



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO.

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.

ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL.

***“El programa Municipios por la Transparencia
en el Ayuntamiento de Pachuca.”***

PROYECTO TERMINAL QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

PRESENTA:

MARCOS DAVID BERNAL RAMÍREZ.

DIRECTOR: DR. ISRAEL CRUZ BADILLO

PACHUCA DE SOTO, HIDALGO, FEBRERO, 2019



ICSHU/MGGL/007/2019

MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIPO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E:

Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: "El Programa Municipios por la Transparencia en el Ayuntamiento de Pachuca ", que para optar al grado de Maestro en Gobierno y Gestión Local presenta el C. **MARCOS DAVID BERNAL RAMIREZ**, matriculado en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, sexta generación, con número de cuenta: 119795, consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que, el alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE
"AMOR, ORDEN Y PROGRESO"
 Pachuca de Soto, Hgo., a 11 de Febrero de 2019.

[Handwritten signature]

Dr. Alberto Severino Jaén Olivas
 Director del ICSHu
 Vo. Bo

[Handwritten signature]

Dra. Georgina Lorena Fernández Fernández
 Profesora Investigadora



[Handwritten signature]

Dr. Israel Cruz Badillo
 Director de Tesis

[Handwritten signature]

Dr. Raúl Rodarte García
 Profesor Investigador

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
TITULACIÓN
 Día: 15 MES Feb AÑO 2019
 RECIBÍO:
 NOMBRE: Sarina
 FIRMA: *[Signature]*

JAEH BIBLIOTECA



Para mi familia, las tres mujeres de mi vida, las más importantes y mi motor.

A mi mamá Ana Rosa, por todas las palabras de aliento, las llamadas de atención y por siempre estar al pendiente de este proyecto.

A mi hermana Diana, por preocuparse siempre y apoyar en todo a nuestra familia para que nuestra única preocupación fuera estudiar y para concluir esto de forma satisfactoria.

A mi hermana Laura, no existen palabras para agradecerte por siempre estar para mí, por ayudarme y orientarme cuando perdía el entusiasmo y la brújula.

AGRADECIMIENTOS

A todos los profesores miembros del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública por su apoyo, asesoría y constante preocupación para que pudiera concluir este trabajo de forma satisfactoria.

Al Dr. Israel Cruz Badillo, mi Director de Tesis, por siempre estar al pendiente del avance en la construcción de este trabajo, por toda su paciencia y por todos los consejos.

Al Dr. Guillermo Lizama Carrasco, mi amigo, por confiar en mí y brindarme siempre su apoyo para poder concluir mis estudios de Maestría.

Para mis amigos Jorge, Francisco, Daniel y Nicandro por siempre estar presentes.

A mis amigos en la Universidad de Hradec Králové, Kibar, Zahir, Semet, Yiming y Sergio por compartir grandes pláticas en mi estancia en República Checa.

A Nicandro porque siempre se tomó la molestia de recomendarme literatura y ayudarme en la revisión de este trabajo, pero sobre todo por tener siempre un momento para escucharme cuando estaba cansado.

ÍNDICE

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
OBJETIVO GENERAL	9
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
HIPÓTESIS	10
METODOLOGÍA	10
CAPÍTULO UNO. ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE DERECHO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	18
1.1 ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA INFORMACIÓN?	18
1.2 ¿QUÉ ES LA TRANSPARENCIA?.....	26
1.3 RENDICIÓN DE CUENTAS	40
CAPITULO DOS. CARACTERÍSTICAS DEL ESTUDIO DE CASO	46
2.1 ESTUDIO DE CASO	46
2.1.1 Naturaleza del caso, antecedentes históricos, contexto económico, político legal y estético. .	48
2.1.2 Informantes mediante los cuales se puede conocer el caso	52
2.1.3 Otros casos mediante los cuales se reconoce este caso	57
CAPITULO TRES. UN ACERCAMIENTO AL PROGRAMA MUNICIPIOS POR LA TRANSPARENCIA (MxT)	71
3.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y LA ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL	72
3.2 EL PROGRAMA MUNICIPIOS POR LA TRANSPARENCIA (MxT) EN EL AYUNTAMIENTO DE PACHUCA	77
REFLEXIONES FINALES	94
BIBLIOGRAFÍA	98

TABLAS Y FIGURAS

CUADRO DE TABLAS

<i>Tabla 1) MECANISMOS DE CONTROL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN</i>	14
<i>Tabla 2) CRITERIOS SOBRE INFORMACIÓN PÚBLICA OBLIGATORIA</i>	14
TABLA 3) COMPARATIVA ENTRE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL 2002 Y LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 2016	32

CUADRO DE FIGURAS

<i>Figura 1) ESTUDIO DE CASOS</i>	12
<i>Figura 2) CALIFICACIONES PARA EL ESTADO DE HIDALGO COMO PARTE DE LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE SUS LEYES DE TRANSPARENCIA</i>	66
<i>Figura3) CALIFICACIONES PARA EL MUNICIPIO DE PACHUCA SEGÚN EL ÍNDICE DE HERRAMIENTAS ELECTRÓNICIAS DE GOBIERNOS LOCALES.....</i>	70
<i>Figura 4) CALIFICACIONES OBTENIDAS POR EL AYUNTAMIENTO DE PACHUCA EN LO QUE RESPECTA A MECANISMOS DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS</i>	81
FIGURA 5) CALIFICACIONES OBTENIDAS POR EL AYUNTAMIENTO DE PACHUCA EN LO QUE RESPECTA A MECANISMOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	85
FIGURA 6) CALIFICACIONES OBTENIDAS POR EL AYUNTAMIENTO DE PACHUCA EN LO QUE RESPECTA A INFORMACIÓN PÚBLICA OBLIGATORIA	92

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A través de la búsqueda de democratizar los regímenes, se ha llegado a la opción de los *gobiernos abiertos*¹, los cuales buscan una innovación en la manera de llevar las decisiones del aparato estatal; a través de 4 indicadores que permitan conocer hasta donde estos establecen prácticas para identificar las necesidades de los ciudadanos, estos cuatro elementos son: rendición de cuentas, participación ciudadana, tecnología e innovación y transparencia. En Latinoamérica, especialmente en México, se busca debido a las nuevas estructuras de cooperación internacional, regirse bajo estas prácticas a través de modelos inclusivos para la población, es ahí donde se observa que en las democracias latinoamericanas se carece de este tipo de instrumentos que ayuden a consolidar las instituciones que dan sustento al Estado; a continuación, se describirán conceptualmente cada una de estas dimensiones.

La transparencia, entendida como la facultad que tienen los gobernados de solicitar en cualquier momento información e informes técnicos en los cuales los tomadores de decisiones orientan su intervención en la sociedad, juega un papel importante como pilar para legitimar los procesos de democratización en los países que se encuentran en vías de desarrollo, ya que, sin esta acción, no se podría tener un control de los abusos del poder y los altos grados de corrupción.

La transparencia y rendición de cuentas más allá de intentar únicamente luchar contra la corrupción, busca establecer las medidas necesarias para la creación de un Estado sensible a las necesidades de sus ciudadanos. Es importante considerar el termino *accountability* que Schedler (2004) y Emmerich (2004) refieren a la transparencia y rendición de cuentas se encuentra en el corazón de la teoría de la democracia y su desarrollo, esto se da a partir de que se ha vinculado la idea de dotar a

¹ Nos referimos a gobierno abierto a partir de la Declaración de Gobierno Abierto firmada por aquellos países miembros de La Alianza para el Gobierno Abierto y en la que se estipula que estos buscarán aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. Los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales.

los gobernados de mecanismos de control y vigilancia sobre las acciones que realizan los gobernantes.

Entendemos la transparencia como aquel compromiso que establece una organización gubernamental para dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de como la organización está tratando los asuntos públicos.

Transparencia, significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial (Vergara, 2008).

A través de los procesos de transparencia se busca que los ciudadanos tengan acceso a información detallada, más no confidencial, que les permita alcanzar mayores niveles de evaluación sobre el desempeño de los funcionarios públicos. Lo anterior con la finalidad de consolidar los procesos democráticos que vive nuestro país, lograr una mayor legitimidad y en caso de que sea necesario los gobiernos sean imputados sobre su actuar.

Con la realización del análisis de la información escrita sobre acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas se buscará profundizar, si el Programa Municipios por la Transparencia deberá permitir como instrumento, identificar los mecanismos de transparencia y acceso a la información gubernamental, la participación de la ciudadanía en los distintos programas de interés público, rendición de cuentas y la respuesta del gobierno, en este caso del municipal, a las demandas de la sociedad, lo anterior con la finalidad de fortalecer la confianza en la gestión del gobierno y la gobernabilidad democrática. Sin embargo, también se deberá considerar si este tipo de instrumentos se convierten únicamente en mecanismos de control y de sanción que limitan las formas de actuar de los gobiernos subnacionales. Esto solo

publicitando la acción del gobierno, indiciando los procesos y la forma de operación de las instancias municipales.

¿Es a través del programa Municipios por la Transparencia (MxT), que se logra la consolidación de un instrumento real de transparencia y rendición de cuentas para la ciudadanía y la sociedad civil o únicamente es un mero mecanismo para cumplir con indicadores que exige el gobierno federal a los gobiernos municipales?

Se busca analizar de qué manera los ayuntamientos responden a los diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito público con la finalidad de mantener un mayor control respecto de las acciones llevadas a cabo por estos organismos y garantizar plenamente el acceso de toda persona a la información. Lo anterior bajo un esquema dentro del cual los ciudadanos vigilan y controlan el ejercicio del poder de manera continua y que de esta manera se permita abonar a un desarrollo económico, político y social, que supone nuevas condiciones democráticas desde donde se entenderá que la transparencia conlleva a un buen gobierno.

OBJETIVO GENERAL

Analizar los mecanismos de acceso y el tipo de información al interior de las oficinas de los Ayuntamientos para identificar la forma en que están respondiendo a las relaciones de control disciplinario en la rendición de cuentas a partir del estudio de casos de la cedula denominada Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia (SEPAT), realizada por la Secretaría de la Función Pública en el Programa Municipios por la Transparencia 2015.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar los conceptos sobre acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas con el propósito de conocer los enfoques conceptuales y aspectos más relevantes, a partir de una revisión bibliográfica de diversos autores, y de revistas especializadas.
2. Analizar las características y la estructura del programa Municipios por la Transparencia 2015, a través del estudio de casos, para establecer las relaciones de control intergubernamental.
3. Analizar las relaciones existentes, a partir de la cédula de registro realizada por la Secretaría de la Función Pública en el Programa Municipios por la Transparencia 2015, para conocer los efectos del control disciplinario intergubernamental en los procesos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

HIPÓTESIS

Los gobiernos federales por medio de los programas gubernamentales institucionalizan las formas de actuar en los ámbitos locales; como es el Programa Municipios por la Transparencia (MxT), donde se dictan las normas que disciplinan la conducción que deben seguir los municipios en materia de transparencia y rendición de cuentas. Es decir, más allá de ser mecanismos para fortalecer en términos democráticos la legitimidad de la intervención gubernamental y fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, se convierten en relaciones de control disciplinario intergubernamental del gobierno Federal a los gobiernos municipales por medio de las gubernaturas estatales.

METODOLOGÍA

Para el análisis del programa Municipios por la Transparencia, se pretende utilizar una metodología de estudio de casos cualitativa, la importancia de utilizar esta técnica se da por la incorporación de mecanismos como el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en un caso específico que es el Ayuntamiento de Pachuca permite, al ser la capital de estado, establecer los parámetros pertinentes por las características únicas que posee para tratar de lograr una comprensión mas exacta de la realidad que vive en el ejercicio del poder público a partir del análisis de la cédula de SEPAT del Ayuntamiento de Pachuca, creada por el mismo programa. Con esto se pretende comprender en primera instancia la situación que guardan durante el año 2015 los mecanismos antes mencionados y la capacidad del ayuntamiento para poder solventar de buena forma las evaluaciones que resultan por parte del programa.

El estudio de casos, refiere a una metodología que trata de explicar un fenómeno en particular, con singularidades; un estudio de interés intrínseco. Como bien menciona Stake:

“El caso viene dado. No nos interesa porque con su estudio aprendamos sobre

otros casos o sobre algún problema general, sino porque necesitamos aprender sobre ese caso particular. Tenemos un interés intrínseco en el caso, y podemos llamar a nuestro trabajo *estudio intrínseco de casos*” (1999, pág. 16).

Inicia con la selección del caso al cual se enfocará la investigación, y debe concluir con la mayor rentabilidad posible. A partir del análisis del Programa Municipios por la Transparencia (MxT), se buscará establecer las limitantes a las que se enfrenta el ayuntamiento en la respuesta a mecanismos de control intergubernamental en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Para poder entender y realizar un análisis de estudio de casos incorporando parte de la información del Programa Municipios por la Transparencia (MxT) en el Ayuntamiento de Pachuca, se retomará la clasificación que toma Stake de Stouffer, sobre buscar más allá de lo común, establecer una búsqueda más cercana a la particularidad y alejándonos de lo ordinario para ello han planteado 6 puntos (figura 1):

- La naturaleza del caso
- Sus antecedentes históricos
- Su ámbito físico
- Otros contextos como el económico, político, legal.
- Otros casos sobre los cuales se reconoce este caso
- Aquellos informantes sobre los cuales se puede conocer el caso

Figura 1: Estudio de casos

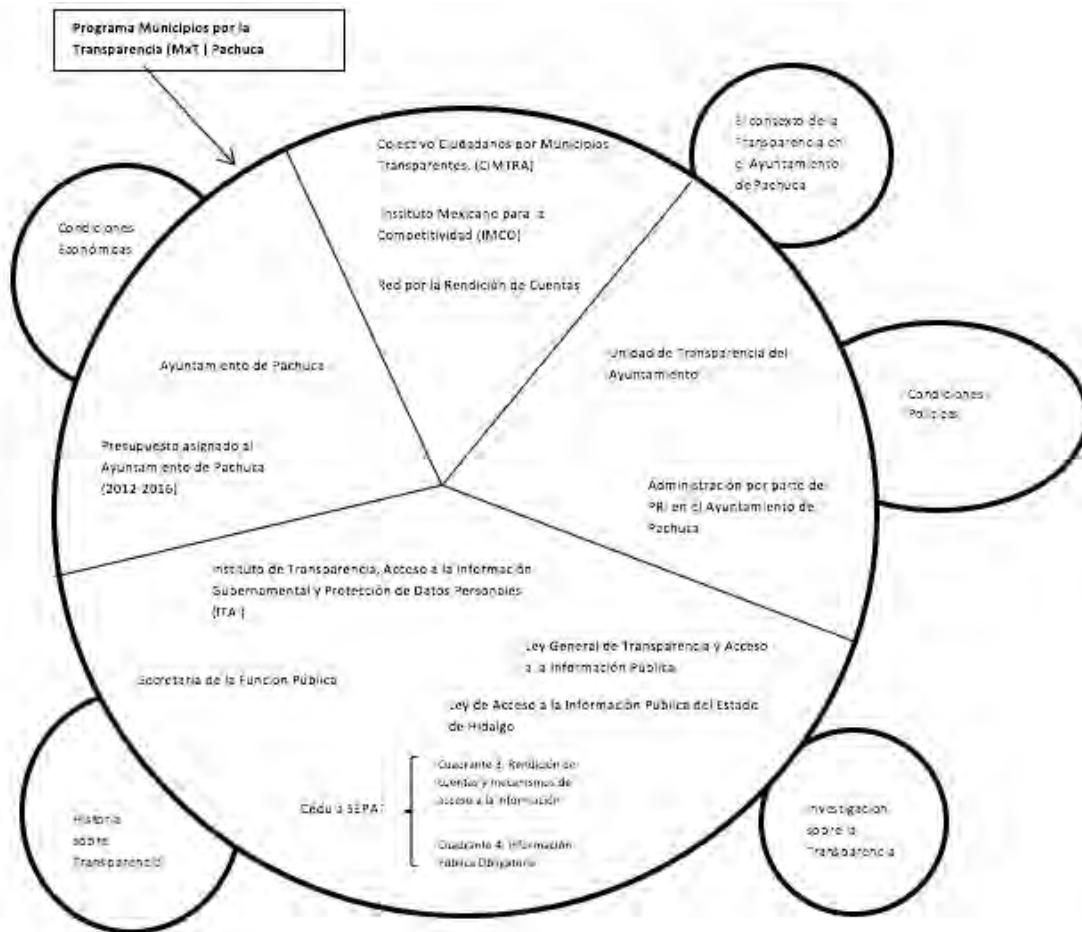


Figura 1: Fuente: elaboración propia a partir del diagrama de Robert E. Stake (2013, págs. 157-161).

Cuando ya hemos retomado estos puntos podemos comenzar desde la naturaleza del caso, el Programa Municipios por la Transparencia surge a partir de un medio de orientar la participación ciudadana por parte de la Secretaría de la Función Pública, donde se establecen 36 indicadores para realizar labores de diagnóstico, dirección y evaluación de las maneras en que los municipios incentivan la participación y atienden las solicitudes de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior siempre a favor de impulsar acciones para mejorar el ejercicio del poder público.

Otra de las particularidades que requiere la realización de un estudio de casos, consiste en tomar en cuenta los antecedentes históricos, en el caso del Programa

Municipios por la Transparencia, debemos acotar que es resultado de un arduo trabajo por parte de organismos no gubernamentales y la participación de los ámbitos de gobierno de los 3 niveles; con esto se busca armonizar aquellas herramientas que permiten a los ciudadanos acceder a controles más estrictos de las administraciones locales.

En el caso del Ayuntamiento de Pachuca será importante conocer sobre los antecedentes en cuanto a herramientas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; de qué forma se armonizó el trabajo de las leyes federales en esta materia hacia el estado de Hidalgo y al Ayuntamiento de Pachuca en particular. Si existían criterios específicos que permitieran conocer el estado que guarda en lo que respecta a acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Un aspecto significativo que señala Stake para tomar en consideración son las condiciones económicas, el Ayuntamiento de Pachuca, es la capital del estado de Hidalgo; motivo por el cual, la bajada de recursos federales, estatales, así como los que genera el propio municipio per se, es muy importante en comparación con los otros 83, el presupuesto asignado en el año 2015, permitirá analizar si existe publicidad en lo que se gasta por parte del Ayuntamiento en diversos rubros; así como, a través de la cédula de la SEPAT, en sus cuadrantes 3 y 4 profundizar sobre los indicadores plasmados y verificar si se cumple con los criterios ahí dispuestos.

En el cuadrante 3 de la cédula de la SEPAT, refiere a rendición de cuentas y mecanismos de acceso a la información para lo cual se toman los siguientes criterios de análisis:

Tabla 1) Mecanismos de Control y Acceso a la Información

Mecanismos de control y rendición de cuentas	Mecanismos de acceso a la información.
Órgano de control interno.	Normatividad y atención a solicitudes
Comités internos	Página de internet
Representantes de oposición en instancias de vigilancia en el cabildo	Estrategia de comunicación en medios impresos y electrónicos
Control verificativo	Medios impresos y electrónicos utilizados para difundir la información pública de oficio
Campañas de combate a la corrupción	Información fuera de la cabecera municipal
Mecanismos de sanción a los servidores públicos	Actualización sistemática de información
	Comunicación social

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la cédula SEPAT 2015.

Dentro del cuadrante 4 de la cédula SEPAT, se establecen los siguientes criterios correspondientes a la existencia de información pública obligatoria:

Tabla 2) Criterios sobre Información Pública Obligatoria

Criterio	Indicadores					
Información Organizacional y de planeación	Información Organizacional ¿Se informa acerca de qué?	Planeación ¿Se informa acerca de?				
Sueldos, Percepciones, Servicios Personales, y Gastos de	Ingresos de los funcionarios y representantes	Con respecto a los gastos en comunicación social				

Comunicación Social	populares					
Trámites y servicios	¿Qué medios utiliza para informar sobre trámites y servicios?					
Finanzas públicas	Presupuesto	Ingresos	Ejercicio del gasto			
Deuda Concesiones y permisos Control presupuestal	Estados financieros	Auditorías internas o externas				
Control Presupuestal	Cuenta pública					
Obra pública,	Información general de	Información a los	A los comités y	¿Cómo y dónde se	¿Cuándo se	Contratos de

contratos y adquisiciones	obra pública	integrantes de comité o beneficiarios directos de la obra	beneficiarios se les informa de	informa de la obra pública a beneficiarios?	informa de la obra pública ?	servicio y adquisición de bienes
Programas de desarrollo social	¿Qué medios utiliza para informar sobre programas de desarrollo social					
Mecanismos de participación ciudadana						
Leyes y reglamentos municipales						

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la cédula SEPAT 2015.

También las condiciones políticas que se han mantenido durante el periodo de análisis del Programa en el Ayuntamiento, permitirán establecer algunos criterios, lo anterior debido a que quien gobernó el municipio y el estado pertenecen al mismo partido (Partido Revolucionario Institucional). Intentaremos establecer que medidas se

adoptan como una conducta de coerción o bien si existe mimetismo en el accionar.

Resultará trascendental dentro del estudio de casos, revisar los trabajos que han realizado organizaciones no gubernamentales en cuanto a analizar los mecanismos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; para esto revisaremos los trabajos del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, (CIMTRA); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); y, la Red Ciudadana por la Rendición de Cuentas. Esto nos servirá como punto de partida para desarrollar la herramienta metodológica del estudio de casos, dado que podremos establecer en comparación con los estudios que se hayan realizado un antecedente para esta investigación.

CAPÍTULO UNO. ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE DERECHO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1.1 ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA INFORMACIÓN?

*“El informador cuando informa e cumpliendo un acto de Justicia.”
José María Desantes*

El derecho a la información ha mantenido un cambio y construcción durante un largo proceso histórico, desde el reconocimiento como derecho fundamental en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, s.f.). En 1966 con la declaración por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través, de la firma del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (COLMEX, s.f.), donde se establece dentro del artículo 19 que, toda persona tiene la facultad de expresar sus ideas, así como, buscar, recibir y difundir información de toda índole sin restricción de frontera.

Este derecho fundamental² de los ciudadanos Para Roberto Saba señala que:

“Dar al pueblo el poder para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados fuertemente dañinos para la comunidad. El derecho a la información es, en consecuencia, una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía”. (2004, pág. 158)

A partir de lo expuesto por Saba, se establece que el derecho a la información se convierte en un requisito esencial sobre la acción de los poderes públicos; así también el derecho a la información en su ámbito colectivo se transforma en una herramienta que permite conocer información presupuestaria, así como, la manera en que se ejerce el gasto público.

² Entendemos como derecho fundamental aquel derecho subjetivo de manera universal que corresponde a todos los seres humanos por el simple hecho de ser personas con capacidad de obrar o tener injerencia.

Con la idea de Roberto Saba y en función de reforzar el concepto del derecho a la información podemos rescatar lo que José Paoli (en Ríos Estavillo) refiere respecto al concepto de información:

“La información se debe entender como un conjunto de mecanismos que permiten al individuo reformar y organizar los datos del medio para que, estructurados de una manera determinada, le sirvan de guía de acción... a través de la información, el individuo, orienta su acción, se conduce de un modo u otro, asume actitudes y conductas ante el mundo”. (2000, pág. 196)

Desde este concepto podemos establecer el elemento fundamental que es la información en cuanto a dar sentido y servir como guía al individuo para tomar decisiones; lo que lo acerca en mayor medida a conocer lo que realmente necesita y puede acceder.

Es Edmundo González quien describe, en su obra *La revolución del derecho a la información ¿para qué sirve?* (2012), 8 esferas que atañen al beneficio del derecho al acceso a la información:

1. Beneficios del derecho de acceso a la información en la condición humana
2. Beneficios del derecho de acceso a la información en la democracia
3. Beneficios del derecho de acceso a la información en el sistema político.
4. Beneficios del derecho de acceso a la información en el diálogo y la crítica
5. Beneficios del derecho de acceso a la información en la modernización del país.
6. Beneficios del derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas
7. Beneficios del derecho de acceso a la información y su acción sobre la corrupción
8. Otros beneficios importantes del derecho de acceso a la información para la autoridad: ahorro y confianza

Para este trabajo solo abordaremos las esferas 1,6, 7 y 8 y que González señala de la siguiente manera:

Beneficios del derecho de acceso a la información en la condición humana. Se

señala que bajo dos factores la búsqueda de la verdad y la libertad se exalta la condicionante de dar al ser humano la posibilidad de conocer aquello de lo que es de interés público.

Beneficios del derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas. Aquí es importante señalar que el derecho de acceso a la información no garantiza la rendición de cuentas sino, sirve como instrumento para poner en un aparador público todos los datos, para que el ciudadano sea capaz de identificar si se incurre en alguna anomalía o irregularidad.

Beneficios del derecho de acceso a la información y su acción sobre la corrupción. Se busca disminuir la discrecionalidad y establecer mecanismos que reduzcan las decisiones centralizadas ya que es en estos espacios libres donde los funcionarios públicos encuentran cabida margen para actuar de manera caprichosa, se disipan confusiones, se ponen límites al ejercicio de la autoridad además de vigilar y controlar operaciones.

Beneficios del derecho de acceso a la información para la autoridad, ahorro y confianza. Para establecer una comunión entre estos factores se debe establecer que los ciudadanos en América Latina, en el caso mexicano específicamente, encuentra con cifras del 2016 un 76%³ de desconfianza en las instituciones y para quien gobiernan. Con esto establecemos como premisa fundamental sacar de la opacidad todas las acciones que son llevadas por las organizaciones públicas que permitan elevar el grado de confianza.

Si bien es cierto que, hasta la fecha han pasado ya más de 67 años del reconocimiento del derecho a la información como una garantía individual, no siempre se ha concebido de la misma manera, ya que este derecho ha mantenido una íntima

³ Información recuperada del Latinobarómetro Informe 2016 disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

relación con el derecho a la libertad de prensa, para lo anterior Desantes (1978) señala 3 etapas diferentes de la visión de este derecho:

La primera etapa, es a la que denomina empresarial, aquella donde solo un sector específico de la sociedad tiene derecho a difundir información, esto obedece a que son unos pocos los dueños de medios que permiten realizar la propagación de ideas.

Otra etapa es la del sujeto profesional, aquel que está dedicado exclusivamente a la difusión de ideas, los que han establecido como una profesión la difusión de información.

Y la etapa universal, que es la que más atañe a nosotros para el presente trabajo, en la que se reconoce como garantía fundamental el recibir, investigar, difundir informaciones y opiniones por el simple hecho de la condición de seres humanos.

Con el análisis de las 2 primeras etapas podemos establecer el devenir histórico que ha mantenido el derecho a la información, primero estableciendo únicamente para un sector específico la difusión de datos, para pasar a un reconocimiento universal por el hecho de ser ciudadano.

En el contexto latinoamericano, se ha plasmado en diversas cartas magnas de algunas naciones, el reconocimiento al derecho a la información, no es, sino hasta el enmarque legal que se realiza dentro de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, de ahora en adelante) o Pacto de San José de Costa Rica (OAS, s.f.) que se establecen las medidas dentro de las cuales se mantendrá concordancia entre el orden jurídico internacional como el de cada nación.

Como señala Nogueira (1997), el derecho a la información va a constituir una complejidad de derechos entre los que informan (informador) como quien recibe dicha

información (informado). Con esta idea se establece que en Latinoamérica de acuerdo a la CADH y su artículo 13, el informador, posee los siguientes derechos:

- Derecho a investigar y buscar informaciones y opiniones
- Derecho a difundir informaciones de relevancia pública por cualquier medio y opiniones
- Derecho a emitir informaciones u opiniones
- Derecho de acceso a las fuentes de información
- Derecho al secreto profesional periodístico y a la reserva de las fuentes
- Derecho a la cláusula de conciencia
- Derecho al acceso y utilización de los instrumentos y medios naturales o tecnológicos necesarios que permitan emitir las opiniones y observaciones.

En lo que respecta a los derechos del informado, son fundamentalmente los siguientes:

- Derecho a recibir opiniones e informaciones
- Derecho de seleccionar la información que recibe y los medios a través de la cual recibirla
- Derecho a ser informado veraz y oportunamente
- Derecho a que sea preservada su honra y su vida privada
- Derecho a rectificación y respuesta

A través de estas diferencias establecidas en la correlación de derechos entre informado e informador, se mantiene una constante doble vía, ya que no basta únicamente con el hecho de emitir informaciones, sino que también dependerá del sujeto que es informado. Lo anterior resulta trascendental debido a que nos permite establecer y marcar responsabilidades y derechos para ambos.

Dentro del marco jurídico mexicano se establece dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 6^o, 7^o⁴ y 8^o⁵ “el

⁴ Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede

derecho a la información”, cada uno con distintas vertientes y también dentro de algunas otras normas que dan sustento al sistema jurídico mexicano que están contenidas en otros ordenamientos judiciales como:

- Convención Americana de Derechos Humanos⁶
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Ley General de Instituciones y Procesos Electorales⁷
- Códigos civiles
- Códigos penales

A partir de esta normatividad podemos establecer el concepto que acuña sobre *derecho a la información* Lopez-Ayllón

“El derecho a la información (la libertad de expresión o la libertad de información), comprende así tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o cualquier otro procedimiento. En este sentido, tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no solo a la “búsqueda” y “difusión” sino también a la “recepción” de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio”. (2002, pág. 163)

Podemos identificar entonces cuatro vertientes del derecho a la información:

1. La libertad de opinión
2. La libertad de expresión
3. La libertad de prensa
4. La libertad de información (en este trabajo se intentará trabajar más con esta vertiente del derecho a la información)

establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no es tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

⁵ Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981 y el decreto de promulgación de esta Convención se publicó el 7 de mayo de 1981.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014

Con esta visión del derecho a la información nos permite establecer las garantías fundamentales sobre las cuales descansa el concepto y a partir de esto tratar de entender las bases en las que reside principalmente el derecho a la información.

Por otro lado, el acceso a la información debería constituir la capacidad de autogobierno por parte de la ciudadanía como señala Saba:

“Sintéticamente, el argumento sería que en un sistema democrático, la ciudadanía se autogobierna. A fin de poder tomar decisiones de autogobierno, la comunidad política debe poder contar con la mayor información que sea posible brindar, lo cual resulta asegurado por medio de la protección de la expresión. En suma, protegemos la expresión con la finalidad de proporcionar a la ciudadanía la mayor cantidad de información posible para que tome mejores decisiones de autogobierno”(Saba, 2017).

Además de ser considerado un derecho fundamental y estar establecido dentro del marco jurídico mexicano como se ha establecido anteriormente, es importante señalar, que el derecho en la vertiente de análisis del presente trabajo, abordará más el aspecto colectivo como señalan Abramovich y Coutis:

“Un segundo abordaje de las posibilidades de conceptualización de la información parte de su consideración ya no como presupuesto de ejercicio de un derecho individual, sino de su carácter de bien público o colectivo. En este sentido, la tematización de la información no se limita a las dimensiones de tipo individual, sino que cobra un marcado carácter público o social. Funcionalmente, este carácter público o social tiende a relevar el empleo instrumental de la información no como –o no sólo como- factor de autorrealización personal, sino como mecanismo o andamiaje de control institucional, tanto frente a autoridades públicas como frente a particulares cuya situación de poder de injerencia o inducción permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación”. (2000, pág. 3)

Por lo anterior debemos entender que, si bien la transparencia como máxima dentro del régimen debería garantizar el derecho fundamental a la información, es en sociedades y contextos políticos como el de México que se dificulta establecer las medidas adecuadas para poder hacer uso de estas garantías fundamentales. Es

mediante la promoción del *gobierno abierto* cuando encontramos un área de oportunidad para arrancar los vicios que se han generado respecto al secreto de Estado, *arcana imperii*⁸, o el derecho a la información deberá ser el encargado de cambiar esta cultura del secreto gubernamental, incentivando a los servidores públicos a entender que este es un derecho fundamental que permitirá alcanzar niveles elevados de gobernanza eficaz, ya que aún con la legislación más progresista no se puede obligar a nadie a ser francos y transparentes en su actuar.

Debemos pensar que algunos contenidos plasmados en las normas jurídicas que rodean a México se encuentran sobrepasados por situaciones económicas, políticos o sociales lo que complica establecer niveles de homogenización sobre las disposiciones en materia de información, resulta necesario construir consensos que permitan establecer los principios que regulan esta garantía fundamental. Sin dejar de lado la capacitación del personal que conforma las administraciones locales y buscar especialistas en la clasificación de información, procesamiento y almacenamiento a través de una correcta administración documental.

El derecho a la información es vital en una realidad democrática que se busca consagrar, no olvidemos que mientras exista un espacio público con la información necesaria y en condiciones iguales para todos los miembros de este, se podrá acceder a un proceso de fortalecimiento de las instituciones que conforman el Estado mexicano.

El aumento de legislación en materia de derecho sobre información no debe significar un mayor control para las instituciones sino ampliar el régimen de garantías estableciendo de cierto modo condiciones que permitan acceder a la pluralidad, transparencia y derecho a la información pública.

⁸ Nos referimos a la “razón del estado” que implica la necesidad de mantener invisible al conocimiento público una parte o toda la información de la acción gubernamental.

1.2 ¿QUÉ ES LA TRANSPARENCIA?

Cualquier <transparencia> plantea inmediatamente el problema de su contrario, el secreto. Es una alternativa que no depende en absoluto de la moral, del bien y del mal: existe lo secreto y lo profano, o sea, otra distribución de las cosas. Determinadas cosas jamás serán ofrecidas a la vista, se comparten en secreto de acuerdo con un tipo de intercambio diferente de aquel que pasa por lo visible.
Jean Baudrillard

Cuando hablamos de transparencia lo primero que nos viene a la mente es aquello que es limpio, que no oculta nada, como un cristal que nos deja ver todo; así es entonces que entendemos la transparencia en la acción gubernamental, como publicitar el actuar. Todas aquellas tareas que las instituciones llevan a cabo deben estar disponibles al escrutinio público.

Atendiendo a sus raíces tenemos que la palabra “transparencia” según Schedler (2004, pág. 12) “proviene de la expresión latina “*transpa-rere*”. Lo transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo. Lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, es lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera”.

Cuando referimos a transparencia, por lo regular, lo hacemos a aquel rubro en donde ubicamos las obligaciones de transparencia, es decir, aquella información que el gobierno nos pone a disposición sin la necesidad de tener que hacer una solicitud y con la cual ciudadanos, así como instituciones, al interior del mismo gobierno permiten que se mantenga una evaluación constante de las actividades llevadas por las agencias estatales. En pocas palabras nos ayudará para controlar el poder.

La transparencia puede ser planteada como activa o pasiva (Emmerich, 2004); dentro de la primera las agencias estatales y todos aquellos sujetos obligados, se encargan de difundir de forma gratuita y accesible de manera regular, información sin que nadie la solicite como una manera de transparentar su acción; la segunda se refiere más al derecho que tienen los ciudadanos a solicitar información, aquí el rol de la ciudadanía es trascendental.

En la transparencia activa (Emmerich, 2004), nos encontramos con algunos vicios, dado que la información que publicitan los sujetos obligados puede ser poco informativa o irrelevante, con lo que el ciudadano y todo aquel que quiera llevar a cabo un proceso de evaluación se encontrará ante una barrera que impida un control preciso. La información deberá ser accesible y entendida por el más amplio sector de la población.

La transparencia pasiva (Emmerich, 2004), denota más el ejercicio de la ciudadanía a ejercer frente al Estado su derecho al acceso a la información pública, salvo aquella que se encuentre clasificada como Secreto de Estado o de seguridad nacional, previamente establecida en la ley.

“El escaso acceso a la información alimenta la corrupción” (Neuman, 2002, pág. 5). El ocultar información, favorece que se establezcan conductas de opacidad a favor de acuerdos que determinan a puertas cerradas los destinos del gasto público, beneficiando a unos cuantos y no a la totalidad de la población. La transparencia nos tendría que llevar a abandonar ese oscurantismo que alimenta a la corrupción y en donde el abuso suele prosperar.

Otra clasificación importante y que debe ser contemplada es la transparencia presupuestaria, así que como señalan Hofbauer y Cepeda:

La transparencia presupuestaria es como el hecho de que toda decisión gubernamental administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. La ventaja más evidente de la transparencia presupuestaria es: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de la autoridad pública. (2005, pág. 39)

Para Guillermo Cejudo:

“La transparencia presupuestaria sirve como instrumento de rendición de cuentas, control en la discrecionalidad de los gobernantes, mecanismo para reducir la corrupción, impulsor de mejoras en las políticas públicas y contribuye para promover la participación ciudadana” Cejudo en Ruíz & Arredondo (2016)

Con estos conceptos de transparencia presupuestaria unidos a los de transparencia pasiva y activa encontramos que, en un sistema democrático moderno se espera atiendan las solicitudes y establezcan las herramientas necesarias para disminuir los problemas asimétricos de información que tienen los ciudadanos.

La asimetría constituye el principal problema y remarca la opacidad del ejercicio público. Lo que provoca que los ciudadanos se mantengan alejados de sus representantes y de las acciones que se realizan en el espacio público. Entre las principales consecuencias que encontramos con esto es que se llegan a sobrepasar los límites de una autoridad respecto a otra y a incrementar los niveles de corrupción.

La transparencia y rendición de cuentas se mantienen bajo un vínculo muy estrecho que permite a ambas caminar de la mano, mientras que la rendición de cuentas implica que todos aquellos sujetos miembros de la administración pública se vuelven responsables ante alguien, tratan de volverse transparentes al demostrar un comportamiento ético.

Una visión utópica de la transparencia nos acerca a un panóptico, haciendo a la entidad pública capaz de ser observada en todos sus detalles y límites, en la infinidad de procedimientos que sigue para tener siempre presente sus actividades y los resultados obtenidos. Este sería el ideal de la transparencia aquel lugar en donde todo el desempeño de las instituciones sea visible y objeto de escrutinio por parte de la sociedad civil.

De acuerdo a Jhonatan Fox (2008) describe a la transparencia como aquella existencia o no de información, sobre todas las funciones que realiza el aparato de gobierno. Podríamos decir que es esencialmente el acceso a información o datos. De acuerdo a lo anterior, no existe reciprocidad dentro de la transparencia, se limita únicamente a lo que desde el aparato gubernamental están dispuestos a dar a conocer, no hay ningún requerimiento por parte de la sociedad civil, únicamente se cumple con el

hecho de transparentar, lo que nos llevar a cuestionar el posicionamiento que asume la ciudadanía al no establecer un mecanismo de control real.

También J. Fox (2008) hace referencia que, cuando se considera solo como un compromiso unilateral, se llega a una transparencia únicamente oficial que arroja dos particularidades, la primera es la que el autor denomina *transparencia opaca o difusa*, y refiere que es aquella en la cual la información que circula no devela realmente el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales, mayormente esta información no es confiable y solo se hace de manera nominal. La *transparencia clara*, que resulta del análisis del autor, es aquella diametralmente opuesta, a partir de esta se brinda información confiable y sobre todo que incide directamente en el desempeño de las instituciones, con esta dinámica de transparencia en todos los sectores se permite a los miembros de la organización identificar áreas de oportunidad que ayuden a mantenerse en un constante proceso de consolidación.

Es con esta distinción entre los 2 tipos de transparencia que se pueden separar dos estrategias: algunos brindan su confianza a los que deben ser vigilados mientras que a otros se les otorgan las armas a los que quieren vigilar.

Un déficit de transparencia arrojaría un costo político elevado, esto debido a que se diluiría la posibilidad de que los sistemas democráticos puedan ser juzgados y por consecuencia corregir aquellas políticas gubernamentales que no estén resultando eficientes, lo anterior porque existiría un ocultamiento de información de algunos grupos de presión, lo que probablemente desencadenaría un alto grado de corrupción⁹.

En nuestro país encontramos una evolución en cuanto al marco legal sobre transparencia, es así que encontramos principios bajo los cuales se regía la primera Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁰ los cuales son:

⁹ Susan Rose Ackerman sostiene que la corrupción es el uso de un cargo público en beneficio privado.

¹⁰ Se puede consultar la Ley promulgada en 2002 en el siguiente link http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf

1. Principio de máxima revelación. Toda la información que tenga que ver con órganos públicos debe estar disponible, salvo aquella que pueda obviarse por circunstancias muy restringidas.
2. Principio de obligación de publicación. Los órganos públicos están obligados a presentar toda la información que se genera durante su mandato lo anterior siempre en busca de mejorar las condiciones de transparencia.
3. Principio de ámbito limitado de las excepciones. Establecer de manera claras las excepciones y la información restringida.
4. Principio de gratuidad. El acceso a la información debe ser gratuito, solo en caso de que se tengan que reproducir algunos contenidos estos tendrán cargo al solicitante.
5. Principio de facilidad de acceso. Establecer mecanismos de acceso a la información que sean accesibles y de fácil uso para los ciudadanos.
6. Principio de procedencia de la revelación de información. Ninguna otra ley puede ampliar los límites de excepción que se establecen en la ley de acceso a la información.
7. Principio de protección a los ciudadanos que denuncien conductas ilícitas en la actividad pública. En ánimo de promover una cultura de la transparencia, ningún ciudadano podrá ser objeto de acción legal por denunciar conductas ilícitas en la función pública.

Si bien es cierto que estos principios marcan un precedente en nuestro país aún se encuentran inexactitudes respecto a qué información es la que el Estado puede restringir el acceso; ya que esto marca una gran subjetividad por parte de aquellos encargados de publicitar la información.

El 9 de mayo de 2016 se decreta una nueva Ley, que si bien modifica el nombre de la promulgada en el año 2002; también, enfatiza la creación de órganos al interior de la administración pública que faciliten los procesos de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública ¹¹ establece diferenciadores que su antecesora, algunos de los cuales mencionaremos en la siguiente tabla

¹¹ Puede ser consultada en el siguiente link http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

TABLA 3) COMPARATIVA ENTRE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL 2002 Y LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 2016

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (2002)	LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2016) ARTÍCULOS CORRELATIVOS*	LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2016) ARTÍCULOS ADICIONADOS**
DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS Capítulo I Disposiciones Generales	TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES Capítulo I Del Objeto de la ley	
artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.	Artículo 1. La presente ley es de orden público reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Tiene por objeto proveer lo necesario para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos	

	de autoridad en el ámbito de la Federación	
I Comités: Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 31;	III. Comité de Transparencia: Instancia a la que hace referencia el artículo 28, integrada por los sujetos obligados de acuerdo a su normatividad interna.	I. Áreas: Instancias que cuentan o puedan contar con la información. Tratándose del sector público, serán aquellas que estén previstas en el reglamento interior, estatuto orgánico respectivo o equivalentes;
		I. Comisionado: Cada uno de los integrantes del Pleno del instituto;
		IV. Datos abiertos: Información pública disponible y accesible en formatos reutilizables, que puede utilizarse para cualquier fin y gratuita para toda persona, que tiene las siguientes características: a) Accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito. b) Completos: Todos los datos públicos están disponibles. Los datos públicos son aquellos que no están sujetos a las limitaciones legales de privacidad o seguridad. c) No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro. d) Oportunos: Los datos

se publican tan pronto como sea necesario para preservar su valor. El tiempo razonable depende de la naturaleza del conjunto de datos.

e) Primarios: Los datos se publican tal como fueron recolectados de la fuente, con el nivel de desagregación más fino posible, no en forma agregada o modificada.

f) Sistematizados: Los datos están estructurados razonablemente para permitir su procesamiento automático.

g) Sin propietarios: Los datos están disponibles en un formato sobre el que ninguna entidad tiene el control exclusivo.

h) Sin licencia: Los datos no están sujetos a ninguna regulación de derechos de autor, patente, marca registrada o regulaciones comerciales. Las restricciones de privacidad o seguridad se pueden permitir cuando sea indicado por las leyes.

VIII La ley: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;	XI Ley: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;	XII Ley: Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública; XIII. Plataforma Nacional: La Plataforma Nacional de Transparencia a la que se refiere el artículo 48 de la Ley General.
		CAPÍTULO II De los Sujetos Obligados
	Artículo 31. Los sujetos obligados en el ámbito federal deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información señalada en el Título Quinto de la Ley General.	Artículo 7. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.
		Artículo 10. Para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, los sujetos obligados deberán cumplir

		<p>con lo siguiente: I. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna; II. Designar en las Unidades de Transparencia titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado, y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia; III. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia; IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental conforme a la normatividad aplicable; V. Promover la generación, documentación, y publicación de la información en formatos abiertos; VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial; VII. Reportar al Instituto sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que este determine; VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materias de transparencia y acceso a la</p>
--	--	---

		información realice el Instituto y el Sistema Nacional; IX. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar el derecho de acceso a la información; X. Cumplir con las resoluciones y recomendaciones emitidas por el Instituto; XI. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia; XII. Difundir proactivamente información de interés público; y XII. Las demás que resulten de la Ley General y demás normatividad aplicable.
Capítulo II Del Instituto	TÍTULO SEGUNDO RESPONSABLES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN Capítulo I Del Instituto	Capítulo II Del Consejo Consultivo
Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.	Artículo 11. El Instituto es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su	Artículo 24. El Instituto tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros honoríficos que durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, con el voto de las dos terceras

	<p>organización interna, responsable de garantizar en el ámbito de la Federación, el ejercicio de los derechos de</p>	<p>partes de los miembros presentes, nombrará al consejero que deba cubrir la vacante. En la integración del Consejo Consultivo se deberá garantizar la igualdad de género y la inclusión de personas con experiencia en las materias de esta ley, provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la academia. En caso de falta absoluta de cualquier integrante del Consejo Consultivo, el presidente del Instituto notificará inmediatamente a la Cámara de Senadores. Esta designación será por un periodo completo.</p>
--	---	--

* Se consideran cambios en artículos

** Se adicionaron artículos

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida del análisis comparativo realizado por la Dirección de Análisis Legislativo en 2016.¹²

¹² Para consultar el cuadro completo de análisis <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/2184>

A partir del análisis de la tabla 1, podemos establecer las principales diferencias entre la legislación que entró en vigor en el 2002, y los marcados contrastes con la ley que fue publicada en el 2016. Se marcan con un (*) aquellos artículos que tuvieron un proceso de transición hasta el decreto de la nueva legislación; se observa como las facultades plasmadas en 2002 aún se encontraban muchos vacíos en cuanto a la información obligada a transparentar y las características de esta. Otro factor importante son los sujetos obligados, en la legislación de 2002 no se tenía claro quiénes eran aquellos que debían estar supeditados a la legislación y dentro de las disposiciones de la nueva ley se establecen como obligados a todos aquellos organismos autónomos, partidos políticos y todas las personas tanto físicas como morales que perciban recursos públicos.

En la conformación de los organismos encargados de dirigir y vigilar el cumplimiento de esta ley se observa de manera clara en la ley promulgada en 2016 (**) el organigrama tanto como duración en el cargo de los miembros, así como quienes serán los responsables de los nombramientos de estos.

Con el análisis anterior nos permite dilucidar ciertas dudas que se establecen en el marco legal en cuanto a la transparencia y acceso a la información pública queda claro que la legislación está preparada para las nuevas dinámicas que se generan en el ámbito de la administración pública en cuanto a la publicidad de información y la forma de transparentar datos; lo que aún nos mantiene alejados de establecer buenas prácticas es en gran medida la puesta en marcha por parte de los organismos encargados de la legislación correspondiente.

Como analizaremos más adelante dentro del estudio de casos, plantearemos como el estado de Hidalgo tardó mucho tiempo en homogeneizar la ley federal, así como establecer y poner en marcha legislación estatal acorde a las necesidades de la administración pública y organismos que velaran por el cumplimiento de esta.

1.3 RENDICIÓN DE CUENTAS

La masa de información no engendra ninguna verdad. Cuanta más información se pone en marcha, tanto más trincado se hace el mundo. La hiperinformación y la hipercomunicación no inyectan ninguna luz en la oscuridad.
Byung-Chul Han

El concepto rendición de cuentas surge como uno de los valores fundamentales de los sistemas democráticos, pero aún no se ha logrado consolidar como aquellas garantías individuales tales como la igualdad, la libertad y la justicia.

José Antonio Crespo hace un comparativa importante en cuanto a la rendición de cuentas y la función del administrador y la describe de la siguiente forma:

“La rendición de cuentas de un gobernante puede compararse a la contratación de un administrador por parte del dueño de una empresa: lo contrata para administrar adecuada y eficientemente su propia empresa, a la cual no puede dirigir él mismo por falta de tiempo o para atender otros negocios. Se espera que el administrador recién empleado sea eficaz para así incrementar las utilidades, y honesto, de modo que no se apropie indebidamente de las utilidades.” (2002, pág. 8)

Cuando nos remitimos directamente a la definición que nos hace el diccionario sobre la rendición de cuentas encontramos que hace alusión a *aquellos sujetos obligados a rendir cuentas* (Ugalde, 2002) si lo analizamos desde esta perspectiva veremos que es muy vaga, ya que no se hace hincapié sobre quién está sujeto a rendir cuentas, sobre qué se debe responder, ante quién se debe responder, es por eso que a continuación enmarcaremos un concepto más claro sobre 3 acepciones de la rendición de cuentas:

Jerry L. Mashaw nos dice sobre la *rendición de cuentas de gobernabilidad pública*:

“Los regímenes de rendición de cuentas de gobernabilidad pública utilizan tres herramientas principales. Existen regímenes políticos que operan a través de

procesos electorales y otras formas de instituciones que dan legitimidad; regímenes administrativos (o burocráticos) que operan a través de un control jerárquico de los subordinados; y los regímenes legales que operan a través de la aplicación de la ley a los hechos, comúnmente mediante la adjudicación formal. En cada uno de estos regímenes los temas de quién, a quién, de qué, mediante qué procesos, qué criterios y que efectos son contestados de manera muy diferente” (2008, pág. 125).

Es con esta idea, y como lo hemos mencionado con anterioridad que, en gran medida dependerá de las condiciones del régimen en el que se trata de dar la rendición de cuentas es donde encontraremos la posibilidad de establecer las pautas claras de control a los entes públicos, ya que como se ha hecho notar, al estar inmersos en un régimen democrático que atiende únicamente a la visión de transparentar procesos electorales, limitará las acciones que se puedan ejercer dentro de los aspectos administrativos, políticos y legales.

En segundo lugar, nos remitiremos a la *rendición de cuentas en el mercado*, donde J. L. Mashaw nos dice que:

“La rendición de cuentas del mercado, organizada a través de mercados de productos, de capital y de mano de obra. Y una vez más, esta división tripartita sugiere que las preguntas quién, a quién, de qué, cómo (o mediante que procesos), que criterios y que efectos pueden ser contestadas de diferente manera en distintos mercados según sus diversos arreglos. El proceso o mecanismo de rendición de cuentas es la competencia en el mercado –dentro de los límites de varios marcos de derecho público y privado que estructuran las reglas del juego competitivo. Los estándares son las preferencias de cada cliente. Los efectos de la rendición de cuentas en el mercado son, inmediatamente, el deseo de los consumidores de comprar el producto al precio ofrecido, y, en última instancia, la capacidad del producto de mantenerse dentro del mercado” (2008, pág. 128.)

Con esto podemos dejar claro que la rendición de cuentas en el ámbito de mercado, por lo regular obliga a darse de manera natural, ya que de ella dependerá la capacidad de competencia que se pueda establecer de los productos y/o servicios que se estén ofertando, como vemos la rendición de cuentas surge como una necesidad del propio mercado para posicionarse frente a sus competidores.

El mismo J.L. Mashaw refiere al concepto *rendición de cuentas social* de la siguiente manera:

“La rendición de cuentas social es un concepto tan fluido que hay cierta dificultad para poder explicarlo. El hecho de que estas ideas sean dinámicas y complejas no significa, por supuesto, que no describan un fenómeno real. De hecho, las rendiciones de cuentas hacia otros de nuestras redes sociales son comúnmente más significativos para nosotros que cualquier cosa que hagamos en el foro público o en el mercado” (2008, pág. 131).

Es aquí donde observamos la rendición de cuentas en el sector más íntimo, aquel donde las redes sociales tienen un carácter distintivo, es decir cambiante, infinitamente negociable de acuerdo a las características de la comunidad y la cultura. Es tan cambiante que dependerá en gran medida de las decisiones individuales y la presión social para conformar las normas que regirán esta rendición de cuentas.

La visión de Mashaw es amplia y nos permite situar 3 tipos específicos de rendición de cuentas con generalidades que servirán como punto de partida para establecer los diferentes análisis que abordaremos en la rendición de cuentas.

Para Schedler (2004, pág. 14), la rendición de cuentas más allá de ser un control del poder gubernamental, previene y corrige abusos de poder, obliga al poder a la inspección pública; lo forzó a explicar y justificar sus actos, así mismo lo supedita a la amenaza de sanciones, el autor menciona que es a través de 3 ejes –información, justificación y castigo- que se intenta domesticar el ejercicio del poder.

Para Schedler el término *accountability*¹³, es aquel proceso preocupado por establecer contrapesos y restricciones al poder. El mismo autor hace referencia que es a partir de este concepto que surgen dos acepciones más, *answerability*, que para algunos autores es el término más cercano a la rendición de cuentas, ya que en la traducción se infiere como “respuesta”; y, *enforcement*, que se refiere a la sanción, aquella imposición por lo regular basada en un marco jurídico que respalda el

¹³ Término anglosajón para nosotros el equivalente más cercano es “rendición de cuentas”

cumplimiento de la norma a través de la imposición de sanciones, pero que abordaremos más adelante a detalle.

La rendición de cuentas nos presenta dos dimensiones que se unen, la transparencia de hechos y la transparencia de razones. Es decir, rendimos cuentas dando información y dando razones. Es así como entendemos que la rendición de cuentas en el aspecto medular nos remite a una interacción constante, un ir y venir de preguntas y argumentos. Cuando exigimos la rendición de cuentas por lo regular no quedamos conformes con las respuestas, por tal motivo, es nuestro deber seguir cuestionando de manera constante para establecer un derecho a la crítica y al dialogo.

Por otro lado, Ugalde (2002, pág. 13) nos acerca a una descripción más detallada de particularidades que determinan la rendición de cuentas:

- *Delegación*. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto "A", llamado mandante o principal a otro sujeto "B" llamado mandatario o agente.
- *Representación*. La delegación de autoridad significa que el *agente* (sujeto B), representa al *principal* (sujeto A), y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
- *Responsabilidad mutua*. La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual, por un lado, la obligación permanente del *agente* (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su *principal* (A); y, por el otro, la capacidad y derecho del *principal* para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.
- *Sanciones*. Cuando la rendición de cuentas demuestra que el *agente* (B) incumplió sus responsabilidades, el *principal* (A), tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.

A partir de estos conceptos y características abordadas por Mashaw, Schedler y Ugalde, establecemos desde la visión de cada uno de ellos, pero también, se establece la coincidencia sobre las responsabilidades que se adquiere por parte de gobernantes y gobernados, la retroalimentación que deberá existir en los regímenes democráticos para un correcto funcionamiento de las instituciones.

Ahora si bien ya hemos podido identificar algunos tipos de rendición de cuentas es importante para el presente trabajo señalar 2 más, que se acercan en mejor medida a lo que se está tratando de establecer, el *accountability horizontal* y el *vertical*.

Para establecer de manera clara debemos situar que el termino *accountability*, para Guillermo O'Donnell, se desarrolla en lo que la llama *poliarquías*¹⁴, en estos regímenes se dan algunas características que cumplimos dentro de los países latinoamericanos¹⁵.

Guillermo O'Donnell (1998) hace hincapié que el *accountability vertical* se da bajo condiciones desiguales en las cuales un superior jerárquico establece un control sobre sus subordinados, aprovechando la condición en la que se encuentra ejerce un poder sobre sus subalternos lo cual opaca y controla el mecanismo de rendición de cuentas. La *accountability vertical* está reducida a dos aspectos: el electoral y el social. Dentro del primero encontramos el control que ejerce la población sobre sus gobernantes a través de las elecciones que se realizan de manera periódica en las cuales tiene la posibilidad de refrendar la confianza depositada en ellos, o bien, puede hacer uso de ese poder intrínseco del cual fue dotado en el régimen poliárquico y castigar. El ciudadano en este mecanismo solo está dotado de su voto para poder llevar a cabo el control, pero en el sistema mexicano, es difícil que esta rendición de cuentas se convierta en una opción real; y esto es porque estamos frente a un sistema de partidos poco estructurado, una alta práctica de condiciones clientelares, instituciones débiles, etc., hacen que la *accountability vertical* sea muy débil.

Por otro lado, encontramos también la rendición de cuentas social vertical, es aquella bajo la cual, expertos organizados a través de agrupaciones y los medios de

¹⁴ Término acuñado por Robert Dahl, y que de acuerdo a su concepción son regímenes que cuentan con las siguientes características: 1. Autoridades públicas electas. 2. Elecciones libres y competitivas. 3. Sufragio universal. 4. Derecho de competir por los cargos públicos. 4. Libertad de expresión. 5. Fuentes alternativas de información. 7. Libertad de asociación

¹⁵ Incluido México a raíz del cambio de gobierno que se da en el 2000 con el triunfo de Vicente Fox Quezada abanderado del Partido Acción Nacional

comunicación establecen un mecanismo, exhibir y en su caso descalificar las acciones llevadas por el gobierno, este tipo de medidas se basan más en la cuestión moral y en la crítica pública. Con estas prácticas se pretende llegar a evidenciar la deficiente acción gubernamental, aquí los medios de comunicación juegan un papel importante ya que pueden llegar a convertirse en tribunales sustitutos.

En el *accountability horizontal*, se han identificado debilidades, y en gran medida estas se adjudican a los sistemas en los que hemos tratado de situar este mecanismo de rendición de cuentas, O'Donnell (1998), plantea que la *accountability horizontal*, se dará única y exclusivamente cuando, las agencias estatales con autonomía establezcan un sistema periódico de supervisión, sanciones penales y hasta el desafuero en acciones ilegales que vayan completamente en detrimento de los ciudadanos. Lo que aquí trata de establecer, es que además de las funciones específicas a desarrollar por cada uno de los poderes que constituyen el Estado, también estos se encargan de una constante fiscalización que permita establecer un sistema de pesos y contrapesos.

CAPITULO DOS. CARACTERÍSTICAS DEL ESTUDIO DE CASO

2.1 ESTUDIO DE CASO

Para Stake, el estudio de casos se presenta como una oportunidad de conocer de manera cualitativa un fenómeno que ha llamado nuestra atención y que parte de la complejidad hasta acercarse a la particularidad del caso estudiado.

A propósito de lo anterior Stake señala que:

Los casos que son de interés en la educación y en los servicios sociales los constituyen, en su mayoría, personas y programas. Personas y programas se asemejan en cierta forma unos a otros y en cierta manera son únicos también. (1999, pág. 15)

Con esta idea reforzamos como la complejidad del análisis cualitativo permitirá abordar de manera particular el fenómeno que observamos, cuando hablamos sobre lo excepcional que puede llegar a ser el caso también nos interesa lo que podemos explorar que tenga en común con algunos otros hechos.

Dicho sea de paso, Stake expresa que:

El caso es un sistema integrado. No es necesario que las partes funcionen bien, los objetivos pueden ser irracionales, pero es un sistema. Por eso las personas y los programas constituyen casos evidentes. (2013, pág. 16)

La unicidad del caso que se aborda requiere un énfasis importante en la interpretación, principal característica de la investigación cualitativa. Los investigadores cualitativos siempre se enfocan más en tratar de explicar complejas relaciones entre todo lo existente alrededor del tema estudiado.

Como advierte Georg Henrick Von Wright respecto a la distinción entre investigar para explicar e investigar para comprender:

Se puede decir que prácticamente cualquier explicación, sea causal, teleológica o de algún otro tipo, incrementa nuestra comprensión de las cosas. Pero la comprensión tiene también un aspecto psicológico del que carece la "explicación". Los metodólogos anti positivistas del siglo XIX insistieron en este componente psicológico, y quizá quien lo hizo con mayor énfasis fue SIMMEL,

que pensaba que la comprensión como método característico de las humanidades es una forma de *empatía* o de recreación en la mente del pensador del clima mental, los pensamientos, los sentimientos y las motivaciones de los objetos de su estudio... La comprensión está unida también a la *intencionalidad*, de una forma que no lo está la explicación. Se comprenden los objetivos y los propósitos de un agente, el significado de un signo o de un símbolo, y la relevancia de una institución social o de un rito religioso. Esta...dimensión de intencionalidad ha llegado a desempeñar una función primordial en los estudios más recientes sobre metodología. (Henrick Von Wright citado en Stake, 1999, pág. 43)

Von Wright pone en el escenario el factor psicológico a través de la comprensión al retomar la idea de Simmel, quien apunta a esta como factor que será trascendental para acometer el objeto de estudio ya que se cuentan con las herramientas que permitan entender el todo que rodea la investigación.

Para llevar a cabo la revisión del Programa Municipios por la Transparencia se utilizará una metodología de estudio de caso; ya que se considera pertinente para la realización del trabajo de investigación.

Para Stake (1999), es importante establecer en la investigación de estudio de caso 6 puntos para poder entender el contexto en el que se está desarrollando la misma, y estos son:

1. La naturaleza del caso
2. Antecedentes históricos
3. Ámbito físico
4. Contexto económico, político, legal y estético.
5. Informantes mediante los cuales se puede conocer del caso
6. Otros casos mediante los cuales se reconoce este caso

2.1.1 Naturaleza del caso, antecedentes históricos, contexto económico, político legal y estético.

Como parte del punto uno que señala Stake, en el caso del Ayuntamiento de Pachuca nos tenemos que remontar a la Transparencia como un factor que ha permeado a nivel mundial como un elemento importante dentro de las democracias modernas, lo anterior se debe a que se ha convertido en un instrumento para la población en general que permite tener conocimiento de las diferentes tomas de decisiones por parte del Estado.

En este sentido, es importante señalar, que el antecedente inmediato en materia de Transparencia es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo del año 2006; en la cual se plasman las primeras obligaciones a las que se deben sujetar los gobiernos municipales entre las que se destacan las siguientes:

Dentro del Art. 5; referente a los sujetos obligados se hace hincapié como los Ayuntamientos y toda la administración pública municipal están obligados a proporcionar información pública; así mismo dentro del Art. 8, se plasma que la obligación de proporcionar la información solicitada otorga la facultad al solicitante de reproducir esta en cualquier medio que se encuentre contenida siempre con la premisa de ser utilizada de forma lícita y con garantía de la privacidad de las personas.

En el título segundo de esta ley, en lo que refiere a los sujetos obligados, se establece que se deberán poner en práctica políticas y programas de acceso a la información que se mantenga apegados a los criterios de publicidad y garanticen la veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio siempre de aquellos que lo solicitan.

Podemos observar que en tan solo estos apartados se sientan las bases para que todos los actores que componen la administración pública municipal conozcan y se

comprometan a cumplir con las obligaciones legales para poder hacer eficiente el acceso a la información pública.

Estos pequeños señalamientos que se realizan dentro de la Ley del año 2006 nos permitirán establecer que se intenta desde el ámbito federal y estatal permear con las bases a las administraciones municipales que les permitan publicitar información, así como establecer los mecanismos de respuesta a las solicitudes de los ciudadanos y que con esto la dinámica de participación de la ciudadanía aumente y logren consolidarse los procesos democráticos.

Es importante señalar que una de las deficiencias encontradas en la ley, es la que se refiere en cuanto a la constitución del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo, ya que dentro del Art. 82 menciona que de no existir por parte del Congreso una respuesta a la postulación de los consejeros del Instituto; será facultad del titular del ejecutivo nombrar a quienes estarán al frente de dicho organismo hasta que se logre un consenso por parte del legislativo local.

Para el periodo comprendido entre 2005 - 2008, siendo el año de 2005 en el que fue promulgada la Ley en el Estado de Hidalgo, la estructura de la LIX Legislatura tenía una composición abrumadoramente oficialista, con 18 diputados electos directamente del Partido Revolucionario Institucional mas 3 por representación proporcional; quedando únicamente 6 representantes proporcionales de un partido distinto, que en teoría deberían conformar la oposición, lo que denota de manera clara el sesgo que se tendría al encargar el nombramiento del responsable del Instituto de Acceso a la Información Pública al titular del Ejecutivo Estatal..

Este hecho marca una gran laguna en cuanto a la autonomía que se le piensa otorgar al Instituto encargado de llevar los asuntos de acceso a la información ya que al depender directamente del Ejecutivo pierde cualquier rasgo autónomo que le permita funcionar de manera adecuada.

Para el año de 2016 la normatividad estatal respecto a transparencia y acceso a la información sufre una nueva modificación en aras de armonizarse con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, con lo cual se realiza el decreto No. 655 que arroja la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo aprobada por la LXII Legislatura.

Lo anterior surge ante la necesidad de establecer concordancia entre las modificaciones realizadas al Art.4 Bis de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia y acceso a la información.

Entre los compromisos más importantes establecidos en estas modificaciones se encuentra el dotar a un organismo autónomo de las facultades y atribuciones necesarias para poder llevar a cabo sus funciones en materia de transparencia, así como responder a las disposiciones señaladas por la Ley General que son:

1. Solicitudes de acceso a la información
2. Gestión de medios de impugnación
3. Portales de obligaciones de transparencia
4. Comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados

Con estas modificaciones se pretende dotar al instituto de todas las garantías para su correcto funcionamiento, esto lo enmarca dentro del Título Segundo, Capítulo I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo; en la cual se establece al Instituto como un organismo autónomo dotado de patrimonio y personalidad jurídica. La integración del Instituto se vio modificada y ahora es a través de Comisionados que se da su configuración, para poder ser comisionado se deberá participar en convocatoria pública emitida por la Comisión Permanente de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso Local, además de cumplir con todos los señalamientos ahí establecidos.

Esta evolución guarda un cambio importante en lo que respecta a la configuración del Instituto ya que establece un giro de 180 grados en lo que respecta a la ciudadanización de este tipo de organismos y haciendo a un lado las designaciones por parte del titular del ejecutivo estatal o los miembros del congreso local se blindó al Instituto de injerencia externa en su toma de decisiones y su accionar.

Otro de los cambios importantes encontrados dentro de la ley es la obligación por parte de los sujetos obligados de contar con Comités de Transparencia, así como por Unidades de Transparencia. El Comité de Transparencia estará conformado por el responsable de la unidad de Transparencia, el responsable del órgano de Control Interno y aquel que esté facultado y cuente con la información solicitada; se darán resoluciones colegiadas y en estricto apego a la normatividad vigente para buscar resolver cualquier tipo de solicitud.

Como se ha analizado, la construcción jurídica en cuanto a transparencia y acceso a la información en el Estado de Hidalgo ha sufrido modificaciones trascendentales en su evolución que permiten dotar de la suficiente autonomía a los órganos alrededor del Instituto, así como a este mismo. Con esta información nos acercamos a un antecedente jurídico, administrativo y organizativo de la transparencia en el Ayuntamiento de Pachuca.

Como parte del contexto económico debemos situar que el Ayuntamiento de Pachuca al ser la capital del estado cuenta con un presupuesto de egresos para el año de 2015¹⁶ por \$651,907,962.00 pesos. Lo cual nos permite analizar que la cantidad que el municipio recibe le permite establecer medidas claras en cuanto a programas y políticas de publicidad de la información respecto a las acciones de gobierno llevadas a cabo.

Respecto al análisis presupuestal del Ayuntamiento se destacan algunos puntos importantes como son que más del 50% del presupuesto (\$351, 647,530.00), son

¹⁶ Se puede consultar el diario oficial Tomo CXLVII con fecha del 15 de diciembre del año 2014 <http://201.175.20.240/PortalWebN/transparencia/10/PDFS/egresos2015Periodicooficial.pdf>

destinados al rubro de servicios personales que incluye: remuneraciones para personal permanente, transitorio, remuneraciones especiales, seguridad social, otras prestaciones, provisiones y pago de estímulos a servidores públicos.

Al utilizarse una gran parte del presupuesto en el personal que conforma el Ayuntamiento, se descuidan sectores importantes como la obra pública, siendo este el principal termómetro para la ciudadanía en cuanto al ejercicio de recursos públicos por parte de los gobiernos municipales

Después de realizar la revisión de los distintos cambios que ha sufrido la legislación en cuanto a transparencia y acceso a la información, el contexto político en el que situaba el Ayuntamiento, así como el presupuesto asignado a este en 2015; ahora nos remitiremos a aquellas organizaciones de la sociedad civil que se han constituido con la finalidad de llevar un constante monitoreo de los trabajos por parte de los gobiernos locales en cuanto a transparencia y acceso a la información.

2.1.2 Informantes mediante los cuales se puede conocer el caso

Como parte de el fenómeno global en cuanto al tema de transparencia en México, desde el año 2002, se comenzaron trabajos por parte de organizaciones de la sociedad civil buscando establecer una dinámica de colaboración entre la ciudadanía y los organismos públicos, con la finalidad de establecer una línea de trabajo, además de funcionar como una importante unidad fiscalizadora del ciudadano sobre las acciones que implican el ejercicio del poder.

En México a lo largo de esta construcción histórica en lo referente al derecho a la información pública y la transparencia se han logrado conformar asociaciones que han servido como un contrapeso muy importante además de llevar a cabo una labor de vigilancia respecto a las decisiones que toma el Estado.

Algunas de las más importantes son las siguientes:

- Colectivo por la Transparencia
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Artículo 19
- Asociación Mexicana del Derecho a la Información.
- Alianza Cívica
- Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

Colectivo por la Transparencia. Tiene su origen en el año 2004 a partir de la necesidad de continuar con los trabajos de vigilancia derivados de la primera ley de transparencia y acceso a la información en México promulgada en junio de 2003; inicio con 6 asociaciones que formaron parte del colectivo, pero hasta la fecha se han sumado algunas otras siendo un total de 11.

Teniendo como principal objetivo la búsqueda de incidencia en la agenda tanto local como nacional, este colectivo enaltece los principios básicos de la transparencia y la rendición de cuentas tratando de establecerse como un contrapeso social frente al poder público en la búsqueda del empoderamiento de la ciudadanía.

Como parte de los objetivos institucionales del colectivo se busca impactar en la constante revisión del marco legal que refiere a la transparencia, así como una vigilancia constante de los órganos garantes en este tema. De todos los integrantes del colectivo se busca que a partir de la agenda en común que se maneja logren articular una dinámica de trabajo mucha más fluida y que garantice un alto impacto en cuanto a la formación técnica y comunicación fluida que garantice un alto impacto.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Tiene su origen en el año de 1999 con la finalidad de lograr desarrollar mecanismos que incentiven y garanticen la participación ciudadana; lo anterior a partir de reconocer algunos casos de éxito que se

hayan desarrollado en otros países y también experimentar con nuevos modelos que ayuden a combatir problemas sociales específicos.

El grupo de expertos que constituye Fundar desde sus inicios buscó identificar un nicho de acción que permitiera establecer elementos que fortalezcan la participación ciudadana y la democracia. Lograron perfilar como uno de los principales ejes de la organización el análisis de los presupuestos públicos, esto con la finalidad de establecer como prioridad la fiscalización del gasto social, para analizar las prioridades que el presupuesto expresa y también si estas prioridades se logran a concretar en el ejercicio del gasto.

Dentro de los miembros de la junta directiva destacan dos importantes especialistas en temas de transparencia y acceso a la información pública: Kristina Pirker y Jonathan Fox.

Artículo 19. Tiene su origen en Londres, conocida como ARTICLE 19, en el año de 1987 y toma su nombre de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo de esta misma que refiere a la facultad que tiene toda persona de ejercer el libre derecho a la libertad de opinión y expresión. En México y Centroamérica, Artículo 19, se constituye como organización apartidista e independiente que busca promover y defender los avances de derecho a la información y transparencia de todas las personas para intentar contribuir al fortalecimiento de la democracia.

En la búsqueda de la consolidación de este derecho fundamental, Artículo 19, prioriza la exigencia del derecho a la difusión de información, así como llevar un acompañamiento para todos aquellos que hayan sido violentados en sus derechos fundamentales. Busca enaltecer el rol que el ciudadano ocupa en el ejercicio del derecho a la información facilitando así la inclusión de este en la toma de decisiones públicas buscando siempre la plena realización de todos los derechos individuales.

Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI). Una Asociación civil que a partir de sus estatutos busca establecer el cumplimiento de los derechos fundamentales como lo es el acceso a la información, libertad de expresión y el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

La AMEDI busca tener una incidencia en la promoción de la capacitación en temas de convergencia de telecomunicaciones y medios de información; además de evaluar las políticas públicas a cargo del órgano regulador en materia de telecomunicaciones.

Si bien, la AMEDI tiene un plan de trabajo que se ha enfocado mas en la vigilancia en cuanto a términos de radio difusión y telecomunicaciones; en el plan de trabajo impulsado por el Comité Directivo (2015-2017), en el punto 9, marca como una de las prioridades de la asociación la constante revisión de las políticas públicas que se llevan a cabo por el gobierno federal en materia de gobernanza en internet, al mismo tiempo participar en los debates sobre protección de datos y acceso a la información pública.

La AMEDI dentro de este mismo plan de trabajo puntualiza recuperar el vinculo de comunicación los capítulos estatales, a sabiendas que es ahí donde la incidencia a través de un gran trabajo que implique escuchar, opinar y coadyuvar las diferentes acciones que fortalezcan la materialización de la agenda local.

Alianza Cívica. Es una organización ciudadana que surge en 1994 como un movimiento nacional que pretende luchar por la democracia y el empoderamiento de la ciudadanía a través del impulso de un programa de Transparencia y Rendición de Cuentas para una Democracia con Resultados para la Gente. Lo anterior a partir de promover el ejercicio del derecho a la información pública basándose siempre en estándares nacionales e internacionales que permitan generar una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas.

Se rescata que, durante el año 2010, Alianza Cívica impulsó el programa *Juego Limpio, Voto libre 2010*, en el cual incluía al estado de Hidalgo como parte del objetivo del proyecto; este buscaba principalmente difundir información y datos sobre las condiciones de equidad y limpieza en que se desarrollaban los comicios locales.

Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA). Es un grupo de organizaciones civiles que surge en el año 2002 con el propósito de llevar a cabo el fomento y evaluación de la transparencia en los gobiernos y congresos locales para buscar mejorar el proceso de rendición de cuentas, lo anterior a partir del desarrollo de herramientas de medición, evaluación y seguimiento.

Entre las herramientas que ha desarrollado este grupo se encuentran: CIMTRA Municipal, CIMTRA Legislativo y CIMTRA Delegacional. La primera ha llevado a cabo desde 2008 mas de 169 evaluaciones a municipios, en lo que respecta a la segunda fue puesta en práctica desde 2011 y ha evaluado a 7 congresos locales; la última herramienta ha evaluado 16 delegaciones del distrito federal desde 2004 y cada una de ellas 3 veces.

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO). Es un centro de investigación sin fines de lucro que con base en la investigación busca evidencia para resolver los grandes desafíos a los que se enfrenta México. Busca proponer políticas públicas y acciones encaminadas a lograr un México próspero e incluyente.

A través del grupo de expertos e investigadores genera documentos de análisis que permitan aportar información útil para el monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo del país. El índice de competitividad que desarrolla el IMCO será analizado mas adelante.

2.1.3 Otros casos mediante los cuales se reconoce este caso

A continuación, se analizará el estudio realizado por Fundar¹⁷, Centro de Análisis e Investigación AC, quien a través de el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM de ahora en adelante), evalúa la situación que guardan los 31 estados y el Distrito Federal como parte del seguimiento al cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de transparencia y acceso a la información.

De la misma forma se debe hacer hincapié que, aunque en este estudio no se evalúa el Ayuntamiento de Pachuca, si se realiza una minuciosa revisión de la legislatura federal y estatal que permitirán tener un panorama más amplio del caso analizado inmerso en el estado de Hidalgo.

Para este estudio se toman en consideración 3 variables de evaluación que se irán alimentando de algunos criterios y de un total de 196 indicadores con la finalidad de realizar un análisis completo. Las 3 variables principales son: diseño normativo, diseño institucional y procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia. Estos criterios han sido elegidos por el grupo evaluador bajo el supuesto de que son los mínimos indispensables que se deberían cubrir para que se garantice el ejercicio del derecho a la información y cumplir con las obligaciones de transparencia.

El estado de Hidalgo obtiene una calificación general de 4.6¹⁸ lo que lo sitúa con una evaluación reprobatoria. Para la variable de disposiciones normativas se considera como deberán de ser establecidas las bases para la interpretación de la ley, del mismo modo marcar las responsabilidades de los sujetos obligados y sanciones cuando se realicen violaciones u omisiones a la ley.

Esta variable en su totalidad para el estado de Hidalgo obtiene una calificación de 4.1, lo anterior obedece a que dentro de la legislación local en el indicador

¹⁷ Organización de la sociedad civil que busca generar cambios estructurales que modifiquen las relaciones entre gobierno y sociedad. Para mas información consultar www.fundar.org.mx

¹⁸ La ponderación considerada por el IDAIM es de 0-10

correspondiente a la conceptualización e interpretación del DAI (Derecho a la Información), se encontró que únicamente es a través del Art. 5 se cumple el enunciado correspondiente a la definición de información pública incluyendo todas las fuentes y medios de almacenamiento sin excepción; por lo que en este indicador la calificación obtenida es de 2.

El indicador correspondiente a objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública compuesto por 6 criterios obtiene 3.3 de calificación; aquí se da cumplimiento a dos criterios que son garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública y garantizar la rendición de cuentas, este último a través de lo establecido dentro del Art. 1 de la ley vigente en ese momento.

A su vez el indicador denominado Sujetos Obligados de las leyes transparencia compuesto por 14 criterios obtiene la calificación de 4.2, cumpliendo la legislación estatal con 6, de los que se rescatan, la obligación de los 3 poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), organismos paraestatales, órganos públicos autónomos y ayuntamientos. Es importante señalar que la ley en Hidalgo en 2006 no tenía contempladas las universidades públicas o los partidos políticos dentro de la normatividad de sujetos obligados; además de que no se tenía prevista la figura de un órgano de fiscalización superior del estado.

Al mismo tiempo y en consecuencia del indicador anterior se da paso a Obligaciones de los Sujetos Obligados que obtuvo la calificación de 4, compuesto de 10 criterios, se analiza como dentro del marco normativo estatal se tienen diversas lagunas, como las que hacen alusión a la publicación de forma proactiva de información de interés público, tampoco se establece la generación de información en formatos abiertos, además que tampoco se establece la documentación de todo acto que derive del ejercicio de las facultades de los distintos sujetos. Conviene subrayar que tampoco se daba obligatoriedad al cumplimiento de las resoluciones del órgano garante ni a las solicitudes de información que fueran formuladas.

En lo referente a las regulaciones para la clasificación de la información la calificación que se obtiene es de 2.6, compuesto de 15 criterios, en este indicador el estado de Hidalgo solo da respuesta a 4 entre los que destacan: tener definido claramente los responsables de la clasificación de la información, prever versiones públicas de los documentos publicados esto en aras de proteger la información personal de algunos miembros de la administración pública, se da cumplimiento al régimen de excepción y se fundamenta el no otorgamiento de información al clasificarse como reservada por los titulares de las unidades de administración.

Un indicador que sorprende es el que refiere al régimen de excepciones para la clasificación de información ya que es el único de esta primera variable que alcanza la calificación de 10, compuesto por 6 criterios a los que se da respuesta con lo plasmado en el Art. 27 y el Art. 36 que refieren a la reserva de la información únicamente cuando este signifique poner en peligro financiera o económicamente al estado de Hidalgo, se comprometa la seguridad pública, se ponga en riesgo la vida, la salud y la seguridad de las personas; así como aquella información que mediante acuerdo los sujetos obligados decidan debe ser clasificada como confidencial.

Como último indicador de esta variable tenemos lo que respecta a las sanciones establecidas; compuesta por 7 criterios, el estado de Hidalgo logra la calificación de 4.2 dando cumplimiento con únicamente 3 criterios entre estos, establece los actos que constituyen infracciones a la ley, prevé la aplicación de sanciones y contempla un procedimiento efectivo para dar solución a casos.

La variable de Diseño Institucional para el estado de Hidalgo obtiene una evaluación de 4.9 compuesta por 5 indicadores es donde se obtuvo la calificación más alta en el análisis realizado por el IDAIM.

Compuesta por 7 criterios y con una evaluación de 8.5 se encuentra el indicador referente a las oficinas de Información y las unidades administrativas en este apartado se da a través del Art. 52, 54 y 56 las bases para la constitución de las Unidades de

Información Gubernamental, estableciendo de manera claras las atribuciones y responsabilidades de estos organismos, así como quienes serán los encargados de realizar las respectivas designaciones para ocupar estos puestos. El único criterio que no se cumple es el de fomentar la cultura de la transparencia.

Otro indicador a evaluar es el de comités de Información, este obtiene una calificación de 5; compuesto de 6 criterios y dando cumplimiento a 3, al contar con un órgano interno por parte de los sujetos obligados y que este órgano sea colegiado, disposición para modificar o revocar la clasificación hecha a la información pública plasmado en los Arts. 58 y 59 de la Ley para el estado del año 2006.

El órgano garante juega un papel primordial como el organismo encargado de salvaguardar y garantizar el derecho de acceso a la información pública por eso constituye un indicador sujeto de evaluación que resulta trascendental, obtiene la calificación de 8.3; se constituye con 6 criterios de los cuales se da respuesta a 5, únicamente quedando pendiente el que refiere a la obligatoriedad de las decisiones para los sujetos obligados, ya que si bien dentro del Art. 108 establece que cuando las resoluciones favorezcan a particulares estas deberán turnarse a la instancia que emitió la resolución impugnada para que se considere, con esto se le quita poder en las resoluciones al órgano garante.

Para poder mantener un correcto funcionamiento los órganos garantes deben contar con órganos de conducción que faciliten su tarea, este indicador en su evaluación obtiene 2.5, con un total de 16 criterios, solo se da cumplimiento a 4 entre los que destacan: los requisitos para ser comisionado, composición impar para garantizar decisiones colegiadas además de establecer las remuneraciones, percepciones y beneficios de los consejeros miembros del órgano garante.

Teniendo una calificación de 4.4 nos encontramos con el indicador de facultades y obligaciones del órgano garante; compuesto de 18 criterios exclusivamente se da respuesta a 8 de los que se destacan: Promoción y capacitación sobre los alcances del

derecho de acceso a la información pública, promoción de este derecho en programas educativos, constante capacitación de los sujetos obligados, establecimiento de un sistema de archivos, aplicación directa de sanciones según sea el caso, comparecencias ante el legislativo.

Como una última variable de análisis dentro del estudio realizado por el IDAIM, encontramos lo correspondiente a procesos de acceso y obligaciones de transparencia; en este rubro la calificación promedio que obtuvo el estado de Hidalgo es de 4.7. El primer indicador refiere a las modalidades para la presentación de solicitudes de acceso a la información, arroja una valoración de 2.7; compuesto de 7 criterios donde únicamente se dan cumplimiento a 2 que son: la realización de las solicitudes por correo electrónico y la atención en ventanilla de las mismas. Dentro de las herramientas previstas para interponer quejas existen muchísimas opciones, pero la legislación local solamente tiene contemplada en su Art. 60, la presentación de solicitudes de información ante la oficialía de partes ya sea de forma escrita, electrónica o verbal.

El indicador que refiere a los requisitos para solicitar información compuesto de 7 criterios da cumplimiento a un total de 5 obteniendo la calificación de 7.1. Los criterios que no se cumplen incluyen la falta de claridad sobre como se dará seguimiento a la solicitud en caso de que esta no sea precisa en su redacción, además de no incluir una opción dentro de las solicitudes de información que se de con la característica de ser anónima.

En el indicador que refiere a las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información encontramos una valoración de 5, contemplando 4 criterios y únicamente cumpliendo con 2, se destaca la obligación de brindar asesoría y auxilio a particulares que no hayan logrado dejar clara la solicitud que se está realizando como lo estipula el Art. 73, que nos menciona que en un plazo no mayor a 3 días hábiles se informará al solicitante si se debe complementar, corregir o ampliar los datos de la solicitud. Se identifica como un área de oportunidad importante el plazo de

respuesta establecido para las solicitudes de información que supone un periodo no mayor a 20 días incluyendo la ampliación de este, la ley local plantea un lapso de 25 días incluida la renovación lo que queda fuera del parámetro establecido.

Así mismo el indicador que engloba las respuestas con respecto de las cuotas por la reproducción de la información solicitada el estado, obtuvo como calificación de 6.6, solamente dando respuesta a 2 criterios de los 3 que componen este. Siendo muy claros en el principio de gratuidad en la información pública y solo marcando como posible costo cuando la reproducción de la misma implique un gasto y además se deberá tener un tabulador del costo del mismo. No se garantiza en ningún artículo de la ley local que aquellas personas que no tienen la posibilidad de pagar por la reproducción se tenga un mecanismo para poder cumplir con su solicitud.

Otro de los indicadores evaluados por el IDAIM considera la posibilidad de interponer procedimientos de revisión, esto con la finalidad de garantizar que en caso de que la respuesta a la solicitud por parte de la institución no llegara a ser satisfactoria con el solicitante, se pueda exigir al órgano garante encargado de la transparencia, la posibilidad de interponer un recurso para verificar la respuesta otorgada por la autoridad; en este indicador el estado logró la calificación de 4. Compuesto de 5 criterios solo se da respuesta a 2 que son contar con un domicilio para recibir notificaciones y la posibilidad de la interposición del recurso ante cualquier irregularidad, lo anterior basándose en los Arts. 93 y 68 respectivamente. Se mostraron deficiencias respecto a la forma en que se deben presentar los recursos de revisión, limitándolo, únicamente a que sea por escrito; por otro lado, se limita a hacer la solicitud de revisión a la unidad de transparencia y no así al órgano garante.

Como parte complementaria al indicador anterior tenemos el que refiere a los plazos establecidos para poder solventar los recursos de revisión, aquí la calificación fue de 5, de los 4 criterios únicamente se cumplen la mitad. No se da cumplimiento al plazo de 10 días hábiles par dar respuesta por parte del sujeto obligado para con el órgano garante de la obligación de brindar la información solicitada, así como tampoco

existe ninguna regulación en cuanto al plazo de 40 días que otorga el órgano garante para generar información que no se cuente con ella.

De ahí que se busque garantizar jurídicamente los recursos de revisión, como parte de este indicador el estado alcanza un 4 de calificación. Con solo 2 criterios de 5 que componen este apartado, se encontró que si bien se cumplen, dentro de los artículos 90 al 109, con lo que refiere al establecimiento de etapas para la resolución de recursos y también con la certeza de que el procedimiento de impugnación no será remitido a otro ordenamiento legal; se puede observar que la deficiencia más marcada es aquella en la cual no existe un procedimiento de ejecución en caso de incumplimiento de un recurso de revisión, lo que de manera automática nos llevaría a pensar que limitaría el pleno goce del acceso a la información y todos los mecanismos que lo rodean.

Es así como llegamos al indicador más extenso, compuesto de 34 criterios y con una calificación de 5 al cumplir únicamente con 17, aquí nos encontramos con toda aquella información que por su relevancia debe ser publicitada de manera proactiva con la finalidad de hacer del conocimiento de la ciudadanía. Existen 5 segmentos que son considerados para este análisis por parte del IDAIM: 1) Organización interna de la dependencia o entidad pública y apartado regulatorio, 2) Información sobre toma de decisiones y relación con la sociedad, 3) Información financiera, 4) Otra información relevante, 5) Obligaciones de información específica para los Poderes legislativo y Judicial.

Organización interna de la dependencia o entidad pública y apartado regulatorio, aquí nos encontramos con 7 criterios de los cuales se cubren 5, entre las deficiencias que se pudieron encontrar están aquellas en las cuales no existen artículos que obliguen a las dependencias a contar con perfiles claros para aquellos que ocupan puestos públicos, además de no existir ninguna obligación legal para contar con un catálogo documental de sus archivos.

Información sobre toma de decisiones y relación con la sociedad, de los 11 criterios que componen este segmento encontramos que se dan cumplimiento de 7, no se tiene ningún ordenamiento para cumplir con la evaluación al desempeño respecto a los indicadores de gestión, tampoco marco lógico de referencia de los indicadores de gestión tampoco se cuenta con la obligatoriedad de cumplir con la presentación de manera directa de las omisiones o faltas a disposiciones públicas llevadas a cabo por servidores públicos o acciones de respuesta por parte del órgano para con estas personas.

Información financiera, este segmento se compone de 8 criterios en donde solo se cumplen 2 de acuerdo a la normatividad establecida en el año de análisis; en este segmento se debería marcar de forma clara y precisa la remuneración mensual desglosada de los miembros de la administración pública local, además de establecer la información periódica de los avances de los proyectos, ambas cosas inexistentes en la legislación para el estado de Hidalgo; si bien se da cumplimiento de la obligatoriedad de publicar auditorias y revisiones hechas, este aspecto claramente responde al mecanismo de control que se establece por algunos otros ámbitos de gobierno e instituciones. La nula existencia de un marco legal que obligue a facilitar información respecto a contrataciones, personas que reciben recursos públicos por proyectos sociales, así como un seguimiento adecuado de estos, marca una gran laguna respecto a la publicidad de información financiera y por consecuencia el accionar gubernamental sufre de opacidad.

Otra información relevante, en este segmento se englobaron 3 criterios para el análisis, solo se cumplió con 1. Está compuesto por toda aquella información que resulta importante para la evaluación de las funciones desempeñadas por el sujeto obligado y también aquellas preguntas frecuentes; el apartado que se cumple es aquel que detalla la publicidad de las solicitudes y sus respectivas respuestas teniendo como base el Art.22 de la ley estatal en materia de transparencia del año 2006.

Obligaciones de información específica para los Poderes legislativo y Judicial, en este segmento compuesto por 5 criterios, el estado de Hidalgo le da cumplimiento únicamente a 2. El primero, con respecto al Poder Legislativo, basado en el Art. 22; este refiere a la disposición de información impresa y en formato digital sobre los proyectos de Ley que se trabajen en el Congreso; además de mantener un registro de las actividades que se realizan dentro de todas las comisiones del legislativo. En lo que refiere al Poder Judicial se da cumplimiento a través del Art. 23 al requerimiento respecto a la publicidad de las sentencias que hayan causado ejecutoria, también se establece, siempre y cuando exista autorización previa de las partes, se podrá proceder a la publicación de datos personales.

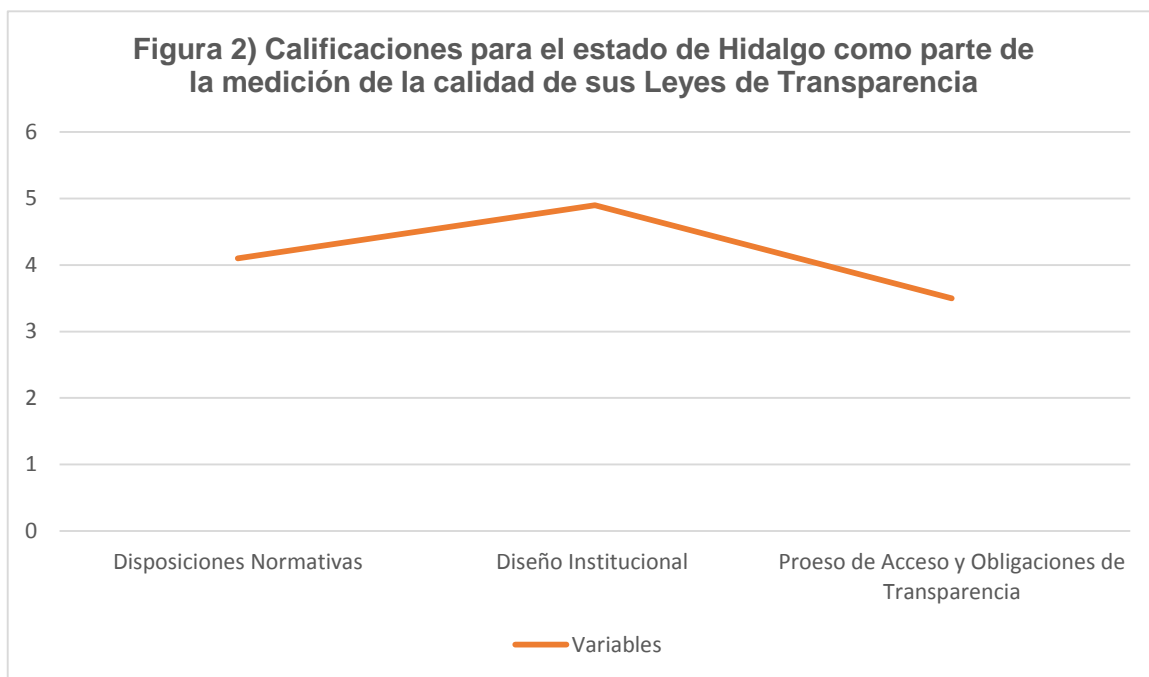
Es de llamar la atención que los criterios a los que no se dan cumplimiento son por parte del Legislativo son del tipo financiero, es decir, aquellos que refieren a los montos detallados de los recursos públicos asignados a cada uno de los Diputados en el ejercicio de sus funciones; además de esto, tampoco se establece un compromiso para publicitar la información asignada a las distintas comisiones dentro del Legislativo, la mesa directiva, la junta de gobierno y los demás órganos del Congreso. El poder judicial no establece dentro del marco legal ningún candado que lo apremie en hacer públicas las convocatorias, evaluaciones o los instrumentos que se establezcan para dar continuidad al personal judicial.

El último indicador que se analiza dentro del informe refiere a las reglas para la publicación y difusión de las obligaciones de transparencia; compuesto por 11 criterios y en donde únicamente se da cumplimiento a 4, arroja la calificación de 3.6 para el estado de Hidalgo. Este indicador se enfoca en la proactividad de la publicidad de la información, detallando de manera precisa los criterios bajo los cuales se debe dar a conocer, responsables y la obligatoriedad de mantenerla actualizada.

Como parte de la legislación local se cumple con el criterio que refiere a la obligatoriedad de difundir la información a través de medios electrónicos además de llevar a cabo procesos de actualización periódico; también con base en el Art. 74 de la

ley se establece que toda la información debe regirse bajo un lenguaje incluyente, accesible y de fácil comprensión para los usuarios, lo anterior obliga a los responsables del Instituto para valerse de los medios que estén a su disposición para garantizar y dar cumplimiento a los principios de veracidad, confiabilidad, calidad y oportunidad de la información. Los criterios en cuanto al establecimiento de los formatos de difusión de información y a la actualización de esta quedan cubiertos en la ley local en el Art. 70 y 22 respectivamente dando cabal cumplimiento a estos.

No establece el marco legal local ningún mecanismo que garantice el acceso a la información para aquellos sectores de la población de habla indígena, además, no se establece ningún tipo de mecanismo en la ley que garantice que los formatos utilizados son de fácil acceso. Dentro de los criterios de actualización de la información no se establece la difusión de la fecha de última actualización, responsable de generar la información en cada rubro ni el área encargada, así como rubros que no sean aplicables ni aquellos que sean competencia de sujetos obligados específicos



Fuente: Elaboración propia con información del Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2014.

A partir del informe generado por el IDAIM, en el análisis al cumplimiento de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo (2006), podemos establecer una gran cantidad de deficiencias en materia de acceso a la información pública estatal, teniendo grandes vacíos en cuanto a las obligaciones de los sujetos obligados. Es importante señalar que la Ley Estatal tardó 4 años posteriores a la promulgación de la Ley Federal en entrar en vigor, así como que Hidalgo, junto con Chiapas y Oaxaca, fue uno de los últimos estados en publicar una ley al respecto, esto debido, a la inexistencia de una normatividad guía para la elaboración, lo que trajo como consecuencia que las distintas leyes estatales fueran demasiado heterogéneas.

La calificación de 4.6 que se obtuvo sitúa a Hidalgo en el último lugar de la clasificación y muy por debajo de la media nacional, lo que debería redoblar los esfuerzos para que se buscara homogeneizar la normatividad federal y local.

Continuaremos con el Instituto Mexicano para la Competitividad (a partir de ahora IMCO¹⁹), quienes dentro de su estudio “Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales 2015”, realizan una evaluación de 44 municipios y 9 delegaciones del Distrito Federal, lo anterior con la finalidad de diagnosticar la información y herramientas digitales con las que cuentan. Este estudio intenta mostrar aquellos municipios que cuentan con información clara respecto a la gestión municipal y que a través de esta información se de certeza a empresarios para realizar inversión, además de publicitar, en caso de que así lo sea, una rendición de cuentas eficiente por parte de los municipios.

En el estudio se analizan cuatro secciones con 48 indicadores en total, las 4 secciones son: Información, Interacción, Transacción y Experiencia del Usuario con lo cual se busca a nivel nacional homogeneizar los sistemas de información municipales,

¹⁹ Centro de investigación apartidista y sin fines de lucro que busca a través del análisis de políticas públicas y acciones viables influir en la evolución y lograr un México próspero. Se puede consultar en <https://imco.org.mx/conoce-imco/>

esto se tomó en cuenta a partir de que los municipios analizados representan el 49% del PIB²⁰ del país y el 39% del total de la población.

En el apartado de Información se hace una recopilación general de 16 criterios que impactan directamente dentro de los portales electrónicos; en donde 9 criterios son obligaciones de la Ley de Transparencia y el incurrir en la falta de uno traería consigo una violación a la ley, por tal motivo es el rubro donde la mayoría de los municipios alcanzó la calificación más alta situando a Pachuca con una evaluación del 75.00²¹.

Dentro de la sección de interacción se constituyen 13 indicadores que reflejan la evaluación del portal del municipio en cuanto a la capacidad que tiene este para responder a las exigencias de los ciudadanos dando gran importancia a los servicios que ofrece el gobierno, reportes a funcionarios y concertar citas. Por otro lado, se identificó como área de oportunidad lo que concierne a tener un formato descargable de trámites, guía de trámites y estado de los mismos. Otros indicadores que mostraron una mayor deficiencia son los que respectan a las inspecciones realizadas y el resultado de las mismas, así como la interacción que se mantiene para empresarios.

La calificación que el municipio de Pachuca alcanza en esta sección es de 26.92, lo cual nos demuestra que los procesos de trámites al interior del municipio y estatus de los mismos es muy deficiente, así como la ausencia de un mapa de suelo que permita consultar el tipo de negocio o construcción que se pueda llevar a cabo en un predio o colonia. Esta sección es la que arroja una calificación mas baja de toda la evaluación y en gran parte se debe a que los municipios no han logrado establecer una herramienta que certifique y de certeza a las inspecciones que deberían ser llevadas a cabo al interior para una correcta función administrativa.

En el rubro de transacción concerniente a la sección 3 de esta evaluación, se pone en práctica el análisis y uso de las tecnologías de la información en pro de la

²⁰ El PIB per cápita en 2014 era de 10,452.28 dls. y el Producto Interno Bruto se componía de 1.298 billones de dls.

²¹ La calificación se otorgaba en un espectro de 100 si cumplía, 50 información incompleta, 0 no existe.

ciudadanía y el municipio; para mejorar por un lado los trámites y por otro la recaudación que puede tener, simplificando y evitando caer en practicas de corrupción y cohecho.

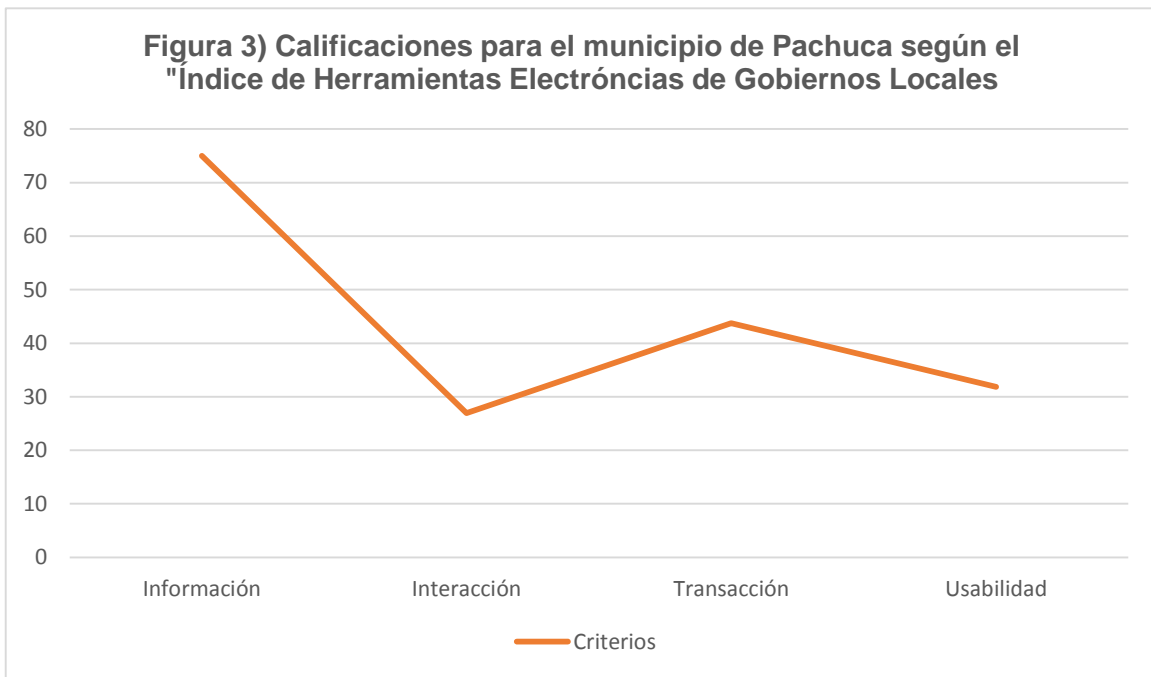
El municipio de Pachuca logro en este indicador la calificación de 43.75, ha conseguido establecer, de acuerdo a la evaluación, un portal que permite realizar el pago de impuesto predial, pero aun se debe realizar algún trámite de manera personal en oficinas. El municipio de Pachuca se encuentra dentro de los primeros 13 municipios con mejor evaluación de un total de 54 y aunque esta por debajo del 50 la calificación obtenida, se ha logrado establecer una ventana de oportunidades al señalar de forma particular que se debe buscar ampliar la posibilidad de realizar pagos de diferentes trámites no solo el del predial. Otro sector que debe llamar la atención es el que refiere a las licitaciones ya que no existe una claridad en cuanto a la publicidad de esa información, así como una nula opción de participar de manera en línea dentro de una licitación.

Una sección también evaluada dentro del informe realizado por IMCO, es aquella que refiere a la experiencia del usuario²² dentro de la plataforma electrónica del municipio; la necesidad de calificar este rubro se da a partir de que es aquí donde se podrá observar si el portal permite al usuario encontrar la información que necesita para esto se toman en consideración 11 indicadores entre los que sobresalen: sitio web sin vínculos rotos, optimización para móvil, actualización del portal, sitio web diseñado para personas con distintas capacidades; estos son algunos de los indicadores que permitieron evaluar la experiencia del usuario dentro del portal electrónico que se pretende sea el primer vínculo entre ciudadano y gobierno.

El municipio de Pachuca aquí obtuvo una calificación de 31.82, se pudo identificar grandes deficiencias en lo que respecta a contar con un sistema de retroalimentación en cuanto a que la información que se brinda es obsoleta o falta de

²² Como experiencia del usuario dentro de este estudio se refiere a la información utilizada, así como la forma de estar organizada y presentada.

certeza, además de no contar con mecanismos específicos para ayudar en la navegación a personas con capacidades distintas. Existe una falla en cuanto a los controles de seguridad ya que al momento de la evaluación por parte de IMCO no contaban con el aviso de privacidad respectivo.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos arrojados en el Estudio Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales 2015 realizado por el IMCO.

Del estudio realizado por el IMCO se observa una calificación promedio para el municipio de Pachuca de 44.37, esto lo sitúa dos puntos por encima de la media que obtuvieron como resultado los 54 municipios evaluados; pero obteniendo una calificación reprobatoria, siendo el criterio de Interacción el del puntaje mas bajo, a raíz de esta evaluación, se destacan las áreas de oportunidad en las que el municipio debería poner mucho más atención; ya que el contar con un verdadero gobierno digital que publicite información estará sujeto en gran medida al grado de interacción que se establezca con los ciudadanos para mantener una constante retroalimentación y nutra el ejercicio de las funciones administrativas del municipio.

CAPITULO TRES. UN ACERCAMIENTO AL PROGRAMA MUNICIPIOS POR LA TRANSPARENCIA (MxT)

Como parte de este capítulo se busca establecer los mecanismos a través de los cuales las organizaciones del gobierno federal buscan implementar acciones de control sobre los Ayuntamientos para buscar mejorar las acciones que permitan a los ciudadanos acceder mediante medidas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas a las decisiones de gobierno y a su vez esto se vea reflejado en un mayor sistema de contrapesos por parte de la ciudadanía.

El objetivo principal del programa es buscar homogenizar las acciones de transparencia, derecho a la información y rendición de cuentas de los Ayuntamientos a través de un control estricto por parte del gobierno federal de los mecanismos utilizados por estos en búsqueda de la participación.

La Secretaría de la Función Pública, en este caso, es la organización que se encargará de establecer las normas y procedimientos que se van a llevar a cabo en pro de la publicidad de las acciones de los Ayuntamientos, para lo cual diseñó una herramienta que es la cédula de evaluación de la SEPAT, auxiliándose de las herramientas diseñadas por otros organismos de la sociedad civil y que permitan dilucidar cualquier situación respecto al ejercicio del poder público por parte de los gobiernos locales.

Se establece coherencia entre los indicadores que se promueven en el Plan Nacional de Desarrollo que expone el gobierno federal en el periodo 2013-2018 y que se enmarca dentro de las estrategias transversales que dan fundamento a este, además de afianzar la dinámica internacional a través de la Estrategia Digital Nacional en cuanto a la correcta utilización de las herramientas tecnológicas con las que cuenta el Estado Mexicano y sus gobiernos locales.

3.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y LA ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018²³, encabezado por el presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, se propuso establecer 3 estrategias transversales que permitieran al estado mexicano lograr la consolidación de los derechos que se establecieron en la Constitución. Las 3 estrategias son: *democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno y perspectiva de género.*

Democratizar la productividad. Como parte de esta estrategia se establece, buscar el establecimiento de políticas públicas que ayuden a eliminar los obstáculos que se presentan al ciudadano y las empresas para alcanzar su máximo potencial productivo. Se busca el análisis de la política de ingresos, a fin de, establecer programas de gobierno que induzcan a la formalidad.

Gobierno cercano y moderno. En este punto como factor medular se establece el garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales; así como, fomentar la rendición de cuentas. También se tiene contemplado el establecimiento de una Estrategia Digital Nacional, lo anterior para lograr fomentar al máximo la utilización y adopción de las herramientas tecnológicas en el ámbito gubernamental para que México se logre insertar en una sociedad del conocimiento.

Perspectiva de género. Busca dentro de este eje establecer medidas que busquen la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, programas y proyectos.

Como podemos ver, estas 3 estrategias buscan establecer un alto nivel de participación de la ciudadanía que logre desarrollar una cultura de participación e incidencia en la toma de decisiones.

²³ Aquí se puede consultar el Plan Nacional de Desarrollo completo 2013-2018. <http://pnd.gob.mx/>

En lo que respecta al derecho a la información, transparencia y rendición de cuentas logramos observar que se plantea desde el inicio del periodo de gobierno el establecimiento de la Estrategia Digital Nacional²⁴ como símbolo de la búsqueda del establecimiento de la innovación tecnológica en el ámbito gubernamental.

La Estrategia Digital Nacional, demanda hacer frente a todos los desafíos a los que se enfrenta México como parte de la búsqueda de su inserción en el modelo digital global; lo anterior se plantea a partir de 5 objetivos: *transformación gubernamental, economía digital, transformación del modelo educativo, salud universal y efectiva e innovación cívica y participación ciudadana.*

Siendo de interés para este trabajo únicamente dos de estos objetivos; el primero, *transformación gubernamental*. En este se busca establecer un mecanismo de participación entre ciudadanos y gobierno que permita conocer las necesidades de estos a través de la utilización de los servicios públicos y la experiencia brindada. Únicamente se podrá lograr esta construcción de trabajo conjunto mediante el correcto uso y utilización de las tecnologías de la información en el gobierno.

Dentro de los objetivos secundarios que plantea la transformación gubernamental se establecen 5, de los cuales se destacan 2, aquel que está encaminado a generar y coordinar acciones orientadas hacia el logro de un Gobierno Abierto y el de implementar una política de tecnologías de la información sustentable para la Administración Pública Federal.

Con el primer objetivo secundario se busca instaurar los mecanismos digitales idóneos que permitan a la población tener incidencia en la construcción de políticas públicas, así como, desarrollar los vínculos necesarios para trabajar de la mano con

²⁴ Como parte de la Estrategia México Digital puede ser consultado el documento completo aquí <https://www.gob.mx/mexicodigital/>

organizaciones de la sociedad civil que permitan encabezar acciones proactivas de Gobierno Abierto.

Como parte del objetivo secundario dos, se impulsa la promoción en la utilización de servicios de computo, recursos e infraestructura concerniente a las tecnologías de la información dentro de todas las entidades y dependencias del gobierno, buscando en todo momento la proliferación de medidas de neutralidad e interoperabilidad tecnológica.

Otro de los objetivos plasmados en la estrategia y que serán de utilidad es el que refiere a la *innovación cívica y participación ciudadana*, aquí se plasma la necesidad de establecer mecanismos que ayuden y fortalezcan el desarrollo de soluciones a los retos que se enfrenta la ciudadanía y el gobierno a través del impulso de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas. En este objetivo se plantean de igual forma 5 objetivos secundarios de los cuales se rescata el que refiere a impulsar la innovación cívica para resolver problemas de interés público por medio de las tecnologías de la información y la comunicación y la utilización de datos para el desarrollo y mejoramiento de políticas públicas.

Como el primer objetivo secundario se pretende dotar de mecanismos que permitan trabajar en conjunto a ciudadanos, gobierno, empresas y sociedad civil para buscar soluciones a problemas de interés público, además de buscar fomentar la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas.

Otro de los objetivos secundarios es aquel que busca impulsar la utilización de datos en aras de mejorar el diseño e implementación de políticas públicas, lo anterior, generando herramientas para el uso correcto de datos basados en las experiencias como parte medular del diseño de políticas públicas. Incentivar de igual forma, el uso correcto de datos personales y la utilización filantrópica de datos por parte del sector privado en aquellos proyectos de interés público.

La estrategia busca lograr la integración de las nuevas tecnologías de la información y posicionar un México Digital; se pretende que con la adopción masiva de las TIC impacte directamente en el crecimiento del Producto Interno Bruto, la creación de empleos, la igualdad, la transparencia y la eficiencia en la provisión de servicios públicos.

Este plan tiene como prioridad cumplir 69 líneas de acción que permitan disminuir la brecha digital a través a la utilización de las tecnologías de la información en las acciones de gobierno. Para este trabajo únicamente nos centraremos en 3 habilitadores que se plantean como objetivos dentro de estas líneas, que son: *inclusión y habilidades digitales, interoperabilidad e identidad digital y datos abiertos*.

Como parte del habilitador referente a *inclusión y habilidades digitales*, se busca, fomentar todas aquellas acciones que mejoren las relaciones de los distintos sectores de la sociedad a partir de la utilización equitativa de habilidades tecnológicas y servicios digitales, además de democratizar el acceso a las tecnologías de la información. Lo anterior lo busca con las siguientes 5 iniciativas:

- Incentivos para la cobertura social.
- Campaña Nacional de Inclusión Digital
- Inclusión de habilidades digitales con equidad de género
- Red nacional de centros comunitarios de capacitación y educación digital.
- Habilidades para la seguridad digital

Otro de los habilitadores que se pretende establecer como herramienta de cambio es el que describe a la *interoperabilidad e identidad digital* haciendo referencia a el funcionamiento interno de todos los organismos de gobierno en el afán de proveer mejores servicios públicos. La identidad digital se establecerá a partir de quela población en general tenga como llave de acceso los servicios públicos digitalizados.

Como parte de las iniciativas que busca este habilitador implementar se consideran las siguientes 4:

- Lineamientos y políticas de interoperabilidad, intercambio y validación de la información en poder del Estado
- Interoperabilidad de los documentos de identificación
- Simplificación de la relación entre ciudadanos y gobierno mediante la interoperabilidad
- Fomentar el uso de la identidad digital administrativa como única en las transacciones económicas, sociales y gubernamentales en todos los sectores sociales.

Al mismo tiempo, otro habilitador que se busca fortalecer es el de *datos abiertos* aquí se busca ponderar el valor de los datos abiertos a partir de que estos cuenten con características que fomenten el uso correcto de los mismos y que se tenga un alcance mucho mayor por todas las personas.

Como parte de las iniciativas que se encuentran en este habilitador podemos destacar las siguientes:

- Política Nacional de Datos Abiertos
- Participación social en la planeación y evaluación de políticas públicas mediante la apropiación, uso y re-huso por terceros de la información pública
- Mecanismos de evaluación en materia de Datos Abiertos en la Administración Pública Federal

Como resultado de establecer la Estrategia Digital Nacional se busca establecer un vínculo entre ciudadanía, tecnologías de la información y la administración pública, motivando al correcto uso de datos siempre buscando establecer como prioridad estrategias que coadyuven a un trabajo de co-participación entre ciudadanos y gobierno.

3.2 EL PROGRAMA MUNICIPIOS POR LA TRANSPARENCIA (MxT) EN EL AYUNTAMIENTO DE PACHUCA

El surgimiento de este programa se da con el trabajo conjunto de la Secretaría de la Función Pública y los órganos de control interno de los gobiernos estatales y municipales; se busca establecer espacios de cooperación que fomenten un trabajo entre los tres ordenes de gobierno todo enfocado en la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

Este programa busca establecer la creación y desarrollo de herramientas que ayuden a los gobiernos locales a fomentar:

- Mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental
- Participación de la ciudadanía en programas de interés público; desarrollando un trabajo de coparticipación entre gobierno-ciudadanos.
- Rendición de cuentas
- Todas las respuestas que el gobierno tiene respecto a las solicitudes hechas por parte de la ciudadanía y sus necesidades.

Como parte del análisis que se realiza de este programa en el Ayuntamiento de Pachuca, nos situaremos en 2 cuadrantes de evaluación de la cédula (SEPAT), elaborada por el mismo; que refieren a la *rendición de cuentas y mecanismos de acceso a la información* y de aquel que indica sobre la *información pública obligatoria*.

Mecanismos de control y Rendición de cuentas. Compuesto principalmente de 6 indicadores que darán pauta a la evaluación que se realiza, además que se irán desagregando en algunos otros que dan sentido al análisis. Como parte de este cuadrante se establece la existencia de un órgano de control interno, aquí encontramos una subdivisión de 5 indicadores que señalan la esencia misma de la existencia de un encargado de vigilar las acciones del gobierno municipal se cumplen en su gran mayoría con las especificaciones de forma no así de fondo, ya que, no hay una definición clara de las funciones y atribuciones del encargado del órgano de control interno, además que, no se cuenta con la especificación de la forma en que se da la elección y nombramiento del contralor. En la cédula se señala un factor importante que

debe ser considerado como parte del proceso de elección de un contralor interno municipal y es aquel que refiere a involucrar instituciones educativas, ciudadanos o miembros del partido opositor para la selección del servidor público que fungirá como contralor.

De los 13 indicadores que engloban en total el apartado referente a la constitución de un órgano de control interno; el Ayuntamiento de Pachuca, cumple con 10 lo que da un porcentaje de cumplimiento del 76% solo en este apartado.

El apartado con el que se da seguimiento a la evaluación es el que tiene por objeto vigilar la existencia de Comités Internos, para lo cual, se realiza la subdivisión entre Comités de Adquisiciones y el Comité para la Elaboración del Presupuesto con un total de 19 indicadores de los cuales Pachuca dentro de la cédula de evaluación da cumplimiento a 16 que significa cubrir el 84% de los indicadores que se tienen contemplados en este apartado.

Es importante hacer notar que aunque se cuenta con un reglamento interno que hace referencia a las adquisiciones hechas por el Ayuntamiento no se establece de manera clara quienes son los encargados de la vigilancia de esas adquisiciones, además que, dada la inexistencia de una normatividad clara respecto a la configuración del Comité de Adquisiciones se deberá establecer ya sea dentro del mismo reglamento de adquisiciones las responsabilidades y facultades de aquellos que estén dentro del Comité. Tampoco se localizó un documento, circular u oficio que estableciera una invitación para que la ciudadanía sea parte de este comité.

En cuanto al Comité de Elaboración del Presupuesto, no se cuenta con un acta constitutiva del Comité ni reglamentación por parte de la Asamblea Municipal que respalde las acciones que se tomen en cuanto al ejercicio del gasto del Ayuntamiento. Dado que no existe una normatividad tampoco se observa una lista de los miembros del Comité o si existe la participación de ciudadanos en la toma de decisiones del mismo.

Se pueden identificar deficiencias en cuanto a la normatividad en la configuración de los Comités, también se observa que no hay convocatorias claras que incentiven la participación ciudadana en estos dos organismos.

Así mismo, el indicador que establece los términos para la participación de la oposición dentro de las instancias de vigilancia del Cabildo se compone de 5 indicadores de los cuales se cumplen todos. En este apartado se establecen la existencia de una Comisión de Hacienda al interior del Cabildo, así como que, todos los informes que se generen como consecuencia de las distintas reuniones de las comisiones del mismo se hagan públicas.

Si bien es cierto, que en este apartado se cumplen con todos los indicadores, esto se da a partir de la base normativa que señala la obligatoriedad de constituir una Comisión de Hacienda²⁵, no marca de manera clara los integrantes de esta comisión o algún documento que de sustento al nombramiento de los mismos.

Como parte de la evaluación de la publicidad de los informes que se generan en las distintas comisiones que componen el Cabildo, se rescata que se dan a conocer de manera interna a través de publicaciones, además de que se incluyen los formatos de sanciones a los servidores públicos municipales en caso de incurrir en alguna falta; las decisiones que se toman en el cabildo se dan por mayoría calificada, esto se comprobó a través de las actas de cabildo donde se muestra la aprobación de la cuenta pública.

Uno mas de los apartados que se evalúan es el que tiene que ver con la aplicación de un control verificativo por parte del Ayuntamiento, ahí se plasman desde las auditorias internas y externas, así como los convenios que se tengan con algunas otras instancias de gobierno en distintos niveles. Además de verificar si se tiene en

²⁵ Titulo. Primero Capítulo Noveno Artículo 70 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para el Estado de Hidalgo puede ser consultada aquí http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/112Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

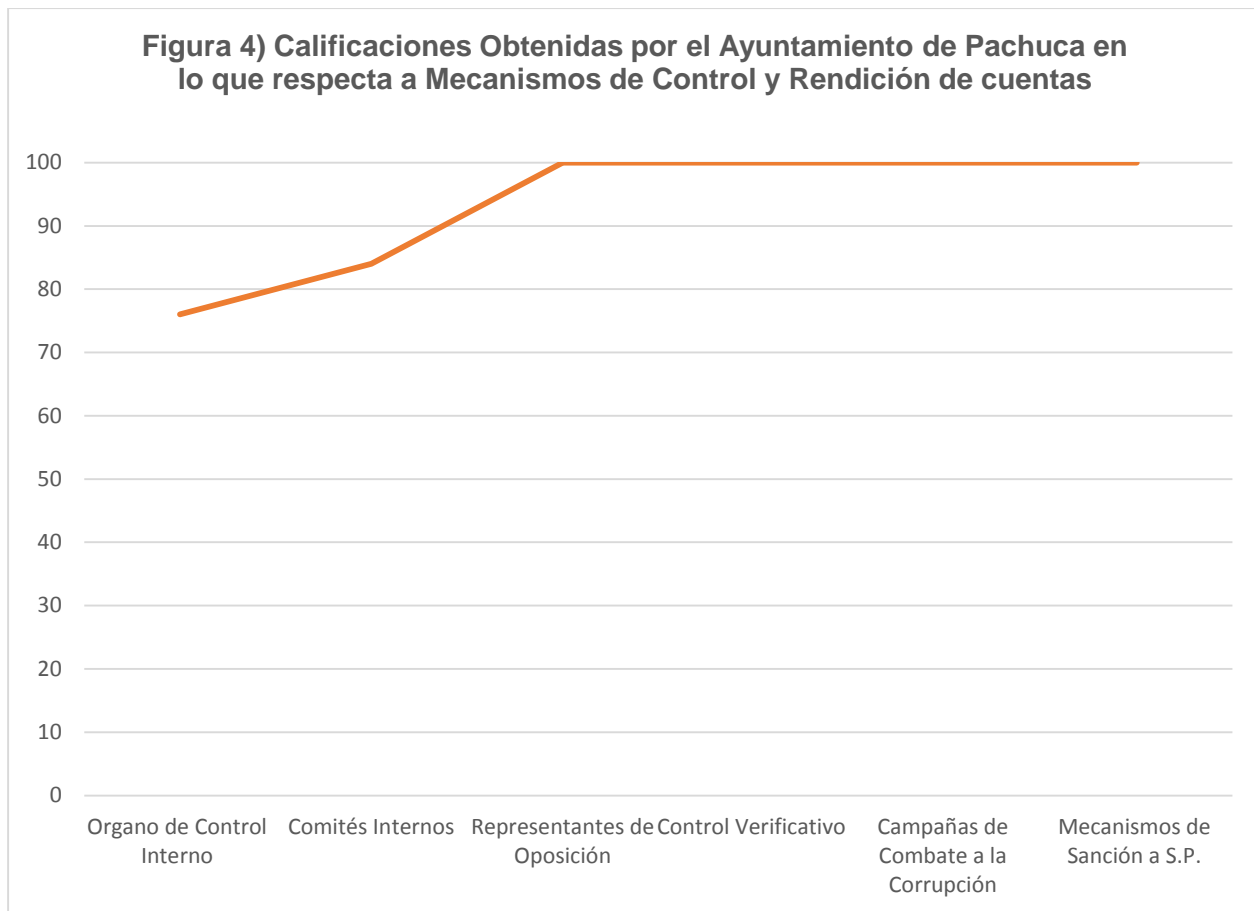
existencia el programa de usuario simulado²⁶ que verifican y constatan la existencia de actos de corrupción.

El Ayuntamiento de Pachuca cumple con los 13 indicadores a los que se sujeta este apartado dando un 100% de la evaluación en este rubro. Como parte de las recomendaciones se indica que se deberán establecer dentro de las auditorías internas como externas fechas de inicio y conclusión, además de informes claros de las mismas que permitan identificar si se incurre en alguna falta; se propone establecer como una medida importante de fiscalización la participación de contralores sociales o ciudadanos y se tomen en cuenta sus observaciones y quejas.

Otro de los apartados importantes es el que solicita la existencia por parte del Ayuntamiento de campañas de combate a la corrupción, se mide a partir de 6 indicadores y se cumplen con todos; no obstante, se hacen algunas observaciones de mejora; como que, se amplíe la difusión de las campañas anti-corrupción al mismo tiempo se pretende diseñar material de apoyo que permita dar seguimiento a dichas campañas, así como establecer un informe de resultados de estas.

Como parte de esta evaluación un apartado trascendental es aquel que detalla sobre los Mecanismos de Sanción a los Servidores Públicos, compuesto por 2 indicadores y cumpliendo al 100% ambos se establece información administrativa y mecanismos diseñados para sancionar a los servidores públicos que incurran en irregularidades; se detalla la existencia de un formato para dar seguimiento a las sanciones de servidores públicos responsables, sin embargo, no se establece el acto mediante el cual se impone una sanción al servidor público derivado de una queja. Además, que las sanciones o no que se lleguen a imponer deberán tener un sustento mediante resolución fundamentada y motivada.

²⁶ Hablamos de servidores públicos, prestatarios de servicio social y ciudadanos que se presentan como usuarios de un servicio público.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación de la cédula de la SEPAT en el Ayuntamiento de Pachuca en el año de 2015.

Otro de los objetivos a evaluar dentro del cuadrante tres de la cédula de la SEPAT es el que engloba los *Mecanismos de Acceso a la Información* con los que cuenta el Ayuntamiento y le permiten poner en la vitrina pública las acciones que desempeña.

Como parte del primer apartado a evaluar tenemos el que respecta a Normatividad y Atención a Solicitudes, compuesto de 14 indicadores, el Ayuntamiento logra cubrir el 100% de la evaluación de manera satisfactoria. Dentro de las observaciones más importantes que se realizaron como parte del proceso de mejora se encuentra el acta que de constancia de legitimidad a la configuración del reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento, otra de las observaciones señaladas, es la que respecta a la evidencia a través de fotografía, de la ubicación de la unidad ya que no queda claro que pertenezca a la unidad señalada, no

existe una comisión ciudadana encargada de participar en los asuntos que refieren a garantizar el acceso a la información pública, por lo que no existe ninguna evidencia que marque la supervisión y cumplimiento de la norma por parte de los ciudadanos.

Un indicador valioso como parte de la evaluación al Ayuntamiento de Pachuca tiene que ver con la existencia de una Página de Internet a través de la cual se pueda tener conocimiento sobre las distintas actividades que se desempeñan. Compuesto de 15 indicadores, se da cumplimiento con 7 y arrojan una evaluación negativa 8 obteniendo únicamente el 46% de la evaluación en este rubro, con las consideraciones que en la valoración no se incluyeron links de acceso o de los archivos en formato PDF que se suben al portal como parte de la evidencia de los trabajos realizados por el Ayuntamiento. De igual forma, se deben desarrollar mecanismos que faciliten a la ciudadanía el acceso a la información sin importar la ubicación geográfica, nivel educativo, etc., y, por último, y no menos importante, mantener una actualización periódica de la información que está plasmada en el portal de internet.

De las observaciones que más llaman la atención como parte de la evaluación son aquellas en las que el Ayuntamiento debería actuar de manera proactiva proporcionando información más allá de la señalada como obligatoria por parte de la normatividad local además de que no se cuenta con un link dentro de la página de internet que facilite al ciudadano poder interponer solicitudes de información. No se cuenta con un archivo histórico que permita al ciudadano realizar una comparativa con administraciones anteriores.

El apartado que refiere a la Estrategia de Comunicación en Medios Impresos y Electrónicos consta de 3 indicadores de los cuales el Ayuntamiento de Pachuca da cumplimiento al 100%. Aquí básicamente se busca contar con un plan que permita a la ciudadanía mantenerse informada a través de medios de información impresos y electrónicos, pero se especifican 3 rubros que son los que más atañen y son los que refieren a la información pública de oficio que debe ser publicitada, los programas de

gobierno más relevantes, así como la promoción del derecho a la información y la solicitud de información.

Se dio un verificativo de los medios impresos y electrónicos con los que el Ayuntamiento cuenta para dar difusión a la información pública de oficio, se pudo observar que de los 12 indicadores se cumple el 100%. Como parte de la información oficial se pudo observar que se cuenta con una gaceta que da difusión a la información pública de oficio y también de un diario oficial para hacer lo propio.

Como parte de la utilización de medios impresos se constato la presencia de manuales, boletines, folletos y trípticos, además de la utilización de los periódicos locales lo que permite tener un margen mucho mas amplio de alcance con la ciudadanía.

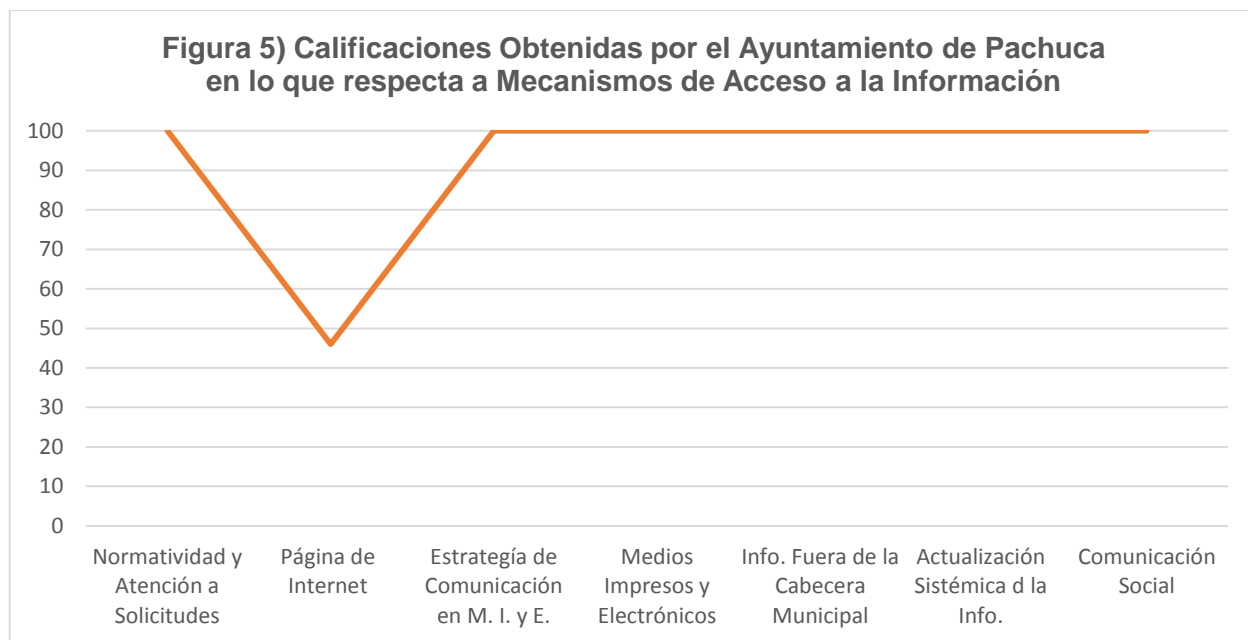
Dentro de los medios electrónicos, sorprende que se da cumplimiento con todo, incluida la página de internet, con las observaciones realizadas. A través de spots de televisión y en radio se da difusión de las acciones emprendidas por el Ayuntamiento y se cuenta con un formato de seguimiento para la atención telefónica que se brinda a los ciudadanos.

Dentro del apartado de Información Fuera de la Cabecera Municipal, se observa que está constituido de 7 indicadores y se cumplen al 100%. Aquí lo que se trata de poner en perspectiva es de que manera se logra transferir la información que se genera al interior del Ayuntamiento y se hace del conocimiento de la ciudadanía, lo anterior, a través de los miembros del cabildo, delegados, comisarios ejidales o consejeros; con esto se trata de no centralizar la información y permitir que se encuentre al alcance de las comunidades que conforman el Ayuntamiento.

El apartado de Actualización Sistemática de la Información comprende 4 indicadores para su evaluación de los cuales se dan cumplimiento al 100%. Aquí resalta la periodicidad con la que el Ayuntamiento debe cumplir sus obligaciones de

proporcionar información, se cuenta con un informe anual de actividades, pero no se establecen periodos para la entrega de datos por parte de las dependencias que conforman el Ayuntamiento, por lo que se solicita la existencia, mediante oficio, de la solicitud de esta información a las áreas respectivas. Se cumple con el indicador que refiere a la existencia de información a la ciudadanía respecto a cambios que se susciten dentro del Ayuntamiento y que se encuentren fuera de los periodos establecidos por la ley.

Finalmente, el apartado de Comunicación Social consta de 9 indicadores y se da cumplimiento a todos lo que arroja el 100% de este apartado. Entre los aspectos mas importantes señalados en este apartado se encuentra el indicador que refiere a la existencia de un área especifica encargada de realizar las funciones de comunicación social, y la existencia de un informe de actividades de esta área en especifico. Se cuenta con una estructura orgánica bien delimitada de esta área, así como, las funciones, manual de organización y nombramientos detallados de todos los funcionarios miembros. Falta la existencia de un oficio que avale el trabajo en conjunto de todas las dependencias con el área de comunicación social, que facilite la estrategia de transferencia de información entre todos los organismos que conforman el Ayuntamiento.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación de la cédula de la SEPAT en el Ayuntamiento de Pachuca en el año de 2015.

Como parte de la evaluación al Ayuntamiento de Pachuca encontramos dentro de la cédula de la SEPAT el cuadrante cuatro que está enfocado en la Información Pública Obligatoria, aquí encontraremos la estructura interna del Ayuntamiento, la existencia de programas de gobierno acordes a las necesidades de la ciudadanía, planeaciones en lo que respecta a los egresos e ingresos, concesiones dentro del Ayuntamiento, deuda, información sobre la obra pública, trámites y servicios con los que la ciudadanía cuenta y si se han realizado auditorías internas o externas.

Este cuadrante es muy importante debido a que establece la pauta para conocer todo el desempeño del Ayuntamiento y como se transmite la información que se genera al interior hacia los ciudadanos, esto con la finalidad que, les permita establecer una medida de fiscalización respecto a las acciones de gobierno.

El apartado que inicia la evaluación dentro del cuarto cuadrante es el que tiene que ver con la Información Organizacional y de Planeación, compuesto de 17 indicadores que se dividen en 2, respecto al rubro de organización y planeación respectivamente dando cumplimiento al 100%.

Así mismo, de la primera sección de la evaluación se establece la presentación por escrito de la estructura orgánica del Ayuntamiento, se cuenta con un directorio de todos los funcionarios, así como, la presentación de los reglamentos internos a los que se ciñen los funcionarios donde se quede bien delimitado las metas, facultades y objetivos de las unidades administrativas. De manera complementaria a este apartado encontramos que se realiza la valoración respecto a la integración del plan municipal y los informes anuales de gobierno; se busca establecer un vínculo con la ciudadanía a través del portal electrónico del Ayuntamiento.

Dado que se busca que la ciudadanía se mantenga informado se recomienda que el Programa Operativo Anual (POA), tenga una difusión eficiente; en lo que respeta a Pachuca, hay una deficiencia ya que no se encuentra el link de consulta ni la impresión donde se adjunte como evidencia que ha sido publicado en tiempo y forma para conocimiento de la población.

A continuación, la evaluación sigue con el apartado que refiere a Sueldos, Percepciones, Servicios Personales y Gastos en Comunicación Social, aquí observamos que el apartado se compone de 16 indicadores y se cumplen todos arrojando el 100% de la evaluación. Se pretende publicitar toda la información respecto sueldos y aquellas percepciones que mantienen los funcionarios, de igual forma de los representantes populares como lo son sindico y regidores. Como recomendación se conmina a establecer una lista completa de todos los integrantes de la administración pública municipal y representantes populares, incluyendo al Presidente Municipal, con el salario integrado, bonos, dietas y todas erogaciones que tienen cada uno de los miembros del ayuntamiento con la finalidad de transparentar el ejercicio del gasto.

Así pues, dentro de este mismo apartado se establece la información que publicita el Ayuntamiento en cuanto a los gastos en comunicación social, se busca fijar bajo que criterios se realizaron los procesos de contratación de medios además de la cantidad total pagada por el servicio. El Ayuntamiento muestra un documento poco legible.

Al mismo tiempo se continua con la evaluación que puntualiza respecto a los Trámites y Servicios; compuesta de 2 apartados y 19 indicadores tenemos una evaluación del 84% cubriendo 16 de los ya citados 19. En este punto se pretende establecer costos, requisitos, horarios de atención, responsables, plazos de respuesta respecto a los distintos trámites y servicios que ofrece el ayuntamiento, además de establecer formatos vigentes que permitan al ciudadano facilitar las solicitudes que presente, no existe un manual de trámites y servicios lo cual denota una deficiencia importante debido a que no hay certeza que se trabaje sobre una base reglamentaria adecuada para ofrecer mejores resultados.

El Ayuntamiento de Pachuca fue evaluado bajo el apartado de finanzas públicas en tres sub apartados que son: presupuesto, ingresos y ejercicio del gasto. Como parte del primer sub apartado, presupuesto, lo integran 4 indicadores de los cuales se da cumplimiento al 100%. Se pretende establecer en este punto de la evaluación si el Ayuntamiento cuenta con un organismo encargado únicamente al proceso de planeación y así es, el IMPLAN (Instituto Municipal para la Planeación), esta constituido por la Secretaría de Planeación y Evaluación, que es la encargada de dar a conocer a través de medios impresos y electrónicos el presupuesto de egresos, además, de establecer el reglamento municipal en cuanto a todo lo relativo al presupuesto.

El sub apartado referido a los ingresos está compuesto por 5 indicadores cubriendo todos al 100%. Como parte fundamental del ejercicio de publicidad en la evaluación se valoró que se mantuviera una actualización constante respecto de los ingresos con los que cuenta el Ayuntamiento, así como, establecer porcentajes de aumento, en caso de que existan, y un histórico de los ingresos para que el ciudadano pueda establecer un comparativo respecto a años anteriores.

El ejercicio del gasto es el último sub apartado, compuesto de 7 indicadores de los cuales se cumplen 6 lo que arroja un 85% en su calificación. Aquí encontramos la información referente a los gastos que realiza el Ayuntamiento, se resalta la atención que se pone respecto a la existencia de una clasificación adecuada de acuerdo a lo que

se ejerce, delimitar de manera muy puntual si el gasto es corriente, de inversión, etc.; a través de la evaluación se observó el cumplimiento en cuanto a la publicidad de los gastos totales respecto a los ingresos propios, además de establecer una relación con lo ejercido en años anteriores, también se observó la relación entre gasto administrativo y gasto de inversión aunque no se localizo el link de consulta según señala la cédula. Donde se encontraron deficiencias es en el gasto que significa para el Ayuntamiento por persona, no se encontró información disponible para poder realizar el cotejo.

Como parte de la evaluación se analiza el apartado que respecta a deuda, aquí 8 indicadores dan como resultado la calificación de 87%. Se publicita la información que refiere a deuda contraída por parte del Ayuntamiento, además del porcentaje respecto al ingreso y gasto municipal, también, se da cumplimiento en dar a conocer los créditos que ha adquirido durante el último año el gobierno municipal con instituciones financieras. El único indicador al que no se da cumplimiento es el que puntualiza sobre el destino que se dará a la deuda contraída, parte fundamental del ejercicio de acceso a la información es dar a conocer datos que traigan como consecuencia una ciudadanía informada, al omitir la publicidad en cuanto al destino de la deuda contraída, se da espacio a suposiciones por parte de la población respecto a que se hace con el dinero que resulta del endeudamiento del Ayuntamiento.

El apartado de concesiones y permisos está compuesto por 12 indicadores a los cuales únicamente se da respuesta de manera positiva a 2 y negativa a 10 alcanza una calificación de 20%. En este apartado se tiene la calificación mas baja de los apartados que conforman el cuadrante cuatro de la cédula de evaluación, entre las observaciones mas importantes se puede resaltar que solo se publicitan las licencias de obras públicas omitiendo las concesiones, enajenaciones y subastas, además de complementar la información proporcionada con montos y estados financieros para que sea mucho mas fácil el análisis de la información.

Control presupuestal es otro de los apartados que atañe esta evaluación, compuesta de 3 sub apartados que son: estados financieros, auditorias internas o

externas. El sub apartado de estados financieros está compuesto por 6 indicadores la evaluación arroja una calificación del 50% al solo cubrir 3 indicadores; dentro de los indicadores que no se cumplen encontramos que no existe un desglose sobre los estados financieros y que estos estén disponibles al público, tampoco se cuenta con el informe trimestral correspondiente a los estados financieros por concepto de operaciones, de gasto, deuda y patrimonio.

El sub apartado de auditorías internas o externas está compuesto de 10 indicadores la cédula arroja que solo se da cumplimiento a 5 con lo que se alcanza un 50% de calificación. Entre las observaciones que se destacan en este sub apartado se encuentra que no se clarifica número o tipo de auditoría realizada, tampoco queda claro la forma en la que se da difusión a los resultados obtenidos de las auditorías realizadas; es importante que aún cuando se asevera que se dan a conocer los resultados, no se especifica a través de que medio se realiza esta acción.

La cuenta pública es el tercer sub apartado, aquí se contemplan la revisión de 8 indicadores dando cumplimiento solamente a 2, obteniendo una calificación de 25%. Aquí se pudo observar la existencia del documento sobre la cuenta pública pero no existe evidencia de los medios a través de los cuales se da difusión la información generada, además de no quedar muy claro los dictámenes de aprobación, modificaciones o rechazo de la misma cuenta pública.

El apartado que comprende obra pública, contratos y adquisiciones está compuesto por 2 sub apartados que son: Información general de obra pública y contrato de servicios y adquisición de bienes. Dentro del primer sub apartado encontramos 4 secciones. Aquí el Ayuntamiento solo cumple con 4 de los 15 indicadores que se revisaron, dentro de las fallas localizadas se encuentran la nula publicación de información general referente a las obras aprobadas y que se hayan realizado durante el ejercicio fiscal; además, no existe una relación de los proveedores y la forma de adjudicación de la obra, por el contrario, el elemento que se presenta es una lista del

gobierno estatal. No existe claridad en la estructura financiera de la obra, esto quiere decir, que no se detalla de manera clara la fuente de los recursos.

La primera sección de este sub apartado refiere a la información a los integrantes de los comités o beneficiarios directos de las obras, compuesto de 6 indicadores y cumpliendo con todos se logra un 100% en la evaluación. Aquí tenemos como factor mas importante el hacer de conocimiento público las determinaciones que en cuanto a la realización de una obra deban ser informados los beneficiarios directos, estableciendo a través de asambleas ciudadanas la exposición de la información.

Otra sección a la que se hace alusión en este sub apartado tiene que ver con lo que se informa a los comités y beneficiarios, aquí encontramos 11 indicadores y se cumplen de acuerdo a la cédula únicamente 6 lo que arroja como evaluación el 54%. Se encuentran de nueva cuenta fallas en la estructura financiera, no se detallan las aportaciones que realizan cada uno de los niveles de gobierno ni el total de beneficiarios con la realización de las obras. No hay documentos que den certeza sobre los avances de las obras en cuanto al aspecto tanto físico como financiero y lo que mas llama la atención es que no existe evidencia de proporcionar información, llámese una copia del expediente técnico de la obra, al comité ciudadano.

Así mismo, la tercera sección establece para evaluación, ¿Cómo y donde se informa de la obra pública a beneficiarios?; compuesto de 13 indicadores y cumpliendo con 10 alcanzando una evaluación de 76%. En esta sección se da cumplimiento con medios tradicionales para brindar la información, además de responder a consultas directas hechas a servidores públicos municipales; el grueso es resuelto a través de medios presenciales, es decir, asambleas comunitarias, reuniones de comités, visitas y audiencias públicas. De los indicadores que nos e cumplen se destacan la inexistencia de un link para poder realizar la consulta vía internet, tampoco se cuenta con evidencia de reuniones de los beneficiarios con los ejecutores y contratistas, y, tampoco se tiene evidencia de la utilización de medios como mensajes de radio y televisión.

La última sección es la que nos explica cuando y como se informa de la obra pública, aquí tenemos 6 indicadores y la cédula arroja el cumplimiento solo de 3 lo que nos da un 50% de la evaluación. Entre lo más destacado en esta sección observamos la deficiencia sobre actas que consten sobre la revisión periódica de la obra, además de, no existir evidencia sobre la información periódica de los avances de la obra.

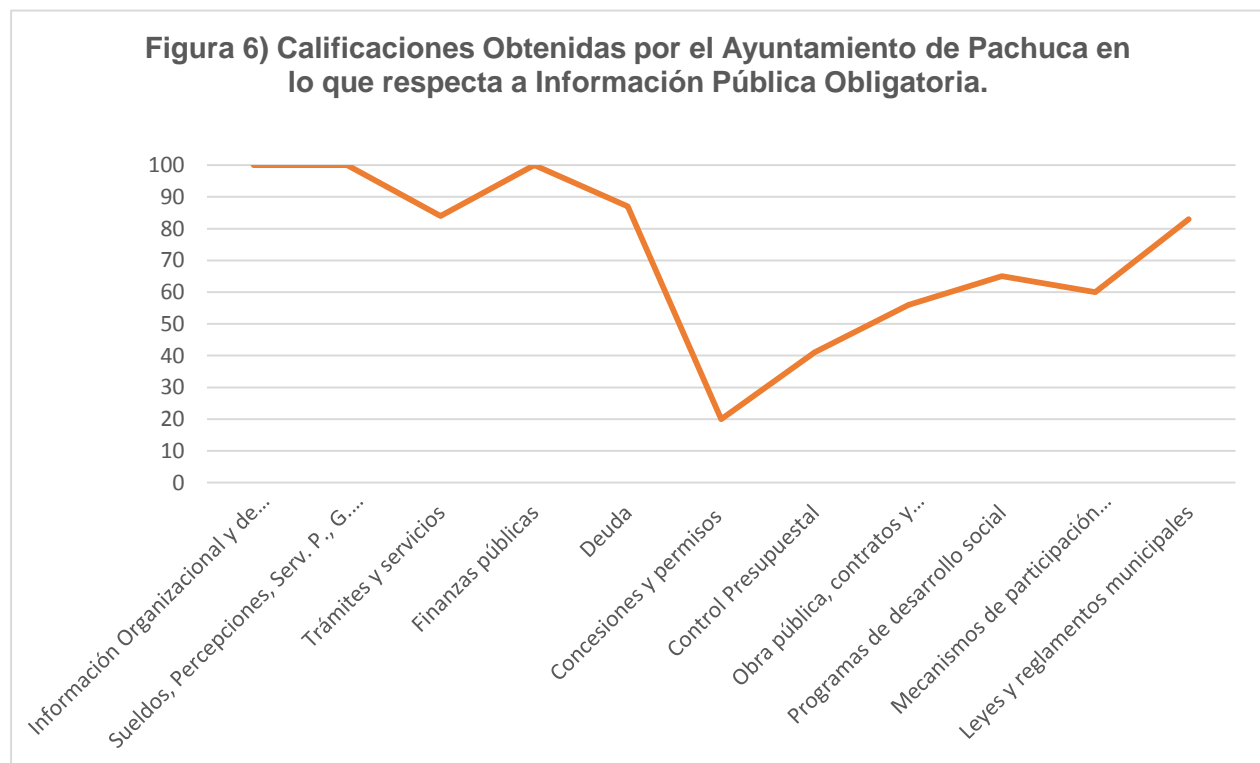
En el sub apartado contratos de servicios y adquisición de bienes, está compuesto por 14 indicadores cubriendo 10 con lo que se alcanza una evaluación de 71%. Se resalta en este sub apartado que, si bien, la información que se proporciona cumple con los criterios establecidos en la cédula, encontramos que los medios a través de los cuales se publicita la información no son claros; también no se cuenta con un padrón de los proveedores del Ayuntamiento, lo cual dificulta saber bajo que criterios se realiza la adquisición de bienes y/o servicios.

Dentro de lo concerniente a programas sociales la cédula evalúa un total de 22 indicadores cubriendo únicamente 13 lo que da como resultado un 69% de calificación. En este apartado se busca conocer de que manera se da difusión de programas que abonen al desarrollo social donde participen los 3 niveles de gobierno, se logró identificar que no existe información de los programas federales y estatales, además que los municipales carecen de información completa. No se tiene un padrón de beneficiarios de los programas sociales, tampoco se cuenta con los mecanismos de contraloría por parte de los beneficiarios lo cual en el proceso de rendición de cuentas dificulta llevar a cabo tareas de fiscalización por parte de la ciudadanía.

Un sub apartado que se localiza dentro de la evaluación a los programas sociales cuenta con 10 indicadores y refiere a como se difunde la información concerniente a los programas sociales aquí se da cumplimiento a 8 lo que da una evaluación de 80%. Las dos fallas principales que se encontraron tienen que ver con la inexistencia de manuales que permitan conocer de que forma funcionan los programas sociales y tampoco se cuenta con talleres dirigidos a la población y autoridades que mantengan un proceso de capacitación constante.

El apartado de participación ciudadana se mide a partir de 5 indicadores que plantea la cédula de evaluación, cumpliendo 3 se alcanza la calificación de 60%. Aquí se encontró dentro de la pagina web el reglamento para participar dentro de los consejos ciudadanos; si bien es cierto se cuenta con el marco legal no existe evidencia que avale de que forma los ciudadanos están inmersos en la toma de decisiones.

El último apartado dentro del cuarto cuadrante y la cédula de evaluación es el de leyes y reglamentos municipales, con 6 indicadores cubriendo solo 5 se alcanza la calificación de 83%. Aquí la fortaleza del municipio al publicitar de manera clara los reglamentos a través del Diario Oficial del Estado de Hidalgo ayuda a conocer el marco legal, se distribuyen de manera gratuita aquellos reglamentos y disposiciones de interés general para conocimiento de la población ya se impreso o digital.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación de la cédula de la SEPAT en el Ayuntamiento de Pachuca en el año de 2015.

Al concluir la revisión de dos de los cuatro cuadrantes que conforman la cédula de evaluación SEPAT, podemos establecer que los apartados que requieren mayor atención son aquel que refiere a la actualización constante de la página de internet, dentro de las observaciones más importantes que se realizan, se incluyen la inexistencia de un archivo histórico que permita realizar un comparativo con administraciones anteriores. De igual forma se puntualiza la utilización de formatos que ayuden al ciudadano a reproducir la información de manera mas sencilla.

También se pudo observar que los apartados que menor calificación alcanzan son aquellos que tiene que ver con obra pública, concesiones y permisos y control presupuestal; es importante que la publicidad de la información en estos rubros sea constante, además de establecer estrategias para que participe la ciudadanía en la toma de decisiones, así como hacerlos partícipes en los mecanismos de control.

Encontramos una constante en cuanto a calificaciones que tienen que ver con el marco legal en cuanto a transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas vigente durante la realización de la evaluación; es importante señalar que para 2016 se tenía pensado la homologación de las leyes estatales más atrasadas para establecer criterios iguales a lo que marca la legislación federal.

La cédula de evaluación no es vinculatoria con la ciudadanía, ni fomenta un proceso real de contrapesos en la toma de decisiones, sino que, simplemente se da a la tarea de cubrir una valoración externa realizada por una agencia federal, como lo es la Secretaría de la Función Pública, lo que únicamente determina una relación de control jerárquico de una agencia sobre otra y no modifica las prácticas de los Ayuntamientos como debería de hacerlo.

REFLEXIONES FINALES

Como parte de las reflexiones finales de este trabajo podemos establecer a partir de la revisión de las evaluaciones al estado de Hidalgo, así como, al Ayuntamiento de Pachuca la existencia de una relación de control desde una agencia gubernamental federal como es la Secretaría de la Función Pública a través del Programa Municipios por la Transparencia en las administraciones municipales.

Lo anterior parte de la información que refleja Fundar, a partir del IDAIM, ubicando al estado de Hidalgo en último lugar en su evaluación del 2014 a esta entidad; esto después de que se ha establecido que la reglamentación en Hidalgo en lo que refiere a Transparencia y Acceso a la Información presenta un severo retraso respecto a las otras entidades federativas. La deficiencia de contar con un marco legal homogéneo trae como consecuencia que las actividades de los servidores públicos mantengan una tendencia hacia la opacidad.

Aquí las deficiencias mas significativas son aquellas que implican a los 3 poderes estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; ya que no se establece un control respecto al ejercicio de gastos tanto financieros y económicos, aunque la evaluación concierne al estado de Hidalgo y no al Ayuntamiento de Pachuca que es la que atañe a este trabajo nos permite establecer una referencia del papel que juega la Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas a nivel estatal.

El IMCO, a través de su estudio realizado en 2015, nos acerca mas claramente a la evaluación realizada por el programa MxT, desde la configuración de la cédula de evaluación encontramos una semejanza en la estructura. Si bien es cierto que el programa MxT divide el análisis en 4 cuadrantes y 2 son los que atañen a este trabajo; encontramos puntos de similitud que permiten establecer un comparativo.

Como primer punto entre el comparativo que se busca establecer en la cedula de IMCO y de MxT parte de que el primero es realizado por un organismo autónomo y que por consecuencia no existe ninguna injerencia para que la calificación que se busque

mantenga una tendencia. La calificación para el Ayuntamiento de Pachuca arrojada por IMCO es de 44.37, apenas por encima de la media nacional, lo que nos indica una calificación reprobatoria y de los apartados que más resaltan son aquellos que refieren a la interacción que mantienen gobierno y ciudadanos a medida de establecer un vínculo entre ambos que permita llevar a cabo trabajo en conjunto y clarificar el ejercicio del poder.

En este punto observamos que los mecanismos de transparencia en el estado de Hidalgo no se han reforzado aún cuando se cuenta con una ley Federal que establece los principios de publicidad y establece herramientas que ayudan al ciudadano a constituir una base importante de vigilancia por parte de la sociedad hacia sus gobiernos.

Los Ayuntamientos al ser la unidad de organización del gobierno más cercana a la ciudadanía deberían buscar implementar acciones que fortalezcan el vínculo con los ciudadanos y es aquí donde la evaluación que realiza el IMCO al Ayuntamiento de Pachuca muestra las deficiencias más grandes, si bien es cierto, que el portal con el que cuenta el Ayuntamiento para dar a conocer sus acciones cumple con la información que le obliga la ley de Transparencia del estado, deja de lado aspectos que la misma evaluación contempla como una base importante para que el ciudadano pueda ejercer, siendo las calificaciones más bajas de la evaluación tópicos interacción, transacción y usabilidad, lo cual nos quiere decir que no se está contemplando que realmente el ciudadano pueda utilizar la información que se publicita y las herramientas alrededor de esta como mecanismo vinculatorios sino únicamente sirven de simulación de participación en la toma de decisiones y fiscalización por parte de la ciudadanía.

Cuando comparamos la cedula de la SEPAT, del programa Municipios por la Transparencia, encontramos que si bien como referíamos existe mucha similitud con la del IMCO, la primera busca únicamente dejar claro que se cumplan con la mayoría de los aspectos que la ley marca, dando seguimiento a lo establecido en el marco legal en cuanto a transparencia, derecho a la información y rendición de cuentas; no busca dotar

al ciudadano de elementos que le permitan hacer uso correcto de la información y que al buscar la publicidad del ejercicio del poder público, el papel del ciudadano sea mucho mas importante.

Así destacamos, que si bien la evaluación que realiza la Secretaría de la Función Pública a través de la cédula de la SEPAT establece 2 cuadrantes (tres y cuatro de la evaluación) para buscar el vínculo entre ciudadanía y gobierno, observamos que en si tiene un enfoque mas cercano a la rendición de cuentas horizontal, a partir de esta idea recordemos que solo se busca un nivel de subordinación de una instancia de gobierno sobre otra y es aquí donde observamos que el Ayuntamiento solo busca cumplir de manera superficial con las revisiones que realiza una agencia del orden de gobierno federal para que a través de esto pueda tener acceso a una mejor calificación y a su vez esto se vea reflejado en un mejor presupuesto asignado al Ayuntamiento a partir de las participaciones federales.

Como segundo punto a destacar, es resaltar el contexto político que imperaba en los tres órdenes de gobierno al momento de la evaluación, todos marcadamente priistas lo que le quitaba una rigurosidad y objetividad a la evaluación y refuerza la idea de O'Donnell respecto a que si no existe una verdadera autonomía dentro de las agencias estatales, estas siempre estarán supeditadas a obedecer a aquellas de mayor jerarquía y por consecuencia las relaciones que se establezcan entre estas, en el mejor de los casos tendrán una tendencia a obedecer a aquella que se encuentre dentro del nivel más alto de gobierno.

En el caso del Ayuntamiento de Pachuca otro aspecto que refuerza esta visión tiene que ver con la nula participación de la oposición dentro de la toma de decisiones, una cámara legislativa dominada por el Partido Revolucionario Institucional y dentro del cabildo una oposición mínima reforzaba la tendencia a seguir la indicación que se dictaba desde el gobierno federal. A esto sumamos una cerrazón a la participación ciudadana dentro de los comités ciudadanos municipales con lo que se refuerza los niveles de opacidad en las acciones del gobierno.

Como último punto después de la revisión de las distintas evaluaciones a través de los casos que abordaron tanto organizaciones de la sociedad civil, así como agencias de gobierno, podemos establecer que si bien en el caso mexicano se ha avanzado en la construcción de un marco legal bastante amplio que busca dotar de herramientas a los ciudadanos para hacer valer su derecho al acceso de toda la información que se genera en las distintas ordenes de gobierno, todavía no se han establecido elementos que realmente vinculen al ciudadano con el ejercicio del poder.

Otro elemento trascendental, para avanzar en la construcción de una cultura del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, tiene que ver con la voluntad política de los dirigentes, entre mayor sea el compromiso de este con la ciudadanía, podremos llegar a construir un mayor lazo entre la ciudadanía y gobernantes y que esto a su vez se refleje en la cotidianeidad del manejo de la información como pública y que nada sea reservado. También la autonomía con la que cuenten las distintas agencias estatales que evalúan a otros ordenes de gobierno será fundamental.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil será fundamental para continuar su trabajo de presión y rigurosidad en cuanto a la evaluación de los tres niveles de gobierno ya que siempre será el contrapeso con el que contará la ciudadanía para poder comparar lo que publicita el gobierno y lo que se evalúa.

Una tarea importante también será construir desde las aulas las bases para que la ciudadanía asuma el papel tan importante que juega en este ejercicio del derecho a la información, transparencia y rendición de cuentas, dotándolos de las herramientas suficientes de análisis para comprender todo lo que se plasma como información pública.

BIBLIOGRAFÍA

- COLMEX. (s.f.). *El Colegio de México*. Recuperado el 13 de Junio de 2017, de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/2-PIDCP_49.pdf?1493133879
- Crespo, J. A. (2002). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. D.F., México: Auditoría Superior de la Federación.
- López-Ayllón, S. (2002). El derecho de la Información. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 163.
- Ackerman, J., & Sandoval, I. (2005). *Leyes de acceso a la información en el Mundo*. México: IFAI.
- Abramovich, V., & Courtis, C. (2000). El acceso a la información como derecho. *Anuario de derecho a la comunicación*, 1(1), 3.
- Baudrillard, J. (2002). *Contraseñas*. Barcelona, España: Anagrama.
- Desantes, J. M. (1978). *La clausula de la conciencia desde la perspectiva profesional*. Pamplona, España: Eunsa.
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 4, 2, 67-90.
- Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En J. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 185-215). México, México: Siglo XXI.
- González, E. (2012). *La Revolución del derecho a la información ¿para qué sirve?* (Primera ed.). D.F., México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Han, B.-C. (2013). *La sociedad de la transparencia*. (R. Gabás, Trad.) Alemania: Herder.
- Helena, H., & Antonio, C. J. (2005). Transparencia y rendición de cuentas. En M. Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas*. (págs. 36-45). D.F., México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Neuman, L. (2002). Introducción. En L. Neuman, *Acceso a la información: la llave para la democracia*. (pág. 5). Atlanta, Georgia, EE.UU.: Fundación Carter.
- Nogueira, H. (1997). El derecho a la información en el ámbito del derecho consitucional comparado en beroamerica y Estados Unidos. En E. Villanueva, *Régimen constitucional de las libertades de expresión e información en los países del mundo*. España: Fragua.
- O'Donnell, G. (Septiembre-Diciembre de 1998). Accountability horizontal. *Estudios políticos*(19), 9-46.

- OAS. (s.f.). *www.oas.org*. Recuperado el 13 de Junio de 2017, de Organización de Estados Americanos:
https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- ONU. (s.f.). *Naciones Unidas*. Recuperado el 13 de Junio de 2017, de Declaración de Derechos Humanos:
<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- presupuestaria, T. f. (2016). *fundar.org*. Recuperado el 14 de Noviembre de 2017, de
<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparenciafiscalypresupuestaria.pdf>
- Rios Estavillo, J. (2000). Libertad informática y su relación con el derecho. En M. Carbonell, & C. Jorge, *Derecho a la información y derechos humanos* (Primera ed., págs. 183-228). D.F., D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rose-Ackerman, S. (2000). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*. México: Siglo XXI.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, México: IFAI.
- Saba, R. (Enero-Junio de 2004). El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno. *Dialnet(3)*, 145-185.
- Saba, R. (s.f.). *telesecundaria.gob.mx*. Recuperado el 10 de junio de 2016, de
http://telesecundaria.gob.mx/mesa_tecnica/files/El-derecho-de-la-persona-a-acceder-a-la-informacion-en-poder-del-gobierno.docx.
- Sandoval, I. E. (2008). *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*. México: INFODF.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos* (Segunda ed.). Madrid, España: Morata.
- Stake, R. (2013). Estudios de caso cualitativos. En D. Norman, & Y. Lincoln, *Estrategias de investigación cualitativa* (Vol. III, págs. 157-161). Barcelona, España: Gedisa.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. D.F., México: IFE.
- Vergara, R. (2008). *La Transparencia como problema*. IFAI.

FUENTES DE DATOS

- <http://idaim.org.mx/2014>
<http://imco.org.mx/indices/#>
<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/2184>