diferentes autores. Desde la perspectiva de Rigoberto Martínez, el darle los atributos de “principios rectores” al Derecho de acceso a la Información Pública, implica el implantar las bases fundamentos o razón de ser, que rigen, dirigen o determinan, la garantía fundamental que posee toda persona. Tomaremos el punto de vista de Ernesto Villanueva sobre la importancia de solicitar información, informar y ser informado. Y también la visión de Toby Mendel sobre los principios guía en la construcción de cualquier ley de acceso a la información.

Y debido a los anteriores argumentos académicos, utilizaremos en nuestra investigación los siguientes principios rectores: de acceso universal, de máxima publicidad, de gratuidad, de celeridad y de accesibilidad, los cuales se retoman y presentan en la siguiente tabla:

---

<sup>35</sup> Villanueva, Ernesto (1998). *“Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México”*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: páginas 34-36.

<sup>36</sup> Martínez, Rigoberto (2009). *“El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación”*. Instituto de Acceso a la Información del Estado de México: página 41.

**Cuadro 1. Principios rectores del Derecho de acceso a la Información Pública**

Principio Rector	Explicación
1. De Acceso Universal	En torno al derecho fundamental, cualquier persona esta facultada para solicitar información. Ha logrado que prácticamente ningún ordenamiento legal en el mundo en materia de acceso a la información, exija acreditar interés alguno que influya en la esfera jurídica de los solicitantes de información, para el ejercicio de este derecho.
2. De máxima publicidad	Cabe resaltar que para Villanueva, no se refiere aquí a la promoción de bienes o servicios a través de los medios de información, sino al hecho de hacer públicos un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber donde buscar con mayor precisión aquella información que es de su interés. <sup>37</sup> En otras palabras, establece como regla general, que toda información, archivos o documentos, independiente de la modalidad en que ésta exista (sonora, escrita, o visual), que posean los órganos integrantes del Estado encargados del ejercicio del poder, tiene el carácter de información pública, sin que ello implique que su acceso es ilimitado e irrestricto.
3. De Gratuidad	Toby Mendel añade el Principio de Costo, mismo que retoma John Ackerman y, en el cual explica que los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de

<sup>37</sup> Villanueva, E (2003). “Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica”. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Página 59

	<p>exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos.<sup>38</sup> Pero Ernesto Villanueva considera la gratuidad de acceso a la información pública porque “es una de las piedras angulares para asegurar que el mayor número posible de personas pueda ejercer el derecho fundamental de acceso a la información”<sup>39</sup></p> <p>Y por ello, tomaremos a bien considerar como principio rector la “Gratuidad”, pues éste principio surge con la finalidad de que la condición económica de las personas, no constituya un obstáculo para el ejercicio de acceso a la información, o bien y en virtud de la modalidad de acceso a la información solicitada, su costo represente una barrera fácilmente franqueable.</p>
4. De Celeridad	<p>Toby Mendel nombra a este principio como “eficiencia en el acceso a la información”, y alude a que las solicitudes de acceso a la información deben procesarse de manera expedita y justa y debe darse la posibilidad de revisión a respuestas negativas. Por su parte, Rigoberto Martínez llama a este principio “Celeridad”, pues pretende la expedites del ejercicio del derecho de acceso a la información de forma pronta, contraria a las prácticas burocráticas, las cuales han sido asociadas con la ineficiencia, indiferencia y lentitud.</p> <p>Es decir con este principio rector se busca la obtención rápida y pronta de la información requerida por las</p>

<sup>38</sup> Mendel, T (2003). “Freedom of Information: A Comparative Legal Survey” UNESCO. New Delhi, India en Ackerman John y Sandoval Irma (2008). “Leyes de Acceso a la Información en México”. IFAI: Cuadernillo 07. Recuperado el 24 de Febrero de 2016 de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo7.pdf>

<sup>39</sup> Idem, página 56.

	<p>personas, evitando la tardanza y lentitud de tramites gubernamentales.</p>
<p>5. De Accesibilidad</p>	<p>Ernesto Villanueva considera que “El procedimiento es una de las partes medulares de una ley de acceso a la información pública, el cuál está integrado por un conjunto de pasos ordenados que deben observarse para obtener los registros públicos solicitados o saber que hacer si existen diferencias de percepción y de criterio entre la entidad pública y el solicitante por cuanto a la naturaleza publico o no de la información”.<sup>40</sup></p> <p>Y Rigoberto Martínez, retoma la idea central de éste principio, pues explica que se encuentra encaminado al establecimiento de mecanismos, procedimientos y medios de impugnación, claros, sencillos y expeditos, que permitan el poder ejercitar el derecho de acceso a la información. Es decir, exige forzosamente que los ordenamientos legales encargados de velar por la protección de este derecho, prevean procedimientos de fácil acceso a todo aquel interesado a acceder a determinada información, tales como formatos de solicitud de acceso claras y simples, mismas que sean respondidas con prontitud.</p> <p>Asimismo, prevé que los ordenamientos legales contemplen medios ordinarios y extraordinarios de defensa, para la protección de este derecho, e inclusive la creación de entes especializados, encargados de la promoción, difusión y defensa de esta prerrogativa.</p>

Fuente: Elaboración basada en Martínez 2009, Villanueva 2003, Mendel 2003 y Ackerman 2008

En contraste, desde la perspectiva global, la Organización Access Info Europe (2010:6) nos muestra principios básicos del derecho de acceso a la información

<sup>40</sup> Ibidem, página 62

que se han derivado de un estudio comparativo de la legislación y la práctica en más de 80 países del mundo así como de la nueva Convención del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos de 2008 y tenemos que:

1. El derecho a la información es un derecho de toda persona.
2. El derecho de acceso se aplica a todas las entidades públicas.
3. Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito.
4. Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes.
5. Principio de publicidad de la información: el secreto y la denegación de la información son la excepción.
6. Las denegaciones de acceso a la información deben ser limitadas y estar debidamente motivadas.
7. Toda persona tiene el derecho de recurrir las denegaciones de acceso o la no contestación a las solicitudes realizadas.
8. Las entidades públicas, a iniciativa propia, deben poner a disposición del público información sobre sus funciones y gastos sin que sea necesario realizar una solicitud.
9. El derecho de acceso a la información debe estar garantizado por un órgano independiente.

Resumiendo, el derecho de acceso a la información es base fundamental en la relación transparencia y rendición de cuentas dentro del desempeño de un Gobierno, sea Federal, Estatal o Municipal. Y por ende, el servicio de información proporcionado a la sociedad debe ser sencillo, accesible y rápido para su fácil comprensión y observación.

## **1.6 La importancia de la transparencia y de la rendición de cuentas en México**

Como lo vimos ya con anterioridad, la transparencia es de suma relevancia para la vida organizacional, pero sólo recientemente se ha comenzado a hablar del termino, incluso a nivel internacional. Sin embargo, cabe destacar que, como Rodolfo Vergara refiere, en los últimos años nos encontramos con que diversos

organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones. Asimismo, menciona que desde la perspectiva de la gestión pública y el análisis organizacional, la transparencia ha cobrado importancia recientemente porque las reformas administrativas en diversos países, inspiradas en la Nueva Gestión Pública (NGP), la han llevado a convertirse en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles. Aún más, se puede decir que la transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que se viene forjando desde las últimas dos décadas del siglo XX.<sup>41</sup>

La transparencia y la rendición de cuentas son herramientas de las cuales la Administración Pública debe apoyarse para garantizar de manera eficiente, eficaz y controlada el derecho de acceso a la información. Ello desde luego, de manera activa y pasiva; es decir, proporcionar información por medio de una solicitud, informes o a través de la publicidad, lo cual ayudaría mucho al gobierno Mexicano a ser un gobierno abierto que retoma el control y se gana la confianza de sus ciudadanos. Podría ser comenzando por una constante comunicación y divulgación de información, para posteriormente fomentar entre los ciudadanos, funcionarios y políticos, la cultura de la transparencia.

## **1.7 Consideraciones finales**

Finalizando, en el capítulo primero estudiamos las nociones evolutivas de la Administración pública para analizar su relación con el concepto de la transparencia y sus dimensiones, así como su relación con la rendición de cuentas o “Accountability”. Y la fundamentación de los dos conceptos con el Derecho de acceso a la Información, algunos de los principios rectores que lo fundamentan y su relación con la importancia para el orden internacional y para México dentro de su marco normativo. Por ello, resulta trascendental analizar el

---

<sup>41</sup> Vergara, Rodolfo (2009). “Transparencia como problema”. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cuadernos de transparencia 05:Página 28

desglose de términos que engloban los recursos públicos concernientes a la transparencia y rendición de cuentas del orden gubernamental, específicamente al ámbito Municipal como se estudiará en el capítulo segundo.

## **CAPITULO II. Recursos públicos del Municipio de Ecatepec de Morelos**

### **2.1 Introducción**

Retomando las ideas desarrolladas en el primer capítulo, el derecho de acceso a la información, resulta vital para el planteamiento del calculo inicial de ingresos y gastos públicos, comprendidos como elementos que engloban parte de los recursos públicos municipales. En este tenor, se procederá a analizar su manejo, dentro de la transparencia y rendición de cuentas en el marco del Municipio de Ecatepec de Morelos, su contexto actual y la posición en la que se encuentra de acuerdo al índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal de los Municipios; así como su relación con la normatividad Federal, Estatal y Municipal.

### **2.2 Ingresos y gastos públicos, su estructura desde un análisis deductivo**

Como bien sabemos, el estudio de la transparencia y rendición de cuentas se deben gracias al comportamiento y manejo gubernamental de los recursos públicos, específicamente del ingreso público y del gasto público; un binomio fundamental para que su adecuada aplicación alcance los objetivos planteados en la política económica del país, de los Estados y de los Municipios. Ello con la finalidad primera de satisfacer las necesidades de la población, promoviendo la equidad de distribución recursos e impulsando el desarrollo social.

Dicho binomio funciona cuando, una vez realizada la recaudación, el Estado tiene la obligación de elaborar un presupuesto que permita ejercer los recursos públicos. Este inicia con un proyecto de presupuesto, el cual es analizado, debatido y aprobado por la cámara de diputados para obtener finalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, Ana María Cuevas (2012), propone que el gasto público puede analizarse desde tres perspectivas: el administrativo u orgánico, el económico y el funcional. El aspecto administrativo se refiere a la entidad u organismo que lo realice. La consideración económica asume que el gasto público se divide en gasto corriente y gasto de capital, de los cuales, el primero se aplica a erogaciones relativas a la impartición de justicia, a las labores legislativas, la

organización y vigilancia de procesos electorales, así como de los gastos por la administración gubernamental que incluye contratación y pagos al recurso humano, sí como a la adquisición de bienes y servicios necesarios para las funciones del gobierno; por su parte el segundo, el gasto de capital, se utiliza para la creación y conservación de los bienes patrimoniales del Estado, incrementando la inversión financiera y los valores, así como los activos tales como escuelas, carreteras u hospitales, entre otros. La consideración funcional del gasto público deriva en su división como gasto programable y no programable.<sup>42</sup>

De acuerdo con el artículo 15. de la Ley de Coordinación Fiscal, cuya última reforma fue en el año 2014:

la recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos. Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación fracción III y pondrá a su disposición la información correspondiente.<sup>43</sup>

Como podemos observar, de entrada, la ley establece al Sujeto obligado de la recaudación fiscal y responsabiliza a las Entidades que recauden ingresos, de remitirlos a la SHCP, al mismo tiempo que debe rendir cuentas de ello.

Ahora bien, entre los Ingresos Municipales o contribuciones que cobra directamente el municipio, se encuentran:

- ✓ los impuestos,
- ✓ derechos,
- ✓ productos,
- ✓ aprovechamientos,

---

<sup>42</sup> Cuevas, M. (2012). "La estructura de los ingresos en México desde una perspectiva multidisciplinaria". Universidad de Veracruz, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas: página 2

<sup>43</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). "*Ley de Coordinación fiscal*". Página 20 de 84.

- ✓ recargos,
- ✓ multas,
- ✓ actualizaciones,
- ✓ gastos de ejecución e indemnizaciones;
- ✓ las Participaciones, que son recursos aprobados por el Congreso Federal que se ministran a las arcas municipales;
- ✓ Las Aportaciones Federales o fondos,

Estas últimas son recursos federales que con base en el Capítulo Quinto de la Ley de Coordinación Fiscal se transfieren a Estados y Municipios, conocidas comúnmente como Ramo 033, aprobados también por el Congreso Federal, para que se depositen en las cuentas de los Municipios y sean aplicados.

De acuerdo a ello, cabe destacar que en el capítulo V de la misma ley, en su artículo 33. apartado B, fracción II obligaciones de las Entidades, Municipios y demarcaciones señala:

- a)** Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- b)** Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar
- c)** Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable,

en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;<sup>44</sup>

Es decir, para nuestro estudio, la Ley de Coordinación Fiscal es clara y trascendente. Los Estados y también los Municipios deben publicitar los movimientos financieros con respecto a los Ingresos y gastos públicos. Estos últimos erogados presupuestalmente, en cada acción u obra pública, misma en que el gobierno tiene el deber de involucrar a los ciudadanos de la región. Y lo más importante la obligación de brindar informes trimestrales del manejo de la cuenta pública a la sociedad.

Respecto a las participaciones, Ana María Cuevas (2012) comenta que se derivan de un porcentaje sobre el monto total de los impuestos que recauda el gobierno federal, cantidad que debe participarse a los estados y a los municipios, según lo disponen la Ley de Coordinación Fiscal Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se publica anualmente en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, Para el caso de las transferencias, las participaciones federales son fondos constituidos en beneficio de los municipios con cargo a recursos que la Federación transfiere a los estados según lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>45</sup> Por su parte, las aportaciones federales son ingresos que percibe el Municipio derivados de los fondos establecidos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, en su mayoría los recursos percibidos por el Municipio recaen de partidas Federales. Sin embargo, como vimos líneas arriba, correspondiente a las obligaciones de Estados y Municipios, capta nuestra atención que respecto al inciso A, el listado de obras públicas no se plasmaron en el portal del Municipio durante su gestión (2013-2015), así como sus respectivos montos.<sup>46</sup>

También llama la atención el inciso C, el cual menciona que se deben ofrecer unos informes trimestrales a los habitantes respecto al ejercicio de las contribuciones y los resultados alcanzados. Situación que resulta confusa u

---

<sup>44</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). *“Ley de Coordinación fiscal”*. página 32 y 33 de 84.

<sup>45</sup> Ibidem, página 4

<sup>46</sup> Portal de transparencia del H. Ayuntamiento de Ecatepec. Sección de obra pública. Consultado el 18 de diciembre de 2015 de <http://www.ecatepec.gob.mx>

omisa, pues en el Municipio de Ecatepec de Morelos (2013-2015) los informes públicos correspondientes al manejo de recursos públicos como lo mencionado antes, partió inicialmente de un informe abierto de cien días y posteriormente se brindo de forma anual hasta su conclusión.<sup>47</sup>

Así que el manejo de los ingresos públicos municipales se debe llevar de mano con la planeación y programación institucional, pero sobre todo ciudadana; para transparentar y rendir cuentas sobre los gastos públicos de forma cercana a la sociedad, a la cual se deben los ediles electos. Sin embargo, el panorama del Municipio (2013-2015) se mostró muy adverso, bajo una situación de desconfianza y apatía social. Es decir, si se han logrado objetivos a nivel nacional en la materia de nuestro estudio, a nivel Municipal existen aún rezagos y retos a los cuales hacerles frente como se presenta a continuación.

### **2.3 Panorama en el Municipio**

Aún cuando el manejo de los ingresos y gastos públicos se deben ejercer de acuerdo a la normatividad de la ley de normatividad fiscal y ramo 33, la situación en los Municipios ha sido progresiva, pero con resultados lentos.

En cuestión de datos históricos, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue en el año 2002, el tema y sobretodo el Derecho de Acceso a la Información tardó tres años en garantizarse dentro de las Entidades Federativas y Municipios del país, pues para el año 2005 todavía no se sumaban al proceso de apertura mil cuatrocientos noventa y cinco ayuntamientos. Todo ello pese a que ya se había promulgado y se encontraba “ejecutando” la Ley Federal.

Sin duda la transparencia, y el derecho de acceso a la información conllevó un proceso de asimilación gubernamental local muy lento. Motivo por el cual Mauricio Merino señala que no es justo que la federación se convierta en una traba para el cumplimiento eficaz del derecho. Y para evitarlo, habría que asumir

---

<sup>47</sup> Portal de transparencia del H. Ayuntamiento de Ecatepec, sección de los informes de gobierno. Consultado el 18 de Diciembre de 2015 <http://www.ecatepec.gob.mx>

una definición y un procedimiento mínimos para garantizar el acceso a toda la información pública producida en el territorio de México. Sobre ese mínimo, cada entidad e incluso cada municipio podría ensanchar las fronteras de ese derecho y también definir políticas propias para hacer de la transparencia un asunto local plenamente asumido. Si así fuera, la lógica federal podría multiplicar sus virtudes, a favor de los ciudadanos. Sin embargo, hoy está ocurriendo al revés: en materia de transparencia, el federalismo se ha vuelto un obstáculo.<sup>48</sup>

Es decir, siempre se entra en debate cuando se habla de reformas de Estado, pero aún siendo el tema de la transparencia y rendición de cuentas, y por tratarse de la garantía de un derecho universal, reconocido así por el orden internacional, debiera de haber llegado rápido la reforma estructural a la primer esfera allegada al ciudadano y a la participación social: “El Municipio”. Esta es una crítica de muchos autores para argumentar que el Federalismo no es más que un tema de centralización del poder. Sin embargo, por no ser tema central de esta investigación, solo remitiremos que en efecto, las deficiencias se pueden seguir presentando debido a que no se le da la relevancia que requiere este derecho, la normatividad lo dice, pero no se aplica o respeta como se debe, o aún se desconoce y se priva del principio de máxima publicidad que establece la Constitución Federal, del Estado de México, e incluso del Bando Municipal de Ecatepec.

Ahora bien, el Municipio de Ecatepec de Morelos, en nuestro periodo de estudio, cuenta con una unidad de Transparencia, la cual se compone de nueve personas y el titular del área, todos ellos enfocados a responder solicitudes de información escritas y virtuales. Por ello, y con fines de nutrir más nuestra investigación, se ejecutó una entrevista semiestructurada, cuya metodología se basó en la elaboración previa de preguntas específicas a la reunión con el titular de la unidad de transparencia; y se manejo con la apertura de añadir más preguntas en el momento para obtener mayores datos e información, lo cual

---

<sup>48</sup> Merino, M (2005). “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”. Centro de Investigación y docencia Económicas CIDE, Número de revista 169: página 48

naturalmente sucedió (Anexo 2).<sup>49</sup> Entonces, pudimos notar que el área cuenta en su mayoría con personal preparado con la Licenciatura en Derecho, según declaraciones del Titular del área, cuyo nombre es: Licenciado Luis Johnathan Silva Chico.<sup>50</sup>

Así mismo, comentó que, a pesar de contar con insuficiente presupuesto, han instalado un módulo de solicitud de información del lado de la entrada principal del palacio de ayuntamiento. También mencionó que en lo que lleva del año 2015, al 21 de Julio, han respondido 104 mil solicitudes de información. Sin embargo, al solicitarle al titular de forma verbal un informe y desglose de subcapítulos del presupuesto municipal actual, este fue negado por el motivo de que “es una información reservada que sólo el área de Tesorería o Contraloría puede poseer pero no brindar a cualquier ciudadano”. E incluso, al hacer la solicitud escrita el día 30/11/2015 a las 13:44 horas, a través del portal SAIMEX, cuyo número de folio es 00251/ECATEPEC/IP/2015, la cual se comenta y analiza a detalle, dentro del subtema 4.3 Diagnóstico del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos en transparencia y rendición de cuentas, apartado C la atención al solicitante, y preguntando en el módulo de información presencial, se nos fue negada una respuesta sobre dicha información sin explicación y fundamentación normativa alguna.

Por otro lado, el titular también comentó que la información se desecha cada que hay un cambio de administración municipal y que en el INFOEM se reserva por cinco años la información por municipio. Y finalmente, algo que llama la atención es que una de las políticas que ha implementado el área, es dar cursos de capacitación en Transparencia a los Consejos de Participación Ciudadana, pidiendo como un mínimo de asistentes 30 personas, en el cual se enseña a los ecatepequenses la forma de manejar la plataforma electrónica con la que cuenta el municipio y el área de transparencia para generar una solicitud de información. Lo anterior suena ilógico pues hay comunidades que no cuentan hoy día con electricidad y mucho menos con computadoras.

---

<sup>49</sup> Se puede observar la entrevista al Titular de la unidad de transparencia en el Anexo 2

Aunado a lo anterior, hay un desconocimiento de las acciones de esta área por la mayoría de la población que no ubica a su consejo de participación ciudadana y que además no conoce del actuar gubernamental; es decir el principio de publicidad se cumple pero sólo en lo exhibido dentro del portal, pues con los ciudadanos como tal en la administración (2013-2015) no se realizaron informes del estado que guarda la cuenta pública o resultados de su ejecución, al contrario se realizaron talleres de capacitación sobre el manejo del portal de internet, siendo que el Municipio cuenta con 723,559 habitantes en situación de pobreza según el CONEVAL, anteriormente mencionado, y que difícilmente pueden tener acceso a una computadora o pagar el servicio de un café internet para consultar la información.

En efecto enfrenta un panorama complicado nuestro Municipio en estudio, pero el difícil acceso, la no disponibilidad, e inconclusa información puesta a disposición del público, son algunos de los motivos por los cuales el Municipio de Ecatepec resulta reprobado de acuerdo con investigaciones de Organizaciones no Gubernamentales y el Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal como se muestra en las siguientes líneas

#### **2.4 Municipios reprobados en transparencia**

Aún cuando los esfuerzos son válidos y grandes por brindar el acceso a la información, como ya lo vimos en el panorama que se presentó con el Municipio en la Administración 2013-2015, aún se da un sesgo en la forma de garantizar dicho derecho, pues las políticas públicas para proporcionarlo no parecen focalizadas a la población por completo. Es por ello, que si sumamos al déficit institucional para abordar la problemática con políticas públicas de información, que el Municipio resulte reprobado en Transparencia para hacer llegar la información vía internet, tenemos una situación crítica por atender.

Organizacionalmente, es cierto que, dentro del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, el cabildo, formalmente funge como un órgano colegiado que reúne a los representantes electos para el gobierno local, y es quien recibe la información de las dependencias municipales, procura la ejecución imparcial de las políticas y

observa el ejercicio sano de las finanzas públicas municipales. Sin embargo, a pesar de ser un punto de encuentro para exigir y exhibir públicamente la rendición de cuentas, los titulares de las dependencias municipales rinden cuentas directamente al presidente municipal; y este a su vez decide si brinda o no la información a los miembros del cuerpo colegiado (regidores y síndicos).

En otras palabras, el problema se agudiza aún más debido a que no existe normativa alguna que regule la rendición de cuentas del presidente municipal a su propio cabildo y peor aún hacia la sociedad a la que se debe. Así como tampoco existe rendición de cuentas por parte de los ediles que conforman el cabildo al aprobar o no la cuenta pública del municipio, y de igual forma tampoco es garantía de que la legislatura del Estado de México esté efectivamente desempeñando su papel de exigir las al Municipio.

Ahora bien, existen diferentes formas de medir la transparencia y de rendir cuentas a nivel municipal, y diferentes instituciones gubernamentales o sociedades civiles para medirlo. Pero por ahora referiremos a los resultados arrojados por el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios, estudio que llevó a cabo a regional, una organización no gubernamental. El periódico Milenio refiere a dicho estudio en una nota publicada con fecha 2 de Diciembre de 2013, la cual señala que los municipios mexiquenses tienen calificaciones menores a 56 de los 100 puntos que calificaron, lo cual indica que sólo cumplen con la mitad de requerimientos legales a los cuales están obligados.<sup>51</sup>

Al respecto, el índice mide la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal generada por 66 ayuntamientos, de los cuales el 68.2 % reprueba la transparencia fiscal en sus portales electrónicos. Los Municipios seleccionados fueron los más poblados de zonas metropolitanas y capital; dentro de los cuales, por referir al Estado de México, se encuentran reprobados: Naucalpan, Tlanepantla, Ecatepec, y Toluca. Todos ellos además de reprobado

---

<sup>51</sup> Hidalgo, C. (Diciembre 2013). "Reprueban 4 municipios en transparencia fiscal". Milenio: Estado de México.

bajaron su calificación y Ecatepec que como el más bajo de los cuatro municipios mexiquenses obtuvo 35.80 puntos.

La organización no gubernamental argumenta que se da esta calificación al municipio de Ecatepec de Morelos debido a que se dan fallas constantes en los portales electrónicos, poca o nula disponibilidad de información y carencia de datos históricos.

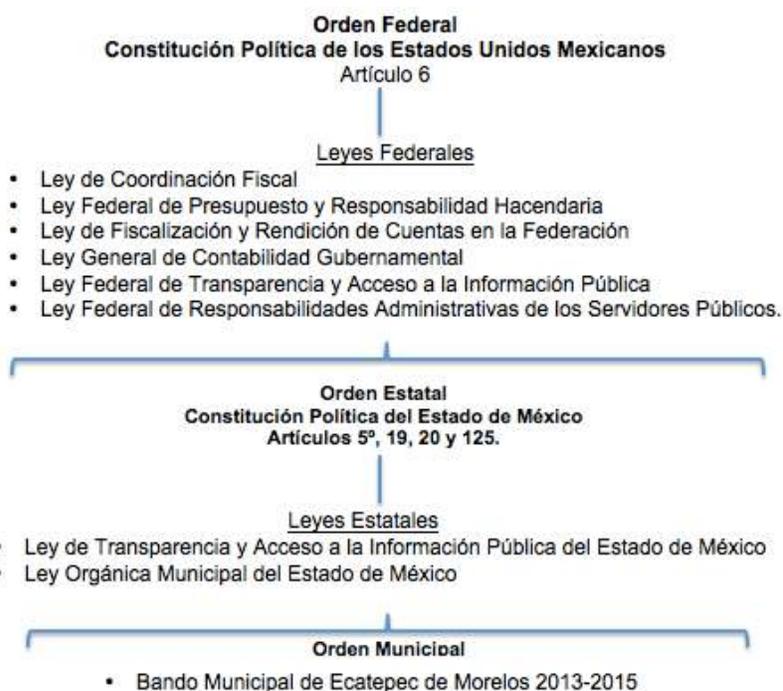
Por lo anterior, cabe señalar que las declaraciones del titular del área son contradictorias, pues haciendo la prueba por obtener información directa del portal, se puede comprobar que el acceso es de lenta o nula respuesta del servidor electrónico, además de que efectivamente contiene información gubernamental con antigüedad de tan sólo dos años y medio. Y que además, los medios para obtener información ya sea electrónicamente o presencialmente es muy confusa y el módulo de transparencia es de escasa utilidad porque mencionan sólo se puede pedir información gubernamental a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense “SAIMEX”.

Ahora pasaremos a presentar la parte normativa relativa a la transparencia y rendición de cuentas para el gobierno, partiendo de un análisis deductivo, desde las leyes y ordenamientos Federales hasta los Municipales. Esto con el fin, de contrastar el panorama que guarda la Administración del Municipio de Ecatepec 2013-2015 brindado anteriormente con el Estado de Derecho que debe seguirse formalmente según la normatividad de nuestro País, Estado y Municipio.

## **2.5 Revisión de las normas de acceso a la información pública.**

Es importante que revisemos la estructura normativa de nuestro país, para lo cual utilizaremos el método deductivo. En otras palabras, analizaremos desde lo general a lo particular las leyes, y ordenamientos que parten del orden Federal al Municipal como se muestra en el Esquema 1. Esto con el fin de tener una visión más amplia de los articulados que sustentan el acceso a la información y percatarnos, si es el caso, de las inconsistencias que puedan existir con relación a nuestro objeto de estudio.

## ESQUEMA 1

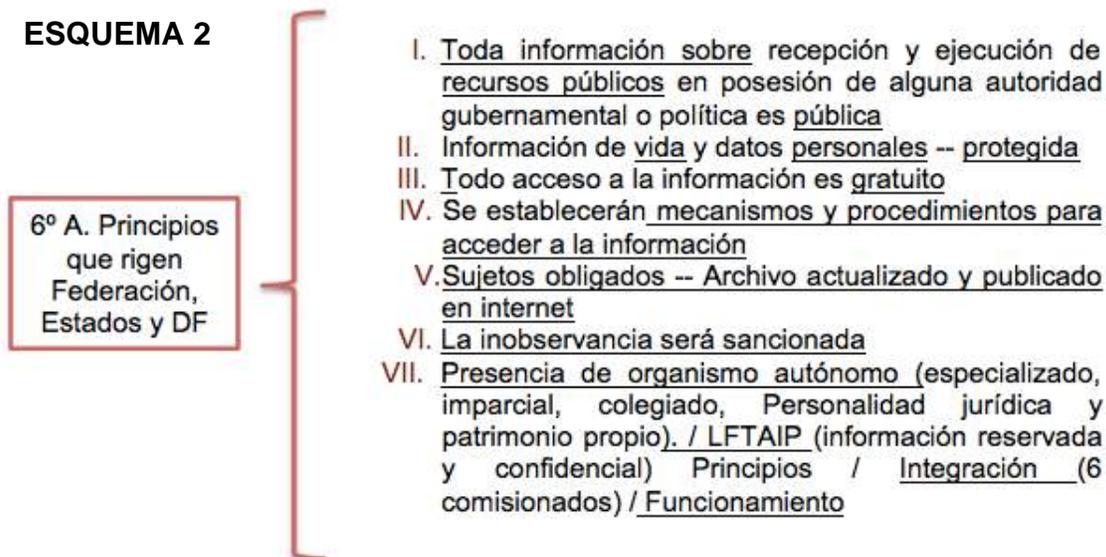


Fuente: Elaboración propia

A continuación, podremos observar dos esquemas, el Esquema 2 analiza el artículo 6º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que el Esquema 3 engloba la normatividad aplicable para el tema de la transparencia y rendición de cuentas que concierne a nuestra investigación sobre el Municipio de Ecatepec de Morelos. Es decir, partiremos de un análisis bajo la primacía legal de la Constitución Federal, posteriormente a las leyes que emanan de ésta y que rigen temas contables y de transparencia, así como de rendición de cuentas de la Federación.

Después, se presentan de forma genérica los artículos más importantes, en transparencia y rendición de cuentas, dentro de la Constitución Política del Estado de México. También, los artículos relevantes de acuerdo a la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México, y su operatividad dentro de la Ley orgánica Municipal del mismo. Para finalmente, aterrizar en el análisis del Bando Municipal de Ecatepec de Morelos 2013-2015, nuestro periodo de investigación.

Ahora bien, pasaremos a analizar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>52</sup>, pues de su artículo 6º parte la garantía del Derecho de acceso a la información pública. En específico, dentro de su apartado A, se establecen los principios bajo los cuales se deben regir la Federación, Estados y Distrito Federal, y son los representados en el Esquema 2.



Elaboración propia basada en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como podemos observar, bajo lo establecido en el Esquema 2, el marco jurídico de nuestro país es claro, pues instituye los principios que rigen al ejercicio y acceso a la información pública gubernamental, y las conductas y bases que deben adoptar todos aquellos funcionarios o “sujetos obligados” que colaboran con el aparato gubernamental en cualquier orden social, ya sea Federal, Estatal o Municipal. Así mismo, da cabida a la existencia de un órgano autónomo, cuyo papel es el del acompañamiento de observancia en todos los procesos que inmiscuyan a la información pública gubernamental y al derecho de expresión.

Sin embargo, es importante señalar que el artículo 6º limita el quehacer de la información pública a una garantía que el Estado Mexicano debe rigurosamente brindar a sus ciudadanos. En efecto, el Estado tiene obligaciones y los

<sup>52</sup> Cámara de Diputados (2015). “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. Título primero, Capítulo I. De los derechos humanos y sus garantías: Artículo 6º.

ciudadanos tenemos derechos, pero también tenemos obligaciones; y una de ellas es propiciar y retroalimentar el ejercicio de la información pública a través de la generación de una cultura de la transparencia y rendición de cuentas, labor importante para un funcionamiento efectivo del binomio Estado-sociedad. Es decir, el gobierno mexicano se inclina más a la promoción de una transparencia pasiva que al fomento de una transparencia activa.

Ahora, en el Esquema 3 que se muestra a continuación, tenemos en la segunda línea vemos a las leyes de orden federal. Iniciaremos con la Ley de Coordinación Fiscal<sup>53</sup>, la cual tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las Entidades federativas, Municipios y Demarcaciones. En ésta, a pesar de que se habla, primordialmente en su artículo primero, de la transparencia y contabilidad gubernamental, en ningún capítulo, artículo, fracción o transitorio se menciona la rendición de cuentas como requisito fundamental para la coordinación fiscal Federal, Estatal o en Municipios; así como su funcionamiento, procedimiento o forma de ejecución ante algún órgano auditor o ante la sociedad.

Posteriormente, tenemos a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>54</sup>, de la cual retomamos algunos artículos mostrados en el Esquema 3; estos enfatizan el importante papel que deben desempeñar los sujetos obligados para ejercer el gasto público, los cuáles son los ejecutores de gasto, los criterios con los que deben cumplir y el manejo que se da cuando hay un excedente en el ejercicio fiscal. Pero un detalle muy importante es que ésta ley fija responsabilidades administrativas a los sujetos obligados y les establece principios de actuación gubernamental de acuerdo al ejercicio de los recursos públicos, pero en su artículo cuarenta y cinco se puede observar una ligera contradicción, pues la ley al tener el carácter de normativa y regulatoria retrocede cuando autoriza a la Secretaria y a la Secretaria de la Función Pública para

---

<sup>53</sup> Cámara de diputados (Última MOD. 2014). “Ley de coordinación fiscal”. Capítulo I. De las Participaciones de los Estados, Municipio y Distrito Federal en Ingresos Federales.

<sup>54</sup> Cámara de diputados (Última MOD. 2014). “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. Título primero, Capítulo I Objeto y Definiciones de la ley, reglas generales y ejecutores de gasto: páginas 1, 8 y 36 (correspondientes a los artículos 1º, 4º y 45º)

exceder conjuntamente con dependencias y entidades en convenios el ejercicios fiscal correspondiente con el fin de cumplir con compromisos y resultados que promuevan un ejercicio del gasto de forma eficiente.

Es decir, un ejercicio fiscal debe iniciar preferiblemente por una planeación y presupuestación, las cuales deben contener una serie de apartados, capítulos y subcapítulos que contemplan los acontecimientos y sucesos vinculados con su respectivo monto a gastar; eso es lo que en teoría se llama un ejercicio de gasto eficiente y eficaz, porque es correctamente presupuestado y ejecutado. Más no al revés ajustado de acuerdo a convenios, pues de esta confusión derivan actos sospechosamente fundados y motivados para el quehacer gubernamental.

En seguida, dentro del Esquema 3, sigue la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación,<sup>55</sup> cuyo objeto es mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto federalizado, el cual pretende llevar a cabo a través de la Auditoría Superior de la Federación en convenio con las Entidades Federativas, toda vez que establezcan mejoras para la evaluación en términos de transparencia y rendición de cuentas, se impulse la participación social y, se lleven informes a la legislatura local y Congreso de la Unión sobre su avance de ejercicio fiscal y los objetivos alcanzados. Es decir, como se puede notar, ésta Ley si considera relevante mencionar el actuar de los gobiernos locales en colaboración con la auditoría superior de la federación avalado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno Federal, pero es importante resaltar que la herramienta de evaluación del ejercicio fiscal, de la que nos habla en su artículo 86º, no desarrolla a detalle en ninguna otra parte de la Ley.

Después tenemos a la Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>56</sup>, de la cual resaltamos algunos artículos, en el Esquema 3, ya que son

---

<sup>55</sup> Cámara de diputados (Última Mod. 2010). *“Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”*. Título séptimo Organización de la Auditoría Superior de la Federación, Capítulo I Integración y organización: página 30.

<sup>56</sup> Cámara de Diputados (Última Mod. 2013). *“Ley General de Contabilidad Gubernamental”*. Páginas 7, 10, 16,18, 21 y 29 (correspondientes a los artículos 10º, 19º, 51º, 57º, 69º y 80º)

relevantes al aludir a profundidad cómo se materializa la transparencia y rendición de cuentas, la exhibición de la cuenta pública en internet bajo un periodo trimestral, el sistema de información a exhibir y sus características, así como el Consejo en que participan gobernadores y llegan a puntos de acuerdo en el tema.

También, dentro de la ley, en su artículo 57, se le da mayor mención a la transparencia y Difusión de la Información Financiera, en el actuar gubernamental municipal, pues atribuye el papel de la difusión al área de transparencia, pero con mayor primacía a la tesorería Municipal, apoyándose del internet como herramienta de cercanía social y máxima publicidad. Ejemplificando, cabe mencionar que para nuestro caso de estudio Ecatepec, quien coordina la información a publicar en la página de internet es el titular del área de Transparencia, quien nos refiere en una entrevista llevada a cabo el día 10 de Julio del 2015 que había cierta información que no podían proporcionar en las solicitudes de información presenciales o virtuales, puesto que era información “reservada” en el área de Tesorería Municipal, tales como por ejemplo “¿A cuanto asciende la deuda pública municipal?”. Situación que también se presenta contraria a lo que dicta la ley de coordinación contable en el artículo 69, para nuestro Municipio, pues alude a la publicidad de la relación de cuentas bancarias en las cuales se depositan recursos Federales transferidos.

Posteriormente, tenemos a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>57</sup>, la cual también representamos en el Esquema 3, y que cabe señalar que a fecha 6 de enero del año 2016, se encuentra la leyenda “en actualización” dentro de la página de la cámara de diputados LXIII legislatura. Ahora, en lo que respecta la Ley, ésta es creada para principalmente impulsar la transparencia y rendición de cuentas, debemos saber que, como se ha mencionado en el primer capítulo de esta investigación por diferentes autores, ambas no pueden existir sin la colaboración, voluntad y

---

<sup>57</sup> Cámara de diputados (Última Mod. 2014). “*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*”. Páginas 1 y 2 (correspondientes a los artículos 1º, 2º y 3º)

disposición del binomio Estado-Sociedad. Y por tal motivo hubiese sido importante considerar en su primer artículo el fomento a la cultura de la transparencia. Y como observamos en los sujetos obligados del artículo 3º se enlistan pero se olvida la figura del Municipio, la cual es retomada en la Ley local de Transparencia, pero quizá hubiera sido importante mencionarla a nivel Federal también.

En seguida, del lado derecho del Esquema 3, podemos ver a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>58</sup>, la cual también a fecha 6 de enero del año 2016, se encuentra la leyenda “en actualización” dentro de la página de la cámara de diputados LXIII legislatura. Dicha Ley, aunada a las anteriores, también cobra importancia, debido a que sostiene que todo servidor público debe responder a sus obligaciones y a los fines del sujeto obligado u órgano gubernamental al que pertenece; sin embargo una vez más, siendo un ordenamiento Federal y de mayor peso de la ley, se da olvido y menor importancia al nivel Municipal, siendo que este se cimienta en servidores públicos más allegados a la sociedad.

Ahora bien, pasando al tercer nivel de nuestro Esquema 3, tenemos a la Constitución Política del Estado de México<sup>59</sup>, para analizar la normatividad bajo la cual se rige el Municipio de estudio de esta investigación, sabemos que Ecatepec pertenece al Estado de México; motivo por el cual es importante retomar lo establecido en este nivel legal. Dentro ella, se puntualiza que el derecho de Acceso a la Información se sustentará en el principio de máxima publicidad, también, pues al igual que a nivel Federal da su lugar a la intimidad de la vida privada de las personas respecto al margen jurídico.

Además, llama la atención que el uso de la expresión “acceso gratuito a la información pública” es utilizado y a su vez contradictorio, pues si la

---

<sup>58</sup> Cámara de Diputados (Última Mod. 2015). “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”. Título segundo, capítulo I Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público: página 47

<sup>59</sup> Poder Legislativo del Estado de México (Última Mod. 2014). “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”. Páginas 1, 9 y 35. (Correspondientes a los artículos 5º, 19º, 20º y 125º)

información por principio de publicidad es pública, no debiera anticiparse la existencia de costo alguno. También, podemos observar la existencia de un órgano autónomo Estatal que atiende en la materia. Y por último, podemos percatarnos de que efectivamente se maneja el acceso a la información de forma virtual .

Respecto al manejo de los recursos públicos, tenemos que en su artículo 19. refiere a la asignación de los recursos en torno a las necesidades priorizadas de la región o municipio objetivo. E incluso el artículo 20. plantea la situación de una sanción penal por causa de desviación de recursos públicos de los objetivos planteados dentro del presupuesto gubernamental.

Luego, tenemos a la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México<sup>60</sup>, de la cual se puntualizan algunos artículos relevantes en el Esquema 3. Respecto a ésta ley, cabe recordar que como bien vimos en el primer capítulo de la investigación, posterior a la promulgación de la ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002, surgieron congresos interestatales para debatir y alimentar el tema de la transparencia. Motivo por el cual se dio a conocer periódicamente la promulgación de la Ley de transparencia y acceso a la información pública de cada Estado de la República. Por ello, la Ley a nivel Estado de México, es similar en su artículo primero respecto a la LFAIPG, buscando principalmente promover la transparencia, facilitar su acceso y la existencia del organismo autónomo. Pero contrario a la ley Federal, en la ley local del Estado de México si se plasma expresamente el termino de la cultura de la transparencia y acceso a la información.

Por lo anterior es importante mencionar que la ley local hace énfasis en el desempeño de los sujetos obligados siempre apegados a los criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia; lo cual es bueno, pues los principios se difunden en efecto cascada hacia la labor municipal. Es

---

<sup>60</sup> Poder Legislativo del Estado de México (última Mod. 2003). “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México”. Páginas: 6, 8, 9, 23 y 24 (correspondientes a los artículos 1º, 3º, 7º, 12º, 82º y 87º)

decir que, interpretando el artículo 7º, la ley local si considera a los ayuntamientos, dependencias y entidades de la administración pública municipal como sujetos obligados, contrario a las palabras plasmadas dentro de la Ley Federal.

Entonces, también el artículo 12. es relevante también debido a que enfatiza la responsabilidad de los sujetos obligados para tener en medio impreso y electrónico de manera actualizada y permanente cierta información enlistada en sus fracciones. Situación de la cual actualmente el municipio objetivo de esta investigación carece de información permanente, sólo la posee actualizada, pues fue desechada al iniciar la administración e incluso cuando las personas preguntan por datos del año 2011 responden en la unidad de transparencia que no pueden dar dicha información porque la posee el Órgano Superior de Fiscalización del estado de México OSFEM.

Y por otro lado, muchos municipios del Estado de México, incluido Ecatepec, no poseen o no publicitan virtual o impresamente lo dictado por la fracción XI referente a los procesos de licitación y adquisición de bienes materiales e incluso peor, no hay información o se da muy vaga sobre el estado actual de la deuda pública municipal.

Como bien mencionamos en el capítulo uno, nuestro país y nuestros municipios no poseen una cultura de transparencia y de información, pues existe una terrible confusión en el termino de información reservada; y cuando se le niega la solicitud de información a los ciudadanos con esta motivación, muchos carecen del entendimiento y conocimiento jurídico previo al que se refiere dicha respuesta institucional. Aunado a ello, el “dolo” alude a un termino subjetivo intencional e intuitivo, pues para determinar su ejecución o no, deriva de la fundamentación y acompañamiento jurídico que impulse a dictaminarlo afirmativo en el aspecto administrativo gubernamental. Por otra parte dentro del ochenta y siete, se dice claro, las responsabilidades civiles y penales se diferencian completamente de las administrativas, pero no se explican a detalle dentro de la ley.

Y, como podemos darnos cuenta, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de México se mantiene intacta al día de hoy 6 de enero del 2016, siendo que se promulgó en el año 2003, un año después y por mandato constitucional Federal; es decir no se le han hecho modificaciones al documento original. Y de acuerdo al último artículo citado, las sanciones administrativas son resarcidas o sancionadas de forma diferente a las de carácter civil o penal según se proceda de acuerdo al daño del sujeto obligado, pero hace falta mayor detalle en el tipo de sanción y de acto administrativo en el que se cometa falta alguna.

A un lado, tenemos también en el Esquema 3, a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México<sup>61</sup>, la cual rige la operatividad de comportamiento de las Administraciones Públicas Municipales del Estado. Sin embargo, revisando la normatividad bajo el principio de jerarquía según el ordenamiento legal, del cual nos habla Kelsen, podemos apreciar que aquí se adjudica a los Municipios acatar los ordenamientos Federales y Estatales; siendo que en la materia en cuestión los ordenamientos Federales omiten el papel de los Municipios como sujeto obligado y como órgano garante de la coordinación fiscal y responsabilidad hacendaria, por mencionar algunos ejemplos de leyes.

En el artículo 74<sup>o</sup> se consagra la participación ciudadana, pieza clave para el impulso del buen ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas. Se plasma que se tomara en cuenta a esta herramienta para la elaboración de programas y planes municipales, lo cual no sucede de esta manera, pues en la mayoría de los municipios del Estado de México, los consejos de participación ciudadana están conformados por la gente que milita o simpatiza con el partido en el poder, hecho que suele sesgar la observancia y cumplimiento de las necesidades reales y no de compromisos personales o grupales.

---

<sup>61</sup> Poder Legislativo del Estado de México (última Mod. 1993). "Ley orgánica municipal del Estado de México". página 1 y 27<sup>o</sup> (correspondientes a los artículos 2<sup>o</sup>, 74<sup>o</sup> y 77<sup>o</sup>).

Y finalmente, en el último nivel de nuestro Esquema 3, nos queda el Bando Municipal del Ecatepec de Morelos 2013-2015<sup>62</sup>, el cual tiene por objeto mostrar las normas básicas del régimen municipal de gobierno y funcionamiento de la Administración Pública Municipal. E incluso podemos observar que es plasmada la transparencia y acceso a la información pública municipal como elementos primordiales para preservar, mantener y conservar el orden público en su artículo 2º. También los ciudadanos tienen la obligación de conocer el ordenamiento municipal (artículo primero), pero también tienen el derecho fundamental del acceso a la información pública municipal.

---

<sup>62</sup> H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos (2013-2015). "Bando Municipal de Ecatepec de Morelos". Gaceta Municipal No. De reserva 01238/9: páginas 7, 10, 12, 25, 29, 35, 38, 59 y 70 (correspondientes a los artículos 2º, 10º, 12º, 14º, 21º, 33º, 41º, 51º, 103º, 138º)

# ESQUEMA 3

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### Primacía en Transparencia y Rendición de cuentas, artículo 6º.

"El derecho a la información será garantizado por el Estado [...] Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet"

<b>Ley de Coordinación Fiscal</b> Entidades federativas y municipios, en coordinación fiscal, bajo los principios de transparencia y contabilidad gubernamental LCCG	<b>Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria</b> 1º criterio de sujetos obligados 4º Ejecutores de gasto público 45º Excedencia del ejercicio fiscal	<b>Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación</b> 86º Convenios ASF y Entidades Federativas. *evaluación, participación social e informes a legislatura local	<b>Ley General de Contabilidad Gubernamental</b> 10º Miembros consejo local 19º VI. Sistema información 51º información organizada, difundida 57º tesorería, info. fiscal-internet 69º relación cuenta bancaria de depósito recurso federal pública	<b>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública</b> 1º garantizar acceso a la información en posesión de alguna institución gubernamental 2º Ley acceso público 3º Sujetos obligados	<b>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</b> 8º IV. Todo servidor público tiene la obligación de rendir cuentas proporcionando documentación e información.
---	---	---	--	---	--

**Constitución Política del Estado de México**  
5º principios y bases del Derecho de Acceso a la información pública  
19. Manejo de recursos públicos acorde a necesidades de habitantes  
20. Ley establecerá sanción penal por distracción de recursos públicos  
125. Hacienda municipal administrada libre formada por ingresos que le pertenezcan y los que la ley establezca

<b>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México</b> 1º objeto transparentar y garantizar el derecho de acceso a la información pública 3º Máxima publicidad.- políticas y programas de acceso a la información 7º Sujetos obligados del Estado de México 12. Condiciones de la información en sujetos obligados 82. Causas de responsabilidad administrativa de servidores públicos 87. Responsabilidades administrativas independientes a las de orden civil y penal que procedan	<b>Ley Orgánica Municipal del Estado de México</b> 2º Atribuciones municipales que señalen ordenamientos federales, locales y municipales y derivadas de convenios 74. Atribuciones de los consejos de participación ciudadana 77. Comisión de participación ciudadana de apoyo en conflictos
---	--

<b>Bando Municipal de Ecatepec de Morelos 2013-2015</b>	
2º Objeto de difusión del Bando, mención a transparencia y acceso a información 10. Administración libre de su hacienda 12. Impulso a participación ciudadana 14. Acciones en derechos humanos, DAI y participación 21. Información pública municipal, mecanismos de acceso	33. Dependencias subordinadas a presidente municipal 41. Consejos de participación ciudadana 55. Facultades contraloría interna 103. Facultades unidad de transparencia 138. Integración hacienda pública municipal

Elaboración propia basada en normatividad señalada en la Bibliohemerografía

Por otro lado, es importante resaltar que al Ayuntamiento se le atribuye la responsabilidad de darle la mayor difusión al Bando Municipal para informar

jurídicamente a su población. Respecto a este punto, cabe mencionar que efectivamente el bando es repartido al iniciar cada administración de gobierno; sin embargo, la administración 2013-2015 hizo llegar el documento a través de los Consejos de Participación ciudadana, lo cual es idóneo, pero podría ser mejor su impacto informativo siguiendo acciones bajo el principio de máxima publicidad, ya sea vía periódico local o inclusive con mantas publicitarias

Líneas después, en el artículo 10, se explica porqué los municipios en México son libres y autónomos de administrar su hacienda; y que además poseen las facultades de expedir ordenamientos jurídicos en su territorio. Tema que actualmente es muy criticado, pues diversos han sido los casos en los que a municipios endeudados del país se les ha ido el control hacendario de las manos.

Aunado a lo anterior, se da un desconocimiento o escasa difusión respecto de los acuerdos y disposiciones que dicta el H. Ayuntamiento, contrario a lo que marca el artículo 12 fracción XX. (Observar y difundir los acuerdos y disposiciones del H. Ayuntamiento). Es curioso que el Municipio de Ecatepec siendo parte del Estado de México tenga similitudes y discrepancias con la forma de organizar los gobiernos de otros Municipios; por ejemplo Toluca, el cual hace públicas las sesiones de cabildo, acuerdos y votos que se realizan entre el Presidente Municipal, y los Síndicos y Regidores, por medio de video expuesto al público vía internet.<sup>63</sup>

#### Transparencia y rendición de cuentas a nivel Municipal<sup>64</sup>

Sin embargo es importante resaltar que un aspecto innovador, es que inclusive en ningún ordenamiento Estatal se describen o enlistan tan específicos los derechos fundamentales de los ciudadanos como en el Bando Municipal de Ecatepec de Morelos 2013-2015. De tal forma que se precisan

---

<sup>63</sup> H. Ayuntamiento de Toluca (2013-2015). "Sesiones de Cabildo en vivo". <http://www.toluca.gob.mx/cabildo-h-ayuntamiento-de-toluca/>

<sup>64</sup> A nivel municipal si se plasma la transparencia, la cual es percibida desde el establecimiento del derecho de acceso a la información, una página de internet para mostrar el manejo de la administración, la existencia de la unidad de transparencia que está apegada jurídicamente a los lineamientos del INFOEM, y la contraloría. Sin embargo en términos de rendición de cuentas percibimos que, a pesar de que la contraloría audita y evalúa al ayuntamiento, hay muy poca inclusión social, vital para ejecutar este segundo concepto, el cual es escasamente mencionado dentro de dicha normatividad.

como derechos humanos al derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información y al derecho a la participación. Tema que se vuelve a tocar en el artículo 21, ya que se vuelve a reiterar el respeto al derecho de acceso a la información bajo el principio de máxima publicidad.

También, habla del establecimiento de mecanismos para cumplir con los fines y de procedimientos de revisión. Cabe señalar, que efectivamente se puede acceder a la información gubernamental desde el micro sitio de la página de internet oficial del ayuntamiento de Ecatepec de Morelos; pero no se encuentra a la vista del ciudadano procedimiento alguno de revisión.

Por otra parte, leyendo el ordenamiento, nos percatamos de que la subordinación ante el H. Ayuntamiento es un aspecto redundante dentro del bando municipal y de cualquier ordenamiento municipal. Sin embargo, es delicado este tema, puesto que la imparcialidad y observancia por parte de la Unidad de transparencia puede tornarse débil en objetividad al ubicarse o subordinarse a la Presidencia Municipal. Es decir, es claro, la secretaría particular, la secretaría técnica y el comité de información deben auxiliar y estar subordinadas al Ayuntamiento, para contribuir con el cumplimiento de los fines del Municipio; pero analizando, resulta poco congruente que la unidad de transparencia carezca de autonomía para cumplir con sus fines y deba subordinarse al Ayuntamiento.

Ahora bien, respecto a los temas fiscales, cabe enfatizar que el artículo anterior 55. destaca que existe una Contraloría interna, la cual vigila que la administración de la Hacienda Pública Municipal y las acciones de los servidores públicos se conduzcan en cumplimiento a las disposiciones legales. Sin embargo, lo que llama la atención es que la Contraloría debe auditar, evaluar y programar inspecciones y supervisiones con relación a contratistas y proveedores de la Administración Municipal en temas de obra pública, más no sobre el gasto etiquetado y ejecutado para dicho ramo. Y aunado a ello, pondera la labor de evaluación del "Contralor Social", la cual se desconoce pública y virtualmente. Es decir, si su labor es velar por la transparencia y eficacia en los recursos públicos, debería de hacerse público un informe de este personaje respecto a sus

evaluaciones para con los ciudadanos, no al interior del Ayuntamiento o de su área.

Simultáneamente, el Bando Municipal sostiene en su artículo 103. que efectivamente la unidad de transparencia es un área que ejecuta respecto a la jurisdicción que le dicta el Instituto de Información del Estado de México INFOEM, pero que a su vez depende en autonomía y gestión completamente del Ayuntamiento.

Y para consumir el análisis del Bando Municipal, podemos decir que respecto a la hacienda pública municipal, quien la administra es el área de Tesorería, que la evalúa y vigila la Contraloría y que se integra únicamente por los elementos mencionados en los incisos del artículo 138, pero no se indica nada en el ordenamiento respecto a la forma de administración de los recursos públicos y menos del pago de la deuda pública municipal.

Finalmente, como pudimos analizar de forma deductiva, la normatividad aplicable para regir la transparencia y rendición de cuentas en el Municipio de Ecatepec de Morelos, va desde la Constitución Federal, las leyes Federales que norman en la materia, después la Constitución del Estado de México, como sus leyes locales, y finalmente el Bando Municipal de la Administración 2013-2015; todo ello tal cual se ilustra en el Esquema 3 anteriormente presentado.

Ahora pasaremos al análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 de Ecatepec de Morelos, que como tal no se considera una normatividad que rige la vida gubernamental del Municipio, pues como dice su nombre, es un plan de acción en el cual se plasman y desarrollan ejes de gobierno, objetivos y metas.

### **2.5.1 Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015.<sup>65</sup>**

Hasta aquí podemos comentar que, en efecto, recae en el Bando Municipal la facultad de reglamentar el desempeño gubernamental y específicamente en algunos de sus artículos versa su actuar en torno a la transparencia y rendición de

---

<sup>65</sup> H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos (2013-2015). "Plan de desarrollo Municipal 2013-2015 del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México". Gaceta Municipal No. 12. Texto citado de acuerdo a las páginas 2, 15, 20, 21, 168, 169, 171 y 508

cuentas; pero también resulta fundamental evaluar el desempeño del gobierno Municipal de acuerdo a su Plan de Desarrollo como se hace a continuación.

El eje transversal Gestión Gubernamental Distintiva, aborda los temas relativos a la organización técnico-administrativa, al perfil de los servidores públicos, la reglamentación municipal, así como la transparencia y rendición de cuentas, como aspectos relevantes, dado que la gente espera un gobierno que le ofrezca respuestas concretas a sus necesidades y demandas. También en el mismo se manejan los temas de autonomía financiera, recaudación y padrón de contribuyentes, así como estructura de ingresos y egresos, lo cual en su conjunto implican aspectos esenciales para dar sustento financiero a la ejecución del Plan (PDM: Página 2).

En el caso del apartado Criterios Generales para la Evaluación y Reconducción del Plan de Desarrollo Municipal se establecen los mecanismos e instrumentos para el seguimiento y evaluación del Plan y del Presupuesto basado en Resultados Municipales (PbRM). También se describe el Sistema de Información para la Planeación Municipal, base fundamental de la Planeación Estratégica Municipal. En los Anexos se incluyen diversos cuadros de infraestructura municipal, así como índices de mapas, cuadros y gráficas (PDM: Página 15).

El ordenamiento fue publicado el día 26 de Marzo del año 2013. Dentro de sus primeras páginas, podemos notar que se da lugar a la transparencia y rendición de cuentas para dar respuestas concretas a las demandas y necesidades ciudadanas; así como los elementos de la hacienda municipal que ya hemos visto dentro del bando municipal. Y, anuncia la existencia de un apartado que prevé evaluación del plan y del Presupuesto basado en resultados Municipales (PbRM). También, podemos encontrar en su página 20 dentro de los objetivos genéricos del plan, los que nos importan para la presente investigación:

- Mejorar los mecanismos de control interno, la transparencia y rendición de cuentas, previniendo y combatiendo la corrupción en las diversas áreas de las dependencias y entidades municipales.

- Avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas municipales, mediante el fortalecimiento de los ingresos, el control de los egresos y la reducción de la deuda pública municipal. (PDM: página 20)

Asimismo, cabe mencionar que la visión municipal establecida en el año 2013 respecto al municipio es la siguiente:

“El Municipio de Ecatepec de Morelos ofrece opciones de desarrollo para toda su población, fortaleciendo la democracia, manteniendo la tranquilidad y paz social, prestando mejores servicios públicos, ejecutando las obras necesarias e impulsando la educación, la salud, la cultura, la recreación, el deporte, el empleo, la competitividad, la vivienda, la seguridad pública y la protección civil, con pleno respeto a los derechos humanos, e impulsando la transparencia y rendición de cuentas, mejorando así la calidad de vida de todos sus habitantes”. (PDM: página 20)

Es decir que, respecto a nuestro tema de interés, se proyecta una visión de 2015 como un Municipio que impulsa la transparencia y la rendición de cuentas, mejorando así la calidad de vida de sus habitantes.

Ahora, cabe señalar tres de los principios municipales que plantea en su punto 1.3:

<b>DISCIPLINA Y AUSTERIDAD ADMINISTRATIVA</b>	<b>TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	<b>PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor cuidado y racionalidad en el ejercicio de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos</li> <li>• Eliminación de gastos superfluos e innecesarios</li> <li>• Apego a disposiciones en materia austeridad, disciplina y control del gasto público municipal</li> <li>• Mayor aprovechamiento y beneficio social en la ejecución de programas,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actuar bajo normatividad aplicable en transparencia y rendición de cuentas</li> <li>• No tolerancia en actos de corrupción</li> <li>• Se fortalecerán mecanismos de control interno</li> <li>• Se fincarán responsabilidades y sanciones a que haya lugar</li> <li>• No habrá impunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de todos los sectores y grupos sociales para la ejecución de programas, obras, proyectos y acciones</li> <li>• Conciliación en aspectos donde coincidan intereses encontrados</li> <li>• Se revisarán y actualizarán mecanismos e instrumentos para la participación social</li> <li>• Fortalecimiento a la democracia Municipal</li> </ul>

proyectos, obras y acciones

Elaboración propia basada en el Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec 2013-2015, página 20

Es decir, que el gasto etiquetado y programado se guarda en buenas condiciones debido a la confianza que la sociedad ha brindado a la nueva administración entrante del año 2013-2015. Que también, regirá la normatividad aplicable referente a transparencia y rendición de cuentas, la cero tolerancia de corrupción y fincando responsabilidades, dando la responsabilidad a la sociedad de denunciar cualquier acto de corrupción.

Y respecto a este último principio, cabe mencionar, que líneas más adelante, el plan de desarrollo municipal pretende institucionalizar la participación social bajo esquemas jurídicos como lo son el Reglamento de Participación ciudadana y el Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Así mismo, menciona que estos ordenamientos municipales requieren de actualización para encontrar nuevas formas de participación social que respondan a un municipio dinámico, refuercen vínculos de comunicación y entendimiento social. Sin embargo, es importante decir que dichas modificaciones jurídicas no se han llevado a cabo a fechas en que culmina el periodo de la administración.

Ahora bien, ya adentrados en el eje transversal Gestión Gubernamental Distintiva, resalta en su objetivo general el siguiente:

“Impulsar una Administración Pública Municipal eficaz y eficiente, sustentada en una estructura organizacional y funcional que responda a las necesidades municipales, contando con servidores públicos con la vocación y el perfil requeridos, que actúen con pleno apego a los manuales administrativos vigentes y acorde a la reglamentación municipal, fomentando entre ellos la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción” (PDM. página 168).

Y como Prioridades del Eje Transversal de Gobierno Eficiente que genere resultados, para nuestra investigación, resaltan algunos:

Ampliar y modernizar el equipamiento y procesos tecnológicos de la

Administración Pública Municipal, mediante la instrumentación del gobierno electrónico para mejorar los resultados en la gestión de las demandas ciudadanas.

Mejorar el perfil técnico-administrativo de los servidores públicos municipales, a fin de mejorar la calidad de la atención ciudadana en cada una de las áreas de la Administración Pública Municipal.

Fortalecer la participación social en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales.

Posicionar a Ecatepec como municipio vanguardia en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Combatir la corrupción y las conductas ilícitas entre los servidores públicos municipales.(PDM. página 169)

Por otra parte, se presenta la Matriz FODA del Eje de gobierno eficiente que genere resultados:

**MATRIZ FODA DEL EJE GOBIERNO EFICIENTE QUE GENERE RESULTADOS**

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>El Ayuntamiento 2013 – 2015 aprobó el restablecimiento la Secretaría Técnica en la estructura orgánica municipal, para desarrollar y consolidar la planeación municipal.</p> <p>Algunas áreas de la Administración Pública Municipal ya realizan procedimientos administrativos de manera automatizada a través de sistemas informáticos.</p> <p>Se cuenta con reglamento de mejora regulatoria.</p> <p>Canales de comunicación modernos que incluyen la utilización de redes sociales de manera institucional y que de manera reciente se encuentran bien posicionadas entre la ciudadanía.</p> <p>Módulo de transparencia ubicado en un espacio de fácil acceso.</p>	<p>Acceder a diversas capacitaciones proporcionadas por dependencias públicas de los ámbitos estatal y federal.</p> <p>Asesoría por parte de dependencias federales y estatales en diversos rubros.</p> <p>Implementar las mejores prácticas de la agenda desde lo local.</p> <p>Sistemas informáticos ofrecidos por dependencias federales y estatales con la finalidad de homologar criterios y sistematizar procedimientos administrativos.</p>	<p>Rezago en procesos de planeación, control, fiscalización y transparencia.</p> <p>Rezago en manuales de organización y procedimientos, que limitan la planeación de perfiles técnico profesionales.</p> <p>Rezago en la actualización de la reglamentación municipal.</p>	<p>Administración Pública con riesgo a presentar observaciones por parte de los distintos entes supervisores y fiscalizadores.</p> <p>Rezagarse en la modernización administrativa y presentar un elevado burocratismo que no esté a la altura de las demandas de la sociedad.</p>

Imagen tomada del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015, página 170.

En esta, la misma administración reconoce dentro de su análisis como debilidad el rezago que existe en los procesos de planeación, control, fiscalización y

transparencia. Pero también como fortalezas la ayuda externa de la existencia del uso de redes sociales, así como de la instalación de un módulo de transparencia de fácil ubicación y acceso al público.

Asimismo, es importante resaltar el Objetivo General del Eje Transversal Financiamiento para el Desarrollo:

“Asegurar y consolidar el saneamiento financiero municipal, mediante el incremento de los ingresos propios y el estricto control del gasto público, aplicando permanentemente medidas de racionalidad y disciplina presupuestal, que garanticen la estricta aplicación del Presupuesto basado en Resultados Municipal en los programas, objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan de Desarrollo Municipal” (PDM. Página 171).

Y dentro de las prioridades que más nos importan para fines de esta investigación respecto del Eje Transversal Financiamiento para el Desarrollo encontramos:

- Elevar la recaudación de los ingresos propios, impulsando la cultura del pago.
- Impulsar el aprovechamiento de las fuentes de financiamiento federales, estatales, privadas, internacionales y sociales.
- Consolidar el esquema de operación del Presupuesto basado en Resultados Municipal (PbRM).
- Aplicar permanentemente medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal.
- Ejercer el presupuesto municipal acorde a las prioridades y estrategias del Plan de Desarrollo Municipal.
- Llevar un estricto control en el ejercicio del gasto público municipal.
- Contener el endeudamiento municipal e instrumentar el saneamiento financiero municipal. (PDM. página 171)

En su Análisis FODA resalta aspectos de suma importancia para nuestra hipótesis:

**MATRIZ FODA DEL EJE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO**

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Se cuenta con una hacienda municipal con finanzas sanas.	Programa de la región V Ecatepec que contempla una serie de proyectos específicos donde se puede realizar una combinación de recursos públicos para optimizar los beneficios a la ciudadanía.	Padrones de recaudación poco confiables y sin la actualización adecuada.	Incrementar la dependencia de recursos a las transferencias federales y estatales.
La dependencia del Organismo Público descentralizado del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec (SAPASE) depende cada vez menos de transferencias.	Acceso a fuentes de financiamiento de recursos alternos de tipo federal, estatal, privados y organismos internacionales.	Debilidad en la generación de recursos propios.	Reducción de las aportaciones y participaciones federales en función del contexto económico.
El Municipio se encuentra con buena calificación en indicadores de crédito.	Desde el ámbito nacional se impulsa el proceso de armonización contable que permitirá un control financiero.	Insuficiente recaudación de recursos propios.	Se corre el riesgo de incrementar el endeudamiento municipal como consecuencia de la falta de aplicación de fuentes alternas de recursos.
Restablecimiento del área de control presupuestal en la estructura de la Tesorería Municipal.		Excesiva regulación que inhibe a que el contribuyente acuda a regularizarse.	
Consolidación del Presupuesto basado en Resultados Municipal (PBRM), orientado a la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal.			

Imagen tomada del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015, página 172.

Es decir, podemos notar como la administración reconoce que, pese a que el Municipio cuenta con buena calificación en indicadores de crédito, tiene como amenaza no sólo la existencia de un endeudamiento municipal grave, sino un riesgo de incrementar el endeudamiento municipal, pero lo maneja bajo la consecuencia de la falta de aplicación de fuentes alternas de recursos. Situación de amenaza que contradice a su principal “fortaleza”: hacienda municipal con finanzas sanas.

Aunado a la débil capacidad de generar recursos propios, encontramos la reducción de aportaciones y participaciones federales en función con el contexto Nacional económico. También, es importante señalar que como debilidades se reconocen la burocracia excesiva que permite la regularización de los contribuyentes, junto con padrones de recaudación escasamente confiables.

Ahora bien en la página 413 del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015, donde se explican las acciones del *subtema: Transparencia y rendición de*

cuentas, resalta dentro de su diagnóstico, que pese a la existencia de un marco jurídico sólido, presentaba rezago para el año 2013 una actualización y publicación de información pública por ley. Y parte como premisa el uso de los medios electrónicos y digitales para informar a la ciudadanía a través del uso del Sistema de acceso a la Información Mexiquense SAIMEX y adicionalmente a través del módulo de información ubicado al interior del Palacio Municipal.

Cabe también exponer el marco legal sobre transparencia que toma como referencia el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015:

**Marco legal de transparencia**

Ordenamiento Legal	Obligación	Temporalidad	Estrategia de cumplimiento	Responsable
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.	Tutelar y garantizar a toda persona el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y proteger los datos personales que se encuentren en posición del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos como sujeto obligado.	Artículo 44. Recibida la solicitud la Unidad de Información debe notificar al particular, dentro del plazo de cinco días hábiles, si requiere completar, corregir o ampliar los datos de la solicitud. Artículo 45. De no corresponder la solicitud a la competencia del Ayuntamiento, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, la Unidad de Transparencia orientará al solicitante sobre la entidad y/o el ámbito correspondiente donde puede presentarla. Artículo 46. La Unidad de Transparencia debe entregar la información solicitada 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.	Tres personas revisan el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), para dar contestación en tres días hábiles, con un horario de 9:00 a 20:00 horas de lunes a viernes.  Recibida la solicitud se hace análisis para turnar vía (SAIMEX) y por medio de oficio, donde se requiere entregar la información en un plazo de tres días hábiles. En caso omiso, el sexto día se requiere nuevamente con carácter de urgente para ese mismo día. Recibida la información en la Unidad de Transparencia se hace la valoración de la misma y en su caso la versión pública para dar cumplimiento a la solicitud dentro de los doce días de ingresada la misma.	Unidad de Información y Transparencia  Departamento de Atención Ciudadana (Modulo de Acceso).  Departamento de Sistematización e Integración de la Información, Análisis y Estadística.  Departamento de Recursos de Revisión y Enlace Institucional con el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

**Marco legal de transparencia**

Ordenamiento Legal	Obligación	Temporalidad	Estrategia de cumplimiento	Responsable
Bando Municipal de Ecatepec de Morelos.	Crear la Unidad de Transparencia.	Permanente	Existe un módulo de la Unidad de Transparencia ubicado en un lugar de fácil acceso en las instalaciones del Palacio Municipal.	H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

Imagen tomada del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015, página 415.

Como podemos observar en el tema de Transparencia existen responsabilidades

gubernamentales divididas entre el Gobierno del estado de México y el gobierno del Municipio de Ecatepec de Morelos.

En el marco de la información y transparencia se establece utilizar medios electrónicos para informar a la población, por lo que el Gobierno Municipal busca implementar mecanismos tecnológicos y modernos para interactuar con la sociedad. Sin embargo, a pesar de los siete mil seguidores de Twitter y los tres mil en Facebook que menciona hacen llegar demandas y avisos, ¿Qué sucede con las personas que carecen de acceso a las Tecnologías de Acceso a la Información?. No hay mención del principio de máxima publicidad dentro del plan municipal.

Cabe resaltar el siguiente indicador para su posterior análisis respecto al dato actual del año 2015:

**5.4 EJE TRANSVERSAL PARA UNA GESTIÓN GUBERNAMENTAL DISTINTIVA**  
**Tema: Financiamiento para el Desarrollo**

**Indicadores**

No.	Nombre del indicador	Fórmula	Unidad de Medida	Situación al cambio de administración	Metas		
					Intermedias		Final
					2013	2014	2015
1	Canalización de recursos municipales a deuda pública.	$(\text{Total de egresos a deuda pública} / \text{Total de egresos}) * 100$ .	Porcentaje de egresos a deuda Pública.	7%	9.4%	9.4%	9.4%

Imagen tomada del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015, página 441

Por otra parte, la instancia encargada de la evaluación del plan de desarrollo municipal y sus programas, en cumplimiento a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su Reglamento, la evaluación será ejecutada por la Secretaría Técnica a través de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), con la finalidad de retroalimentar el proceso presupuestario y coadyuvar en la integración de información que sirva para la toma de decisiones.

Y respecto a los Instrumentos de Evaluación, los principales instrumentos del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño Gubernamental (SIEDG) en el Municipio de Ecatepec de Morelos serán los siguientes:

- Reporte Trimestral de Indicadores Estratégicos.

- . Reporte Trimestral de Indicadores de Gestión.
- . Reporte Trimestral de Seguimiento Físico – Financiero del Presupuesto.
- . Anexo Programático del Informe de Gobierno.
- . Informe Anual de Ejecución del Plan de Desarrollo Municipal.
- . Evaluación Anual del Plan de Desarrollo Municipal.
- . Dictamen de Reconducción y Actualización del Plan de Desarrollo Municipal. (PDM. Página 508)

Para concluir este apartado, podemos decir, que ni en el Bando Municipal y en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 se incluye la forma específica de seguimiento de la deuda pública, solo se hacen proyecciones de su pago etiquetado con relación al indicador de egresos municipales, pero no se incluye dentro de los reportes trimestrales, sólo se añade y expone de forma “pública” cada que se hizo el proyecto de presupuesto y que se publica el presupuesto definitivo a ejercer cada año durante la administración 2013-2015. Para lo cual, en el siguiente subtema, revisaremos la importancia del esquema fiscal.

## **2.6 El esquema fiscal y su impacto para una sana transparencia y rendición de cuentas**

Como anteriormente vimos, en la normatividad aplicable para la Transparencia y Rendición de cuentas dentro del margen de acción gubernamental, existen sujetos obligados, los cuales poseen la facultad de ejecutar decisiones fiscales. Sin embargo, el tema fiscal frecuentemente y en cualquier país, es tema de debate. En el caso de México, la reforma fiscal ha estado presente en los debates legislativos, de forma repetida, durante más de dos décadas.<sup>66</sup> Por supuesto, se han hecho esfuerzos en la materia, como por ejemplo: la introducción del impuesto al valor agregado, la integración e indización del impuesto sobre la renta

---

<sup>66</sup> CIDE e ITAM (2003). “Análisis de las Finanzas Públicas en México”. Foro Consultivo Científico y tecnológico: Página 9. Recuperado el 27 de Febrero de 2016 de [http://www.foroconsultivo.org.mx/libros\\_editados/finanzas.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/finanzas.pdf)

y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; pero aún quedan más retos por abordar directamente con la ciudadanía.<sup>67</sup>

Y respecto a ello, es importante mencionar un análisis sobre la Transparencia Fiscal, por parte del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, pues considera que para analizar los avances de transparencia fiscal en países de América Latina se requiere considerar cuatro perspectivas: legislación, institucionalidad, acceso a la información pública y participación ciudadana.<sup>68</sup> De las cuales, para la presente investigación explicaremos tres que se muestran a continuación:

#### A. Legislación.

Esta perspectiva se centra en los legisladores, quienes hacen valer y exhiben su voluntad política proponiendo nuevas leyes o aprobando las reformas, siempre buscando adaptarse a los estándares de transparencia. Y por supuesto que en la práctica, ello presupone una oportunidad para la ciudadanía y otros actores clave de la sociedad para ir avanzando en temas claves como los siguientes que se proponen en dicho estudio:

**Cuadro 2. Acciones clave para la Transparencia Fiscal**

Apertura y aprobación del presupuesto del Estado	Control en la ejecución presupuestaria	Compras y contrataciones del Estado	Probidad y responsabilidad de funcionarios públicos
Acceso a la información pública	Penalización de los actos de corrupción	Regulación de los entes contralores o fiscalizadores	Fortalecimiento de la autoridad administrativa tributaria
Disposiciones sobre transparencia tributaria y contra la evasión fiscal	Disposiciones sobre lavado de dinero y otros activos	Fortalecimiento del servicio civil	Transparencia en el sector privado

Elaboración propia basada en ICEFI (2014) "La situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana", página 20.

<sup>67</sup> Idem

<sup>68</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI (2014). "La situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana". Guatemala: Boletín de Estudios Fiscales no. 17. Página 4

Estas acciones, enlistadas a manera de tabla, determinan la apertura gubernamental en el tema fiscal, y por ende también en la transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior debido a que, como hemos visto, la rendición de cuentas implica apertura de presupuesto, responsabilidad de funcionarios, regulación y fortalecimiento; mientras que la transparencia, hasta este punto de nuestra investigación, aborda acciones como el acceso a la información, responsabilidad de servidores públicos, penalización y fortalecimiento civil.

## B. Institucionalidad

Para el ICEFI, otro factor es la necesidad de instituciones que velen por el cumplimiento pleno del marco legal en materia de transparencia fiscal. Todo recae en el diseño que la legislación da a los entes contralores y de las instituciones especializadas en promover transparencia y evitar la influencia de intereses políticos, económicos, o privados. Es decir, un cuerpo normativo que garantice lo siguiente:



Elaboración propia, basada en ICEFI (2014) "La situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana", página 21

Es decir, lo que se enmarca en el gráfico anterior es que son necesarias las autoridades electas de esa manera para que se desempeñen de forma transparente, apegados a la ley y procedimientos de selección abiertos a la sociedad. También que la situación financiera se maneje de esa forma para que se evite de mayor forma posible las negociaciones fuera de lo presupuestado y

etiquetado. Al mismo tiempo mayor coordinación entre entidades públicas para obtener ayuda mutua como asistencia e información. El contar con personal medio de apoyo preparado profesionalmente. Y sobre todo la rendición de cuentas como principio fundamental para transparentar funciones, servicios, procedimientos, resultados; todo ello por medio de informes periódicos de la institución con la sociedad. Acceso a la Información

Es por eso que en el ámbito de las finanzas públicas resulta fundamental hacer un análisis y establecer mecanismos para determinar las facilidades con que la ciudadanía pueda contar para acceder a información financiera y contable, que pueda estar enterada de los acontecimientos, datos y decisiones tomadas respecto al ciclo presupuestario. En otras palabras, es vital la oferta de información proactiva; los datos y resultados que las instituciones deben publicar y actualizar sin mediación alguna. Y de igual forma todo ello debe transparentarse fiscalmente en los portales en Internet de el gobierno o ente público.

### C. Participación Ciudadana

Y por último propone como ecuación de la transparencia fiscal la creación de mecanismos que estimulen y permitan la participación ciudadana en la gestión pública. Es decir, que puntualiza como obligación del Estado diseñar y promover vías para que los ciudadanos participen antes, durante y después de la toma de decisiones gubernamentales que atañen a su comunidad.

Ahora bien, José Antonio de la Peña (2003) considera que México tiene grandes deficiencias en la implantación de una política fiscal que favorezca el crecimiento y el desarrollo económico. Por un lado, se registra una marcada insuficiencia en los ingresos públicos y, a la vez, una gran dependencia de éstos en los recursos petroleros, que se manifiesta en una posición fiscal vulnerable y que no provee de los medios necesarios para que el Estado atienda las tareas de desarrollo social y de construcción de infraestructura. Por otro lado, en la ejecución del gasto público no existen mecanismos que promuevan la equidad y

que garanticen la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos de los contribuyentes.<sup>69</sup>

Por tanto, podemos inferir que, en México, aún tenemos la necesidad de aplicar el gasto de manera más escrupulosa. En otras palabras, si bien el fortalecimiento de los ingresos públicos resulta fundamental, es igualmente importante atender las deficiencias que surgen de la estructura del gasto. Y si la estructura del gasto presenta deficiencias y los ingresos públicos se mantienen débiles, la rendición de cuentas y la transparencia también serán herramientas débiles para la administración pública Federal, Estatal y Municipal.

Es decir, la transparencia fiscal es un componente primordial para la eficacia en la formulación de política fiscal y la gestión del riesgo fiscal. De acuerdo con un estudio del Fondo Monetario Internacional FMI (2012), la transparencia fiscal ayuda a garantizar que las decisiones de los gobiernos en materia de economía se informen en una evaluación compartida y exacta de la posición fiscal actual los costos y beneficios de cualquier modificación de la política y los riesgos potenciales para las perspectivas fiscales. Además, la transparencia fiscal brinda a las legislaturas, mercados y ciudadanos la información necesaria para tomar decisiones financieras eficientes y para responsabilizar al gobierno por el desempeño fiscal y la utilización de los recursos públicos.<sup>70</sup>

Y para terminar este apartado, la transparencia fiscal debe focalizarse a la atención integral de la “tributación” y de la “correcta aplicación de los recursos del Estado”. La primera, siendo responsabilidad que compete a la ciudadanía, desde su aportación hasta su participación proactiva, y la iniciativa privada. Y la segunda, siendo responsabilidad del gobierno tomando en cuenta que los servidores públicos deben administrar con, eficacia y eficiencia para favorecer el

---

<sup>69</sup> De la Peña, José (2003) Coordinador General. "Análisis de las Finanzas Públicas en México". CIDE e ITAM: Foro Consultivo y Tecnológico. Página 9

<sup>70</sup> Fondo Monetario Internacional FMI (2012). "Transparencia fiscal, rendición de cuenta y riesgo fiscal". Preparado por el Departamento de Finanzas Públicas en colaboración con el Departamento de Estadística. Página 5

desarrollo humano y económico; es decir ejerciendo la transparencia del gasto público.

## **2.7 Consideraciones Finales**

Para finalizar el capítulo dos, hagamos un recuento. Vimos la forma en que se desglosa el manejo de los recursos públicos Municipales, partiendo de los ingresos públicos y el gasto público. También pudimos tener una primera apreciación sobre la situación débil de transparencia y rendición de cuentas que guarda la Administración Pública del Municipio de Ecatepec, así como el panorama social en que se encuentra. Consecutivamente revisamos y analizamos deductivamente la normatividad que rige en el tema a nuestro Municipio de estudio, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta llegar al Bando Municipal 2013-2015. Posteriormente examinamos el plan de desarrollo municipal de esa Administración para ver los objetivos planteados y retos que aún faltan. Para concluir con un esbozo general sobre como México carece de un esquema Fiscal acertadamente estructurado. Ahora pasaremos en el apartado tres al tratamiento teórico práctico de la transparencia y rendición de cuentas en el municipio de Ecatepec.

## **CAPITULO III. Transparencia, rendición de cuentas y manejo de los recursos públicos en el municipio de Ecatepec de Morelos**

### **3.1 Introducción**

Una vez que analizamos la situación normativa de nuestro país, así como los aún retos en nuestro tema de estudio, podemos decir que México es un país relativamente nuevo en el tema de la transparencia y rendición de cuentas, entro aproximadamente en el año 2002. Sin embargo, el tema de la democracia no es nuevo para nuestro país, pero ha sido un pilar que ha costado trabajo nutrir y construir en cada una de sus ramificaciones. Tal es el caso de la cultura de la democracia, la cual se abre paso con dificultad porque exige como elementos indispensables para su expresión y socialización, ciudadanos informados, autoridades que hagan efectivo el poder público a través de sus actos, poderes efectivamente limitados por el marco jurídico y, sobre todo, del respeto a los derechos humanos y las libertades públicas.

### **3.2 Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

En una sociedad democrática como la nuestra, el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas se va construyendo a través de una educación y aprendizaje, así como de respeto y limites al poder público.

Por lo anterior, y a pesar de que la mayoría de países latinoamericanos se autodenominan democráticos, tienen incluido el derecho a la información en sus Constituciones. Sin embargo, en algunos el acceso a la información no está legislado a nivel secundario o está mal reglamentado, lo que vuelve ineficaces los actos administrativos y jurídicos materiales de los preceptos de sus Constituciones federales. Por ello, y para sustentar este argumento, a continuación se presenta un cuadro comparativo de elaboración propia basada en la información que presenta Guadarrama 2002 en su investigación sobre los “Antecedentes de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental”:

**Cuadro 3. Comparativo de Leyes en Transparencia y Rendición de cuentas en otros países**

País	Año	Nombre de la Ley u ordenamiento legal	Contenido	Principio rector del DAIP que promueve
<b>Suecia</b>	1766	“Ley de Libertad de la Prensa”	<p>Son cuatro las leyes fundamentales conforman la Constitución y una de ellas es la Ley de Libertad de Prensa, la cual establece el principio de acceso público a los documentos oficiales, a fin de garantizar una sociedad abierta con acceso a la información relativa a la labor del Parlamento, el Gobierno y los organismos públicos. Esta ley permite que los ciudadanos lean los documentos oficiales siempre que lo deseen.</p> <p>Otro principio de la Ley de Libertad de Prensa es la libertad de comunicar información, pues todo habitante tiene derecho a proporcionar, a los medios de comunicación, información que considere importante y que debiera hacerse pública.<sup>71</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acceso universal</li> <li>• Celeridad (tiempos cortos, horas)</li> <li>• Gratuidad</li> <li>• Accesibilidad (alta vigilancia pública y monitoreo mediático)</li> <li>• De máxima publicidad</li> </ul>
<b>Holanda</b>	1980 1998 2001	<p>Ley sobre la Publicidad de la Administración “WOB”</p> <p>Ley de información del gobierno</p> <p>Ley de Protección de datos personales<sup>72</sup></p>	<p>Establece a la población como ciudadanos y súbditos. Los primeros necesitan datos sobre los que pueden basar su aprobación o rechazo de las políticas gubernamentales.</p> <p>Plantea líneas generales sobre las que debe fundarse la política informativa estatal:</p> <p>1) La política informativa debe tener la mayor cobertura social posible,</p> <p>2) Las campañas promocionales deben difundirse entre los medios de comunicación con criterios equitativos de distribución,.</p> <p>3) Las campañas promocionales del Estado deben, además, apoyarse en el concurso de instituciones jurídicas de derecho privado para llevar a cabo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad</li> <li>• Máxima publicidad</li> </ul>

<sup>71</sup> Swedish Institute (2013). “El sistema de gobierno sueco”. Recuperado de <https://sweden.se/other-languages/spanish/Gobierno-high-resolution.pdf>

<sup>72</sup> Personal data protection act. Recuperado el 15 de Febrero de 2016 de [http://www.minjust.nl/c\\_actyak](http://www.minjust.nl/c_actyak)

			programas de información intensivos.	
<b>Italia</b>	1987	Reformada y adicionada la “Ley de Imprenta” del año 1981	Los artículos 5 y 6 de la Ley 67/87 establecen las disposiciones siguientes: 1) Las Administraciones del Estado y los entes públicos están obligados a establecer en su presupuesto una partida para gastos publicitarios, la cual no puede ser modificada o ampliada durante el ejercicio presupuestal correspondiente. 2) Las Administraciones del Estado, los entes locales y sus empresas están obligados a comunicar al Garante de la Prensa la relación de gastos efectuados en materia publicitaria en el curso del ejercicio presupuestal anual. 3) Establece la creación de una Comisión de Evaluación de la Publicidad del Estado, que tiene como principal cometido efectuar el reparto sin discriminación de la publicidad estatal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máxima publicidad</li> </ul>
	1990	Ley de Acceso a la información <sup>73</sup>		
<b>Australia</b>	1982	Ley de Libertad de la Información <sup>74</sup>	La Ley promueve la apertura de documentos públicos en internet y medios electrónicos definiendo el concepto información como todos los archivos en cualquier formato incluyendo el electrónico. Además, sostiene que la tecnología juega un papel crucial en la democracia del país en cuanto ayuda a incrementar la cantidad de información que el gobierno puede almacenar y crear, pues facilita la manipulación y transferencia de ésta. No hay un organismo independiente que vigile la aplicación de la ley, pero fortalece la cultura de apertura y debilita la secrecía entre los funcionarios de gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad</li> <li>• Celeridad</li> <li>• Máxima publicidad</li> </ul>
<b>Estados Unidos de América</b>	Años 1966	A. Ley de Libertad de Información	B. Obliga a las entidades federales principalmente a:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad hasta que llega al punto de apelación</li> </ul>
	1996	“Freedom of Information Act,	1) Poner en línea y mantener la información que atañe a sus funciones; 2) Ofrecer un catálogo o índice de la	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celeridad</li> </ul>

<sup>73</sup> Ley de acceso a la información Italia. Recuperado el 15 de Febrero de 2016 de [http://www.governo.it/sez\\_presidenza/dicta/documentazione/normativa\\_acceso/legge241\\_1990\\_eng.html](http://www.governo.it/sez_presidenza/dicta/documentazione/normativa_acceso/legge241_1990_eng.html)

<sup>74</sup> The Freedom Information Act (1982). Recuperado el 20 de Febrero de 2016 de <http://www.Law.gov.au/foi/descript.htm#introduction>

		FOIA". Adiciones 1974 y 1986 <sup>75</sup> B. Ley Electrónica de Libertad de Información "E-FOIA"	información que cada oficina almacena y genera; 3) Establecer mecanismos para atender las peticiones de los ciudadanos y responder con rapidez, o en su defecto transferir la petición a la oficina de gobierno más conveniente, 4) Emitir boletines virtuales para mantener informados a los ciudadanos. Pero muchas veces cobra cuotas caras para procesamiento y fotocopiado Generalmente no hay vigilancia pública y monitoreo mediático y las posibilidades de apelación son de discreción oficial, puede pasar a la Corte con resultados impredecibles. <sup>76</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máxima publicidad</li> <li>• Viola principio de gratuidad</li> </ul>
<b>Panamá</b>	2002	"Ley 6 de Transparencia y Acción de Habeas Data" <sup>77</sup>	<p>***Esta ley fue aprobada se vio opacado por el reglamento que decretó posteriormente el Ejecutivo, ya que el artículo 11 del reglamento detalla que los informes de licitaciones y otros documentos públicos podrán ser reclamados sólo por personas interesadas que estén directamente vinculadas con la información solicitada, lo que implica un <u>obstáculo al derecho de información</u> del resto de ciudadanos que quisieran obtener información.</p> <p>El tema de las sanciones es básico ya que si en un plazo de 30 días la solicitud de información no ha sido subsanada, el funcionario es multado con el doble de su salario mensual, contemplando la posibilidad de la destitución si el servidor público es reincidente.</p> <p>También se considera en su capítulo I, artículo 5 como confidencial, la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viola los principios de Acceso universal a la información y de máxima publicidad.</li> </ul>

<sup>75</sup> "Freedom of information act". Recuperado el 20 de Febrero de 2016 de <https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/amended-foia-redlined-2010.pdf>

<sup>76</sup> Ackerman John y Sandoval Irma (2008). "Leyes de Acceso a la Información en México". IFAI: Cuadernillo 07. Recuperado el 24 de Febrero de 2016 de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo7.pdf>, página 35

<sup>77</sup> Medios latinos (2002). "Ley 6 de Acceso a la Información 2002". Recuperado el 15 de Febrero de 2016 de [http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/panama/panama\\_ley\\_6\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_\(2002\).pdf](http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/panama/panama_ley_6_de_acceso_a_la_informacion_(2002).pdf)

<b>Perú</b>	2002	“Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” <sup>78</sup>	<p>Contiene restricciones en el ámbito periodístico al limitar el derecho a la información y la libertad de prensa, ya que entre otros puntos dispone que es el Ejecutivo quien define el carácter de secreto de Estado de las informaciones. Por ejemplo.: El Manual de Seguridad Documentaria del Ministerio del Interior clasifica como información estrictamente confidencial la investigación sobre una supuesta malversación de fondos cometida por un funcionario, si fuera el caso que un periodista solicite el documento, le será negado a pesar de tratarse de un delito común y de interés público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A pesar de tener artículo 5 sobre portal de transparencia, viola el principio de Acceso universal a la información</li> <li>• Principio de publicidad en el artículo 3º</li> </ul>
<b>Colombia</b> <sup>79</sup>	2011	A. “Estatuto Anticorrupción” B. Constitución colombiana	<p>A. Establece en su artículo 77 que los periodistas tendrán acceso garantizado al conocimiento de los documentos, actos administrativos y demás elementos ilustrativos de la motivaciones de la conducta de las autoridades públicas, sin restricciones diferentes a las consagradas en la ley.</p> <p>Artículo 79 preceptúa como causal de mala conducta el hecho de que un funcionario público obstaculice, retarde o niegue inmotivadamente el acceso de la ciudadanía, en general, y de los medios de comunicación, en particular, a los documentos que reposen en la dependencia a su cargo y cuya solicitud se haya presentado con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.</p> <p>B. Artículo 15 establece el Habeas Data. Los Artículos 23 y 74 establecen los derechos de petición y acceso a documentos públicos.</p> <p>El ejercicio de este derecho, además, ha sido escaso debido a la falta de garantías jurídicas y a la creación de un órgano autónomo encargado de vigilar el cumplimiento de las normas en la materia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad</li> <li>• De acceso universal</li> </ul>
<b>El Salvador</b>	2002	Ordenanza de Transparencia y	Establece el procedimiento de todo ciudadano al acceso de documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acceso universal</li> </ul>

<sup>78</sup> Ley N° 27927 que modifica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú. Recuperado el 15 de Febrero de 2016 de [http://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res9.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res9.pdf)

<sup>79</sup> Gaceta oficial 10561. “Constitución de la República Dominicana”. Recuperado de <http://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>

	Participación Ciudadana <sup>80</sup>	<p>municipales y los mecanismos de apelación cuando los funcionarios se resistan a proporcionar información en el título IV, Capítulo I sistema municipal de información.</p> <p>En su artículo 6 el derecho de los ciudadanos de solicitar y recibir información. En el artículo 9 trata el acceso a la información veraz y oportuna, la divulgación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad</li> <li>• Máxima publicidad</li> </ul>
<b>República Dominicana</b>	Constitución de la República Dominicana <sup>81</sup>	<p>En su artículo 22 derechos de la ciudadanía establece los derechos a denunciar funcionarios públicos y solicitar información. Asimismo, en el artículo 49 sostiene que toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin censura.</p> <p>1) Derecho a la información: buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía,</p> <p>2) Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas de interés público, de conformidad con la ley;</p> <p>4) Toda persona tiene derecho a la réplica y rectificación cuando se sienta lesionada por informaciones difundidas.</p> <p>5) La ley garantiza el acceso equitativo y plural de todos los sectores sociales y políticos a los medios de comunicación propiedad del Estado.</p> <p>Y en su artículo 63. Establece que el Estado garantiza servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acceso universal</li> <li>• Accesibilidad</li> </ul>

Elaboración propia basada en Guadarrama R. (2002) los "Antecedentes de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamentales".

En lo que respecta a la evolución de la inclusión del derecho a la información en nuestra legislación nacional, cabe señalar que se pueden tomar actos de

<sup>80</sup> Alcaldía de San Salvador (2002). "Ordenanza de Transparencia y Participación Ciudadana". Recuperado el 15 de Febrero de 2016 de [file:///Users/susanatrujillo/Downloads/11\\_ORD\\_PARA\\_TRANSPARENCIA\\_GESTION\\_MUNICIPAL\\_PARTICIPACION\\_CIUADANA%20\(1\).pdf](file:///Users/susanatrujillo/Downloads/11_ORD_PARA_TRANSPARENCIA_GESTION_MUNICIPAL_PARTICIPACION_CIUADANA%20(1).pdf)

<sup>81</sup> Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010. Recuperada el 23 de febrero de 2016 de <http://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>

referencia por años para determinar el suceso inicial que cimentó las bases de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En esta tesitura, tenemos el punto de vista de Issa Luna Pla, quien señala que el derecho de acceso a la información está directamente referido en el último párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado en 1977. La autora coincide con López Ayllón, pues comenta que, pese a la adición de tal derecho en esta año, se dio una lucha social para exigir su regulación a través de una ley reglamentaria que instrumentalizara y expresara a detalle la garantía del enunciado constitucional.<sup>82</sup>

Por otra parte, López Ayllón considera que desde el año de 1977, en 25 años, poco sucedió: “Hubo que esperar hasta el 30 de abril del 2002 para que el panorama comenzara a cambiar, pues en esa fecha el congreso aprobó por unanimidad la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.<sup>83</sup> Simultáneamente, Rigoberto Martínez (2009) coincide en que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental encuentra su origen en la Reforma Constitucional de 1977; pero resalta que dicha reforma fue parte de la llamada Reforma Política, iniciada por el entonces titular del Ejecutivo, José López Portillo, la cual trajo como consecuencia la reforma de 17 artículos constitucionales, entre ellos el numeral 6º constitucional.<sup>84</sup>

Derivado de ello, los tres autores coinciden en que la sociedad mexicana en general, empezó a discutir sobre el tema del derecho de acceso a la información, organizándose diversos foros y consultas públicas. Es decir, la participación de diversos sectores de la sociedad exigían repetir en México la experiencia que en otros países ya se tenía acerca de esta materia. Por ello,

---

<sup>82</sup> Luna Issa (2009). “Movimiento social del derecho de acceso a la información en México” Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM: página 15

<sup>83</sup> López-Ayllón, S. (2005). “La creación de la Ley de acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo federal”. Página 2

<sup>84</sup> Martínez, Rigoberto (2009). “El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación”. Instituto de Acceso a la Información del estado de México: página 80

consecutivo a la Reforma Constitucional de 1977, y por el interés generado en el tema, para 1981 se elaboró un proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 6º donde los funcionarios públicos estaban ligados a satisfacer las demandas de información de los ciudadanos. Incluso refiere a que en 1997 la Ley Federal de comunicación Social presentada por el partido Acción Nacional PAN, Partido de la Revolución democrática PRD y Partido del Trabajo PT incluía diversas disposiciones en materia de acceso a la información.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Posteriormente se publicó en el mismo órgano oficial de difusión el Reglamento de la Ley mencionada el 11 de junio de 2003.

Como pudimos apreciar, en México hemos tenido avances significativos en la conformación de un Estado de Derecho que promueva el respeto e inclusión de la Transparencia y Rendición de cuentas dentro de su gobierno Federal y consecuentemente en sus Estados y Municipios. Sin embargo, aún tenemos muchos retos que enfrentar, pues nuestro país es relativamente nuevo en el tema a comparación de los países de bienestar más adelantados en ello, como por ejemplo Suecia y Holanda que iniciaron en la década de los 70's y 80's fomentando una cultura de vigilancia, inclusión social y máxima publicidad.

### **3.3 La transparencia en México: Razón y consecuencia**

Una vez que examinamos comparativamente los cimientos de transparencia y rendición de cuentas en otros países, podemos decir que existen muchas razones por las cuales surgió la inquietud de ello en México. Es por ello, que podemos inferir en que el derecho a la información en México surge de fondo en el contexto de lo político, es decir desde la concepción en un principio como una prerrogativa o garantía electoral, para que los partidos políticos difundan su ideología y programas en los medios de comunicación o ante la sociedad. Posteriormente el derecho a la información se propagó como un derecho social, para finalmente elevarlo a la categoría de derecho humano. En otras palabras, es un derecho que existe y debe coexistir dentro la convivencia de cada individuo en lo público.

Como bien lo dice Ernesto Villanueva (2003), el derecho de acceso a la información pública "...puede definirse como la prerrogativa de las personas para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática".<sup>85</sup>

Sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas surgen del derecho a la información a través de la construcción de una cultura, la cual reside en la sustentación, ampliación y perfeccionamiento del conocimiento en los múltiples matices del saber humano. Trasladada a la idea de una "cultura pública", debe develarse en resultados objetivos de ese conocimiento concreto.

De este modo, como lo menciona Cortés (2003), la cultura de la transparencia comprende un amplio espacio de la cultura; en general consiste en el conocimiento profundo, por parte del gobernante, de la claridad, de lo diáfano, de lo honesto, del buen obrar, del buen hacer, de la entrega de resultados, de la rectitud en la intención, para lograr una buena opinión y fama en favor de la administración pública. Todo lo cual se verá traducido, por parte del gobernado, en una amplia participación ciudadana, en el respeto a las reglas establecidas, en confianza en las instituciones, escenario que irá gradualmente acrecentando el perfeccionamiento de la propia cultura de la transparencia.<sup>86</sup>

En efecto, muchos autores como Cortés prometen que el ejemplo reside del buen actuar y parte del "buen gobierno". Sin embargo, hay que considerar que es un ciclo de enseñanzas y de educación recíproca, pues en los ciudadanos recae el exigir el derecho a la información a sus autoridades y también es parte de estas el reproducir el buen gobierno y el buen comportamiento.

Ahora, Juan Ramón De la Fuente pone énfasis en que "si bien es cierto

---

<sup>85</sup> Villanueva, E. (2003) "Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México". Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente, e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: página 131.

<sup>86</sup> Cortés, R. (2003) "La Transparencia en México: Razón, Origen y Consecuencias". Página 4

que en México el derecho a la información adquirió carácter constitucional con la reforma política de 1977 (Constitución y Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LOPPE), también lo es el que la demanda de transparencia en la gestión gubernamental cobró fuerza como bandera social gracias al impulso que recibió de aquel grupo informal de ciudadanos, muchos de ellos académicos, que no estaban satisfechos con el primer proyecto que el gobierno de la alternancia había enviado al Congreso. Al grupo se incorporaron algunos integrantes de la prensa, sobre todo escrita, que coincidieron en un foro en la ciudad de Oaxaca; y aunque nunca volvieron a reunirse ahí, se le conoció, a partir de entonces, como el grupo Oaxaca<sup>87</sup>. Tal fue la importancia del grupo, que fue reconocido por los legisladores como interlocutor legítimo de la sociedad para llegar a aprobar el proyecto de ley.

La propuesta de ley realizada por el Grupo Oaxaca comprendió 10 principios básicos que marcaron el rumbo del instrumento jurídico que ahora nos rige. Estos principios fueron:

- El derecho a la información es un derecho universal.
- La información pública pertenece a todas las personas.
- La máxima apertura de los poderes del Estado a este Derecho.
- Obligación de publicitar la información pública del Estado.
- Procedimientos ágiles, sencillos y al menor costo.
- Mínimas excepciones a la norma.
- Existencia de un organismo autónomo que conozca y resuelva controversias.
- Rendición de cuentas. Consistencia jurídica Promoción del sistema federal<sup>88</sup>

Ahora bien, Rosa María De la Torre (2013) reconoce, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el

---

<sup>87</sup> De la Fuente, Juan Ramón (2013) Comp: “10 años de transparencia en México: Democracia y Transparencia”. México, IFA: página 10

<sup>88</sup> Escobedo, Francisco (2003). “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública” España: página 79

año 2002, a muchos les tomó por sorpresa, principalmente a los obligados a cumplirla; pues no se tenía una clara idea de sus alcances, motivo por el cual tampoco advertían su utilidad. En ese momento, el acceso a la información era un concepto novedoso y desconocido por muchos en nuestro país. Había que aprenderlo e interiorizarlo para lograr su materialización.<sup>89</sup>

Es por ello que, a pesar de la creación de la LFTAIPG, aún sigue pendiente el trabajo y esfuerzo por cimentar una cultura de la transparencia, pues esta debe orientarse a dar el paso siguiente buscando, además de erradicar las prácticas de corrupción, fomentar la verdadera cultura de la rendición de cuentas (accountability) no solo por parte de las autoridades gubernamentales sino también de aquellos sectores sociales que se encuentren manejando recursos públicos, sean estos funcionarios públicos o actores privados.<sup>90</sup> De la misma forma, el jurista bien conocido Ignacio Burgoa (1988), delimita la ausencia de tal cultura; nos explica que ésta condición provoca actitudes negativas que provienen del alejamiento de ese conocimiento diáfano, claro, transparente en el actuar del servidor público; o bien, lo que aún sería más grave, de su falta de vocación en el servicio público.<sup>91</sup>

Al respecto, Burgoa ahonda explicando que la simulación es la acción de fingir o imitar lo que no es. En el caso concreto, el servidor público simulador, hace de su vida, de su actuar, una farsa, una comedia. Su personalidad psíquica envuelve muchos vicios como la vanidad, la egolatría, la megalomanía, la mentira, el engaño, el fraude, la falsedad, la mediocridad, la corrupción.<sup>92</sup> México es un país que ejemplifica claramente la simulación de cultura de la transparencia; es decir, sí existen las normas, reglamentos, institutos “autónomos”, auditorías en órganos internos de control, pero actualmente existe la evasión de información y la justificación de información reservada para cumplir con el principio de

---

<sup>89</sup> De la Torre, R (2013). “El Acceso a la Información como pilar del Estado Democrático”. Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán: Página 27.

<sup>90</sup> Sandoval, Irma (2006). “*Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*”. Infodf: página 18.

[http://www.cevat.org.mx/retaip/documentos/material\\_apoyo/ensayo/Ensayo3.pdf](http://www.cevat.org.mx/retaip/documentos/material_apoyo/ensayo/Ensayo3.pdf)

<sup>91</sup> Burgoa, Ignacio (1988). “El jurista y el simulador del Derecho”. México, Porrúa: página 85.

<sup>92</sup> Idem

publicidad gubernamental.

Por ello, en nuestro país salen a relucir ejemplos de simulación que van desde la llamada “casa blanca” hasta concursos de licitación pública sospechosos en los que ganan empresas que tienen tratos políticos con funcionarios públicos.<sup>93</sup> Y enfáticamente, en el caso que nos concierne al Municipio de Ecatepec de Morelos muchos son los ejemplos que ven desde negativas de información sin procedencia argumentativa a solicitudes de información hasta presentaciones de presupuesto anual del municipio sin un desglose de capítulos y subcapítulos del ejercicio fiscal ante los ediles del cabildo y ante los ecatepequenses del Municipio; tal como se ejemplifica en la siguiente imagen.

---

<sup>93</sup> El Presidente posee una casa en Las Lomas, DF, con valor de USD 7 millones. Fue construida a su gusto por Grupo Higa, una de las empresas que ganó la licitación del tren México-Querétaro, y que antes levantó obras en Edomex, cuando él fue gobernador. Aristegui Noticias (2014). “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)” <http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>



# PROPUESTA PARA CABILDO



## APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DEFINITIVO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014 10-02-14



H. AYUNTAMIENTO  
DE ECATEPEC DE MORELOS

### Presupuesto Basado en Resultados Municipal

PbRM -04d CARÁTULA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

DÉL 1 DE ENERO DEL 2014 AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2014

ENTE PÚBLICO: ECATEPEC DE MORELOS		No. 094		
CAPÍTULO	CONCEPTO	MODIFICADO 2013	EJERCIDO 2013	PRESUPUESTADO 2014
0210	PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO	\$ 3,146,990,627.00	\$ 3,269,846,491.00	\$ 3,367,873,714.00
1000	SERVICIOS PERSONALES	\$ 1,295,023,732.00	\$ 1,250,594,625.00	\$ 1,355,961,607.00
2500	MATERIALES Y SUMINISTROS	\$ 182,532,869.00	\$ 156,011,164.00	\$ 211,238,638.00
3000	SERVICIOS GENERALES	\$ 436,313,393.00	\$ 530,807,441.00	\$ 367,622,630.00
4000	TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	\$ 600,000,247.00	\$ 694,027,046.00	\$ 731,728,106.00
5000	BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	\$ 60,821,400.00	\$ 110,625,989.00	\$ 93,691,247.00
6000	INVERSIÓN PÚBLICA	\$ 400,869,513.00	\$ 369,521,103.00	\$ 421,414,342.00
7000	INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00
8000	PARTICIPACIONES Y APORTACIONES	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00
9000	DEUDA PÚBLICA	\$ 140,856,443.00	\$ 158,258,073.00	\$ 180,543,545.00

Obtenido de la décimo quinta regiduría de la administración 2013-2015

Como podemos ver, efectivamente no se presentó el Presupuesto para el ejercicio Fiscal con un desglose ante el cuerpo edilicio. Por tanto, podemos decir que el gobierno, ya sea Federal, Estatal o Municipal, logra cumplir con ciertas

libertades que forman parte del derecho a la información, pero no logra concretar completamente con: rendición de cuentas.

Al respecto, cabe resaltar que, en efecto existe una división de libertades dentro del derecho a la información, las cuales se establecen en el artículo 19 de la declaración universal de los derechos del hombre.<sup>94</sup> Y que a su vez retoman autores como Cortés (2003:20) y Villanueva (2003:131) en sus textos, y son las siguientes:

- La libertad de opinión
- La libertad de expresión
- La libertad de prensa
- La libertad de información

Por su parte, ésta última y muy importante, cuenta con tres vertientes, el derecho a investigar información, el derecho a recibir información y el derecho a difundir información. Es decir, el derecho a investigar información, visto desde la esfera de lo público, concierne a los ciudadanos, pues ellos son los que presionan al gobierno y solicitan dicha información a través de las instituciones o mecanismos públicos pertinentes, la cual deben recibir por derecho constitucional, aun siendo satisfactoria la respuesta/información o no. Mientras que el derecho a difundir Información lo comprenden ambos actores: sociedad-gobierno, pues entre ciudadanos hacemos llegar cierta información gubernamental a otros para estar “informados”, pero lo cierto es que el gobierno tiene la obligación de cumplir con lo que mencionábamos líneas arriba de este documento: el principio de máxima publicidad.

Y de la misma forma lo percibe Sandoval (2008), refiriéndose a su análisis como una “Transparencia opaca”, al decir que muy frecuentemente nos encontramos con dos criterios que chocan con respecto a la interpretación del derecho de acceso a la información en México. Por un lado, tenemos el criterio

---

<sup>94</sup> Asamblea general (1948). “Declaración universal de Derechos Humanos”. Página 6 Recuperado el 2 de marzo de 2016 de [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).

ciudadano, auspiciado por la nueva redacción del artículo Sexto Constitucional e incluido desde antes en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que incorpora de forma explícita el principio de “máxima publicidad” de la información gubernamental y que permite que los ciudadanos tengan acceso a todo excepto a lo establecido bajo las reservas de ley. Por otro lado, también de forma habitual nos encontramos el criterio minimalista que todavía caracteriza a vastos sectores de la administración pública, cuyos funcionarios típicamente se guían por el principio de una ‘cautela’ mal comprendida, al permitir el acceso únicamente a lo que les está explícitamente establecido en la norma. Este choque del ‘maximalismo ciudadano’ propio del principio de la transparencia encaminada a la rendición de cuentas y lo que podríamos caracterizar como un ‘minimalismo organizacional’ vinculado a la cultura administrativa imperante, es lo que presenciamos en numerosos casos de interpretación del derecho de acceso a la información en el país.<sup>95</sup>

Es decir, el acceso a la información pública no resuelve los múltiples problemas que enfrenta la administración pública en México. La corrupción por ejemplo, es un problema estructural, institucional, cultural y político que requiere de medidas drásticas y educativas para ser efectivamente combatido. La transparencia, en efecto integra un paso importante para el establecimiento de un verdadero régimen de rendición de cuentas, pero de ninguna manera suficiente.

Y retomando el punto, algunos otros autores también han señalado que la “transparencia opaca” se refiere a “formas de difusión de información oficial que no revelan la manera en que se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones, o a la información que sólo se divulga nominalmente, pero que no resulta confiable.”<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Irma Sandoval, I (2008). “Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades”. Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal: página 6

<sup>96</sup> Jonathan Fox, (2008) “Transparencia y rendición de cuentas: dos conceptos distintos y una relación incierta” en Sandoval, Irma “Transparencia y Control Ciudadano:

En estricto sentido el termino “transparencia opaca” se refiere a dar información gubernamental de la forma más genérica posible sin detalle, escasa información sobre el seguimiento de procedimientos, información sobre una política pública o demás. Nuestros ciudadanos como votantes merecen más que una respuesta de información genérica. Como ha sido enfatizado por Bellver y Kaufman (2005): “el aumento de la transparencia a través de mayores niveles de información accesible, relevante y puntual es una condición necesaria mas no suficiente para la rendición de cuentas. Los ciudadanos también necesitan la capacidad y los recursos políticos y financieros para ejercer este derecho de forma efectiva”.<sup>97</sup>

Finalmente, podemos comentar que es evidente, el binomio transparencia-rendición de cuentas pero no es suficientemente satisfactorio en nuestro país, y a la fecha hemos visto que su ejecución tiene varios matices de complicación e ingenios de evasión gubernamental. El fenómeno de la corrupción parece una institución más arraigada que la cultura de la transparencia que se intenta construir y reproducir; aunado a ello, encontramos el respeto a la privacidad de parte de funcionarios públicos que la utilizan a su criterio subjetivo; las respuestas evasivas de información que se dan a los ciudadanos y la dificultad del proceso de solicitudes formales con objeto de conseguir información básica dentro de la supuesta “Facilidad de Acceso” a la información pública gubernamental. Por lo anterior, pasaremos a analizar ahora el papel que ha jugado la figura del Municipio en México, así como su importancia para la implementación de políticas que promuevan la transparencia y rendición de cuentas.

### **3.4 El problema del diseño institucional municipal en México**

Una vez que analizamos los posibles orígenes de la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, delimitaremos más el análisis al ámbito Municipal. Actualmente México enfrenta múltiples problemas que están obstaculizando a

---

Comparativo de Grandes Ciudades” Instituto de Acceso a la Información del distrito federal: página 8

<sup>97</sup> Anne Bellver y Daniel Kaufman, (2005) ‘Transparenting transparency’ Inicial Empirics and policy Applications. *World Bank Discussion paper, Washington D.C. Pág. 42.*

nuestro país alinearse al margen de circunstancias y competitividades globales. Sin embargo, es importante acentuar que no recae en la Nación por sí sola la responsabilidad de resolverlos, ni en los Estados, es en los municipios en quien se puede modificar al menos un indicio de problema por ser la esfera que más cercana se encuentra a los ciudadanos. Esta es la cuestión, los municipios como unidades político-administrativas han sido tema de debate, para estudiosos de la materia en los últimos años, pues surge la idea de repensar el diseño político-constitucional de las estructuras que lo integran; reajustándolas a instancias de gobierno no limitadas solo a la gestión de programas gubernamentales, sino a la creación de sus propios mecanismos de captación y distribución de recursos.

Mauricio Merino, por ejemplo, sostiene que una de las razones principales de esos dilemas está en un mal diseño institucional: las reformas al Artículo 115 constitucional promulgadas en las últimas décadas del siglo pasado, en 1983 y en 1999, ensancharon los ámbitos de obligación de los gobiernos municipales, pero no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos. De modo que al comenzar el siglo XXI, esos gobiernos deben cumplir funciones y obligaciones crecientes, en circunstancias y con recursos distintos y limitados.<sup>98</sup> Y aunado a la variedad de problemas por enfrentar, los servidores públicos municipales poseen la habilidad por malinterpretar o desconocer las obligaciones constitucionales que se tiene en un Municipio.

En efecto, se dio prioridad a la heterogeneidad municipal en el marco de la ampliación de obligaciones de los ayuntamientos. Y para muchos es mejor añadir de más atribuciones y competencias a la esfera municipal, pero para otros no es más que una loza pesada para la cual no se encuentran preparados aún los municipios mexicanos. Es por ello que antes de tomar una postura, conviene hacer un análisis.

---

<sup>98</sup> Merino, M (2004). "Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional". Centro de Investigación y docencia Económicas CIDE, Número de revista: 145: página 7.

Las problemáticas municipales, de acuerdo con Alberto Arellano, son notables cuando la falta de correspondencia entre la norma y la realidad se puede comprender entre el territorio, la sociedad y el gobierno, los límites y las relaciones no son claros y coincidentes. El problema se hace evidente cuando el campo político y burocrático, mediante la discusión de su sistema de organización política o la delimitación de espacios administrativos y, por lo tanto, de competencias y atribuciones, no dan respuestas satisfactorias a las múltiples demandas. El dinamismo de la sociedad rebasa con mucho al gobierno que, en la medida de lo posible, trata de adecuarse o reajustarse.<sup>99</sup>

Ahora bien, los gobiernos municipales han cubierto diferentes papeles a través del tiempo en la historia del país. Es en este orden de ideas, es que nos permitiremos resaltar dos méritos históricos de los gobiernos municipales dentro del análisis de Mauricio Merino:

1. El haber dado los cimientos para la construcción del Estado nacional forjado durante el siglo XIX. A pesar de que se logró la consolidación del Estado nacional, los municipios del país obtuvieron como consecuencia una pérdida de la facultad de decisión para pasar a ser utilizados como instrumentos administrativos a las ordenes de caudillos.
2. El haber proporcionado estabilidad en la gobernabilidad dada durante el presidencialismo hegemónico durante el siglo XX.

Merino argumenta que el Municipio, contrario a lo que muchos académicos y políticos sostienen, es y ha sido con el paso del tiempo la base para la conformación del Estado Mexicano actual. Y coincide Arellano en que dicho diseño pensado para un sistema de partido hegemónico, es inoperante para el siglo XXI. También señala que es desde las legislaturas locales y los ayuntamientos donde se pueden hacer cambios encaminados a la descentralización y democratización del gobierno municipal.

---

<sup>99</sup> Arellano, Alberto (2011) .“El Gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”. Colegio de Sonora: Boletín no, 52: página 65.

En esta tesitura, podemos observar que las posturas de Merino y Arellano coinciden con las declaraciones que hacen legisladores pertenecientes a la administración actual del Municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México, pues para el autor, los ayuntamientos diseñados para el gobierno de un sólo partido, se han convertido en espacios de muy difícil actuación. Ello debido a que van a anteponerse los intereses de los partidos políticos a los proyectos locales, planteando la manipulación política desde los alcaldes como un proyecto legítimo.

Es decir, en un principio pudiera parecer que los ayuntamientos fueron creados bajo una perspectiva parlamentaria, a diferencia de algunos ayuntamientos de origen Europeo que vivieron bajo dicho esquema colegiado, pero la realidad del Municipio mexicano es que el predominio administrativo y control político dentro de las presidencias municipales y servidores públicos, se ve permeada bajo intereses partidarios, los cuales no siempre comulgan con dar solución a las demandas locales.

Simultáneo a la parte teórica que Merino aborda, podemos encontrarnos con semejanzas a la realidad, vista desde el punto de vista de un legislador local (regidor) en la administración 2013-2015 Ecatepec de Morelos, perteneciente al partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional), quien alude a que también la pluralidad de representantes de partidos al interior del ayuntamiento genera problemas a los presidentes municipales y a las decisiones gubernamentales en general, porque “los representantes en el cabildo aun no se quitan la camiseta del partido por el que llegaron a sus cargos”<sup>100</sup> de tal suerte que las divisiones políticas tienden a obstaculizar el buen desempeño del gobierno municipal.

Por otra parte, y como tema central de esta investigación, hay que señalar que tampoco están resultando eficaces los métodos de financiamiento a la gestión Municipal.

---

<sup>100</sup> De entrevista con Regidor del PRI “Anónimo”, Ecatepec de Morelos (2015). A petición del entrevistado se mantiene anónimo el testimonio.

Al respecto, Uri Raich señala dentro de su estudio “Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos” tres puntos imprescindibles: en primer lugar, el sistema de aportaciones federales combinado con las participaciones que se han otorgado a los municipios conforme a las reglas vigentes de la coordinación fiscal, están desincentivando el crecimiento de sus muy escasos impuestos locales. En segundo lugar, incrementar o actualizar sus propias tarifas y métodos de recaudación propia, mientras más han aumentado los recursos entregados a los ayuntamientos a través de las fórmulas del ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, mayores han sido los vínculos de dependencia financiera de los gobiernos de los municipios. Y como tercer punto, a consecuencia de ese mal diseño fiscal, los ayuntamientos han ido perdiendo capacidades de administración.<sup>101</sup> En otras palabras, que los servidores públicos al mando del municipio sienten duda respecto de la correcta administración de los distintos fondos federales que les son asignados, pero no para mejorar sus sistemas internos sino para cumplir las instrucciones que les dan.

En esta línea de análisis, cabe exponer las ideas de Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, quienes en su estudio abordan el tema financiero desde un esquema de cadena de responsabilidades dependiendo el cargo gubernamental dentro del Municipio. En su explicación, hay una sucesión de delegaciones, mandatos y encomiendas al interior de un municipio, el cual tiene como reflejo una cadena de responsabilidades (o de rendición de cuentas) que se mueve en sentido inverso. Por principio, las oficinas administrativas deben rendir cuentas al presidente municipal (y al cabildo en general); en segundo termino, el presidente municipal debería rendir cuentas al propio cabildo y este a su vez, informar explicar y justificar sus acciones (colegiadas) a los ciudadanos. Esta secuencia

---

<sup>101</sup> Uri Raich, (2001). “Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos”. Página 3

inversa de rendición de cuentas está, en el mejor de los casos, fragmentada (en el extremo más dramático es inexistente).<sup>102</sup>

En otras palabras, dentro de su análisis, en términos de rendición de cuentas, los gobiernos municipales distribuyen su actuar y responden a tres “arenas” al mismo tiempo. La primera, la “arena interna”, alude a la dinámica del gobierno municipal; la segunda “arena externa” refiere a su relación con otras instancias gubernamentales y; la tercera “arena externa más importante” de acuerdo a su interacción con los ciudadanos. No es sencillo, en realidad la labor gubernamental es complicada siempre porque debe responder a diferentes demandas que llegan a un mismo fin, debe cumplir con un correcto funcionamiento estructural interno para poder responder en convenios con otros órganos gubernamentales, y a su vez debe dar respuesta, en correlación a estas dos relaciones, a las demandas de la sociedad.

Para ambos autores la tesorería municipal juega un papel muy importante en la elaboración de la información para rendir cuentas. Sin embargo, el personal que compone estas áreas suelen carecer de las capacidades organizacionales y de profesionalismo para hacer frente a las responsabilidades financieras de la administración municipal. Este rol tiene responsabilidades como revisar la conformación de la cuenta pública; la forma de recaudar ingresos, administrar el gasto y manejar el patrimonio municipal y; elaborar y dar los informes mensuales o trimestrales que deben enviarse a la Legislatura estatal y al municipio, aunado a las diferentes dependencias estatales y federales. Sin embargo, en contraste con nuestro caso de estudio, nos encontramos con que en el Municipio de Ecatepec de Morelos el personal adscrito al área de tesorería cuenta con bajo grado de profesionalismo.

---

<sup>102</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra (2009). “La rendición de cuentas del gobierno municipal en México”. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE: Documento de trabajo 224. Página 3

### Perfil técnico- profesional de mandos medios y superiores

Dependencia	Nivel Académico					Total
	Primaria	Secundaria	Medio superior*	Superior	Posgrado	
Secretaría Técnica				6	1	7
Secretaría del Ayuntamiento			3	12		15
Tesorería	1	1	15	15	2	34
Contraloría Interna			5	8	2	15
Dirección General de Seguridad Ciudadana y Vial				16	1	17
Dirección General de Servicios Públicos			8	12		20
Dirección General de Desarrollo Social y Humano			4	8	1	13
Dirección de Protección Civil y Bomberos			4	7		11
Dirección Jurídica y Consultiva			2	6	2	10
Dirección de Gobierno			2	10		12
Dirección de Desarrollo Económico y Metropolitano			3	6		9
Dirección de Verificación y Normatividad			2	8		10
Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente			2	5		7
Dirección de Obras Públicas		1	5	12		18
Dirección Educación, Cultura y Deporte			3	10	1	13
Dirección de Comunicación Social			1	8		9
Unidad de Transparencia			1	3		4
Coordinación de Transporte y Vialidad		1		1		2
Instituto de Apoyo a la Mujer			1	1		2
Instituto de la Juventud			1	1		2
Dirección de Administración**						
Derechos Humanos				1	2	3
Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)				8	1	9
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>62</b>	<b>162</b>	<b>13</b>	<b>241</b>

Fuente: Información proporcionada por el enlace administrativo de cada una de las dependencias.

\* Servidores públicos que acreditan ser pasantes fueron contabilizados en el nivel educativo de medio superior aun cuando ya concluyeron la carrera.

\*\* No proporcionaron información.

Tomada del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015

Ahora bien, podemos decir que, de acuerdo a las ideas del análisis de Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, la rendición de cuentas y la transparencia municipal se da y expande en tres arenas. La primera, la interna, la cual alude a la dinámica interna del municipio, alude al flujo de información entre servidores públicos de la propia administración y al cabildo, el cual es el responsable de recibir la información de las dependencias municipales, y vigilar el desempeño de los funcionarios y la ejecución de las políticas.

#### Primera arena externa

Cabe señalar que respecto a la relación del municipio con otras instancias gubernamentales, los municipios rinden cuentas a las legislaturas estatales porque los municipios someten a su consideración sus leyes de ingresos, les dan

a conocer su presupuesto de egresos; es decir representan la soberanía del Estado. Además, los Municipios de México rinden cuentas a las legislaturas estatales sobre el uso de los recursos públicos, y estas son responsables de fiscalizar las cuentas publicas municipales, a través de la institución auxiliar: la entidad de fiscalización superior (EFS).

### Segunda arena externa

Ésta corresponde a la respuesta proporcionada al ciudadano. Es decir, concierne a los ayuntamientos rendir cuentas directamente a los ciudadanos a través de las contralorías ciudadanas, las cuales de acuerdo con la Secretaria de la Función Pública son “el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez”<sup>103</sup>. En otras palabras, el mismo gobierno federal las plantea como un mecanismo de vigilancia y evaluación de políticas y servicios que puede ser efectiva en comunicación y legitimidad.

Y para finalizar, podemos decir que, las ideas de Merino sobre un nuevo diseño institucional son válidas. Un ayuntamiento no puede seguir funcionando bajo los esquemas de un partido hegemónico; el apoyo federal más que coadyuvar, desincentiva la recaudación local; la capacidad de gestión pública en municipios grandes es limitada; los métodos de participación ciudadana municipal que se usan se ven opacados por la corrupción; no hay una gestión pública específicamente diseñada para atender problemas locales. Arellano refiere también a que los canales de participación ciudadana municipal no han sido los adecuados, además de que la centralización del poder, ya sea en un partido hegemónico o en el presidente municipal, entorpecen y debilitan la transparencia y rendición de cuentas ante el cuerpo ejecutivo (cabildo) y el administrativo. Y que para Rios y Cejudo, la transparencia y rendición de cuentas, no se da satisfactoriamente porque las arena externa ciudadana no están directamente

---

<sup>103</sup> Secretaria de la Función Pública (2015). “Definición de contraloría ciudadana”.

vinculada con la arena interna (gobierno municipal), ésta última va dirigida casi exclusivamente a satisfacer las necesidades de información contable y de control del gobierno estatal y federal.

### **3.5 Consideraciones finales**

Al respecto, podemos comentar que efectivamente el Municipio es la base de la organización gubernamental y social, y por tanto hay que analizar de dónde provienen las fallas o retos que aún debemos enfrentar en transparencia y rendición de cuentas; motivo por el cual, a continuación delimitaremos nuestro estudio, e iniciaremos con un diagnóstico más elaborado sobre la situación que guarda Ecatepec de Morelos en el tema.

## **CAPITULO IV. Estudio de Caso: Transparencia y Rendición de cuentas en el Municipio de Ecatepec de Morelos**

### **4.1 Introducción**

Ya examinamos la parte teórica de los orígenes de la transparencia e inquietud por la rendición de cuentas gubernamentales, también revisamos una explicación argumentativa de la trascendencia y cuidado por las políticas que se implementan en la arena Municipal, pues lo fundamental resulta del valor del acercamiento ciudadano, más no del control político. Y por ello, en las siguientes líneas tenemos un esquema de evaluación y diagnóstico sobre el Municipio de Ecatepec de Morelos.

Ahora, Como bien sabemos, nuestro marco normativo establece la figura de los sujetos obligados, quienes deben desarrollar instrumentos para dar información a la sociedad y garantizar su derecho de acceso a la información gubernamental. La Ley de Transparencia del Estado de México, de acuerdo con el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales del Estado de México y Municipios INFOEM, fija que los sujetos obligados de la demarcación son:

- El Poder Ejecutivo, las dependencias auxiliares, los fideicomisos públicos y la Procuraduría General de Justicia.
- El Poder Legislativo, los órganos de la Legislatura y sus dependencias.
- El Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura.
- Los ayuntamientos, las dependencias y las entidades de la administración pública municipal.
- Los órganos autónomos.
- Los tribunales administrativos.

Llama la atención que en dicha fuente, se refiere a los partidos políticos como sujetos obligados indirectos, por lo que se puede solicitar información relacionada con ellos a través del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> INFOEM (2015). "Directorio de sujetos obligados".

## 4.2 Metodología

Ahora bien, vistos los sujetos obligados concernientes a nuestro estudio de caso, cabe señalar que la información presentada y analizada en el siguiente apartado, se sustenta en los datos proporcionados por los sujetos obligados: ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, del ejecutivo estatal a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense SAIMEX, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios INFOEM e Información pública de oficio mexiquense Ipomex. Y las herramientas o categorías de análisis utilizadas para analizar los datos proporcionados por los sujetos obligados, se sustentan en tres autores vistos posteriormente, métricas de transparencia y bloques de análisis del Índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal, explicados más adelante.

Por tal motivo, la metodología que se utilizó partió del estudio de caso, en el que se implementó el método comparativo y empírico, pues se contrastó la información presentada por el orden municipal en comparación con los datos puestos a disposición por el orden municipal; asimismo se presenta un desglose de análisis en cinco partes, algunas examinadas empíricamente y otras investigadas comparativamente.

La primera parte del análisis, alude a las variables con las que cumple o no el Ayuntamiento en su *portal electrónico* para proporcionar información, las cuales refieren a diseño y usabilidad, contenido orgánico básico, financiera y material, naturaleza operativa de rendición de cuentas, y variables que propician la máxima publicidad.

La segunda parte de nuestro análisis refiere a las *solicitudes de información*, y en éste se investigó las solicitudes que tenía registradas la base de datos estatal SAIMEX para compararla con la base de datos municipal. Esto con la finalidad de observar el estatus de coordinación intergubernamental en información de transparencia y rendición de cuentas.

En la tercera parte, de la atención al solicitante, emprendimos una análisis comparativo para ver el trato y forma de respuesta que se da al solicitante de información. Esto a través de forma presencial en el módulo de transparencia municipal, en las solicitudes expuestas con respuesta en el portal de

transparencia municipal y en las respuestas a solicitudes a través de portal SAIMEX.

En la cuarta parte del análisis, de *los archivos puestos a disposición del público*, emprendimos el uso de encuestas elaboradas bajo los criterios o variables analizadas en la primera parte de análisis del *portal electrónico*, pero esta vez para conocer la percepción de los ciudadanos, servidores públicos y ediles.

Y en la última parte de nuestro análisis, encontramos los resultados de dichas encuestas explicados a través de gráficas para llegar a conclusiones finales respecto al estado que guardo el Municipio de Ecatepec de Morelos 2013-2015 en transparencia y rendición de cuentas.

### **4.3 Diagnóstico del ayuntamiento de Ecatepec de Morelos en Transparencia y Rendición de cuentas**

Ahora bien, revisaremos como el ayuntamiento de Ecatepec, las dependencias y entidades que conforman la administración, como sujeto obligado, de qué forma manejan: el portal electrónico, las solicitudes de información, la atención al solicitante y, los archivos que ponen a disposición pública.

#### ***a. El portal electrónico.***

El uso del internet, a través de un portal de transparencia no es sólo una herramienta de cumplimiento burocrático a lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino como una herramienta en la que se apoya el sujeto obligado para ofrecer y vigilar que su portal tenga información oportuna, útil y de acceso fácil para los ciudadanos del municipio.

Ahora bien, utilizaremos las cuatro variables que propone Ernesto Diaz (2007) en su proyecto “Métrica de la transparencia en México”, y una variable más que propone la presente investigación sobre la máxima publicidad para evaluar

criterios de transparencia y rendición de cuentas en la operatividad del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos:

- I. Diseño y usabilidad.- Variable que evalúa los criterios de facilidad de acceso de la sociedad a la información pública dentro del portal de internet del ayuntamiento.

Pensando en que la mayoría de personas del Municipio cuenta con acceso a las Tecnologías de Información y comunicación TIC's, esta variable es importante puesto que la disponibilidad de la información puede estar, pero es importante la facilidad de ingreso al portal electrónico y la celeridad con la que se observa la información pública gubernamental

- II. Contenido orgánico básico.- Variable que estima la claridad de la información puesta a disposición del público referente a la naturaleza del ayuntamiento, sus obligaciones, estructura, metas y documentos jurídicos.

Ésta variable es importante porque muchas veces las personas saben que existe la Constitución Federal, pero no saben donde encontrar los demás ordenamientos normativos estatales y mucho menos los municipales. Así como muchas veces desconocen el lugar, horario y funciones que desempeñan los funcionarios públicos municipales.

- III. Financiera y material.- Aprecia los criterios que cumplen con la información publicada respecto a los recursos públicos, su contraloría interna y vigilancia.

Ahora, ésta variable es una de las más importantes para la investigación para determinar si hay o no disponibilidad fiscal a nivel Municipio, pues considera la presentación del presupuesto municipal, su avance o estatus de ejecución, la cuenta pública, remuneración mensual de servidores públicos, contratación de obras y auditorias realizadas.

- IV. Naturaleza operativa de rendición de cuentas.- Alude a la relación de las metas con la evaluación de objetivos y resultados alcanzados por la administración, es decir, la forma en la que logra rendir cuentas a la sociedad a la que se debe.<sup>105</sup>

Aquí, encontramos otra variable fundamental, pues, a demás de que va de la mano de la variable financiera y material, nos ayuda a determinar si hay o no rendición de cuentas en el orden municipal, pues sus criterios evalúan la presentación de acuerdos convenidos, viajes oficiales, compras públicas, procesos jurídicos e informe de actividades.

- V. Variable que propician la máxima publicidad.- Conforman la suma de criterios con los que cumple el ayuntamiento para difundir su trabajo y cuentas de forma transparente, apegándose al principio de máxima publicidad con el que deben de cumplir los gobiernos locales hoy en día.

Y por último, los criterios propuestos en ésta investigación para analizar ésta variable, son de vital importancia, pues la transparencia se vale en su gran mayoría de la publicidad, difusión, informe y divulgación de todo el quehacer gubernamental.

**Cuadro 4. Variables y Criterios a evaluar del Municipio Ecatepec de Morelos**

VARIABLE	CRITERIOS A EVALUAR	SITUACIÓN MUNICIPAL
1. Diseño y usabilidad	Facilidad de acceso	Es fácil pero lento y a veces no carga el contenido de las secciones
	Existencia de un vínculo de "transparencia" visible desde la página de inicio	Del lado derecho hasta abajo
	Tiempo de respuesta del servidor	Varia entre los 8:00 y 20:00 minutos
	Buscador	Si hay
	Información actualizada (Fecha de última actualización)	26 noviembre 2015

<sup>105</sup> Díaz, Ernesto (2007). "Métrica de la Transparencia en México" Centro Investigación y Docencia Económicas (CIDE) bajo los auspicios de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP): Página 22

	<b>Medio de consulta en línea/solicitud o preguntas</b>	En línea se hace a través de la plataforma SAIMEX del Estado de México
	<b>Posibilidad de contacto con el responsable de dar mantenimiento a la página</b>	No se puede
<b>2. Contenido orgánico básico</b>	<b>Marco normativo</b>	Se presenta de acuerdo a nivel federal, Estatal y Municipal. En último sus reglamentos no se encuentran actualizados. No está el reglamento de transparencia aprobado en el 2013. No hay circulares. Hay lineamientos IPOMEX y Lineamientos de protección de datos personales.
	<b>Facultades de todas sus unidades administrativas</b>	No se exhiben
	<b>Estructura orgánica (organigrama)</b>	Se encuentra limitada
	<b>Directorio de servidores públicos</b>	Incompleto
	<b>Servicios ofrecidos para cada área operativa y su horario</b>	Horario si, servicios ofrecidos no se encuentran
	<b>Personal</b>	Incompleto
	<b>Programas operativos y planes estratégicos</b>	Si hay, contienen descripción sin desarrollo
	<b>Convocatorias y criterios para ingreso,</b>	No muy visibles al público, accesibles a través del buscador
	<b>Promoción y permanencia de servicio público</b>	Se desconoce su publicación
	<b>Dirección de unidad de enlace</b>	Si se encuentra
	<b>Formularios para solicitudes</b>	No se encuentra en la página del ayuntamiento, se consigue presencialmente en el módulo de transparencia y a través del portal SAIMEX del Estado de México
	<b>Existe y se exhibe reglamento de transparencia municipal</b>	No se exhibe, existe un código de ética que no se exhibe tampoco
<b>3. Financiera y material</b>	<b>Presupuesto de egresos e ingresos</b>	El presupuesto de egresos se presenta sin subcapítulos. El plan de ingresos no se presenta.
	<b>Informe de avance de ejecución de presupuesto, gasto corriente o informe financiero (trimestral)</b>	No hay de forma trimestral, sólo anual. A pesar de no presentarse la cuenta pública (2014 y 2015) si hay informe de presupuesto asignado por ejecutar pero no se carga de forma trimestral
	<b>Ingresos por conceptos adicionales al presupuesto especificado por origen y ejecución</b>	No hay especificación
	<b>Se presenta la cuenta pública</b>	Última cuenta publicada es del año 2013
	<b>Resultado de auditorías</b>	No hay un informe del 2015, solo 2013 y 2014
	<b>Inventarios y parques vehiculares</b>	No se muestra
	<b>Tabulador de remuneración mensual por servidores públicos</b>	Incompleta
	<b>Contrataciones celebradas, obras públicas o asesorías</b>	Concursos por licitaciones presentes 2013 y 2014, no se presentan del año 2015. No hay presentes de obra

		pública, solo por servicios y recursos materiales
VARIABLE	CRITERIOS A EVALUAR	SITUACIÓN MUNICIPAL
4. Naturaleza operativa de rendición de cuentas	Informes generados por disposición legal	Se presentan Anuales
	Investigaciones o procesos jurídicos realizados	Hay sección de autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones y concesiones de los tres años
	Viajes oficiales (costo, itinerario, agenda y resultados, viáticos)	No se muestra en ningún rubro
	Acuerdos y convenios	Acuerdos: Cabildo, comité adquisiciones, comité de información, consejo SAPASE, junta del DIF, mejora regulatoria. Algunos incompletos Convenios: del 2010 al 2015 con detalles
	Mecanismos de participación y contacto ciudadano	Hay una pestaña. Vienen por detalle de programa, asignación y origen del presupuesto y año
	Informe de actividades	Anuales
	Avance en el cumplimiento de metas y objetivos	No hay, sólo pestaña del desarrollo de obras públicas hasta el año 2013
	Enlace a compras públicas	No hay
	Auditorías internas y gubernamentales (externas)	Informe de auditorías 2013 y 2014, falta actualizar
	Actas y resoluciones de sesiones de cabildo	Si, excepto las referidas a proyecto de presupuesto y presupuesto definitivo de egresos con ingresos
	Se muestran contratos convenidos entre gobierno o con privados	Si y se muestran en PDF adjuntos
	5. Propician la máxima publicidad	Existe un informe anual de solicitudes y ¿hay asistencia ciudadana?
Hay difusión del presupuesto de egresos municipal		Incompleto
Hay difusión de los ingresos municipales		No
Hay difusión de la cuenta pública		No actualizada
Se difunde evaluación del plan municipal de desarrollo		No, sólo se presenta informe anual de actividades
Existe una difusión institucional-organizativa de la labor en transparencia		No
Existe la comisión de transparencia y acceso a la información y sesiona constantemente		No hay
La comisión rinde cuentas a ciudadanos y al cabildo		No rinde cuentas a ninguno de los dos
Se da difusión a los programas municipales		Pocos vía internet y a través de dirección de gobierno
Divulgación de bienes y servicios		No hay

Fuente: elaboración propia basada en Aguirre, P. y Andrade, M. (2010) y Ernesto, D (2007) y otros<sup>106</sup>

Como podemos apreciar en el Cuadro 4, en la variable del diseño y usabilidad, tenemos que la plataforma de internet tiene deficiencias de velocidad para acceder a la página web. Después, en la variable de contenido orgánico básico, vemos que hay información incompleta o datos que no se exhiben y deberían de mostrarse; la misma situación para la variable financiera y material. Posteriormente, en la variable de naturaleza operativa de rendición de cuentas, observamos que la información respecto a presupuesto en actas de cabildo no se encuentran a disposición pública, así como tampoco los enlaces de compras, viajes y listado de bienes y servicios del gobierno Municipal. Y por último, en la variable de máxima publicidad, encontramos varias deficiencias de informes y difusión social.

***b. Las solicitudes de información.***

En el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense SAIMEX<sup>107</sup> se presentan el número de solicitudes de información pública, las cuales se ven reflejadas a través de una gráfica que representa el total de las solicitudes realizadas en los Municipios del Estado de México. Sin embargo una vez entrando a las solicitudes por año, al dar clic en el Municipio no se despliega mayor información. En otras palabras, podemos inferir que, pese a la carencia de información del Sistema, hay una tendencia de disminución de solicitudes de información presentadas desde el

<sup>106</sup> Paganini, N (2012). "Índice de Transparencia Municipal básico. Propuesta metodológica"

Herrera, A y Arias, D (2014). "Índice de Transparencia municipal básico. Propuesta metodológica para los gobiernos municipales de Michoacán, México"

<sup>107</sup> Es un instrumento implementado por el INFOEM, una plataforma electrónica gratuita disponible en internet ([www.saimex.org.mx](http://www.saimex.org.mx)) que facilita el registro de las solicitudes de información y provee los elementos necesarios para su seguimiento, desde la presentación de cada solicitud hasta su resolución o su transformación en recurso de revisión, cuya creación se implementó en el año 2012.

Guía de uso del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (2013). <file:///Users/susanatrujillo/Downloads/GU%C3%8DA%20SAIMEX.pdf>  
<http://www.saimex.org.mx/saimex/ciudadano/login.page>

2013 al 2015, cuya periodicidad es de incumbencia académica de la presente investigación.

**Cuadro 5. Solicitudes de información registradas por año**

AÑO	Solicitudes registradas
2012	384
2013	347
2014	314
2015	290

Fuente: elaboración propia basada en cifras del SAIMEX<sup>108</sup>

Ahora bien, los datos contenidos en la página de internet del ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, dentro de la opción “solicitudes revisadas y atendidas” se muestran los siguiente:

**Cuadro 6. Relación de solicitudes en portal de transparencia Ecatepec – Sistema de Acceso a la Información Mexiquense**

AÑO	1. Solicitudes de Información Pública	2. Solicitudes de Acceso a datos Personales	3. Solicitudes de Ratificación de datos personales	Coincidencia de datos SAIMEX – Portal de Ecatepec
2013	336	11	_____	347 - Coinciden
2014	293	21	_____	314 – Coinciden
2015	82	15	_____	290 – No coinciden

Fuente: Elaboración propia basada en la página de Ecatepec y SAIMEX

Como podemos observar, los datos registrados en el portal de Transparencia del Municipio coinciden con el portal del Sistema de Acceso a la Información del Estado de México, a excepción del último año 2015.

***c. La atención al solicitante.***

Reiterativamente encontramos solicitudes de información dentro de las “Solicitudes Recibidas y Atendidas” que son respondidas vagamente o con la

<sup>108</sup> INFOEM (2015). “Solicitudes de información”. <http://www.infoem.org.mx/src/php/solicitudesOtros.php>

misma contestación de tres líneas bajo la respuesta del sujeto obligado municipal de Ecatepec:

“Sea este el medio para informarle que la información solicitada se encuentra visible en <http://www.ecatepec.gob.mx/transparencia/> lo anterior con fundamento en el artículo 46 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios”.<sup>109</sup>

De acuerdo a la respuesta, podemos decir que hay una contradicción en la fundamentación, pues el artículo 46º de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios dice a la letra:

“La Unidad de Información deberá entregar la información solicitada 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”.

Es decir, hay una contradicción toda vez que al responder que la información solicitada, en reiteradas preguntas con cuestiones diferenciadas, se encuentra dentro de la página de internet del ayuntamiento, sin respetar simultáneamente que el artículo de la ley establece que el sujeto obligado debe entregar la información solicitada a través de la unidad de información, en cierta temporalidad y forma. En otras palabras, aunque la información pedida fuera una pregunta reiterativa, y que no infringiera en los datos personales, debe ser respondida en cierto tiempo y con mayor especificidad.

Ahora bien, en un experimento para ver la calidad de atención que se brinda al solicitante, de forma personal y física, se preguntó sobre el

---

<sup>109</sup> Ejemplo, folio de Solicitud de información pública: 00013/ECATEPEC/IP/2013 Solicito información sobre la inversión en repavimentación o trabajos de mejora en vías de comunicación por parte del municipio durante el periodo comprendido entre 2000 y 2012. Asimismo solicito los contratos establecidos con las empresas que los desarrollaron. Tomada el 16 de Febrero de 2016 de <http://www.ecatepec.gob.mx/transparencia/>

procedimiento para llenar un formato de forma presencial y no virtual; esto directamente en el módulo de atención sobre transparencia del municipio. Y esto fue lo que le contestaron:

“La información que me dieron en el Módulo de Transparencia con respecto a las peticiones hechas personalmente, son:

Ingresar por Oficialía de Partes un escrito solicitando la información requerida con copia para el área de Transparencia. Y esperar de 8 a 10 días hábiles para recibir la respuesta, debiendo acudir directamente a Transparencia.

Pero también puede ser que tarde mas tiempo la respuesta debido a que el área correspondiente no entregue en esos días la información solicitada o en su caso se nieguen a entregarla, aunque no debería pasar, están obligados a hacerlo”.

Por otra parte, la presente investigación inició una solicitud de información pública, el día 30/11/2015 a las 13:44 horas, a través del portal SAIMEX, cuyo número de folio es 00251/ECATEPEC/IP/2015 de acuerdo al procedimiento indicado, el cual se puede ver reflejado por medio de las siguientes imágenes:

**Número de Folio de la Solicitud: 00251/ECATEPEC/IP/2015**

**INFORMACIÓN SOLICITADA**

**DESCRIPCIÓN CLARA Y PRECISA DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA**

Deseo saber: 1. el monto de la deuda pública municipal, 2. el presupuesto de egresos municipal actual, 3. inventario del parque vehicular, 4. informe de actividades de la unidad de transparencia municipal, 5. plan de ingresos municipales, 6. ¿Existe una comisión de transparencia?. 7. ¿Donde encuentro el reglamento interno de transparencia municipal?. 8. informe de vajes oficiales

**MODALIDAD DE ENTREGA**

A través del SAIMEX <input checked="" type="radio"/>	Copias Simples(con costo) <input type="radio"/>	Consulta Directa(sin costo) <input type="radio"/>
CD-ROM(con costo) <input type="radio"/>	Copias Certificadas(con costo) <input type="radio"/>	Disquete 3.5(con costo) <input type="radio"/>
OTRO TIPO DE MEDIO (Especificar):		

**DOCUMENTOS ANEXOS**

**PLAZO DE RESPUESTA**

Fecha de límite de respuesta:	15 días hábiles 06/01/2016
Fecha de posible requerimiento de aclaración de la información :	5 días hábiles 07/12/2015
Notificación de ampliación de plazo(prórroga) :	14 a 15 días hábiles 18/12/2015
Respuesta a la solicitud en caso de ampliación de plazo :	22 días hábiles 15/01/2016

Aceptar

Contáctanos

Correo electrónico: [saimex@infoem.org.mx](mailto:saimex@infoem.org.mx)

Lada sin costo: 01 800 821 04 41

© 2012, Infoem-Derechos Reservados, versión 1.0

Imagen tomada de la solicitud con número de folio 00251/ECATEPEC/IP/2015 en el portal SAIMEX <http://www.saimex.org.mx/saimex/solicitud/detalleSolPar/136754.page>

Filtrar Solicitudes									
Folio de la solicitud	Sujeto Obligado	Tipo de solicitud	Fecha de Recepción	DT	DR	Estado Actual	Fecha de Respuesta	Detalle del Seguimiento	Respuesta
00251/ECATEPEC/IP/2015	AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS	Solicitud de Información Pública	Nov 30, 2015	63	0	Prórroga autorizada	06/01/2016	<a href="#">detalle</a>	<a href="#">respuesta</a>
Mostrando 1 al 1 de 1 registros									

Folio de la solicitud: 00251/ECATEPEC/IP/2015

Con fundamento en el artículo 46 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, se le hace de su conocimiento que el plazo de 15 días hábiles para atender su solicitud de información ha sido prorrogado por 7 días en virtud de las siguientes razones:

Se autoriza prórroga.

MTRO. JUAN ABDÍAS PÉREZ ZARAGOZA  
**Responsable de la Unidad de Información**

Imágenes tomadas de la solicitud con número de folio 00251/ECATEPEC/IP/2015 en el portal SAIMEX <http://www.saimex.org.mx/saimex/solicitud/detalleSolPar/136754.page>

Como podemos apreciar en ambas imágenes, la solicitud de información fue presentada el año pasado 2015 en el mes de noviembre, y que a la letra dice:

“Deseo saber: 1. el monto de la deuda pública municipal, 2. el presupuesto de egresos municipal actual, 3. inventario del parque vehicular, 4. informe de actividades de la unidad de transparencia municipal, 5. plan de ingresos municipales, 6. ¿Existe una comisión de transparencia?. 7. ¿Donde encuentro el reglamento interno de transparencia municipal?. 8. informe de viajes oficiales”

Sin embargo, pese a que corresponde al Ayuntamiento de Ecatepec turnar la respuesta vía SAIMEX, vemos que el plazo de respuesta venció y que el estatus de la solicitud aún se encuentra en proceso vía prórroga autorizada.<sup>110</sup>

Por último, y dado a las responsivas del sujeto obligado vía internet y del personal adscrito a la unidad de transparencia, podemos inferir que el trato al solicitante es degradado a evasivas de información argumentadas bajo una interpretación vaga de la ley y sus elementos, además de que no representan el carácter de sujeto obligado a proporcionar información sea vía escrita o vía internet.

#### **4.4 Realización se encuesta: archivos puestos a disposición del público.**

En la metodología que se utilizó para la aplicación de las encuestas, tenemos que se tomó una muestra de 50 personas, en un universo de 1,656,107 habitantes del Municipio, según el INEGI, y tiene un margen de error del 13.9%.<sup>111</sup> Lo anterior, con el objetivo de conocer la percepción de personal, servidores públicos y personas de la sociedad con respecto a la información gubernamental que han o no han recibido, midiendo objetivamente de acuerdo a las personas que utilizaron las redes, internet, periódicos o algún medio de contacto con el ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

De forma que se aplicaron 15 encuestas a personal interno de la administración, pertenecientes a las áreas de: Dirección de gobierno, Dirección de administración, Contraloría Interna Municipal y, Unidad de Transparencia.

Sucesivamente se seleccionaron a ediles al azahar siempre y cuando representaran a cada fuerza política que representa a la sociedad de Ecatepec dentro de las decisiones y acuerdos de cabildo, formando un total de 10 encuestados: Partido de la Revolución Institucional PRI (3), Partido Acción

---

<sup>110</sup> Estatus consultado al día 1 de Marzo del 2016 a través del portal SAIMEX <http://www.saimex.org.mx/saimex/solicitud/detalleSolPar/136754.page>

<sup>111</sup> Ver el diseño de la encuesta aplicada a las 50 personas en el Anexo 1, al final de la investigación. Margen de error calculado con apoyo de la fórmula de grupo radar. <http://www.gruporadar.com.uy/01/?p=567>

Nacional PAN (2), Partido de la Revolución Democrática PRD (2), Partido Verde Ecologista de México PVEM (1), Nueva Alianza (1) y Partido del Trabajo PT (1).

Y para culminar se aplicaron un total de 25 encuestas a personas comunes de la sociedad civil que se les encontró haciendo algún trámite al interior del ayuntamiento y a algunas que se encontraban fuera en la plaza del Palacio Municipal.

A continuación se presentan las gráficas de resultados y los análisis respectivos de los criterios a evaluar de acuerdo a las variables que se presentan al inicio de este subcapítulo. Cabe mencionar que las encuestas (instrumento en Anexo 1) fueron aplicadas a cada uno de los miembros que conforman nuestra población objetivo para medir con qué parámetros se cumplen dentro de la administración y poder hacer una evaluación propia sobre la situación de transparencia y de rendición de cuentas en la que se encuentra:

**Resultados**

- Gráficas que miden el Instrumento y/o variable de Documento público y Contenido orgánico básico



Fuente: Elaboración propia

### Servidores públicos y ediles



### Sociedad civil



Fuente: Elaboración propia

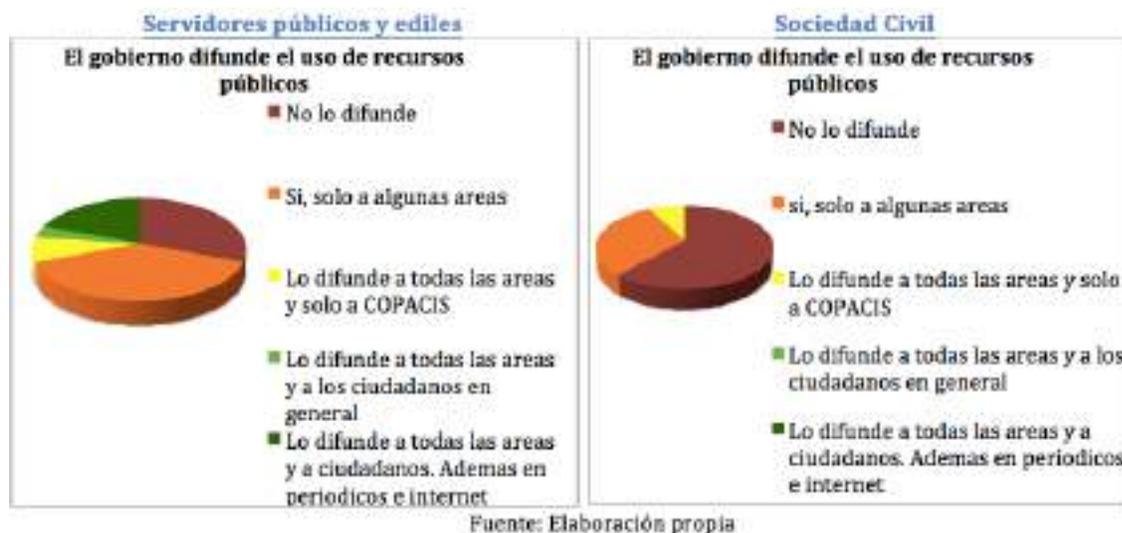
Análisis: Hay una variedad de opiniones de los servidores públicos y ediles del ayuntamiento respecto de la difusión de documentos públicos y de contenido orgánico básico. Específicamente con el plan anual de desarrollo municipal sobresale su difusión en periódicos y medios, le sigue la otra mitad repartida en poca, tardía o nula propagación. Y con los programas municipales refleja la nula difusión, y esparcimiento en periódicos, gobierno a COPACIS.

Ahora bien, respecto de la gente encuestada de la sociedad civil, hay tres diagnósticos: una propagación funesta de documentos básicos, una elevada desinformación, o una difusión exclusiva a ciertos sectores sociales, los Consejos de participación ciudadana COPACIS.

- Gráficas que miden el instrumento y/o variable de Documento público. Financiera y de Rendición de Cuentas



Analisis: La mayoría de los trabajadores del ayuntamiento consideran que el gobierno no difunde o propaga sólo al interior del ayuntamiento el presupuesto de egresos municipal. Por otro lado, la mayoría de la gente de la sociedad civil opina que el gobierno no exhibe el presupuesto de egresos y muy pocos opinan que se difunde sólo al interior del ayuntamiento.



Analisis: La percepción de la mayoría de los trabajadores del ayuntamiento es que el gobierno difunde muy poco el uso de los recursos públicos, lo hace al interior de algunas áreas. Mientras que la mayoría de la gente de la sociedad civil opina que el

gobierno no difunde el uso de los recursos públicos y muy pocos opinan que se difunde sólo al interior del ayuntamiento (7).

- Gráficas que miden el instrumento y/o variable de Documento público. Máxima publicidad



Fuente: Elaboración propia

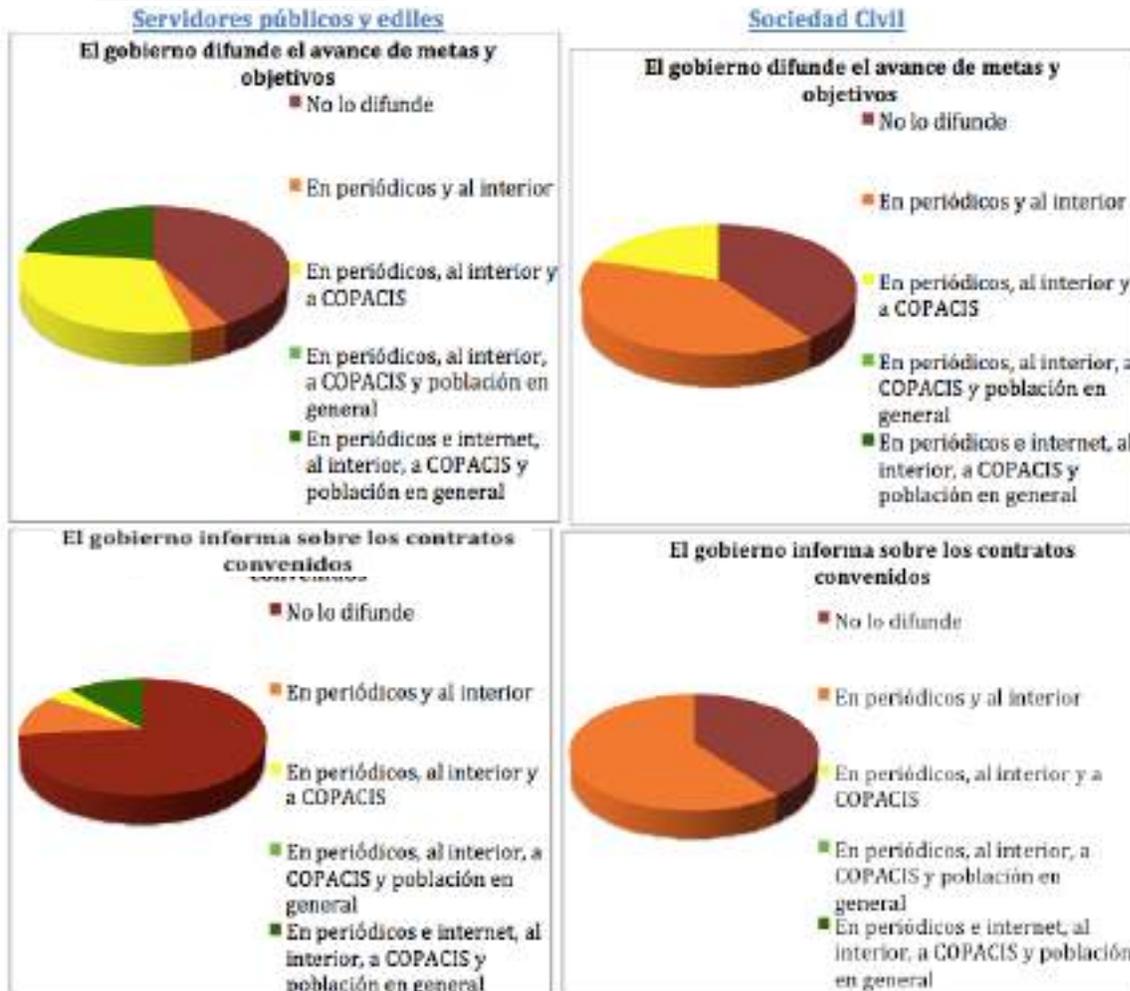
Análisis: La mayoría de los servidores públicos y ediles consideran que el reglamento de transparencia municipal se promulgó, pero no llegó a todas las áreas y además se pone escasamente en práctica. Por su parte, casi el 70% de gente de la sociedad civil opina que el gobierno no difunde el reglamento de transparencia municipal, este sólo se encuentra dentro del ayuntamiento.



Fuente: Elaboración propia

Análisis: La labor de la unidad de transparencia es conocida en algunas áreas y al interior del ayuntamiento por más de la mitad de los trabajadores internos encuestados. Y 70% de los encuestados de la sociedad civil consideran que la labor de la unidad de transparencia no es difundida

- Gráficas que miden el Instrumento y/o variable de Documento público y Naturaleza operativa

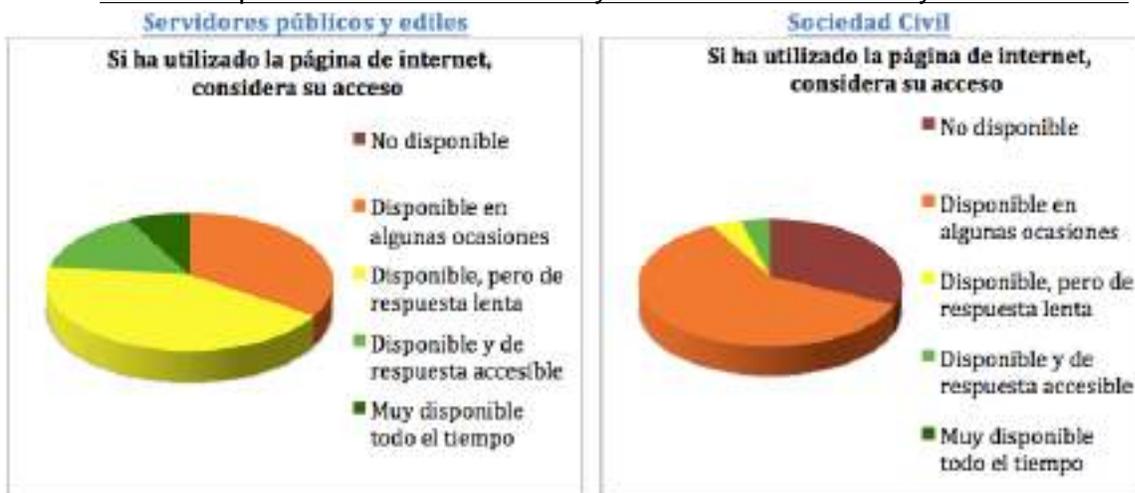


Fuente: Elaboración propia

Análisis: En general la difusión e información sobre Documentos públicos y de Naturaleza operativa es escasa a pesar de su disminuida complejidad de transparencia y rendición de cuentas. Para servidores públicos y ediles, los objetivos y metas no tienen o tienen muy irrisoria difusión y al interior; asimismo opinan que no hay divulgación del gobierno sobre los contratos que ha convenido.

Por otro lado, la consideración de la sociedad civil sobre los objetivos y metas es que hay nula propagación, en periódicos e interna, y a COPACIS; y de igual forma, consideran que en su mayoría hay difusión sólo en periódicos y al interior del ayuntamiento o no hay expansión de la información.

- Gráficas que miden el instrumento y/o variable de Diseño y Accesibilidad



Fuente: Elaboración propia

Análisis: Los servidores públicos y ediles consideran en su mayoría que el acceso a la página de internet del ayuntamiento está disponible en algunas ocasiones y que además es de respuesta lenta. Mientras que el 60% de las personas encuestadas de la sociedad civil opinan que el acceso a la página de internet se encuentra disponible sólo en algunas ocasiones.

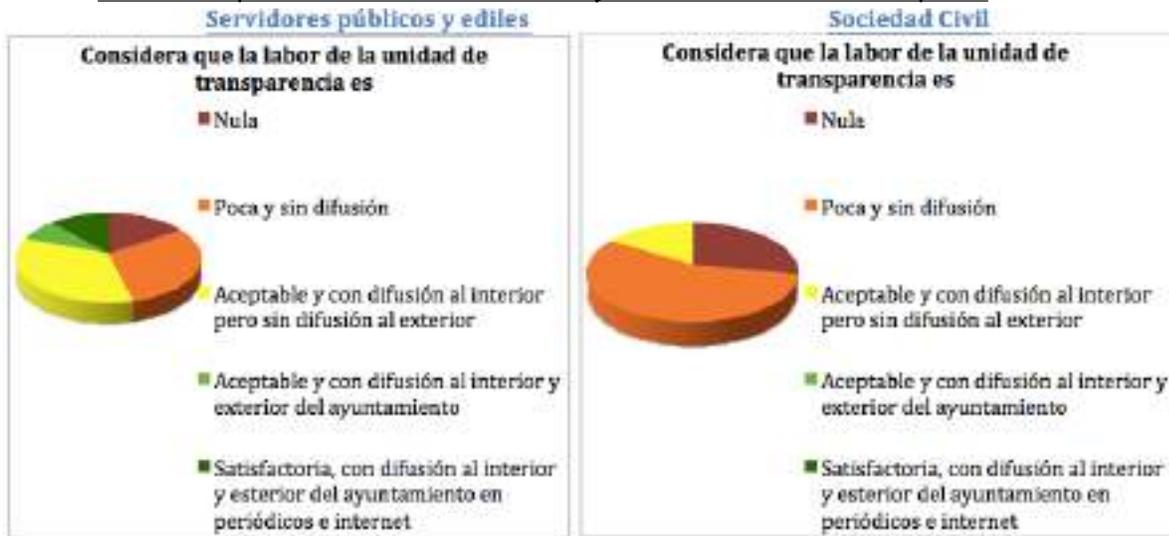


Fuente: Elaboración propia

Análisis: Más de la mitad de los servidores públicos y ediles encuestados consideran que la información contenida en la página de internet del ayuntamiento es aceptable

pero incompleta. Mientras que la mitad de las personas encuestadas de la sociedad civil que han accedido a la página de internet del ayuntamiento, opinan que la información contenida es poca y nula en un 25%.

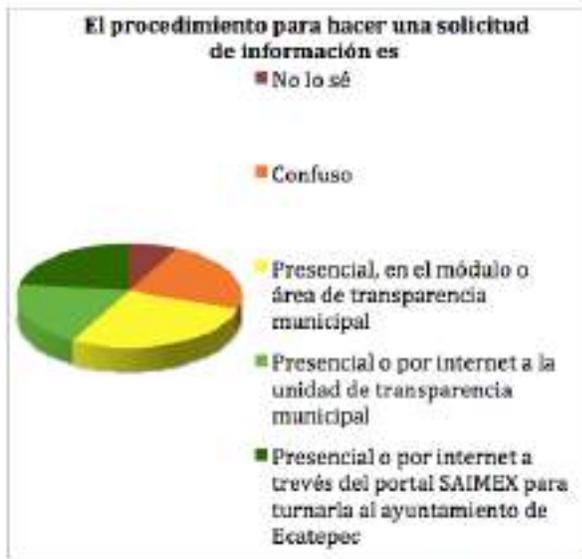
- Gráficas que miden el Instrumento y/o variable del Desempeño



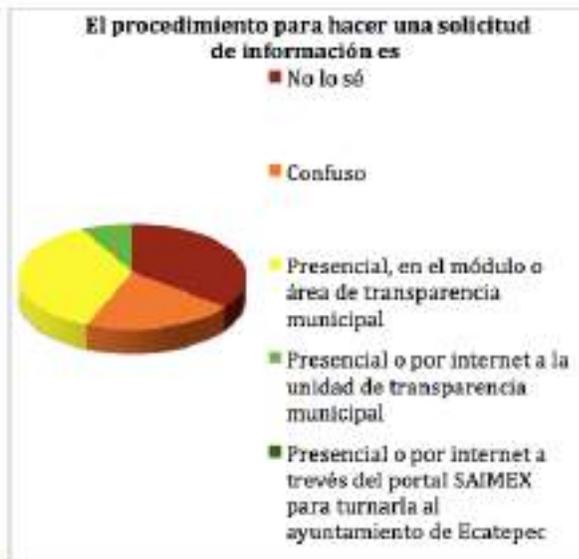
Fuente: Elaboración propia

Análisis: 30% de los trabajadores internos del ayuntamiento consideran que la labor de la unidad de transparencia es deficiente y 35% considera que es una labor aceptable y con difusión al interior y exterior del ayuntamiento. Por otra parte, la mayor parte de la gente encuestada de la sociedad civil tiene una escasa confianza sobre la labor del gobierno en transparencia, pues más de la mitad opina que es deficiente y sin difusión, 15% opinan que es aceptable y con propagación al interior pero sin divulgación al exterior del ayuntamiento, y 20% dice que es nula la labor del gobierno en transparencia.

### Servidores públicos y ediles



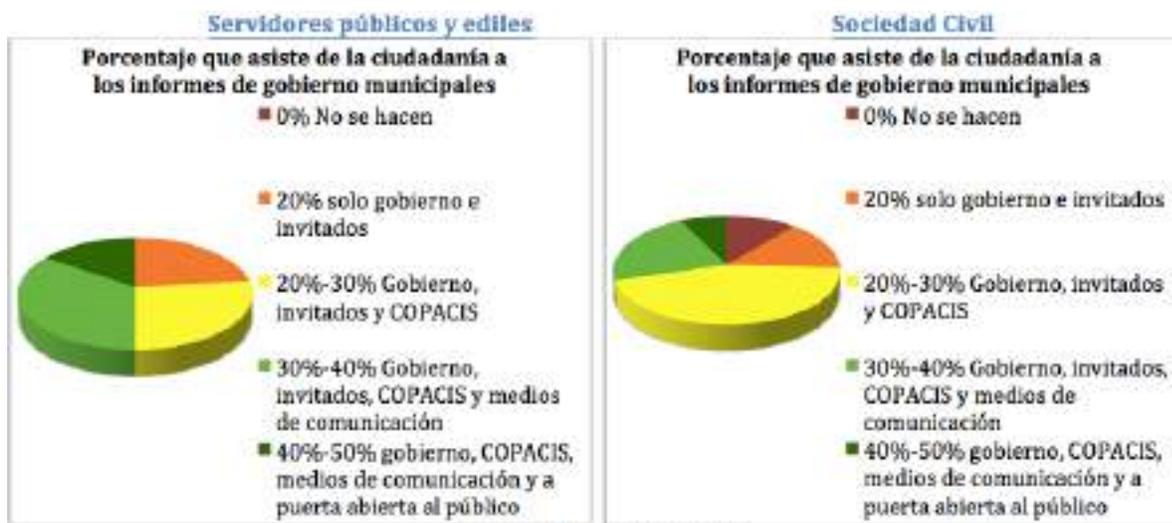
### Sociedad Civil



Fuente: Elaboración propia

Análisis: Existe una variedad de opiniones en las personas que laboran dentro del ayuntamiento sobre el procedimiento para hacer una solicitud de información; 25% piensan que es confuso, 25% dicen que se hace presencial, en el módulo o área de transparencia municipal, 20% dicen que se hace de forma presencial o vía internet a la unidad de transparencia, y sólo contestaron correctamente la forma de procedimiento para solicitar información pública las personas adscritas a la unidad de transparencia. Por otro lado, las personas encuestadas de la sociedad civil en su mayoría no saben cual es el procedimiento, piensan que puede ser presencial en el módulo de transparencia, o lo ubican confuso.

- Gráficas que miden el instrumento y/o variable de Máxima publicidad



Fuente: Elaboración propia

Análisis: 52% de las personas que laboran al interior del ayuntamiento considera que de 20% a 30% de la ciudadanía asisten a los informes del ayuntamiento; el 48% considera que sólo el 20% de la sociedad se presentan, gobierno e invitados y; el 60% de los encuestados consideran que del 30% al 40% de la sociedad asiste, gobierno, invitados, COPACIS y medios de comunicación. Mientras que casi la mitad de los encuestados de la sociedad civil opinan que los informes de gobierno se realizan para 20% a 30% de la sociedad, gobierno, invitados y COPACIS.



Fuente: Elaboración propia

Análisis: 45% de los servidores públicos y ediles encuestados, junto el 40% de gente de la sociedad civil encuestada consideran como instrumento que ayuda a disminuir la deuda pública municipal es la transparencia y rendición de cuentas.



Fuente: Elaboración propia

Análisis: La mayoría de los servidores públicos y ediles encuestados consideran que la comisión de transparencia y acceso a la información pública existe y opera con insuficiente constancia. Por otra parte, 55% de la sociedad civil encuestada opina que no existe una comisión de transparencia y acceso a la información pública, 35% de sociedad civil opina que si existe la comisión de transparencia y acceso a la información pública pero no opera, mientras que el 10% considera que es posible que existe pero sesiona no muy constantemente.

**4.5 Estructuración de la información fiscal municipal**

Como bien sabemos, Ecatepec de Morelos, siendo uno de los Municipios más grandes del país, tiene muchos retos y ha tratado de estar a la vanguardia en algunos temas de transparencia, pero aún muestra un rezago importante, y los resultados de las gráficas anteriores lo comprueban, así como las declaraciones de Aregional, una Sociedad civil que evalúa el desempeño de los Estados y Municipios de nuestro país. En su estudio, ésta organización tomó una muestra de los sesenta municipios más grandes del país, y explica que en sus resultados se da un bajo nivel de transparencia porque hay fallas constantes en sus portales electrónicos, poca o nula disponibilidad

de información y carencia de datos históricos relativos a información contable y financiera.<sup>112</sup>

Su estudio se basa en la estructura del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios ITDIF-M de acuerdo con seis bloques de análisis, los cuales concuerdan con nuestro análisis gráfico del Municipio de Ecatepec de Morelos:

<b>Bloque 1 Marco Regulatorio</b>	<b>Bloque 2 Programático presupuestal</b>	<b>Bloque 3 Costos operativos</b>
Ordenamientos jurídicos que fortalecen la Transparencia en el desempeño de la gestión municipal.	Documentos que refieren a la planeación y decisiones de ingreso y gasto de cada gobierno.	Asociados a la previsión de servicios y atención a las demandas sociales de cada gobierno.
<b>Bloque 4 Rendición de cuentas</b>	<b>Bloque 5 Evaluación de Resultados</b>	<b>Bloque 6 Estadísticas fiscales</b>
Documentos oficiales que consignan el costo de ejecución de las actividades realizadas por la administración local.	Información referente a la existencia de un sistema de evaluación de la gestión.	Información estadística de al menos cuatro años de los ingresos y egresos del gobierno municipal.

Fuente: Elaboración propia, basada en la estructura a analizar de Aregional sobre el ITDIF-M

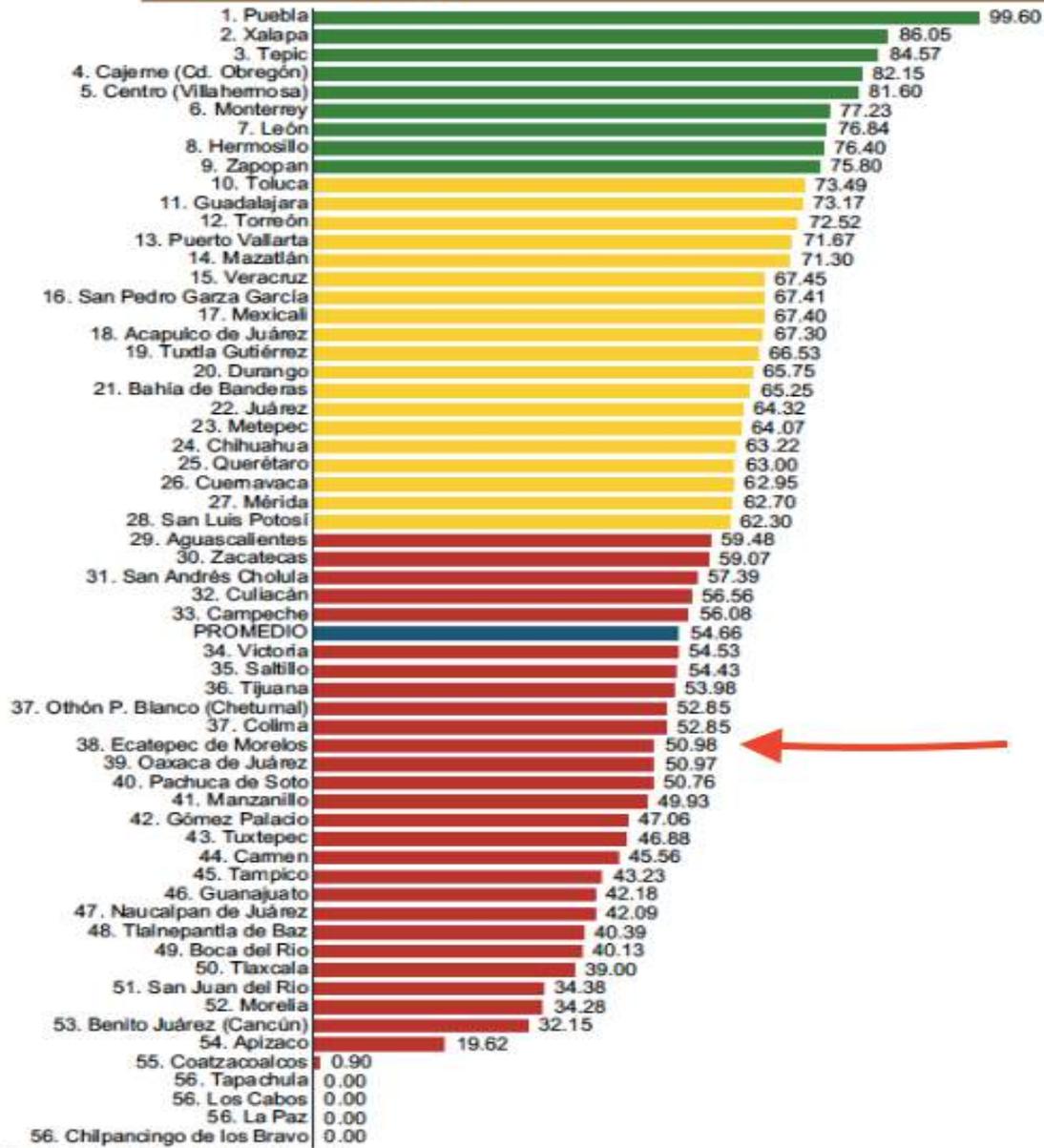
Para ser más explícitos, en la siguiente gráfica, Aregional<sup>113</sup> nos muestra los resultados de los Municipios, basándose en el análisis de los bloques que conforman al Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios ITDIF-M. En la imagen, podemos apreciar, comparar y ver de acuerdo al promedio, dónde se encuentra Ecatepec:

<sup>112</sup> El Financiero (2015). "Municipios que registran bajo nivel de transparencia 2015"

<sup>113</sup> Organización no Gubernamental que genera análisis e información relativa a los ámbitos internacional, nacional, regional, estatal y municipal; crea el único banco de información estadística completamente homogéneo y especializado en México; da cobertura especializada y oportuna del acontecer regional, estatal y municipal; responde a los requerimientos de funcionarios, académicos, investigadores, analistas e inversionistas cuyo principal interés sean los estados y municipios. Todo ello mediante un portal interactivo, de contenido especializado, que da respuestas inmediatas y se mantiene en continuo contacto con sus usuarios. <http://www.aregional.com/>

Gráfica

Resultados de Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios, ITDIF-M 2015  
(Puntuación en escala de 0-100)



Fuente: aregional

Como podemos ver, en la gráfica 1, se muestra en color verde aquellos municipios que se clasifican dentro del nivel de transparencia alta (75.0 puntos o más puntos); en amarillo los clasificados en el nivel de transparencia media (0.0 o más puntos y menos de 75.0 puntos); y, finalmente en rojo, los ayuntamientos con resultados bajos en transparencia fiscal (menos de 60.0 puntos).

**Cuadro 7. Municipios con nivel bajo de Transparencia en el ITDF-M 2015**

Posición	Municipio	Entidad Federativa	Puntuación	Variación respecto a 2014	
				Puntos	Posición
29	Aguascalientes	Aguascalientes	59.48	19.21	11
30	Zacatecas	Zacatecas	59.07	-11.36	-16
31	San Andrés Cholula	Puebla	57.39	15.71	6
32	Culiacán	Sinaloa	56.56	5.23	-2
33	Campeche	Campeche	56.08	12.21	3
34	Victoria	Tamaulipas	54.53	19.83	13
35	Sabilló	Coahuila	54.43	-2.10	-10
36	Tijuana	Baja California	53.98	1.13	-7
37	Colima	Colima	52.85	-17.06	-22
	Othón P. Blanco (Chetumal)	Quintana Roo	52.85	13.74	6
38	Ecatepec de Morelos	Estado de México	50.98	4.81	-4
39	Oaxaca de Juárez	Oaxaca	50.97	18.27	11
40	Pachuca de Soto	Hidalgo	50.76	9.70	-1
41	Manzanillo	Colima	49.93	0.81	-8
42	Gómez Palacio	Durango	47.06	13.51	7
43	Tuxtepec	Oaxaca	46.88	NE	NE
44	Carmen	Campeche	45.56	-4.49	-12
45	Tampico	Tamaulipas	43.23	16.64	9
46	Guanajuato	Guanajuato	42.18	13.20	7
47	Naucalpan de Juárez	Estado de México	42.09	6.48	-1
48	Tlalnepantla de Baz	Estado de México	40.39	4.19	-3
49	Boca del Río	Veracruz	40.13	24.93	10
50	Tlaxcala	Tlaxcala	39.09	12.53	5
51	San Juan del Río	Querétaro	34.38	-6.96	-13
52	Morelia	Michoacán	34.28	2.23	-1
53	Benito Juárez (Cancún)	Quintana Roo	32.15	-4.25	-9
54	Apizaco	Tlaxcala	19.62	-1.89	3
55	Coatzacoalcos	Veracruz	0.90	-22.40	1
	Chilpancingo de los Bravo	Guerrero	0.00	-34.48	-8
56	La Paz	Baja California Sur	0.00	-31.70	-4
	Los Cabos	Baja California Sur	0.00	-44.85	-21
	Tapachula	Chiapas	0.00	-18.17	2

■ Nivel BAJO de transparencia fiscal  
 NE: No evaluado en 2014  
 Fuente: aregional

Ahora bien, en la Cuadro 6 podemos observar que “los municipios que se posicionaron dentro de la clasificación de bajo nivel de transparencia en el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios, ITDIF-M 2015, fueron aquellos que obtuvieron menos de 60.0 puntos. El nivel bajo de transparencia se caracteriza por fallas constantes en los portales electrónicos, poca o nula disponibilidad de información y carencia de datos históricos. En esta clasificación se posicionaron 32 ayuntamientos, es decir, 1 de cada 2 municipios de los 60 evaluados presentan información insuficiente, confusa, con poca o nula organización, en materia fiscal relacionada con la planeación, programación, ejercicio y rendición de cuentas de los recursos públicos, así como sus series históricas que no tienen continuidad y son escasos los datos que presentan en ellas.”<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Índice de Transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal (2015). <http://www.aregional.com/?target=itif>

#### **4.6 Consideraciones finales**

Finalizando, como pudimos apreciar, en este capítulo tercero, revisamos los antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental, ello a través de comparativos de leyes en otros países europeos que fueron pioneros en el tema. También, vimos que la Transparencia en México surge de la presión de grupos bien organizados como “Oaxaca” y de reformas políticas que dieron cabida a mayor participación y expresión política.

Por otro lado, pudimos analizar el papel que ha desempeñado y ocupa actualmente el Municipio en nuestro país; para concluir con un diagnóstico del Municipio de Ecatepec referente a la forma en que conduce la transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo de sus recursos públicos e información en general. Ahora pasaremos a revisar el enfoque del valor público, el cual puede ser una opción de cercanía a la transparencia y rendición de cuentas, dotando de mayor participación a los ecatepequenses.

## **CAPITULO V. El enfoque del valor público. Una opción cercana a la Transparencia y Rendición de cuentas en el Municipio de Ecatepec de Morelos.**

### **5.1 Introducción**

Si bien es cierto que los resultados de las encuestas mostradas en el capítulo anterior reflejan un alto nivel de descontento y apatía social, también es cierto que el gobierno municipal no ha promovido, ni propicia eficazmente la inclusión social en el manejo de sus recursos públicos y de sus decisiones gubernamentales. De tal suerte que el actuar gubernamental, más allá de cumplir con los fines para los cuales se constituyó, termina fungiendo como un ente que cumple con el cúmulo de requerimientos legales y administrativos , pero falta agregar un valor añadido al trabajo, y la esencia del Estado mismo.

Por tal motivo, el presente capítulo pretende explicar en las siguientes líneas una opción viable para generar valor público a través de la confianza social y voluntad gubernamental para con los ecatepequenses.

### **5.2 Nociones sobre el enfoque del valor público.**

En su libro, gestión estratégica y Creación de Valor en el Sector Público, Mark Moore, nos propone usar el termino del “valor público” dentro del sector público como el valor que los ciudadanos obtienen de las actividades de los organismos públicos.

“Valor público es la idea de que ese valor público es, cualquiera que sea el gobierno debidamente constituido actuando como un agente para sus ciudadanos ,o lo que dicho régimen declara como propósito importante a ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno. Ésta es una acepción estándar que se usa cuando postulamos que los funcionarios públicos deben estar involucrados en el logro de los propósitos bajo el mandato de una acción legislativa. El actuar gubernamental incluye: a) tratar con “externalidades”, donde la elección de una persona afecta el bienestar de otras; y b) producir “bienes colectivos”, a los que no se puede impedir fácilmente su disfrute aunque los individuos no hagan una contribución para que sean

producidos, y donde el uso del bien por una persona no reduce su monto, por lo que está disponible para otros.”<sup>115</sup>

En otras palabras, el valor público alude precisamente a eso, al valor creado por el Estado a través de leyes, regulaciones y otras actuaciones; implica la idea de un “mosaico de intereses, que son seguidos y apoyados por asociaciones, instituciones y medios”. En otras palabras, quiere decir que el valor público se traduce a un esfuerzo conjunto entre ciudadano y gobierno, por ello el público o sociedad autoriza lo que es “valioso”.

Sencillamente se reduce a la autorización pública y criterios evaluativos, los cuales distinguen al valor público del valor económico, se enmarca a una característica o esencia no palpable pero valorada y observada a los ojos del ciudadano. Con ello, el ciudadano deja de ser visto como un receptor de los servicios y se convierte en una parte vital dentro de todas las partes del proceso de la actividad pública. Es benefactor del bien o servicio, le asigna un valor al mismo y es un sujeto activo de regulación.

Mark Moore, como pionero del concepto, nos transmite que los directivos públicos se convierten en estrategias en lugar de técnicos. Miran hacia afuera intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, involucran a los políticos que rodean su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones. Se anticipan a los conflictos políticos y tecnologías cambiantes rediseñando siempre sus organizaciones.

En este tenor, tenemos que los directivos deberían intentar producir valor público. Para el autor, las técnicas para ayudar en estos procesos se refieren a "un conjunto de ideas que operan a un nivel de abstracción mayor que el consejo sobre lo que uno debería decir o hacer cuando intenta influir en otros; estas técnicas son<sup>116</sup>:

- La promoción empresarial.
- La gestión del desarrollo de la política
- La negociación

---

<sup>115</sup> Moore Mark (2006). *“Creating Public Value through Private/ Public Partnerships”*. Trad. Sescovich, Sonia. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 34: página 16

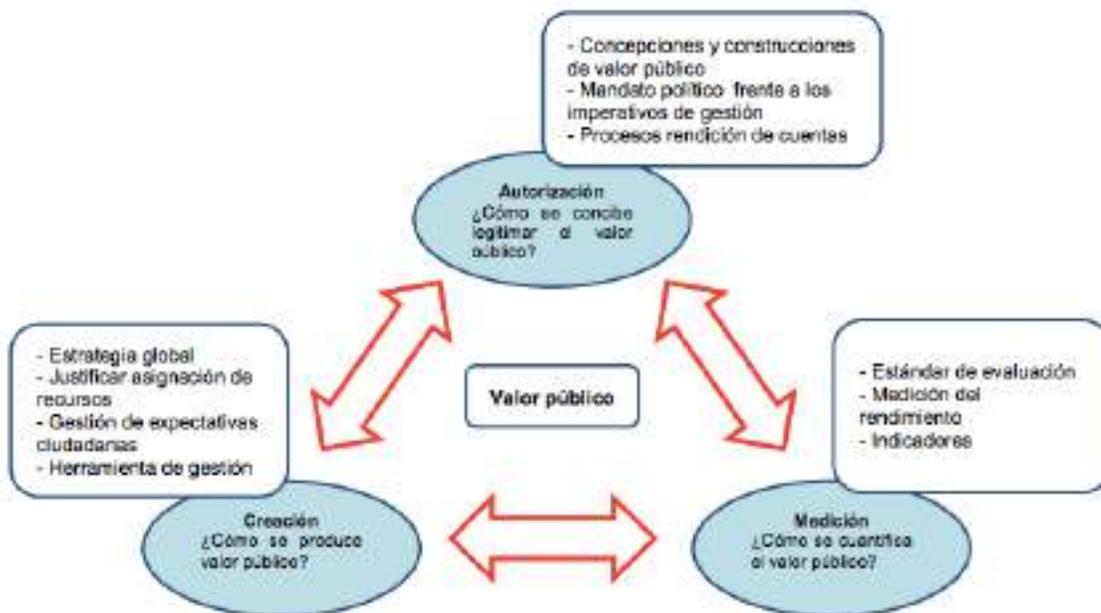
<sup>116</sup> Moore, Mark (1998). *“Gestión estratégica y creación de valor en el sector público”*. Barcelona, Paidós: página 6

- La deliberación pública,
- El aprendizaje social y el liderazgo social.
- El marketing público
- Y la comunicación estratégica,

Analogías con la gestión privada, midiendo la satisfacción de los clientes, en este caso beneficiarios/ciudadanos en el sector público.

Y con relación a ello, cabe mencionar la aportación de otros autores para el valor público. Horner y Hutton plantean un triángulo estratégico, pero con otra perspectiva un poco diferente a la de Moore:

**Ilustración 1: La dinámica del valor público: produciendo y entregando valor público.**



Fuente: (Horner & Hutton, Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers, 2011)

Como podemos ver, en la imagen, el uso del triángulo está asociado al desarrollo estratégico por parte de los gestores públicos para la creación de valor, del cual nos habla Moore (1998). El directivo público debe saber alinear la estrategia de modo tal que para los demás (supervisores, clientes y beneficiarios) les sea valiosa en términos sustantivos y posea un bajo costo en términos monetarios y de autoridad. Es decir, ubicándonos en la parte superior del triángulo, el público

debe autorizar al organismo a gastar los recursos de modo legítimo; por ejemplo, mediante la entrega de un bien de interés social. Idea que actualmente en la Administración Pública, a cualquier nivel, ha tenido la tendencia a centrarse en la obtención de fondos y la demostración de la rendición de cuentas hacia arriba a los órganos fiscalizadores o de rango Federal, en lugar de una rendición de cuentas dirigida a los actores locales, ciudadanos o público.

En cuestión, los gestores públicos deben aumentar la legitimidad de sus acciones para ganarse el aprecio de la sociedad y también de la arena política. Y esto lo pueden hacer utilizando sistemas de evaluación para dar a conocer acciones que se lleven a cabo, ya que la creación de valor público es definido y redefinido a través de procesos sociales y políticos. En este punto, se debe crear un sistema métrico, en el que los ciudadanos participen entregando su voto y el político o administrador público dando su apoyo o recurso a la política a ser implementada.

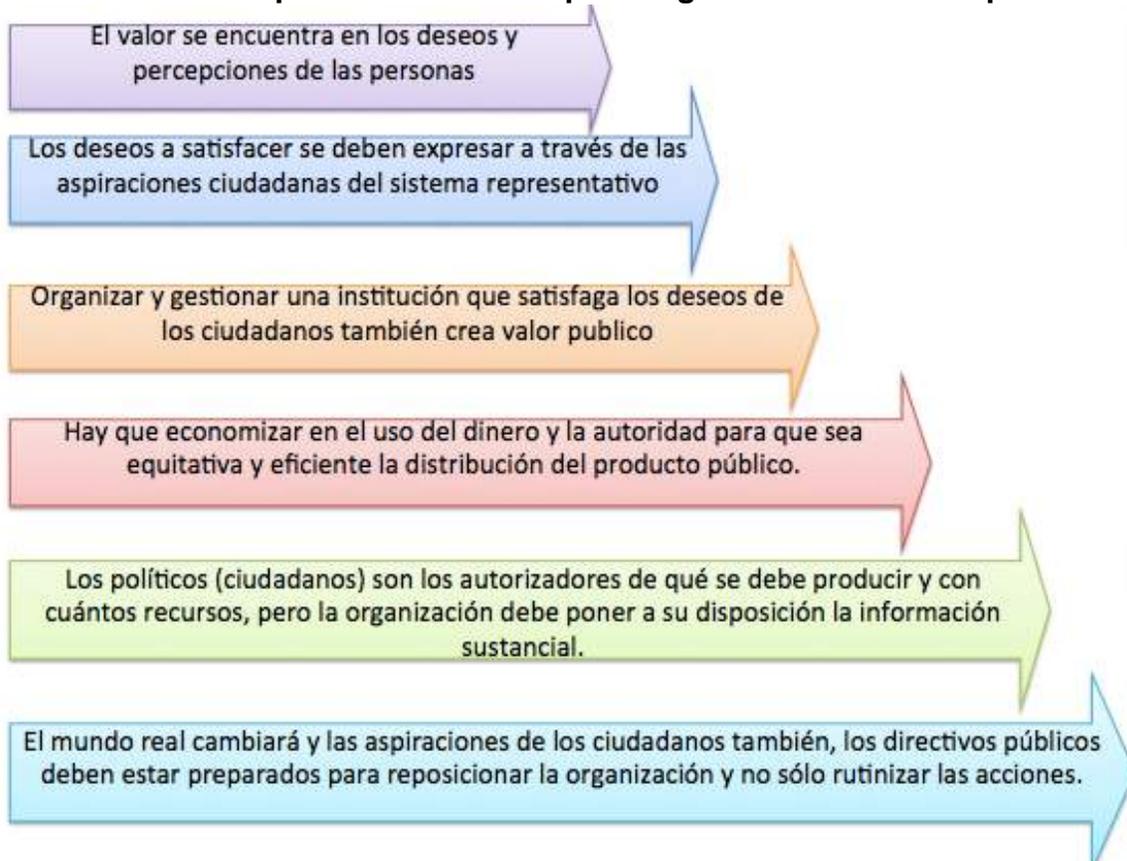
En esta dinámica, la creación de valor público termina siendo un proceso de autorización, creación y medición, en tanto políticos como gestores públicos deben justificar la asignación de recursos hacia resultados específicos, y desarrollar prácticas de gestión que sean compatibles con la generación de valor público a través de procesos de planificación estratégica.<sup>117</sup>

Por otra parte, para Moore, el cliente final de la actividad pública no es el individuo, que dentro de un espacio o empresa privada obtiene servicios u obligaciones, sino los ciudadanos y sus representantes en el gobierno, pues conocen cómo se debe organizar un órgano público o cómo se debe manejar un programa social. Es decir, el valor público es el valor que obtienen y al mismo tiempo le dan los beneficiarios a un bien o servicio público y la forma de saber que se está generando a través de herramientas de acercamiento ciudadano, tales como las suposiciones siguientes del autor:

---

<sup>117</sup> Aguilera, G (2015). "Análisis de la acción del consejo para la transparencia en el proceso de implementación de la política de acceso a la información pública: un estudio de caso de la modernización de la gestión pública". Chile, Fondecyt Tesis: página 26

## Ilustración 2. Supuestos de Moore para la generación de valor público



Elaboración propia basada en Moore, M (1998). "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, página 3

De manera que, los métodos para calcular el valor público son útiles, pero tienen sus debilidades, puesto que además de que parten de un esquema privado, como cualquier otro enfoque se debe complementar con otros ejes o elementos de gobierno. En efecto el ciudadano no es y no puede ser tratado como un "cliente", pero en una similitud organizacional, el Gobierno se debe y sirve al ciudadano, así como una empresa a un cliente; y deben cubrir con ciertos requisitos de satisfacción para seguir funcionando o legitimando su actuar cotidiano. Y Moore lo explica a través de su siguiente triángulo estratégico del valor público:

### Ilustración 3. Estrategia organizativa en la Administración Pública inspirada en el Valor Público



Elaboración propia basada en Moore, M. H. (1998).

Analizando, en su triángulo estratégico, Moore concibe el flujo operacional del valor público desde tres ámbitos no excluyentes:

- A. La creación del valor partiendo desde la misión, principios y metas que logren un impacto de alcance en los resultados
- B. La legitimidad y el apoyo son fundamentales para satisfacer el compromiso con la sociedad, abrir un nuevo y más acotado dominio en el cual los ciudadanos interesados puedan, una vez más, considerar en qué medida y cómo los poderes del Estado pueden ser desplegados legítimamente y con mayor efectividad para hacer frente a importantes condiciones sociales
- C. La gestión hacia abajo, intentando mejorar las capacidades de la organización para conseguir los propósitos deseados y retroalimentar el

aprendizaje organizacional. Es decir, desde el interior el intento de mejoras a la administración.<sup>118</sup>

Como hemos visto, a pesar de que el término “valor público” es relativamente reciente, existen autores que hablan de él para darle mayor importancia al observar ciudadano para no sólo ser receptor o benefactor de la gestión pública, sino que al mismo tiempo tiene el deber de involucrarse en el desempeño gubernamental, pues está inmerso en ello. Al respecto Ricardo Uvalle por ejemplo, posiciona al valor público como una categoría que permite situar que la democracia, además de su importancia normativa, tiene los elementos para acceder a una etapa de mejor calidad de vida, partiendo de la convivencia, la tolerancia, la equidad, la civilidad y la responsabilidad como valores centrales en el comportamiento de las instituciones, abren la oportunidad para pensar en términos de valor público.

Es decir que para Uvalle, el valor público implica la posibilidad de alcanzar una forma de vida apegada a formas de diálogo, deliberación, y persuasión que son fundamentales para identificar el desempeño de las instituciones responsables de la administración y gobernación, Y por ende, se inscribe como un concepto progresivo que sigue fases direccionadas al constante mejoramiento de vida, pues refleja una calidad institucional para atender problemas por medio del diseño e implementación de políticas públicas.<sup>119</sup> Es decir, percibe al valor público en un proceso colaborativo entre gobierno-sociedad dado entre diálogos y retroalimentación siempre tomando en cuenta el rol del ciudadano aprobatorio respecto a cada una de las decisiones gubernamentales.

#### Relación Valor público – Cultura política

Por otra parte, y finalmente, el concepto de “valor público” ha sido objeto de debate debido a los diferentes enfoques en los que se puede utilizar. Por ejemplo, Blaug lo define el “valor público como aquello que el público valora”. En este

---

<sup>118</sup> Ibidem, Moore 2006, página 20

<sup>119</sup> Uvalle, R (2011). “La importancia de la ética en la formación de valor público”. UNAM. Facultades de Ciencias políticas y sociales. Estudios Políticos Núm. 32: página 15

tenor, las administraciones públicas deben “formar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprenden de ellos, de sus opiniones, intereses experiencias y conocimiento colectivo”.<sup>120</sup> Es decir, el enfoque en cuestión, representa un área de oportunidad para que los funcionarios públicos que toman decisiones sobre el rumbo gubernamental puedan elevar el valor de una organización pública (efecto exterior) y obtener mejores resultados a través de la innovación. Motivo por el cual, el valor público es una forma de obtener mejores resultados para la sociedad.

Ahora bien, el valor público puede confundirse o asimilarse a la cultura política, pero es importante señalar que son conceptos estrechamente relacionados, pero diferentes. Si bien es cierto que, para Almond y Verba, pioneros del concepto, la cultura política de una sociedad, nos refiere al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población, entonces la cultura política de una nación o región consiste en la particular distribución entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetivos políticos.<sup>121</sup> Es decir, la cultura política alude a la incidencia particular de pautas de orientación política sobre la población de un sistema político; mientras que el valor público esboza una condición de valoración social con relación a los bienes y servicios ofrecidos por el gobierno.

### **5.3 Ejes del gobierno transparente municipal.**

Como se ha notado, el valor público es elemento importante que el gobierno puede manejar a su favor para ejercer la transparencia y rendición de cuentas de manera más cercana a la población y al mismo tiempo legitimando con mayor fortaleza su actuar gubernamental. Por ello, resulta trascendental apoyarse del ejercicio de la máxima publicidad pero, a su vez, promoviendo la participación ciudadana activa, plenamente consciente de los derechos y obligaciones que su

---

<sup>120</sup> Blaug, R (2006) “Heritage, democracy and public value”. En Conejero Enrique (2014). “Valor público: una aproximación conceptual”. España. Recuperado el 26 de Febrero de 2016 de <http://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2014/02/VALOR-Público2.pdf>

<sup>121</sup> Almond, G y Verba, S (1963). “An approach to Political Culture” Princeton University. Página 10. Recuperado el 1 de Marzo de 2016 de <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/almondverba.pdf>

condición de ciudadano le otorga. Y al mismo tiempo se le debe hacer saber a los ciudadanos del municipio que tienen la capacidad de ejercer una influencia en su gobierno municipal, basada siempre en el diálogo y la concertación, de tal modo que tenga poder en las decisiones principales que afectan a la vida municipal.

Por lo anterior, a continuación se presenta un esquema donde interactúan continuamente y consecutiva, pero no de forma excluyente, los ejes principales que a manera personal se consideran principales para ejercer un gobierno transparente que rinda cuentas a su población municipal. Ello, siempre con miras al impulso del valor público, el cual radica en la participación ciudadana observable, una participación real y no manipulada, que va más allá del derecho a ser consultado o informado.

#### Ilustración 4.

### Ejes del gobierno transparente municipal



Elaboración propia basada en Alcalá, Luis (2011). "Emprender un gobierno honesto". Página 87

El diagrama considera cinco ejes de rectores de las políticas y programas que se impulsan a nivel gobierno Municipal, cuyo análisis respectivo a continuación se explica:

1. Valor público.- Como eje principal; porque proporciona una medida más amplia que la literatura de la gestión pública, abarca los resultados, los

medios, la confianza y, la legitimidad; dando un mayor peso a la opinión y aportación ciudadana en colaboración con la voluntad gubernamental en torno a la transparencia y rendición de cuentas.

2. Capacitación continua.- A través de un gobierno que prepara a sus servidores públicos de todas las áreas y niveles, sean personal de confianza o sindicalizado. Esto por medio de: Evaluaciones de desempeño, Métodos de selección de personal, Desarrollo de herramientas presenciales y electrónicas para dar mayor facilidad a sus tareas, diplomados y cursos especializados en cada materia a ser tomados de forma periódica.
3. Control y evaluación.- Para dotar de mayor valor a los ciudadanos del municipio y que puedan evaluar la calidad de los procesos internos de administración y de servicios. Que se les apliquen encuestas de satisfacción y calidad por área o servicio para poder mejorar el papel que desempeña el gobierno municipal y así se le logre dotar de valor público a la participación ciudadana y de legitimidad al gobierno mismo cuando logra abrirse y rendir cuentas a la sociedad.
4. Comunicación cercana.- Vía presencial colonia por colonia, y virtual a través de una plataforma atendida por expertos en informática. Es decir, hacer uso del principio de la máxima publicidad a través de: la transmisión de las reuniones de cabildo abiertas, la repartición y publicidad máxima del código de ética municipal, el uso de la tecnología para unificar una forma de pago de servicios e incrementar la confianza de los ciudadanos, evitando prácticas de corrupción. Así como la elaboración de estudios por indicadores, generando un protocolo único de atención a las solicitudes de transparencia ciudadanas, un acceso más fácil al vínculo de transparencia en la web del gobierno.
5. Enfoque ciudadano.- Un gobierno con planes y programas focalizados a las necesidades ciudadanas, en los cuales se destine mayor recurso económico a la transparencia y rendición de cuentas. Mientras se logre atender al menos una brecha social por cuatrimestre y se transparente el uso de los recursos públicos municipales; haciendo siempre participe a la

sociedad de las decisiones públicas, de comunicados coloniales donde se informe periódicamente el destino de los recursos municipales y de la observación ciudadana.

Ahora bien, ya que tenemos presentes los ejes rectores bajo los cuales se propiciaría un esquema gubernamental Municipal, siempre sin perder de vista el valor público del ciudadano, pasaremos a puntualizar ejemplos concretos de ideas generales sobre políticas y programas públicos que lo generan y fomentan; un valor agregado al ciudadano que participa, observa y cuestiona decisiones en torno a la transparencia y a la rendición de cuentas.

#### **5.4 La trascendencia de las políticas y programas públicos para la generación de valor público municipal.**

Para iniciar, un punto importante a considerar en el valor público municipal, son el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas públicos que promuevan transparencia y rendición de cuentas a partir de una perspectiva de acercamiento ciudadano.

En otras palabras, las políticas públicas representan dentro de la administración pública una forma de acercar a la sociedad bienes o servicios que ayudan a mejorar sus condiciones de vida y cumplir con metas y objetivos de un gobierno. Sin embargo le dan muy poca importancia a nivel municipal, pues las políticas puestas en práctica, en su mayoría o totalidad, son de origen Federal y Estatal. En efecto, la recaudación hacendaria a nivel Municipal no es la misma que lleva a cabo un Estado o el País entero, pero si es de vital trascendencia para que se puedan llevar a cabo políticas y programas públicos.

Por ello, resulta imperativa la actuación de la sociedad como observadora y participe de la transparencia y agente para la rendición de cuentas. Sin embargo, también es tarea del gobierno propiciar dicha inclusión en la participación, la apertura de deliberación y conciliación en el diálogo para la aplicación de programas y políticas públicas.

El gobierno municipal de Ecatepec de Morelos debe retomar la confianza de sus ciudadanos dotándolos de mayor injerencia en decisión y observación social. Y una manera de acercarse a ellos es por medio de políticas públicas específicas, centradas en los ejes gubernamentales antes presentados, que propicien la cercanía social; en otras palabras que generen valor público a través del ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas.

Y como bien hemos mencionado deben impulsarse políticas y programas cercanos a la gente vistos desde la óptica de los 5 ejes anteriormente propuestos (Capacitación continua, evaluación y control, comunicación cercana, enfoque ciudadano y valor público). Los mecanismos que deben impulsarse para generar un valor público activo y constante en la ciudadanía se sustenta en los siguientes puntos:

- La creación de una comisión de evaluación y seguimiento, la cual pueda verificar que se cumpla a cabalidad las propuestas de los cinco ejes para un gobierno municipal transparente. Ello en todas las áreas de la administración municipal, primordialmente en la unidad de transparencia y en los espacios de dialogo generados con los ecatepequenses.
- Un programa de buzones ciudadanos en lugares públicos, los cuales tengan como finalidad tener mayor cercanía a los ecatepequenses, saber sus necesidades y conocer las solicitudes de información que hagan desde su comunidad, sin tener que obligatoriamente acudir al palacio municipal o hacerlo vía internet
- Promover un programa de ordenadores de uso público vigilados para que la sociedad pueda consultar la información pública del gobierno municipal si es que no cuentan con el acceso personal a las nuevas tecnologías de información.
- Las firmas de acuerdos entre ciudadanos-gobierno municipal sobre decisiones acorde a las necesidades de su región o colonia
- El impulso a programas públicos sobre capacitación de servidores públicos y de rendición de cuentas y dudas ciudadanas
- Iniciativa de informes constantes semanales a través de pláticas del

secretario o presidente municipal cercanas en espacios públicos o en medios de comunicación locales

- El establecimiento de consejos sectoriales y comisiones de participación municipal, independientes de los Consejos de participación ciudadana, los cuales observen y difundan el reglamento de participación ciudadana, así como decisiones tomadas en conjunto con el gobierno municipal.
- La capacitación y fortalecimiento de estas organizaciones de la sociedad como estrategia de participación sostenible.

Es decir, las políticas y programas públicos propiciados bajo el enfoque del valor público propuesto logran su finalidad cuando el Gobierno Local como las Organizaciones de la Sociedad Civil son conscientes de los beneficios de la participación ciudadana, puesto a que se aplican elementos orientados a ello constantemente. Es decir, todo ello, las acciones antes enlistadas y estrategias, las podremos apreciar de forma más clara a través de la siguiente Matriz de Marco Lógico y del análisis FODA.

### **5.5 Matriz de Marco Lógico MML**

Es importante mencionar que la Matriz de Marco Lógico es utilizada como un instrumento que coadyuva en la generación de programas y proyectos dentro de una política pública, pues fortalece la preparación y ejecución, y al mismo tiempo que resume resultados nos permite dar seguimiento a acciones y evaluar resultados e impactos. Y dentro algunas de las ventajas, tenemos que se puede utilizar en diferentes etapas de una política, elimina las ambigüedades y, aporta un formato preciso sobre objetivos, indicadores, y supuestos (CEPAL, 2009).

Por lo anterior, exponemos a continuación la Matriz de Marco Lógico que gira en torno a una opción de implementación en nuestro caso de estudio:

**Cuadro 8. Matriz de Marco Lógico de la Política de inserción del Valor Público en Ecatepec de Morelos**

LÓGICA HORIZONTAL				
LÓGICA VERTICAL	Resumen narrativo	Indicadoras	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Fin</b>	Incrementar la transparencia en el manejo de los recursos públicos en el Municipio de Ecatepec	Posición de acuerdo a: - Índice de transparencia y disponibilidad de la información Fiscal Municipal - Índice Municipal de Transparencia Presupuestaria	Ar. Arregional  Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. IMCO	Las nuevas formas de ejercer y comunicar el gasto público implementadas, a largo plazo brindan un mayor acceso a la información pública y dotan de valor público a la sociedad.
<b>Propósito</b>	Sistema de Rendición de cuentas efectivo constituido por mecanismos asertivos en Ecatepec	Porcentaje de variables y criterios con los que cumple Ecatepec en su portal electrónico  Variación porcentual en el número de solicitudes de información pública  Percepción de la población en general	Diagnóstico propio y de Arregional e IMCO  SAIMEX, INFOMEX y portal de transparencia de Ecatepec  Encuesta de acceso a la información pública municipal a ciudadanos, ediles y servidores públicos	La cantidad de gente que tiene acceso a la información pública aumenta así como la calidad de los mecanismos que la transmiten, logrando en conjunto una continuidad en la inclusión social para la toma de decisiones municipales
<b>Componentes</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participación e inclusión social</li> <li>2. Comunicación cercana</li> <li>3. Capacitación continua</li> <li>4. Políticas y programas de transparencia y Rendición de cuentas</li> <li>5. Control y Evaluación</li> </ol>	Porcentaje de población que participa en eventos, programas y talleres  Porcentaje de las TIC's en uso gubernamental y acceso ciudadano a ellas  Número de programas de transparencia y rendición de cuentas en ejecución	Consejos de Participación ciudadana  INEGI, CONEVAL  Plan Municipal de Desarrollo y Bando Municipal 2013-2015, Portal electrónico	Los ecatepequenses requieren información y participan en el uso/destino de los recursos públicos a través del diálogo directo y consenso con funcionarios capacitados del gobierno municipal
<b>Actividades</b>	<u>A1.1</u> Informes públicos trimestrales, comisión de	Porcentaje de participación social	INE, Instituto Electoral y de Participación	Los Ecatepequenses, servidores públicos y
	observación ciudadana <u>A1.2</u> Acuerdos y decisiones (gobierno-sociedad) <u>A2.1</u> Innovar portal, contratación empresa TI <u>A3.1</u> Diplomados, talleres y capacitaciones por áreas en TI, transparencia y normatividad aplicable <u>A4.1</u> Programa buzón ciudadano, programa ordenadores computacionales públicos, etc. <u>A5.1</u> Comisión interna de evaluación y seguimiento del cumplimiento ejes rectores gobierno municipal <u>A5.2</u> Sistema de evaluación y propuestas ciudadanas	Porcentaje de servidores públicos asistentes a capacitaciones realizadas  Porcentaje de programas municipales con aceptación social  Porcentaje o puntuación a programas sociales Estatales y municipales  Percepción de los ciudadanos en la materia	Ciudadana, Observatorio Nacional Ciudadano, Observatorio Ciudadano del Estado de México.  Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México  Encuestas a beneficiarios de los programas municipales  Encuesta a consejos de Participación ciudadana de la región	gobierno aceptan y participan en conjunto en las actividades creadoras de valor público

Fuente: Elaboración Propia

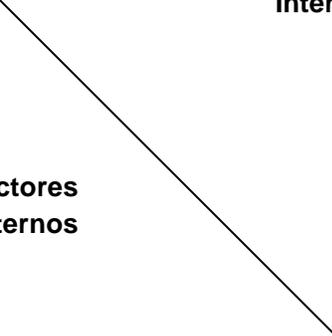
Como podemos apreciar en el cuadro 8 de la Matriz de Marco Lógico, la política de inserción del valor público en el actuar gubernamental municipal de Ecatepec, a través de sus programas y proyectos, así como en su estructura gubernamental se manejaría bajo el fin de incrementar la transparencia en el manejo de los recursos públicos del Municipio. Posterior a este, tenemos el propósito de tener un sistema de rendición de cuentas efectivo constituido por mecanismos asertivos en Ecatepec, lo cual se desglosa en componentes y a su vez en actividades. Dicha composición se materializa en medición basada en indicadores, cuya verificación se puede fundamentar a través de medios electrónicos de instituciones públicas, Organizaciones no Gubernamentales, encuestas a la personas del Municipio, entre otras. Derivando así, los supuestos bajo los cuales se buscaría generar resultados generales.

Ahora bien, una vez que hemos revisado posibles mecanismos, vías y la Matriz de Marco Lógico (MML) para la elaboración de políticas públicas basadas en Transparencia y Rendición de cuentas para la generación de valor público en el Municipio de Ecatepec, podremos cerrar nuestra investigación con un esquema general de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas con máximos y mínimos que se encontraron en la presente investigación y los cuales nos pueden servir de gran ayuda para generar estrategias.

## **5.6 Matriz FODA**

Teniendo un preámbulo de las políticas públicas que habrían de versar en torno al valor público, en apego a la normatividad de transparencia y rendición de cuentas, pasaremos a analizar la lista de Fortalezas y Debilidades que son influenciadas directamente por acciones de los factores internos de la Institución. De forma que, también veremos como factores externos al Ayuntamiento de Ecatepec, que integran la lista de Oportunidades y Amenazas. Ello, para visualizar las posibles estrategias a utilizar para maximizar Fortalezas y Oportunidades; e igualmente minimizar Debilidades y Amenazas en una siguiente Administración.

**Cuadro 9. Matriz FODA**

<p align="center"><b>Factores Internos</b></p> <p align="center"><b>Factores externos</b></p> 	<p align="center"><b>Lista de Fortalezas</b></p> <p>F1: Modulo de información planta baja edificio</p> <p>F2: Información en el portal de internet</p> <p>F3: Hay difusión del Bando Municipal</p> <p>F4: Comunicación con COPACIS</p> <p>F5: Listado de normatividad visible en internet</p>	<p align="center"><b>Lista de Debilidades</b></p> <p>D1: Escasa difusión y débil presentación del presupuesto municipal</p> <p>D2: información incompleta y general en varios rubros</p> <p>D3: COPACIS a fin reciben información directamente</p> <p>D4: No cumple como sujeto obligado con los principios que la ley le confiere</p> <p>D5: Lenguaje técnico y confuso de las leyes</p> <p>D6: Escasa profesionalización en recurso humano</p>
<p align="center"><b>Lista de Oportunidades</b></p> <p>O1: Informes Municipales con buena asistencia de la sociedad</p> <p>O2: Apoyo del gobierno Estatal y Federal en infraestructura</p> <p>O3: Avances de transparencia y rendición de cuentas en ámbito Federal e internacional</p> <p>O4: Postura observadora y evaluadora de Consultoras-ONG's</p>	<p align="center"><b>FO (Maxi- Maxi) Estrategias</b></p> <p>1. Políticas y programas de transparencia y rendición de cuentas con recursos Federales o estatales bajo la guía de una Consultora-ONG con apego a la Ley (F's y O's)</p> <p>2. Instrumentar el valor público entre ciudadano y gobierno</p>	<p align="center"><b>DO (Mini - Mini) Estrategias</b></p> <p>1. Contratación de una Consultora- ONG que cubra deficiencias y retome avances externos en la materia (O4, O3, D2, D4, D5, D6)</p> <p>2. Informes públicos abiertos al público constantemente (O1, O2, D1, D3)</p>
<p align="center"><b>Lista de Amenazas</b></p> <p>A1: Confusión en el procedimiento de solicitud de información</p> <p>A2: Poca accesibilidad a la página web del ayuntamiento (lenta y deficiente)</p> <p>A3: La información se pierde cada cambio de administración</p> <p>A4: Baja credibilidad y confianza ciudadana</p> <p>A5: Apego a aportaciones Federales que reduce recaudación local</p>	<p align="center"><b>FA (Maxi - Mini) Estrategias</b></p> <p>1. Más Módulos de información que promuevan accesibilidad a información como folletos y guía de solicitud (A1, F1, A4, F4)</p> <p>2. Contrato con empresa en Tecnología Informática para emprender un sistema de uso único de información y comunicación (A2, A3, F2, F3, F4)</p>	<p align="center"><b>DA (Mini - Mini) Estrategias</b></p> <p>1. Apego a normatividad (A3, A2, D2, D4, D6, A5)</p> <p>2. Protocolo Municipal único de solicitud de información y de divulgación (A1, D1, D3, A4)</p>

Como podemos apreciar, se pueden generar estrategias para mejorar el desempeño gubernamental en transparencia, y a su vez lograr una mayor rendición de cuentas. Todo ello viendo a los retos que aún se tienen como

debilidades para tratar de minimizarlos junto con más estrategias basadas en las fortalezas y en las áreas de oportunidad identificadas.

En otras palabras, el Municipio de Ecatepec sí necesitaría de la ayuda de los gobiernos Estatal y Federal en cuanto a recursos y programas de mayor rango en la materia, de apoyo de los análisis y conjeturas de otras organizaciones no gubernamentales sobre el panorama Municipal, de aprovechamiento en la tecnología de informática, de apego a la normatividad aplicable, y por último pero muy importante del emprendimiento y fomento de valor público en la participación ciudadana, a partir de nuevos programas y políticas públicas de acercamiento y apertura gubernamental.

### **5.7 Medidas a tomar relacionadas con el diagnóstico municipal e inserción del valor público**

Finalmente, derivado de las Matrices FODA, Marco Lógico MML y de los resultados de nuestra investigación, se proponen también las siguientes medidas en transparencia y rendición de cuentas, sin olvidar el enfoque del valor público como eje principal de gobierno.

#### **Cuadro 9. Medidas con relación al diagnóstico municipal y a la inserción de valor público**

Uso	Medidas a tomar
<b>A. Portal electrónico</b>	<p>Dentro de la variable de “diseño y usabilidad”, vale la pena contratar a un consultor o empresa de Tecnología computacional para cumplir con el principio de celeridad. Y que los ciudadanos al tener una accesibilidad más organizada, poder tener contacto con el responsable de la página, y crear un medio de preguntas al sujeto obligado municipal de forma directa.</p> <p>En la variable “contenido orgánico básico”, se presenta completo el marco normativo, pero es fundamental mostrar las facultades de sus áreas administrativas, el directorio de servidores públicos y personal, el procedimiento protocolario visible para solicitar información, y exhibir el reglamento</p>

	<p>municipal de transparencia interno.</p> <p>Por otra parte, en la variable “financiera y material”, se debe presentar la ejecución del presupuesto, así como la cuenta pública, el tabulador mensual de todos los servidores públicos y contrataciones celebradas con los nombres de las empresas.</p> <p>Además, en la variable “de naturaleza operativa en rendición de cuentas”, es indispensable mostrar viajes oficiales, investigaciones y procesos jurídicos, avance de metas y objetivos cumplidos, auditorias, actas y resoluciones de cabildo y mecanismos de participación ciudadana en programas.</p> <p>Y por ultimo, es vital iniciar con la variable de la “máxima publicidad”, pues esta ayudaría bastante a legitimar y aprobar socialmente las decisiones gubernamentales, lo cual es primordial dentro del enfoque del valor público.</p> <p>Todas estas, son medidas trascendentales para que se pueda incrementar el valor público del gobierno municipal a través del óptimo uso de sus servicios electrónicos de transparencia y rendición de cuentas.</p>
<p><b>B. Solicitudes de información</b></p>	<p>Hacer una revisión exhaustiva del número de solicitudes ingresadas coincidente con las ingresadas en el SAIMEX.</p> <p>Responder las solicitudes con fundamento normativo-legal, pero también con un resolutivo entendible al lenguaje cotidiano del ciudadano, lo cual cumpliría con los principios rectores del Derecho de Acceso a la información de Accesibilidad y Acceso universal</p>
<p><b>C. Atención al solicitante</b></p>	<p>Homologar el proceso de solicitud de información para que al ciudadano le sea fácil y cumpla con el principio rector de Accesibilidad.</p> <p>Utilizar la máxima difusión respecto al ejercicio que tienen los ecatepequenses de solicitar información, así como del proceso a seguir.</p>
<p><b>D. Archivos</b></p>	<p>Destinar un concepto o partida para gastos de difusión,</p>

<b>puestos a disposición del público</b>	dentro del presupuesto de egresos municipales, para hacer llegar la información a los ciudadanos, ya sea vía electrónica, impresa o en forma de asamblea.
<b>E. Particularidades a resaltar de los resultados de las gráficas</b>	<p>Difundir las convocatorias de programas públicos y plan de desarrollo municipal en comunidades sin preferencia política.</p> <p>Ampliar el alcance social de los informes de gobierno.</p> <p>Dotar de autonomía de gestión a la unidad de transparencia municipal para que su labor sea imparcial y satisfactoria a los ojos de los ciudadanos del municipio.</p>

## 5.8 Consideraciones finales

Dentro del capítulo, revisamos los puntos de vista de autores como Moore, Horner, entre otros, para insertar la visión del valor público en la elaboración de políticas públicas municipales, las cuales pueden implementarse desde la opción de matriz de marco lógico expuesta líneas antes. Asimismo, evaluamos las Fortalezas, oportunidades, debilidades y oportunidades FODA con máximos y mínimos analizando las estrategias a iniciar en el Municipio de Ecatepec de Morelos; todo ello basándonos en los cinco ejes de gobierno: valor público, capacitación continua, control y evaluación, comunicación cercana, y enfoque ciudadano.

## CONCLUSIONES

### I. Introducción

Es muy importante recalcar la publicidad en la labor de los poderes públicos, ya que es un elemento importante dentro de los Estados democráticos, pues en las dictaduras el Estado asume una postura deficiente y discrecional en la transparencia y la rendición de cuentas. Pero México no es un Estado autoritario, vivimos en un régimen que delibera bajo el diálogo y consenso democrático con, aún varios desafíos.

Es decir, los avances en el tema de la transparencia y Acceso a la Información Pública han sido buenos, pues se ha reconocido esta necesidad en los ámbitos: jurídico, social y político en nuestro país a partir del año 2000. Todo ello a partir de normas internacionales, movimientos sociales nacionales como el grupo Oaxaca, entre otros acontecimientos de gran relevancia. Sin embargo, su puesta en práctica en el ámbito gubernamental, aún presenta muchos retos por trabajar. Es visible que a nivel Federal, dentro de algunas instituciones es más observable y controlable con apego a la ley en las cuentas públicas, incluso también a nivel Estatal. Pero los avances a nivel Municipal, y específicamente de nuestro caso de estudio: Ecatepec de Morelos, son aún limitados, pues persiste el desconocimiento de la normatividad, lo que inevitablemente implica el incumplimiento de la ley, en los ciudadanos y en muchos servidores públicos municipales, de confianza o sindicalizados, que además de carecer de profesionalismo, en su mayoría, lo ignoran.

Aunado al desconocimiento sobre las leyes y responsabilidades en materia de transparencia y rendición de cuentas, como resultado en las gráficas, existe una resistencia en el gobierno municipal y servidores públicos (2013-2015) a la apertura de información y activa forma de rendir cuentas, pese a que la normativa lo cataloga como sujeto obligado; y el cual, por ser la arena más cercana a la gente, debiera ser el responsable directo de atender las necesidades sociales y solicitudes de información pública.

Dicha resistencia, dentro de la investigación, se debe a varios factores, tanto externos como internos. Uno de ellos es la distancia, la cual hace más difícil tener una comunicación efectiva con los ecatepequenses. Mientras se tengan canales de comunicación no difundidos y confusos para solicitar información gubernamental, la eficiencia y legitimidad del gobierno se reduce. Así como la falta de publicidad del derecho a la información, pues recordemos que éste ya es considerado un derecho fundamental humano.

También, sí no se han implementado las comisiones y procedimientos que marca la ley, no existe como tal transparencia y rendición de cuentas; como por ejemplo la existencia de dicho código de ética para los servidores públicos en Ecatepec y que la mayoría desconoce. Y la existencia de la comisión de Transparencia, la cual no sesiona periódicamente y la mayoría de los servidores públicos no sabe de ella.

Además, la Administración Municipal 2013-2015 no presentó informes mensuales o trimestrales, los cuales le pudieron haber ayudado a promover la transparencia y rendición de cuentas. Pero en nuestro diagnóstico observamos que al contrario, el Ayuntamiento sólo cumplió con lo que marca la ley al dar un informe de gobierno cada año; dejando de lado, la estimulación y fomento de un valor agregado acompañado de la rendición de informes más seguidos y cercanos a los ciudadanos de parte del gobierno local.

## II. Importancia de la investigación

Queda claro que la información debe ser entendida como dominio público y un instrumento para que la participación ciudadana se ejerza democráticamente, sin intervención partidista más que el verdadero valor público impulsado y respetado por el mismo gobierno municipal. La mediación es la única acción que debería realizar el gobierno municipal para promover la participación ciudadana y el despertar su interés y colaboración en la vida pública y gubernamental. El impulso de la comunicación cercana, control y evaluación, capacitación continua y enfoque ciudadano ayudarán a cimentar un valor público fuertemente emanado de la dicotomía participación social-gobierno municipal.

De forma que, como propuesta, la creación de valor público, a través de las políticas y programas públicos, fomentarían consciencia ciudadana a través de la participación y observación ciudadana, aunado al uso de mecanismos de acercamiento de información y publicidad máxima, propiciarían un mayor y sano ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en la cuenta pública y decisiones fiscales del Municipio de Ecatepec de Morelos.

El punto nodal radica en retomar la confianza de los ciudadanos, claro como reto de las administraciones públicas siguientes, pues el hartazgo social no sólo es un problema Federal que debe combatirse; por el contrario, debe atenderse desde los Municipios, pero no se logrará proporcionando despensas, condonaciones o dinero, sino a través de una cultura de la transparencia propiciada desde la generación del valor público. Es decir, utilizando eficientes canales de comunicación, de la mano del valioso instrumento: transparencia y rendición de cuentas como política pública, se podría tener mayor eficacia en el actuar gubernamental, y al mismo tiempo mayor inclusión ciudadana en decidir gubernamental.

En resumen, de acuerdo a los resultados obtenidos, se sugiere trabajar en el marco de las siguientes acciones: uno, adaptar las reglas de unificación y operatividad en el Ayuntamiento, con el objetivo de la libre expresión de sus comunidades y simultáneamente fortalecer la eficiencia gubernamental acompañada de la autonomía de gestión de la unidad de transparencia; segundo, disipar el apego que generan las aportaciones y participaciones federales al Municipio, pues desincentivan la recaudación local; tres, revisar mecanismos para añadir valor público a través de una mayor vigilancia y participación de la ciudadanía; cuatro, desarrollar estrategias, políticas y programas públicos, y medidas derivadas del diagnóstico, planteados para atender los problemas locales de transparencia y rendición de cuentas; y cinco, formar incentivos para, profesionalizar e instaurar un servicio civil de carrera, que ratifique contar con mejores recursos humanos para planear, forjar y evaluar el desempeño del gobierno del Municipio de Ecatepec de Morelos.

### III. Resultado

La investigación comprobó que la rendición de cuentas y la transparencia, sobre el manejo de los recursos públicos, tanto en medios electrónicos como presenciales, fueron deficientes al momento en que la Administración Pública Municipal externa la información con la población ecatepequense en el periodo de gestión 2013-2015 haciendo un esfuerzo por transparentar, pero sin rendir cuentas ante los ciudadanos. Pese a que el ayuntamiento cumple con algunas variables medidas en el diagnóstico, en apego a la ley de Transparencia y acceso a la información pública del estado de México, no logra concretar accesibilidad, gratuidad y máxima publicidad de la información pública con la población municipal.

Y para sustentar lo anterior, sirvió de basto apoyo el uso del método comparativo, pues se pudieron contrastar los avances en otras naciones sobre la forma en que llevan a la práctica una mayor transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, el método deductivo contribuyó a que nuestro análisis partiera de la situación Federal en el tema, para proceder al nivel Estatal y entender la problemática en contexto delimitado al Municipio. También se utilizó la herramienta de encuestas y entrevista para nuestro diagnóstico, se hizo una solicitud de información pública, el día 30/11/2015 a las 13:44 horas, a través del portal SAIMEX, cuyo número de folio es 00251/ECATEPEC/IP/2015, la cual aún no es respondida, pese a caducarse el plazo de respuesta.

Apoyándonos en dicha metodología, se puede decir que en el Municipio, es exiguo el compromiso ético de los funcionarios al mando con la rendición de cuentas, por el contrario, resulta imprescindible la puesta en práctica de la normatividad que auspicia la garantía del derecho de acceso a la información; y a consecuencia urge la aplicabilidad de mecanismos de difusión que garanticen el proceso de apertura de la información.

Por otra parte, pudimos darnos cuenta que, contrario a lo que establece el artículo 6 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el portal de

internet del Municipio no cuenta con la información completa requerida también dentro de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Federal y Estatal). Además de que su acceso es lento y cuenta con información caduca.

Estos y otros resultados arrojados en el diagnóstico personal y de Aregional, una organización civil, dan a notar que las carencias presentadas en el Municipio de Ecatepec dentro de la administración Municipal 2013-2015 son elevadas en materia de Transparencia y de rendición de cuentas.

Finalmente, como pudimos apreciar, existen diferentes perspectivas para abordar el tema de la transparencia y rendición de cuentas, motivo por el cual se ha generado polémica desde la trinchera intelectual y política. Y por ello, dicha investigación, además de ser elaborada bajo fines académicos, buscará seguir contribuyendo desde la esfera política en la vida del Municipio de Ecatepec para futuras administraciones. En consecuencia, lo escrito, se mantiene abierto a diferentes matices aportativos para perfeccionar posibles propuestas a seguir.

## **Bibliohemerografía**

### **I. Libros**

Access Info Europe (2010). "El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos". Recuperado el 11 de Febrero de [http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Spain/El\\_Derecho\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informacin.\\_principios\\_bsicos.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Spain/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin._principios_bsicos.pdf)

Alcalá, L (2011). "Emprender un gobierno honesto. Apuntes e ideas para un Nuevo gobierno basado en la honestidad y participación ciudadana". México: Universidad de Aguascalientes. Pp 87.

Arellano, Alberto (2011). "El Gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional". México: Sonora. Colegio de Sonora: Boletín no, 52. Recuperado el 10 de Noviembre de 2015 de <https://www.colson.edu.mx:4433/Revista/Articulos/52/3Arellano.pdf>

Bobbio, N (2000). "Estado, Gobierno y Sociedad". Recuperado el 3 de Junio de 2015 de [http://www.pucp.edu.pe/documento/posgrado/estado\\_gobierno\\_sociedad\\_norberto\\_bobbio.pdf](http://www.pucp.edu.pe/documento/posgrado/estado_gobierno_sociedad_norberto_bobbio.pdf)

Bonnin, Charles Jean. Principios de Administración Pública. Cita de Omar Guerrero en Teoría Adttiva. del Estado. Cap. 1 pág. 7 de versión digital: [www.libertadexpresa.com/bonnin/libros/TAE.pdf](http://www.libertadexpresa.com/bonnin/libros/TAE.pdf)

Cabrero, Enrique y Carrera, Ady. "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Los paradojas del caso mexicano". CIDE. Documento de Trabajo de la División de Administración Pública, núm. 2000. Pp 21.

Camargo, Ismael (2015). "Federalismo Fiscal transparencia y rendición de cuentas". México, DF: Editorial Flores

Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra (2009). "La rendición de cuentas del gobierno municipal en México". México, Toluca. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE: Documento de trabajo 224. Recuperado el 11 de Noviembre de 2015 de <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-224.pdf>

Cuevas, M. (2012). "La estructura de los ingresos en México desde una perspectiva multidisciplinaria". Recuperado el 11 de Febrero de <http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/estructura2010-2.pdf>

De la Peña, José (2003) Coordinador General. "Análisis de las Finanzas Públicas en México". Centro de Investigación y Docencia económicas A. C. CIDE e Instituto

Tecnológico Autónomo de México ITAM: Foro Consultivo y Tecnológico. Recuperado el 30 de Julio de 2015 de [http://www.foroconsultivo.org.mx/libros\\_editados/finanzas.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/finanzas.pdf)

Debbasch, C (1975). Ciencia Administrativa. pág. 25. Citado por Juan José Sánchez González en La Administración Pública como Ciencia. Cap. III Pág. 111. Plaza y Valdés editores, 2001

De la Fuente, Juan Ramón (2013) Comp: "10 años de transparencia en México: Democracia y Transparencia". México, IFA: página 10. Recuperado el 1 de Enero de 2016 de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20M%C3%A9xico.pdf>

De la Fuente, Juan (2009). "La Matriz de Marco Lógico, árbol de objetivos y árbol de problemas". Comisión económica para el desarrollo de América Latina CEPAL. Recuperado el 4 de Abril de 2016 de [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/34583/jdelafuente\\_marcologico.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/34583/jdelafuente_marcologico.pdf)

Enrique Cabrero Mendoza. "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México". Extraído del sitio web: [http://www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm)

Escobedo, Francisco (2003). "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública". I Congreso de Ciencia Política para América Latina. España, Salamanca. Recuperado el 6 de Enero de 2016 de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/2/art/art3.pdf>

Ferreiro Yazigi, Alejandro (1999). "Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción". 9º International Anti-corruption conference (IACC), Sudáfrica, Durban. Recuperado el 16 de Julio de 2015 de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kNkUN7bm0A0J:www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/AFERREIRO.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

Fondo Monetario Internacional FMI (2012). "Transparencia fiscal, rendición de cuenta y riesgo fiscal". Preparado por el Departamento de Finanzas Públicas en colaboración con el Departamento de Estadística: Aprobado por Carlo Cortarelli. Recuperado el 30 de Julio de 2015 de <http://www.imf.org/external/spanish/np/pp/2012/080712s.pdf>

Flores Rodulfa (2015). "El Federalismo Fiscal y la contabilidad gubernamental armonizada: su impacto en la transparencia y rendición de cuentas". México, DF: Editorial Flores. Coordinador Ismael Camargo González. Pp 45- 70.

González, F (1994). "Elementos de Ciencia Administrativa". ESAP. Introducción pág. 16.

Gutiérrez, Paulina (2008). Ensayo 7: El Derecho de acceso a la Información Pública: Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales. México: DF. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Pp 48. Recuperado el 16 de Lulio de 2015 de [http://www.cevat.org.mx/retaip/documentos/material\\_apoyo/ensayo/Ensayo7.pdf](http://www.cevat.org.mx/retaip/documentos/material_apoyo/ensayo/Ensayo7.pdf)

Horner, L., & Hutton, W. (2011). Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers. En B. J. H., Public Value Theory & Practice (págs. 112-126). New York: Palgrave Macmillan.

Hobbes, T (1981). "El Leviatán o La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil ". Fondo de Cultura Económica. México: Distrito federal Pp 401

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI (2014). "La situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana". Guatemala: Boletín de Estudios Fiscales no. 17. Recuperado el 10 de Noviembre del 2015 de <http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/Archivos/Libro/La%20situación%20de%20la%20transparencia%20fiscal%20en%20Centroamérica%20y%20República%20Dominicana-2014.pdf>

López-Ayllón, S. (2005). "La creación de la Ley de acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo federal", en H. A. Concha Cantú y L. Tacher Epelstein, Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Pp 1-38.

Martínez, Rigoberto (2009). "El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación". Instituto de Acceso a la Información del Estado de México INFOEM. México: Estado de México. Pp197. Recuperado el 16 de Julio de 2015 de [http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo\\_capacitacionComunicacion/pdf/pet\\_tesis\\_001\\_2008.pdf](http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_tesis_001_2008.pdf)

Merino, M (2004). *Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional*, CIDE: pp. 14-15.

Merino, M (2005). "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México". Centro de Investigación y docencia Económicas CIDE, Número de revista:169.

Moore Mark (2006). "*Creating Public Value trough Private/ Public Pasthernships*". Trad. Sescovich, Sonia. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 34: página 16. Recuperado el 6 de enero de 2016 de <http://www.up.ac.pa/viex/diplomadodegovernabilidad/documentos/RaulVelasquez/Moore.%20Creando%20Valor%20público%20en%20APP.pdf>

Moore, M (1998). "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público". México, Ed. Paidós. Recuperado el 6 de Enero de 2016 de [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rV2zoifiWqEJ:e-aulas.urosario.edu.co/pluginfile.php/676410/mod\\_folder/content/0/Lectura%2520b%25C3%25A1sica%2520Resumen%2520libro%2520de%2520Mark%2520Moore.%2520Gesti%25C3%25B3n%2520Estrat%25C3%25A9gica%2520y%2520Creaci%25C3%25B3n%2520de%2520Valor%2520P%25C3%25BAbico%2520en%2520el%2520Sector%2520P%25C3%25BAbico.pdf%3Fforcedownload%3D1+%&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rV2zoifiWqEJ:e-aulas.urosario.edu.co/pluginfile.php/676410/mod_folder/content/0/Lectura%2520b%25C3%25A1sica%2520Resumen%2520libro%2520de%2520Mark%2520Moore.%2520Gesti%25C3%25B3n%2520Estrat%25C3%25A9gica%2520y%2520Creaci%25C3%25B3n%2520de%2520Valor%2520P%25C3%25BAbico%2520en%2520el%2520Sector%2520P%25C3%25BAbico.pdf%3Fforcedownload%3D1+%&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx)

Raich, Uri (2001). "Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos". CIDE. Documento de trabajo de la División de Administración Pública, núm. 102, [http://siteresources.worldbank.org/INTMF/Resources/Uri\\_Raich\\_Unequal\\_Developmen.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMF/Resources/Uri_Raich_Unequal_Developmen.pdf)

Revista Schauer, F. (2014). "Transparencia en tres dimensiones". Revista de Derecho (Valdivia), XXVIIJulio-, 81-103. Recuperado el 7 de Febrero de 2015 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173731866004#>

Rodríguez, C (2008). "La alternancia municipal en México". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP; Documento de trabajo núm. 52.

Rousseau, J.J. (1999) : "*El contrato social o principios de derecho político*", libro I, cap. VI. Recuperado el 6 de enero de 2015 de <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>

Schedler, A (2004). "¿Qué es la rendición de cuentas?". IFAI: Cuadernos de Transparencia número 3. Recuperado el 23 de Mayo de 2015 de [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=andreas\\_schedler&seidir=1&referer=https%3A%2F%2Fscholar.google.es%2Fscholar%3Fq%3Dque%2Bes%2Bla%2Btransparencia%26btnG%3D%26hl%3Des%26as\\_sdt%3D0%252C5#search=%22que%20es%20la%20transparencia%22](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=andreas_schedler&seidir=1&referer=https%3A%2F%2Fscholar.google.es%2Fscholar%3Fq%3Dque%2Bes%2Bla%2Btransparencia%26btnG%3D%26hl%3Des%26as_sdt%3D0%252C5#search=%22que%20es%20la%20transparencia%22)

Uvalle, R (2011). "La importancia de la ética en la formación de valor público". Recuperado el 24 de Diciembre de 2015 de <file:///Users/susanatrujillo/Downloads/46311-122889-1-PB.pdf>

Vergara, Rodolfo (2009). "Transparencia como problema". Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Cuadernos de transparencia No. 5. Recuperado el 17 de Julio de Vergara, Rodolfo (2009). "Transparencia como problema"

Villanueva, Ernesto y Carpizo, Jorge (1994). "*El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*". Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM: Página 71. Recuperado el 6 de Enero de 2016 de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/94/6.pdf>

Villanueva, Ernesto (2003). "Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México", Derecho Comparado de la Información. México: Ed. Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente, e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 30 de Septiembre de 2015 de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=decoin&n=1> (visitado en septiembre 24 de 2003).

Villanueva, Ernesto (1998). "*Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México*". México: Instituciones de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## **II. Normatividades y declaraciones consultadas**

Cámara de Diputados (2015). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Recuperado el 1 de Julio de 2015 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Cámara de Diputados (2015). "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Recuperado el 3 de agosto de 2015 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

Cámara de Diputados (2015).. "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Recuperado el 4 de agosto de 2015 de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240\\_140714.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_140714.pdf)

Cumbre Extraordinaria de las Américas (2004). "Declaración de Nuevo León". Recuperado el 6 de Enero de 2016 de [http://www.oas.org/xxxivGA/spanish/reference\\_docs/CumbreAmericasMexico\\_DeclaracionLeon.pdf](http://www.oas.org/xxxivGA/spanish/reference_docs/CumbreAmericasMexico_DeclaracionLeon.pdf)

Poder Legislativo del Estado de México (2015). "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México". LVIII Legislatura: Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Recuperado el 6 de Agosto de 2015 de <http://www.infosap.gob.mx/constitucion.html>

Poder Legislativo del Estado de México (2015). "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Del Estado de México y Municipios ". LVIII Legislatura: Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Recuperado el 6 de Agosto de 2015 de [http://www.infosap.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html)

Poder Legislativo del Estado de México (2015). "Ley Orgánica Municipal del Estado de México". LVIII Legislatura: Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Recuperado el 6 de Agosto de 2015 [http://www.infosap.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html)

## **III. Fuentes periodísticas impresas y electrónicas**

Hidalgo, C. (Diciembre 2013). "Reprueban 4 municipios en transparencia fiscal". Milenio: Estado de México. Recuperado el 12 de Febrero de [http://www.milenio.com/politica/Reprueban-municipios-transparencia-fiscal\\_0\\_200380311.html](http://www.milenio.com/politica/Reprueban-municipios-transparencia-fiscal_0_200380311.html)

Enlace Radial, (Noviembre 2014). "Reprueban Municipios en Transparencia". Recuperado el 12 de Febrero de 2015 de <http://www.enlaceradial.com.mx/index.php/nacional/item/4241-reprueban-municipios>

## **IV. Portales de internet consultados**

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales del Estado de México y Municipios INFOEM (2015). "Directorio de sujetos

obligados". Consultado del 19 de noviembre de 2015 de <http://www.infoem.org.mx/src/htm/quienesSon.html>

#### **V. Fuentes consultadas para la elaboración del diagnóstico**

Aguirre, P. y Andrade, M. (2010) ¿Cómo medir la transparencia municipal? Una propuesta metodológica desde la Sociedad Civil. Ciudadanizando las Políticas 4. Quito, Ecuador: Grupo FARO. Recuperado el 23 de noviembre de 2015 de [http://www.imaginar.org/docs/medir\\_transparencia\\_municipal.pdf](http://www.imaginar.org/docs/medir_transparencia_municipal.pdf)

Corporación de Transparencia por Colombia (2014). "Índice de Transparencia Municipal, Resultados 2013-2014". Recuperado el 24 de Noviembre de 2015 de <http://www.monteriacordoba.gov.co/docs/IndicedeTransparenciaMunicipal2013-2014.pdf>

Ernesto, D (2007). "Estudios de métrica y transparencia" IFAI. Recuperado el 23 de Noviembre del 2015 de <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/MetricaTransparenciaFINAL.pdf>

Herrera, A y Arias, D (2014). "Índice de Transparencia municipal básico. Propuesta metodológica para los gobiernos municipales de Michoacán, México". Recuperado el 24 de Noviembre de 2015 de [http://gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/A23-HERRERATORRES-2014.pdf](http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A23-HERRERATORRES-2014.pdf)

Paganini, N (2012). "Índice de Transparencia Municipal básico. Propuesta metodológica". Recuperado el 24 de noviembre de 2015 de <http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/%C3%ACndice-de-Transparencia-Municipal-B%C3%A1sico.-Propuesta-Metodol%C3%B3gica.-1er.pdf>

#### **V. Tesis consultadas**

Aguilera, G (2015). "Análisis de la acción del consejo para la transparencia en el proceso de implementación de la política de acceso a la información pública: un estudio de caso de la modernización de la gestión pública". Universidad de Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/133454/Analisis-de-la-accion-del-consejo-para-la-transparencia-en-el-proceso-de....pdf?sequence=1>

## ANEXO 1 Encuesta de para las gráficas de resultados

Parámetro	Medición					Instrumento y/o variable
	1	2	3	4	5	
El gobierno difunde el plan anual de desarrollo municipal	No lo difunde	En <i>periódicos</i> locales, pero de <i>forma tardía</i>	En <i>periódicos</i> locales, a <u>tiempo</u>	En <i>periódicos</i> locales a tiempo y En <i>medios de difusión</i> de forma <i>tardía</i>	En <i>periódicos</i> locales a tiempo y En <i>medios de difusión</i> a tiempo	Documento público. Contenido orgánico básico
El gobierno difunde los programas municipales	No los difunde	En periódicos y dirección de gobierno a copacis del PRI	En periódicos y dirección gobierno a todos los copacis	En periódicos, gobierno a todos los copacis y ciudadanos del municipio	En periódicos e internet, a todos los copacis y ciudadanos del municipio	Documento público. Contenido orgánico básico
El gobierno difunde el presupuesto de egresos	No lo difunde	Lo difunde al interior del ayuntamiento o a algunas áreas	Lo difunde al interior a todas las áreas	Lo difunde a todas las áreas y a ciudadanos	Lo difunde a todas las áreas y a ciudadanos en periódicos e internet	Documento público. Financiera y de RC
El gobierno difunde el uso de recursos públicos	No lo difunde	Si, solo a algunas áreas	Lo difunde a todas las áreas y sólo a COPACIS	Lo difunde a todas las áreas y a los ciudadanos en general	Lo difunde a todas las áreas y a ciudadanos, además en periódicos e internet	Documento público. Financiera y de RC
El gobierno difunde el reglamento de transparencia municipal	No lo difunde, sólo esta en la unidad de transparencia	Está publicado pero no se pone en práctica	Si se promulgó pero no llego a todas las áreas y se pone poco en práctica	Si se promulgó, está en todas las áreas, pero no se pone en práctica	Se promulgó, está en todas las áreas y se pone en práctica	Documento público. Máxima publicidad
La unidad de transparencia difunde su labor	No la difunde	Si difunde a algunas áreas	Si difunde al interior de todo el ayuntamiento	Difunde a todo el ayuntamiento y a COPACIS	Difunde a todo el ayuntamiento, a COPACIS y ciudadanos en periódicos e internet	Documento público. Máxima publicidad
El gobierno difunde el avance de metas y objetivos	No lo difunde	En periódicos y al interior	En periódicos, al interior y a COPACIS	En periódicos, al interior, a COPACIS y población en general	En periódicos e internet, al interior, a COPACIS y población en general	Documento público. Naturaleza operativa
El gobierno informa sobre los contratos convenidos	No informa	Informa a algunas áreas y en periódicos	Informa a todas las áreas y en periódicos	Informa a las áreas, COPACIS y en periódicos	Informa a las áreas, COPACIS y sociedad en periódicos e internet	Documento público. Naturaleza operativa

Parametro	Medición					Instrumento y/o variable
	1	2	3	4	5	
Si ha utilizado la página de internet, considera su acceso	No disponible	Disponible en algunas ocasiones	Disponible, pero de respuesta lenta	Disponible y de respuesta accesible	Muy disponible todo el tiempo	Diseño y accesibilidad
La información contenida en la página de internet del ayuntamiento es	Nula	Poca	Poca y con restricciones	Aceptable pero incompleta	Completa, veraz, oportuna y transparente	Diseño y accesibilidad
Considera que la labor de la unidad de transparencia municipal es	Nula	Poca y sin difusión	Aceptable y con difusión al interior pero sin difusión al exterior	Aceptable y con difusión al interior y exterior del ayuntamiento	Satisfactoria, con difusión al interior y exterior del ayuntamiento en periódicos e internet	Desempeño
El procedimiento para hacer una solicitud de información es	No lo sé	Confuso	Presencial en el modulo o área de transparencia municipal	Presencial o por internet a la Unidad de transparencia municipal	Presencial o por internet a través del portal SAIMEX para turnarla al ayuntamiento de Ecatepec	Desempeño
Porcentaje que asiste de la ciudadanía a los informes de gobierno municipales	0% No se hacen	20% Sólo gobierno e invitados	20%-30% Gobierno, invitados y COPACIS	30%-40% Gobierno, invitados, COPACIS y medios de comunicación	40%-50% Gobierno, COPACIS, medios de comunicación y a puerta abierta al público	Máxima publicidad
Instrumento que ayuda a disminuir la deuda pública municipal	Apoyo del gobierno Estatal	Ser un gobierno abierto y activo	Más participación ciudadana	El uso de las tecnologías de información	Transparencia y rendición de cuentas	Máxima publicidad
Como considera la comisión de Transparencia y acceso a la información pública	No hay	Si hay, pero no opera	Si hay y opera pero muy poco constante	Si hay y opera constantemente	Si hay, opera constantemente y rinde cuentas al interior del ayuntamiento	Máxima publicidad

Fuente: Elaboración propia basada en Corporación de transparencia por Colombia (2014) y Paganini (2012).

## ANEXO 2. Entrevista con el titular de la Unidad de Transparencia

23 de Abril del 2015

1. ¿Cuál es su nombre?  
Jonathan Silva, para servirte
2. ¿Cuántos años tienes Jonathan?  
29 años, ya casi 30
3. ¿Que profesión tienes?  
Soy Doctor en Derecho
4. ¿Cuántas personas trabajan en la Unidad o cuantas tienes a tu cargo?  
Son nueve personas y la mayoría son abogados, muy eficientes todos al responder las solicitudes de información
5. ¿Cuántas solicitudes de información pública han recibido en lo que va de la administración?  
104,000
6. ¿Han implementado programas o políticas públicas referentes a la transparencia y rendición de cuentas?  
Si, de hecho hemos hecho capacitaciones a todos los consejos de participación ciudadana del municipio.  
Llegan los muchachos del staff del área, montan el proyector y le enseñan a la gente que convoca el COPACI para que les enseñemos desde como ingresar a la página del Ayuntamiento, hasta como entrar al enlace de transparencia y consultar la información por apartados que subimos vía informática.
7. ¿A cuantas personas por COPACI les brindan los talleres de capacitación?  
Pues tenemos como requisito a 30 personas que asistan mínimo
8. ¿Por colonia?  
Si
9. ¿Y como difunden estas acciones? ¿sólo vía COPACI?  
Si, obtenemos los registros del presidente de cada consejo y la dirección de gobierno los convoca para impartirles los talleres.  
La verdad... no hay forma de impartirlo a todos, nos hace falta presupuesto.
10. Oye, ¿y las personas que no tienen acceso a una computadora como le hacen?  
Pues en un café internet o se enteran por su COPACI o en las informes de gobierno

11. Ok, ahora, ¿tu me podrías proporcionar el desglose por capítulos, conceptos y partidas del presupuesto municipal?  
No, el área que lo tiene es la Tesorería Municipal
12. ¿Pero ustedes deben tener esa información a detalle no?  
Si, pero no se nos permite darla, a menos que ingreses una solicitud escrita o vayas directo a hablar con el Tesorero
13. Bueno, y por ejemplo, si requiero presupuestos anteriores a la administración, como del año 2011 ¿Si lo tienen ustedes?  
Tampoco, mira te explico, la información aquí cada que inicia una nueva administración, se desecha.  
La información reservada se mantiene aproximadamente nueve años, pero la demás la debe de guardar el INFOEM por cinco años.
14. Oye y ¿cual es la forma en que rinden cuentas, hay algún órgano que les vigile?  
El OSFEM
15. ¿Cuándo fue que tuvieron una última evaluación en torno a la transparencia y su portal de internet?  
Tuvimos una en el 2013, no recuerdo el mes, pero fue en el 2013.