



**Instituto de Ciencias de Gobierno  
y Desarrollo Estratégico**

**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA  
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

Nombre de la tesis

La opinión pública y la transparencia del Ayuntamiento  
de Puebla (2011-2014).

Tesis presentada para obtener el título de grado:  
Maestría en Opinión Pública y Marketing Político

Presenta: Lic. Jorge Ricardo Montiel Hernández

Nombre del director de tesis  
Dr. José Cisneros Espinosa

*18 de febrero de 2015*

# INDICE

	<b>Página</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	1
<b>INTRODUCCIÓN</b>	2
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL</b>	
1. Democracia	6
1.1.1 Democracia representativa	8
1.1.2 Democracia participativa	9
1.1.3 Calidad de la Democracia	11
1.2 Opinión Pública	13
1.3 Participación ciudadana	15
1.4 Acceso a la información	17
1.5 Transparencia	19
1.6 Conclusiones teóricas	23
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>MARCO CONTEXTUAL</b>	
2.1 Municipio de Puebla	27
2.2 Contexto político	27
2.3 Marco legal	29
2.4 Institutos y organismos sobre la transparencia	30
2.5 Encuestas e indicios sobre la transparencia	35
2.6 Coordinación general de transparencia Puebla	40
2.7 Comité ciudadano por la transparencia	43
2.8 Conclusiones	44
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA EN EL MUNICIPIO PUEBLA</b>	
3.1 Análisis de las encuestas de transparencia 2010 y 2012 en el municipio de Puebla	48
3.2 Análisis comparativo	51
3.3 El Ayuntamiento de Puebla y la transparencia	60
3.4 Plan Municipal de Desarrollo	61
3.5 Entrevistas a profundidad María del Carmen Leyva Báthory, coordinadora de Transparencia en el municipio de Puebla	66
3.6 Entrevistas a profundidad a la Mtra. Lilia Vélez, presidenta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información-Puebla.	70
3.7 Sondeo de opinión sobre la transparencia del Ayuntamiento de Puebla	79
3.7.1 El panorama del Ayuntamiento de Puebla sobre la transparencia	88
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	91
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	99
<b>ANEXOS</b>	105

## AGRADECIMIENTOS

**“Cuanto mayor es la dificultad, mayor es la gloria”.**

**([Marco Tulio Cicerón](#))**

Hoy doy gracias a dios por terminar un gran reto que me dio dolores de cabeza, pero también muchas alegrías y el conocer muchas personas increíbles a lo largo de la maestría.

Gracias a mis Padres que siempre han sido mi ejemplo, mi motor y mi mayor inspiración para luchar día a día. Mi Padre ha sido mi mejor amigo y una guía para ser alguien de bien. Mi madre que con todo su amor y dedicación siempre ha sido luz que ha iluminando mi camino.

A mis tres hermanos, donde Rafa que desde un principio ha creído en mí y como bien decían es un tipazo. Abraham quien con su ejemplo de arduo trabajo y constancia me ha servido para llegar a donde estoy. A Clau quien con todos sus consejos y amor me ha ayudado siempre a seguir luchando. Y de pilón mis tres sobrinos que con sus ocurrencias y alegrías son mejores mis días.

A los Doctores José Antonio Meyer y José Cisneros quienes me ayudaron a encontrar tesis y recorrer un camino nada fácil, pero en el cual aprendí demasiado de ellos, no solo en lo académico sino también de la vida diaria.

A mis amigos que son la familia que yo escogí y me han conocido en mis peores y mejores momentos, pero siempre han estado ahí.

Y para finalizar gracias a la gente que ya no está conmigo, pero desde allá arriba se que estuvieron conmigo a toda hora cuidándome y ayudándome.

## INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se analizará como objeto de estudio la opinión pública de la ciudadanía acerca de la transparencia en tanto herramienta de la democracia en el municipio de Puebla. El estudio gira alrededor de dos preguntas de investigación:

I. ¿Cuál es la opinión pública de la ciudadanía en el municipio de Puebla con relación a la transparencia del Ayuntamiento?

II. ¿Cuál es la realidad de la transparencia y el acceso a la información en el municipio de Puebla en la administración del Ayuntamiento 2011-2014?

Esta investigación es necesaria debido a que la transparencia y la participación ciudadana son elementos fundamentales para la democracia participativa, ya que esta se basa en la capacidad de los ciudadanos de vigilar y disciplinar a los funcionarios públicos. En el municipio de Puebla en el trienio 2011-2014 se inició en el vigésimo quinto lugar, para llegar al primer lugar en la escala nacional de transparencia de gobiernos municipales. De este modo, para evitar un posible descenso, en el próximo ayuntamiento se debe desarrollar la transparencia y la participación ciudadana como elementos medulares, para que dichas herramientas de la democracia participativa se conviertan en un estilo de vida. Esta forma de gobierno toma a los ciudadanos como su eje, para lograr que sean generadores de las decisiones en gran parte del proceso.

Los alcances y limitaciones se encuentran en que el diseño de esta investigación estará enfocado al Gobierno municipal de Puebla 2011-2014. Se llevará a cabo el análisis comparativo, por un lado, de las encuestas realizadas en los años 2010 y 2012 por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) en colaboración con el Ayuntamiento de Puebla, denominadas “Encuesta ciudadana para conocer la efectividad de las acciones de transparencia de la administración municipal 2011-2014”, las cuales tuvieron como objetivo la medición del grado de

conocimiento y las expectativas de los habitantes del municipio de Puebla en materia de transparencia; y por otro de la Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental 2013. Así, se analizarán los reportes anuales de transparencia del Ayuntamiento de Puebla para conocer sus acciones a realizar, y evaluar su desempeño en el ámbito mencionado. Además, se entrevistará a expertos en transparencia para contrastar la teoría, la opinión pública reflejada en las encuestas, las tareas realizadas por el Ayuntamiento y el contexto del municipio de Puebla. Finalmente se elaborará un sondeo de opinión en el municipio de Puebla en cinco puntos de afluencia, para conocer un panorama de la realidad de la transparencia respecto a la opinión pública de sus ciudadanos.

De esta forma, el objetivo del proyecto es conocer la opinión pública de la ciudadanía en el municipio de Puebla en relación con la transparencia del Ayuntamiento; siendo un segundo propósito analizar la realidad de la transparencia y el acceso a la información en el municipio de Puebla en la administración del Ayuntamiento 2011-2014.

Las hipótesis de la presente investigación son dos. La primera es que la opinión pública de los ciudadanos de Puebla respecto a la transparencia es negativa, debido al bajo nivel tanto de conocimiento como de participación ciudadana promovida por el Gobierno municipal. La segunda hipótesis es que la opinión pública de los ciudadanos de Puebla respecto a la transparencia es negativa debido a la ausencia de sanciones a funcionarios públicos y a la opacidad del Ayuntamiento.

Se manejarán tres variables de investigación. La variable dependiente será denominada *opinión pública negativa de los ciudadanos*, la variable independiente será la *transparencia*, mientras que la tercera variable será la *participación ciudadana*.

En cuanto a su estructura, el presente trabajo abordará en su primer capítulo las definiciones elaboradas por los autores más representativos dentro del enfoque de

la teoría de la democracia participativa, relacionándose con los conceptos y herramientas de esta, para lo cual el punto central será la importancia de la transparencia en la vida democrática.

De esta manera, la transparencia se discutirá principalmente como un diálogo entre gobernantes y gobernados, por lo cual va más allá de una mera herramienta en el régimen de gobierno, debiéndose desarrollar como un estilo de vida practicado por los ciudadanos. Estos últimos juegan un papel central en esta herramienta, por lo cual deben concientizarse de la importancia de una opinión pública nutrida, para desarrollar una ciudadanía activa que no se limite al ejercicio del voto, sino que intervenga de manera permanente en la vida política que le afecta de modo tanto particular como grupal. De ahí la importancia de una opinión pública informada en la cual el ciudadano esté involucrado, a la vez que es necesaria la existencia de la voluntad de los políticos para generar un gobierno abierto, en el cual se incluya a todos los actores sociales, y se esté dispuesto a entrar en un ciclo de gobernanza para beneficio de la consolidación democrática del país, el estado y el municipio. Este capítulo finalizará con las conclusiones teóricas que parten de las definiciones y teorías abordadas.

En el segundo capítulo se describirá el marco contextual del municipio de Puebla, lugar donde se sitúa la presente investigación. Se revisarán los datos geográficos más sobresalientes del municipio, el contexto político en el que se ha desarrollado el Ayuntamiento de Puebla y el marco legal que existe en el municipio de Puebla. También se analizarán los centros de investigación de la transparencia más importantes a nivel nacional, estatal y municipal; además de los indicadores que miden la transparencia y califican al municipio de Puebla. Para finalizar se describirán las funciones y objetivos de la Coordinación General de Transparencia del Municipio de Puebla y del Comité Ciudadano para la Transparencia.

En el tercer capítulo se realizará un análisis de las encuestas realizadas por la UPAEP y el Ayuntamiento de Puebla en los años 2010 y 2012, las cuales se llevaron a cabo para revelar el nivel de conocimiento sobre la transparencia y los

órganos que la evalúan, entre otros aspectos, que ayudaron a la mejora del funcionamiento de la Coordinación General de Transparencia. Asimismo se hará una comparación con la Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental 2013. También se ejecutará un análisis de los reportes anuales del Ayuntamiento en materia de transparencia para conocer sus acciones a este respecto. Para complementar el análisis, se aplicarán entrevistas a profundidad a expertos sobre el tema, tales como la Coordinadora General de Transparencia del Ayuntamiento de Puebla la Arq. María del Carmen Leyva Báthory; y la estudiosa del tema y presidenta de Asociación Mexicana de Derecho a la Información Puebla la Mtra. Lilia Vélez Iglesias. Por último, se presentará el análisis de resultados que arrojó el sondeo de opinión en el municipio de Puebla sobre la transparencia del Ayuntamiento.

Para finalizar el presente documento se elaborarán las conclusiones finales, exponiéndose los resultados arrojados tanto por la investigación teórica como por los análisis desarrollados. También contendrá las investigaciones a futuro que tomarán como base el estudio aquí elaborado.

# CAPÍTULO 1

## MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

### 1. Democracia

Democracia es un término compuesto por dos palabras griegas: *demos*, “pueblo” y *kratos*, “poder”, siendo la traducción literal “poder del pueblo”. La conocemos en su forma antigua en la República romana y el ideal democrático de Atenas, trayendo la ideología, a través de una historia accidentada, a la época contemporánea.

De manera común, la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo; aunque su veracidad es decreciente. Siempre se gobierna al pueblo, en ocasiones para el pueblo y contadas veces el pueblo toma o ejerce el gobierno en sentido literal (Sampedro, 2000). Se encuentra entonces que la democracia se desdibuja del deber ser hacia lo que es en los gobiernos contemporáneos.

Así, existen dos tipos en esta clasificación de la democracia: “Una es basada en el ejercicio directo del poder político y otra como contrapeso, y la limitación del poder, no hablamos de sistemas totalmente distintos sino la solución moderna a gran escala de un problema que los antiguos no resolvieron” (Sartori, 2000: 351). De este modo no se habla de dos extremos diferentes en esta clasificación, la democracia directa e indirecta, sino de una mejora que se ha buscado, a través de los años, en su implementación dentro del contexto en el que se desenvuelve.

Podemos encontrar varias formas de clasificar a la democracia, pero la más común es aquella donde “la democracia de los antiguos (...) equivale a decir que era una democracia directa (...). Todas nuestras democracias son indirectas, es decir, son democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos” (Sartori, 2000: 347).

La democracia es entonces el sistema en el cual los gobernantes son elegidos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios

órganos que cuentan competencias propias, con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades selladas en la constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales (Carpizo, 2007: 357), esto es en lo formal, pero no necesariamente real.

“La democracia se puede definir de muchas maneras, pero no hay definición que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder” (Bobbio, 2000: 23). En México se debe entender que para incursionar realmente en la vida democrática, se deben dejar a un lado las prácticas que van en contra de esta forma de gobierno, para dar paso a un camino con un horizonte prometedor para los ciudadanos.

Para hablar de democracia en México, deben existir factores mínimos para llevarla a cabo en la forma como se señala (Dahl, 1993): 1.- Oportunidades iguales y adecuadas para que los ciudadanos expresen sus preferencias e ideas. 2.- Que todas las preferencias tengan igual relevancia a la hora de tomar decisiones. 3.- Oportunidades iguales y adecuadas para rectificar las decisiones. 4.- Capacidad ciudadana para decidir sobre los temas incluidos en la agenda. 5.- Inclusión de todos los miembros en el proceso de la toma de decisiones.

En México tales condiciones no han sido completamente desarrolladas, ya que sólo en algunos casos se participa en la ejecución del voto, mientras que en la toma de decisiones o en otras fases, no se toma en cuenta al ciudadano, delegándose completamente las facultades en los representantes.

Por otra parte, cabe mencionar que el desarrollo de la democracia no sólo depende del Gobierno nacional. La regulación de la democracia, no puede estar a cargo exclusivamente de los Estados nacionales, sino que requiere el desarrollo de mecanismos de integración regional y transnacional, que desemboque en lo que se denomina una democracia cosmopolita, que amplíe los alcances de las instancias ya existentes, para encaminar hacia la democratización (Giddens, 2002). De esta forma es posible encontrar un concepto innovador de “Democracia

dialogante”, del que habla un mecanismo que propone para estimular la “democratización de la democracia” (Giddens, 1996: 19).

Por tanto “una teoría de la democracia es verdadera empíricamente cuando (...) tiene éxito en su aplicación, es decir, cuando su funcionamiento en la práctica corresponde a las expectativas o predicamentos de la teoría” (Sartori, 2000: 333). Este es el objetivo que se debe buscar para que la teoría y la realidad sean complementarias.

Se pueden encontrar otras clasificaciones de la democracia, como aquella que la divide en democracia representativa, democracia participativa y democracia deliberativa, conceptos que se desarrollarán a continuación. Estos tipos de democracia no se contraponen, sino que conforman una clasificación que engloba ciertas características, y se han implementado en contextos que exigen tales formas para mejorar el funcionamiento de la vida democrática.

### **1.1.1 Democracia representativa**

La llamada democracia representativa, que según algunos autores como Schumpeter (1976: 250), se entiende como un “arreglo institucional para arribar a decisiones políticas”, en el que los ciudadanos participan “por medio de una contienda competitiva por el voto de la gente”. Este tipo de democracia también puede ser expresada “a través de la elección de los gobernantes por los gobernados para el ejercicio de la función pública principalmente, contando con instituciones como la libre expresión y la formación de opinión pública, la toma de decisiones establecida por medio del debate y la deliberación pública” (Manin, 1996: 238).

Esta democracia se consolida con la participación de varios actores sociales con respecto a la formulación, implementación y evaluación de políticas nutridas y activas (Linz y J, 1996). Donde la sociedad civil toma un papel protagónico en las

etapas del desarrollo de la vida política, para que la voluntad de aquella sea verdaderamente escuchada, tomándose en cuenta sus necesidades para que sean solucionadas a través de la toma de decisiones de los gobernantes.

Esta práctica de la democracia ha encontrado ciertas limitantes. Para algunos politólogos contemporáneos, uno de los problemas principales de la democracia representativa es que conlleva “una autonomía relativa del elegido frente a sus electores” (Nohlen, 1998: 29).

Asimismo, “la práctica de ir a votar ha cambiado, ha pasado de ser una acción activa a un ejercicio de ciudadanía pasiva que frena las diversas dimensiones de la democracia participativa” (Oliva, 2010: 59); de manera que ya no sólo se necesita un elector que acuda a efectuar su derecho en cada proceso electoral, sino que se requiere de un ciudadano informado que participe, como lo retoma en sus líneas la siguiente democracia que se analizará.

De esta forma, como apunta Vaquero (2010, p. 168), la teoría política ha dado cuenta de la evolución del concepto de la democracia, y la trascendencia de esta en la vida y el desarrollo de los Estados. Esta expansión y reconstrucción de la democracia contemporánea, es concebida como el tránsito de la democracia representativa (delegativa) a la democracia participativa.

### **1.1.2 Democracia participativa**

Con las limitaciones de la democracia representativa, se pasa a la democracia participativa al constituirse en la visión moderna de la organización política. “La democracia participativa surge como una vertiente novedosa que se vislumbra luego de varios siglos de conceptualizar y vivir la democracia. Una vertiente que ocurre en las sociedades contemporáneas y bajo las condiciones del Estado moderno” (Vaquero, 2010: 165).

En la época contemporánea la democracia representativa y la democracia participativa no se excluyen ni son polos opuestos, sino que se complementan y mejoran, aunque se rigen por principios diferentes. Así, en la democracia participativa se pueden analizar diferentes puntos, desde el referéndum y el plebiscito constitucional hasta el trabajo no remunerado de los miembros de la comunidad en diversas tareas como en las ONG (Guillén, 2009).

Este tipo de democracia “permite al pueblo tener una participación activa en la toma de decisiones al incrementar su participación y la sensibilización del legislador en la opinión de los ciudadanos, bien sea a través del referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular” (Torres, 2010: 139).

Pero también en dicha democracia se busca ir más allá de estos mecanismos, se trata de involucrar a la sociedad, constituyéndose la posibilidad de que la ciudadanía se involucre activamente en la toma de decisiones, e incluso en el gobierno de la vida colectiva (Aguirre, 2010).

Uno de los retos es que “la democracia participativa debe ser el instrumento que dote a la ciudadanía de medios que le permitan una participación activa e informada en la toma de decisiones de interés público y que coadyuve al fortalecimiento del sistema representativo” (Torres, 2010), dando al ciudadano activo un papel como centro de la política y no solo como una forma de legitimar las acciones del Gobierno.

La democracia participativa “tiene entre sus mayores desafíos pasar de la sola previsión legislativa a la aplicación práctica que le permita al ciudadano común, realmente ser partícipe de las decisiones” (Torres, 2010: 159), buscando que “el discurso político de la democracia participativa (...) intenta ir un poco más allá y consideran figuras de presupuestos participativos, contralorías sociales y consejos ciudadanos” (Vaquero, 2010: 164).

Un sistema de este tipo, cuyas características son buscar la activación de la ciudadanía, “se sustenta en el principio de la soberanía popular en la que los

ciudadanos tienen el derecho para participar en las decisiones públicas que son materia legislativa, pero que son producto de la voluntad popular en el ejercicio directo de sus derechos” (Olivos, 2010: 198).

Una de las principales aportaciones de este tipo de gobierno es que se trata de “una forma de intervención que complementa las instituciones de la democracia representativa, con lo que se produce un continuo de procedimientos democráticos, fundados y establecidos con la participación ciudadana” (Olivos, 2010, p. 201), donde no se delega la obligación a los gobernantes como en la democracia representativa, sino que se comparte para lograr la participación de los actores de la sociedad. De esta forma, “se perfila como una alternativa que promueve la ampliación de los derechos ciudadanos, a través de la participación proactiva en el proceso de consolidación democrática para reducir la crisis de confianza institucional” (Agripino, 2010: 246).

La democracia participativa y su futuro desarrollo apuntan hacia una reconsideración de la democracia constitucional, en la que el electorado no sólo adquiera la categoría de detentador supremo del poder, sino ejerciendo un control final sobre el Gobierno y el Parlamento (González, 1998). Pero “las deficiencias de la democracia representativa derivan de que el puro enfrentamiento de intereses privados no asegura sino que limita la representación de los desfavorecidos” (Sampedro, 2000).

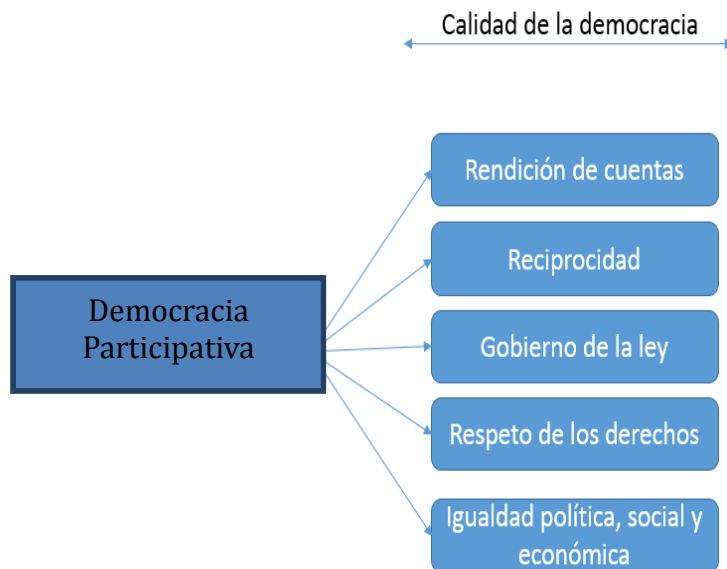
A diferencia de otras formas democráticas, el gobierno participativo combina un marco institucional de autorización del poder, con uno orientado a asegurar la responsabilidad ante la sociedad, y el debido proceso a través del cual las decisiones reflejen las demandas ciudadanas (Peruzzotti, 2010).

### **1.1.3 Calidad de la democracia**

Con las características descritas anteriormente, se busca ir más allá de las clasificaciones y diferenciaciones de la democracia, llegando a “un análisis de

calidad de una democracia. Un escrutinio empírico sobre qué tan buena es una democracia requiere, no sólo que asumamos algunas definiciones de democracia, sino también que establezcamos una noción clara de calidad” (Morlino, 2007 39).

Dentro de este índice se pueden encontrar cinco rubros en los cuales es posible medir la calidad de la democracia participativa. Como se muestra en el Cuadro 1, ciertos indicadores realizan una aproximación cuantificada de dicho sistema de gobierno. De este modo, países como E.U.A. son las democracias ejemplares a las cuales se trata de imitar en países en proceso de democratización o en vías de la consolidación de esta.



**Cuadro 1. Elaboración con información de (Morlino, 2007).**

En la Carta Democrática Interamericana (2011) se establecen algunos requisitos que se señalan en el artículo 4: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”.

Dentro estos elementos de la calidad de la democracia también aparece la transparencia, concepto que se abordará más adelante, la cual es una importante precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas (Peruzzotti, 2010).

Otros autores como Nohlen (2007) agregan más elementos, como por ejemplo la cultura política, que alcanza un valor incluso categorial para diferenciar entre diversos tipos de democracia. Con esto se diseña la verdadera democracia, y no a la manera de clasificaciones como las que se realizan en (Morlino, 2007), cuyos criterios mínimos limitan a la estructura estatal, sino como un orden democrático basado en una sociedad de una cultura ciudadana que participe y vigile al Gobierno.

## **1.2 Opinión pública**

El concepto de opinión pública, como algunos estudiados en las ciencias sociales, tiene la característica de ser dinámico, debido a su desarrollo a lo largo de la historia de acuerdo al contexto y época, habiéndose tratado de definir de manera unificada, sin éxito hasta ahora, ya que los estudiosos no han llegado al consenso de una definición universalmente aceptada, hecho que ha provocado la existencia de diversas posturas y conceptos.

Existe una duplicidad en el concepto de opinión pública como expresión de la modernidad, por una parte como una perspectiva emancipadora la cual hace referencia a la revolución ilustrada, la participación democrática y la transparencia de la acción del Gobierno; y por otra parte una lógica de constricción, tanto en el sentido más involutivo de control, como en el más positivo de consenso [Gio07]. En tal sentido, el concepto de opinión pública se abordará en el presente trabajo desde la ciudadanía donde aquella se construye, desde abajo, pudiendo observarse como una mediación entre Estado y ciudadanía.

De esta forma, como se apunta, la opinión pública pasa de ser una variable independiente del proceso democrático, a convertirse, desde el enfoque funcionalista, en una variable dependiente de los procesos de comunicación política, concibiéndose ya como un instrumento o un procedimiento para la reducción de la complejidad social que representa dentro de la democracia (Luhmann, 1978).

De esta manera, como variable, se puede medir de distintas formas, siendo posible su tratamiento desde un enfoque interpretativo y de verificaciones, mediante encuestas y sondeos de opinión<sup>1</sup>, ya que aportan elementos de análisis y reflexión indiscutiblemente importantes para una mejor comprensión de las dinámicas de opinión en la sociedad, haciendo factible la realización de inferencias o proyecciones gracias a sus resultados (Neumann, 2002).

Lo anterior otorga a la opinión un rol y una importancia de legitimación, los cuales se manifiestan frente a las decisiones tomadas por los gobernantes, por lo que se da también la identificación de las reglas de legitimación que podrían hacer posible la formación interactiva de las opiniones individuales, colectivas y, en conjunto, para dar un premio o castigo a los regímenes[Gio07].

Puede encontrarse el antecedente del nacimiento del concepto en la crítica misma en contra del Gobierno que se expone en forma de opinión pública, noción acuñada en la segunda mitad del siglo XVIII a partir de la francesa *opinion publique*, apareciendo aproximadamente en el mismo periodo la *public opinion* en Inglaterra, a la vez que existía ya la *general opinion* (Habermas, 1981).

Por su parte un precursor de este concepto, Lippman, define a la opinión pública como la forma en que las imágenes mentales de propios y extraños sobre los asuntos públicos, sobre ellos mismos y los demás, sobre sus necesidades, intenciones y relaciones, constituyen sus opiniones públicas (Lippman, 196: 78). La naturaleza de este concepto es por tanto peculiar, ya que se afirma que la

---

<sup>1</sup>El sondeo permite conocer de manera fotográfica la opinión de los individuos sobre un tema determinado en un momento preciso.

opinión pública “es ante todo y sobre todo un concepto político, un público o multiplicidad de públicos cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de *la res pública*” (Sartori, 2000: 55).

Se conceptualiza también como una “discusión y expresión de los puntos de vista del público (o de los públicos) sobre los asuntos de interés general dirigidos al resto de la sociedad, y sobre todo al poder (Monzón, 1990: 136); o como opiniones sobre temas controvertidos que pueden expresarse en público sin aislarse (Neumann, 1995).

Con las definiciones anteriores, se obtiene la importancia del concepto de opinión pública en la vida democrática, ya que, al igual que la ciudadanía, carece de rostro o voz. No obstante, está revestida de especial relevancia para aquel que ejerce el poder, debido a que solo su apoyo o consentimiento le permitirán conservar sus facultades (Sampedro, 2000). Es así que el concepto y el rol de la opinión pública, como se entiende hoy en día, nacen simbióticamente junto a la idea de democracia[Gio07].

Dicho lo anterior, este es un espacio para la ciudadanía, donde se puede observar que “los gobiernos se fundan en la opinión. Por lo tanto el fundamento de los sistemas democráticos son los ciudadanos y sus opiniones, la legitimidad de la democracia se alcanza mediante las elecciones y el voto universal y secreto, donde el consenso sólo se adquiere mediante la confrontación de las ideas y de las opiniones” (Ramos, 2001: 48). Con esto se tiene que “una opinión se denomina pública no sólo porque es del público, sino también porque afecta a objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común, y en esencia, *la res pública*” (Sartori, 1992: 134).

Así, es posible ver a la opinión pública desde un enfoque liberal funcionalista, donde se tiene una visión optimista del papel que desempeña en las sociedades democráticas, que permite al público participar activamente en la vida política e influir en el gobierno, por lo cual los ciudadanos deben disponer de un mayor

número de instrumentos para informarse y acceder a más espacios para expresarse, y para generar un régimen democrático pluralista con una dinámica de la opinión pública interrelacionada entre sus actores sociales [Gio07].

### **1.3 Participación ciudadana**

Algunos autores señalan que más allá del reto en el funcionamiento de las instituciones que dé forma a un sistema democrático, este no puede funcionar de manera exitosa si no cuenta con una ciudadanía activa, participativa y que pueda ejercer de manera real sus derechos pero también sus obligaciones (Lagos, 2003). De esta forma, el tema de la ciudadanía se vuelve medular en el debate sobre la construcción y consolidación en las democracias jóvenes.

Un elemento fundamental para esta última clasificación de democracia es la participación ciudadana, que puede definirse como la actuación organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos que les afectan en su vida diaria (Olvera, 2006). En esta actuación se trata de convertir al ciudadano pasivo en un ciudadano activo para ser un ente vigilante y participante en la vida política.

La participación ciudadana juega un papel importante, ya que “es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. (...) Se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)” (Ziccardi, 2000: 75), siendo estos los que afectan a la comunidad entera y los cuales se comparten con los demás ciudadanos.

Pero para ejercer la participación ciudadana de manera factible, se necesita que las instancias de participación ciudadana funcionen de manera transparente y

sean públicas, pues de otra manera la ciudadanía no tendría manera de saber qué están haciendo quienes supuestamente la representan (Olvera, 2009).

Por lo tanto, la ciudadanía tiene que ser caracterizada por ser responsable al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan las formas democráticas en la sociedad en las que se viven.

De esta forma y como establecen los argumentos normativos en una democracia verdadera, “la participación de la ciudadanía es la mejor señal de su buen funcionamiento y la no participación es un claro signo de su fracaso. Otros argumentos sobre la relación de la participación política, particularmente la electoral, y la democracia tienen que ver con el concepto de legitimidad. Estos establecen que la participación es un acto que de alguna manera legitima el sistema político” (Salisbury, 1975: 326).

#### **1.4 Acceso a la información**

Con el análisis anterior se puntualiza que la democracia, en cualquiera de sus clasificaciones pero en especial en la participativa, en buena parte depende de una ciudadanía informada cuyo acceso a una amplia gama de información le permita participar de forma plena en la vida pública (...),y exigir responsabilidad de los oficiales públicos ante los ciudadanos (Neuman, 2002).

El universo del derecho a ser informado es muy vasto y comprende, entre otros aspectos, aquellos relacionados con los medios de comunicación y la obligación de informar del Estado. Este en su conjunto debe garantizar el acceso a la información producida por la gestión pública y permitir que sea evaluado en sus acciones, políticas y programas. Esto favorece un adecuado sistema de contrapesos basado en la rendición de cuentas y corresponsabilidad de los agentes sociales, públicos y privados, en la conducción de la vida pública (López,

2005). La información es entonces un pilar necesario para la democracia, que la consolida y es el puente que conecta a los ciudadanos con los gobernantes.

La información es una herramienta que fortalece a los gobiernos democráticos a través del derecho a la información, que puede encontrarse en México a partir de la reforma política de 1977, particularmente con la adición al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 30 de diciembre de 1977, en cuyo último párrafo se introdujo la expresión: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Dentro de la apertura en la democracia mexicana “la información es vital, tanto para el ciudadano como individuo, como para las organizaciones ciudadanas y las comunidades que quieran participar a plenitud en el proceso democrático” (Calland, 2002: 17). Aquí los actores políticos deben cumplir el papel que les corresponde para la consolidación de esta forma de gobierno. De este modo se busca que los gobiernos muestren sus decisiones en acciones económicas y políticas en la sociedad para evitar la corrupción.

De esta forma, tanto en el mundo como en nuestro país “cada vez más, los gobiernos y la sociedad civil ven en el acceso a la información la clave para luchar contra la corrupción y para acrecentar en el público la capacidad de ejercer sus derechos” (Neuman, 2002: 7). Así podemos encontrar en ella una forma de vigilar a los gobernantes y de que la ciudadanía participe, porque la finalidad de “el derecho a acceder a la información que guardan las instituciones gubernamentales es usualmente percibido como un instrumento para promover la participación política” (Roberts, 2002: 9), para buscar una retroalimentación que mejore la forma de gobierno desde el municipal y el estatal, hasta el federal, logrando un gobierno sin discrecionalidades.

Es así como la doctrina moderna considera que tanto la transparencia como el derecho a la información, son elementos esenciales del nuevo paradigma de las democracias en la era contemporánea. Son rasgos fundamentales y necesarios de toda democracia consolidada, y por lo tanto, cualquier modelo democrático que

pretenda desarrollarse en la actualidad debe contar con una serie de políticas públicas y mecanismos jurídicos que garanticen su efectividad (López, 2005). En la democracia participativa se debe acabar con las opacidades mediante las herramientas disponibles, para incorporar a los ciudadanos y generar un gobierno abierto.

Podemos encontrar que el acceso a la información constituye una “herramienta esencial para combatir la corrupción, hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de nuestras democracias, signadas por una cultura de secretismo y por organismos públicos cuyas políticas y prácticas de manejo físico de la información no están orientadas a facilitar el acceso de las personas a la misma” (Americanos, 2007: 78).

Con lo anterior se podría definir el acceso a la información, como la base de la *accountability*, o en castellano, rendición de cuentas. Pero con la traducción se pierden ciertos elementos de este como la posibilidad de caracterizar un gobierno como *accountable* o *no accountable*, siendo, sin embargo, la manera menos accidentada de utilizar este concepto anglosajón (Schedler, 2008). Con la rendición de cuentas se comienza el proceso de un gobierno abierto para que la ciudadanía conozca la toma de decisiones y las finanzas de los gobernantes, lo cual sirve como contrapeso a los problemas ocasionados en las democracias por la corrupción.

Se debe puntualizar que los conceptos de acceso a la información y la rendición de cuentas no son sinónimos, ya que el segundo se refiere al deber de los mandatarios o gobernantes de sustentar sus actuaciones y decisiones de manera pública, como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas. Si se atiende a la regulación jurídica de la transparencia, se puede colegir que el principio de transparencia es una parte del derecho de acceso a la información pública y no al contrario (Villanueva, 2006).

El derecho a la información está sólidamente fundado en los principios básicos de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana. “La participación

ciudadana para el control gubernamental no es sólo una posibilidad productiva sino un deber y una responsabilidad. Las leyes de acceso a la información son una parte fundamental de un proyecto más grande: la creación de una sociedad plenamente transparente en todos los aspectos” (Merino, 2010: 7).

## 1.5 Transparencia

Con el antecedente del acceso a la información y con la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones de la vida política, surge el concepto de *accountability* en los años 60 en Estados Unidos, y en los 70 llegó a Europa, pero ha sido más desarrollado por la cultura inglesa durante las últimas décadas (Tercer sector, 2007).

La rendición de cuentas se sostiene con dos principios o características centrales, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre las decisiones tomadas y su justificación en público, lo que se conoce como *answerability*; y la segunda el *enforcement*, que puede entenderse como la capacidad de sancionar y castigar a los actores en caso de que hayan incumplido sus deberes y obligaciones (Shedler, 2008).

La primera característica tiene dos aspectos primordiales, aludiendo uno de ellos a la cuestión de la transparencia en la gestión de gobierno y del derecho ciudadano al acceso a la información pública (Peruzzotti, 2010).

El concepto de transparencia encuentra sus orígenes en la Ilustración. A partir de esta corriente de pensamiento, y hasta la actualidad, ha permanecido vigente reconfigurándose a sí misma hasta llegar al concepto ahora utilizado. No obstante, en esencia, se ha identificado con los mismos presupuestos que le dieron origen y que la han mantenido vigente. Estos presupuestos pueden así identificarse en dos dimensiones: por un lado, la obligación incuestionable por parte de cualquier Estado democrático de conducir su actividad bajo este criterio de transparencia; y

por otro lado, la existencia de una efectividad plena en el conocimiento de la actividad estatal por parte del ciudadano y, desde luego, que la transparencia se encuentre garantizada (Ackerman, 2005).

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos disponen de algún poder político, saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios (Crespo, 2001).

A través de la utilización de los elementos con los cuales se mide la calidad de la democracia, se llega a la transparencia y rendición de cuentas que “forman parte de lo que se ha venido denominando en la literatura internacional como *accountability*. Así, el término de “rendición de cuentas” se asocia, generalmente, con la obligación legal y fiscal de dar información al Gobierno, pero esta información que mayoritariamente es económica, solo es una parte del concepto global de la “responsabilidad” de la organización de rendir cuentas” (Codorniu, 2008: 16).

La rendición de cuentas también se puede clasificar de forma horizontal y vertical, refiriéndose esta última a las relaciones de control que puede tener la sociedad hacia los gobernantes y los gobiernos (O’Donnell, 2001). La rendición de cuentas actúa como el intermediario entre los ciudadanos y los gobernantes, lo cual sirve para crear una interacción entre estos para consolidar a la democracia.

Una política de transparencia orientada hacia la rendición de cuentas debe asegurar que tanto la sociedad como el resto de los agentes estatales, reciban información adecuada sobre los distintos aspectos del quehacer de una agencia

estatal a fin de permitirles a estos últimos hacer una evaluación de los aspectos más relevantes de la gestión (Peruzzotti, 2010).

De esta forma es posible definir a la transparencia como el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno que tienen por objeto dotar a quien lo solicite (ciudadanos o funcionarios) de información clara, precisa, accesible y abundante sobre dimensiones diversas del desempeño gubernamental (Carbonell, 2007). Así la transparencia en tanto política pública, puede entenderse como compuesta de dos elementos, oferta y demanda. De esta manera, la demanda surge como el ejercicio del derecho a la información en el que la autoridad se limita a dar acceso a la información pública a petición de una persona; mientras la oferta está constituida por la información pública de oficio (López, 2010). La transparencia es pues “concebida como una condición necesaria, mas no suficiente, para que los gobiernos sean imputados por sus acciones, es decir, que la responsabilidad pública les pueda ser atribuida” (Merino, 2005: 36).

De esta forma en el ejercicio del gobierno es un deber ser ético, ya que se trata de un principio normativo establecido en cada Estado de derecho, es una exigencia que se presenta en casi todos los momentos de la gestión municipal. También es un deber útil porque su instrumentación hace que la ciudadanía conozca la operación del Gobierno local, es decir, por qué toma las decisiones y con base en qué. Asimismo es el medio que enlaza ciudadanía y gobierno. Instrumentar la transparencia hace que esta sea factible. De no instrumentarse, se queda en mero principio normativo (Paganini, 2011). La transparencia para que sea útil como herramienta de la democracia, debe practicarse día a día para llegar a ser un estilo de vida en las sociedades democráticas.

“La transparencia es propia de las sociedades abiertas y liberales que reclaman ante el poder el derecho que tienen para conocerlo, monitorearlo y evaluarlo; a fin de que no se convierta en un mal necesario” (Ackerman, 2005: 16). De esta forma se puede llegar a la definición de transparencia como un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos, un instrumento cuyo

explícito propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego (Merino, 2005).

Estos son elementos indispensables en las democracias contemporáneas. Si se llegase a presentar la ausencia de estos, el ejercicio del poder público sería imposible calificarlo como una democracia.

Existen diferencias entre el derecho de acceso a la información y la transparencia. El primero se desprende del largo recorrido por el que transitó la interpretación de las reformas al artículo 6o. constitucional, y el avance en el diseño de las nuevas leyes que se han promulgado hasta ahora. La transparencia son las decisiones y los procesos asumidos por el Estado, para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental (Merino, 2009).

De esta forma mientras que el derecho de acceso a la información pública es universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos. De esta forma se observa que el derecho de acceso a la información pública puede considerarse como una vertiente del derecho a la información; y la transparencia es una de las garantías legales para imprimir de eficacia al derecho de acceso a la información pública en un Estado democrático de derecho (Villanueva, 2005).

También es importante diferenciar la transparencia de la rendición de cuentas ya que entre ellas existe similitud y a veces son utilizadas como sinónimos, confundiéndose ambos términos. La rendición de cuentas implica que los servidores públicos con obligaciones en esta materia se responsabilicen de sus acciones, las informen, expliquen y justifiquen tanto a sus superiores, como a la ciudadanía.

La transparencia y el acceso a la información pública van entrelazados con una serie de reformas realizadas en 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente con la reforma en materia de justicia penal, ya

que para esta, resulta indispensable que se refuercen los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, debido a que el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 6º del texto constitucional, es también, uno de los principios rectores del sistema penal acusatorio (Carbonell, 200).

Con lo anterior se establece que tanto el acceso a la información como la transparencia, son herramientas de la democracia que la impulsan tratando de reducir las opacidades del gobierno y promoviendo la participación ciudadana, con lo cual se fortalecen los gobiernos abiertos en conjunto con la voluntad política y la profesionalización de los políticos.

## **1.6 Conclusiones teóricas**

La primera reflexión con respecto a las dimensiones teóricas abordadas hasta el momento, destaca la responsabilidad que tiene la sociedad civil y democrática para alcanzarlas, asumiendo que esta es beneficiaria de formas culturales y económicas (Morlino, 2007). Un elemento esencial para que exista una opinión pública nutrida en una democracia funcional, es una sociedad civil concientizada que se informe para que conozca la importancia de su participación en la vida democrática.

Dentro de un gobierno abierto y democrático, la opinión pública es un pilar legitimado. Por lo cual es de suma importancia conocerla y analizarla para saber lo que la ciudadanía piensa respecto a la toma de decisiones por parte del Gobierno y sus razones, determinando si cubre o no las necesidades del ciudadano.

La ciudadanía debe jugar un papel central para informarse de lo que sucede en las decisiones tomadas dentro de los gobiernos, constituyendo un ente que vigila para

premiar y castigar a los gobernantes. También debe formarse una cultura política para lograr un mayor involucramiento en la vida democrática, siendo ciudadanos activos y participativos que sirvan como contrapeso para los actos de corrupción y discrecionalidad. Un elemento importante para un gobierno abierto es la voluntad política, es decir, que los gobernantes otorguen espacios para la participación activa de la ciudadanía dentro de la política.

También puede encontrarse que la democracia se ha transformado a lo largo de los años, tanto en sus definiciones como en sus elementos y aplicaciones. La democracia surgida en la Antigüedad, en lugares como Grecia, también conocida como directa, evolucionó hasta llegar a la democracia indirecta contemporánea. Ambas nociones han tratado de complementarse y mejorarse a través del tiempo.

Dentro de las concepciones contemporáneas de la democracia se percibe que la representativa está limitada a la participación ciudadana en el voto y en otros mecanismos como el referéndum y el plebiscito, explicándose con el sistema político considerado como una “caja negra” (Easton, 1999); sin embargo esta se ha visto rebasada por el contexto derivando así en la democracia participativa, con la cual se ilumina la caja negra, con lo cual se reducen sus opacidades (Shedler, 2008).

La democracia indirecta o participativa, contiene elementos que la impulsan y miden su calidad, como por ejemplo la rendición de cuentas, la transparencia, la participación ciudadana y la opinión pública.

Se debe establecer claramente la diferencia entre acceso a la información y la transparencia, ya que a pesar de ser consideradas como sinónimos por algunos autores, es necesario destacar los límites entre ellas. La transparencia puede ser entendida como una política pública o gubernamental creada con la participación ciudadana y la voluntad política. Por su parte, el acceso a la información es un derecho inalienable plasmado en la Constitución política de México.

Con la participación ciudadana en el sistema político, se ubica un elemento de la democracia, la opinión pública, que puede actuar como una gente que legitime las decisiones justificada a través de la rendición de cuentas y las acciones expuestas con la transparencia. Se trata así de una opinión pública real, consciente, informada, no inducida por los medios de comunicación.

Dentro de esta participación los ciudadanos activos son quienes desempeñan un papel clave. En ella, las herramientas de la democracia como la transparencia y el acceso a la información pueden impulsarse gracias al desarrollo tecnológico actual, mismo que permite una mayor interacción en este grupo. Las redes sociales virtuales, por ejemplo, sirven al ciudadano para manifestar sus ideas en la Web y por lo tanto en las calles.

La tecnología puede servir como una herramienta para la democracia, la transparencia, el Gobierno y los ciudadanos, generando un diálogo para que este último sector participe de manera activa en la vida política. La transparencia se debe llevar a cabo como un estilo de vida y no como una obligación del Gobierno de justificar sus decisiones ante la ciudadanía.

## **CAPÍTULO 2.**

### **MARCO CONTEXTUAL**

#### **2. 1 Municipio de Puebla**

La presente tesis se realizará en el municipio de Puebla el cual tiene una población de 1 485 941 habitantes según datos Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Del total de habitantes de Puebla, 775 585 son mujeres y 710 356 son hombres. Puebla ocupa el puesto 1 de los 217 municipios que hay en el estado y representa un 27.6 % de la población total de este. A nivel nacional, Puebla ocupa el puesto 4 de los 2 454 municipios que hay en México y representa un 1.4 % de la población total del país [INE13].

#### **2.2 Contexto político**

Puebla es un estado que fue gobernando desde 1929, cuando nació el PNR, por el partido oficial al cual pertenecieron veintidós gobernadores. Tradicionalmente, por su elevado número de electores, Puebla ha sido un estado de los llamados reserva de votos, para el partido oficial[Ren13]. De esta forma en el estado de Puebla el Gobierno estatal tuvo una historia con más de ochenta años del Partido Revolucionario Institucional.

Es hasta el 2010, cuando se realizó la alianza denominada “Compromiso por Puebla” encabezada por Rafael Moreno Valle Rosas, cuando se presentó la alternancia histórica en el Poder Ejecutivo estatal. El índice de participación en las elecciones para gobernador en Puebla no se ha caracterizado por ser alto. En las últimas tres elecciones para elegir gobernador, los índices de votación apenas han superado, si acaso, la mitad del padrón electoral. De esta forma se registró el 39.5

% en 1992, 54 % en 1998, 52 % en 2004 y de 56 % en 2010[IEE14]. Por su parte la LVIII Legislatura fue la primera en que ningún partido político contó con la mayoría constitucional, por lo cual se presume que trabajó en bloque para generar leyes e iniciativas en pro de la sociedad poblana (LVIII Legislatura, 2013).

Por su parte en el Gobierno municipal se ha presentado una constante alternancia política en los últimos ocho presidentes municipales, de los cuales cuatro han pertenecido al Partido Revolucionario Institucional y cuatro del Partido Acción Nacional. Los dos últimos candidatos que ganaron la elección lo hicieron en coalición. De esta forma, la ciudadanía ha elegido a sus representantes de acuerdo a coyunturas o por los candidatos en sí, y su voluntad se ha visto plasmada en los resultados electorales. Algunos de estos resultados han sido históricos como fue el caso de Gabriel Hinojosa Rivero que fue el primer presidente municipal que no pertenecía al PRI. Por su parte Blanca Alcalá Ruiz, elegida en el periodo 2008-2011, se convirtió en la primera mujer en ocupar dicho cargo.

Es así como el Ayuntamiento de Puebla se ha caracterizado por ser la expresión de la voluntad de la ciudadanía a través de su voto, con el cual se ha premiado o castigado en las urnas a los partidos para darle continuidad al que está en el poder, como se dio en la última elección para presidente municipal, o bien para removerlo.

El Ayuntamiento encabezado por Eduardo Rivera Pérez trabajó en conjunto con la Coordinación General de Transparencia del Gobierno municipal, lo cual se vio traducido en múltiples actividades, estudios y formas de incentivar la transparencia en la ciudadanía y en la burocracia para generar una cultura política que consolidaría la democracia tanto en el estado como en el municipio de Puebl

## 2.3 Marco legal

Los mecanismos de transparencia y acceso a la información en México son relativamente nuevos y en proceso de consolidación como la misma democracia. Anteriormente tales mecanismos constituían letras muertas, puesto que eran obsoletos y carecían de formalidad tanto en las instituciones como para la ciudadanía, de modo que en México no existía una cultura política ni se contaba con el respaldo constitucional que apoyase tales herramientas de la democracia.

En México el derecho de acceso a la información Pública se encuentra contenido en el artículo 6º constitucional, ya que en 1977 se le agregó la expresión “el derecho a la información será garantizado por el Estado”; sin embargo fue hasta el año 2000, cuando se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental [Jac13].

En Puebla, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla fue publicada el 16 de agosto del año 2004, siendo reformada y adicionada el 18 de julio del año 2008. Por su parte el Ayuntamiento de Puebla asumió el carácter de Sujeto Obligado bajo supervisión de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado (CAIP). En el caso particular de los ayuntamientos, se evalúan las 24 fracciones del artículo 11º de aplicación general y las 6 fracciones del artículo 17º; cuya obligación se refiere en exclusiva a los municipios. En el caso de Puebla, también incluye el Reglamento Interior de la Coordinación General de Transparencia del Ayuntamiento del municipio de Puebla y del Comité Ciudadano para la Transparencia, dando así cumplimiento a las disposiciones de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla con la expedición del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del municipio de Puebla, a través del cual se establecen bases, plazos y procedimientos [Cor14].

De esta forma en el municipio de Puebla se han desarrollado estas herramientas de la democracia participativa con este avance en la materia legal a través de la Coordinación de Transparencia, y con el apoyo del Instituto Mexicano para la Competitividad, el Comité Ciudadano para la Transparencia, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) entre otros órganos, se ha trabajado en el ámbito de la transparencia y acceso a la información conforme a Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, constituyendo todo esto una antesala de la rendición de cuentas.

De esta forma, en el trienio 2011-2014 se han obtenido primeros lugares de transparencia en los indicadores del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO). Se han instalado sesiones periódicas de los comités ciudadanos, los cuales se establecen como ámbitos institucionales para la participación ciudadana. Pero por otro lado, las calificaciones en el Índice de Desarrollo Democrático México (IDD-MEX) no alcanzaron una nota aprobatoria mínima, obteniendo una nota de 4.916 de 10 posibles. Pero para lograr una transparencia como la descrita anteriormente en la teoría, se necesita ir más allá de colocar los datos en una página web para su consulta, evaluaciones periódicas y conformar grupos especializados.

Para que sean efectivas “las reglas formales establecidas por las leyes deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase por desapercibida cuando alguien viola la norma (la función informativa de la rendición de cuentas)” (Schedler, 2008). De esta forma, en el municipio se deben impulsar los mecanismos de participación institucionalizados y abrirlos a la participación ciudadana, invitando a todos los actores sociales (ciudadanos, académicos, medios de comunicación, empresarios, expertos en la materia), para fortalecer su actividad y tarea fundamental, que es vigilar al Gobierno para evitar actos de corrupción o de discrecionalidad.

Es aquí donde comenzó el impulso a la transparencia, para obtener reconocimientos como el municipio más transparente tanto del estado como del

país por IMCO en 2013, también generando actividades como el Día Municipal de la Transparencia, la Semana de la Transparencia, talleres para niños y jóvenes, cátedras universitarias, capacitaciones a funcionarios entre otras; las cuales están respaldadas por una normatividad y que han generado un conocimiento tanto sobre el acceso a la información como sobre transparencia.

Aún quedan muchas tareas pendientes en el ámbito legal de la transparencia, como la delimitación de las obligaciones y la estructuración de leyes más rígidas con sanciones tanto a los gobiernos como a los burócratas que infrinjan alguna normatividad en este ámbito. Por su parte los centros que estudian y evalúan la transparencia y el acceso a la información, tanto nacionales como internacionales, han tomado fuerza gracias a este tipo de legislación, al tiempo que la complementan; de igual manera los procesos se fortalecen creándose una herramienta que impulsa la consolidación de la democracia.

## **2.4 Institutos y órganos relacionados con la transparencia**

En México el número de investigadores y profesionales que se dedican al estudio de la transparencia ha aumentado. A nivel internacional, federal y local existen centros de investigación e institutos que se dedican al estudio, medición y promoción de la transparencia, contemplándola como una herramienta cotidiana que apoya a la democracia para su consolidación eliminando las opacidades dentro de los gobiernos.

A continuación se realizará una breve descripción de los institutos más importantes a nivel internacional, federal y local, para entender su tarea, con algunas de las calificaciones en relación con el estado y municipio de Puebla.

- Transparencia Internacional (TI)

Es la única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global, los cuales generan un bloque en contra de la corrupción y ayudan a la democracia a generar una política de transparencia [TI13].

A través de sus enlaces en el mundo y su Secretariado Internacional, aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países en los gobiernos locales como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito de esta organización es comprender y enfrentar los dos rostros esenciales de la corrupción: quien corrompe y quien se permite ser corrompido. Para tal efecto, genera campañas de concienciación sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas en los países con mayor índice de corrupción, establece convenciones internacionales sobre la materia y alienta la adhesión a las mismas, para luego observar su implementación por parte de los gobiernos (TI, 2013).

- Transparencia Mexicana

Esta organización fue fundada en 1999. Se trata de un organismo no gubernamental que estudia el problema de la corrupción desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que vayan más allá del papel de los gobiernos, para generar cambios en el sistema político y en la cultura tanto cívica como política de los actores sociales.

Su objetivo principal es promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto a la legalidad y transparencia. De esta forma, trata de entender y fortalecer los valores de la democracia sobre la transparencia y respeto a la legalidad generados en la vida social, cultural y académica, ya que es una tarea

esencial para producir una nueva cultura en contra de la corrupción (Transparencia Mexicana, 2014).

Dentro de los estudios realizados por Transparencia Mexicana se puede resaltar la publicación del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG). Esta es una herramienta analítica que permite medir las experiencias y percepciones de los hogares mexicanos acerca de la corrupción. El INCBG registra, entre otros temas, la frecuencia con la que se presentaron actos de corrupción en la gestión o recepción de 38 servicios públicos en un periodo de 12 meses para cada una de las 32 entidades federativas del país (Transparencia Mexicana, 2014).

- El Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)

Dicha organización tiene su origen en el 2002. Es un colectivo en alianza voluntaria de diversas organizaciones sin fines de lucro, apartidista y cuyo principal objetivo es impulsar la transparencia en dos ámbitos gubernamentales; gobiernos municipales y congresos locales, al tiempo que pretende generar un puente de participación entre gobiernos y ciudadanos. Para lograr lo anterior se han desarrollado dos herramientas que responden a cada uno de los ámbitos. Así la herramienta ciudadana maneja 37 indicadores que miden la transparencia de los gobiernos municipales en tres campos: información ciudadana, atención ciudadana y espacios de comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos, midiéndose la transparencia proactiva de los ayuntamientos, enfocándose en la estructura del congreso local, su desempeño legislativo, la documentación legislativa, los gastos derivados de su operación, la administración y control interno en el Congreso, así como su vinculación con los ciudadanos y lo relativo al acceso a la información pública [CIM14]. Este colectivo ha otorgado a Puebla en el 2011 y 2013 el reconocimiento del municipio más transparente del país.

- El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

Nació en el 2004 catalogándose como un centro de investigación aplicada, independiente, apartidista y sin fines de lucro, cuya función principal es estudiar los fenómenos económicos y sociales que afectan la competitividad de México. Este centro está conformado por investigadores y consultores expertos en diversos temas de interés público como el acceso a la información y la transparencia [IMC14].

Los colaboradores generan instrumentos como el Índice de Información Municipal Presupuestal dentro del cual, en el año 2011, el Ayuntamiento de Puebla fue situado en la segunda posición. Con estas herramientas y otros documentos de análisis, IMCO evalúa a los gobiernos y sus políticas públicas para que estas se mejoren año con año. Esta organización cuenta con una línea de investigación de transparencia y rendición de cuentas, dentro de la cual genera algunos índices como el mencionado, a la vez que emite recomendaciones a los gobiernos para lograr un ejercicio de transparencia proactiva pública.

- La Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado (CAIP)

Es un organismo “público, autónomo, independiente y de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de promover, difundir y garantizar en el estado y sus municipios, el acceso a la información pública, la protección de datos personales y el uso responsable de la información en los términos que establezca la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la legislación de la materia y demás disposiciones aplicables” [CAI14].

La Comisión será el único órgano garante de la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales en el estado, con competencia para vigilar el cumplimiento de la Ley por parte de todos los Sujetos Obligados. La Comisión está integrada por tres comisionados que son designados por mayoría calificada del Pleno del Congreso del Estado y permanecen en su

cargo un periodo de seis años sin posibilidad de reelección, además de ser nombrados de manera periódica cada dos años a través del Órgano de Gobierno del Congreso del Estado, para fortalecerlo y realizar actividades de mayor productibilidad (CAIP, 2014).

## **2.5 Encuestas e índices sobre transparencia**

En la democracia existen formas de medir algunos elementos y herramientas de la democracia como la transparencia, el acceso a la información y el combate a la corrupción a través de encuestas e indicadores a nivel internacional, federal, estatal y municipal estableciendo parámetros para conocer la realidad por medio de estas, obteniendo fotografías de la realidad de la opinión pública de diversos sectores de la población. Tales estudios toman años en su realización con el fin de obtener un comparativo y observar el desempeño de la opinión pública, lo cual puede ayudar a mejorar las prácticas de los gobiernos, impulsar la cultura política y crear diversas políticas públicas. A continuación se describirán algunas de las herramientas de medición más destacadas.

- Barómetro Global de la Corrupción (BGC)

Este instrumento es creado por Proética, la primera ONG peruana dedicada exclusivamente a luchar contra la corrupción y que forma parte de los capítulos de Transparencia Internacional. En el estudio se miden las experiencias y opiniones del público en general acerca de los niveles de corrupción en sus países, y los esfuerzos que realizan los respectivos gobiernos para combatir la corrupción. Se ocupa de las experiencias directas de las personas con el soborno y la corrupción en las principales instituciones de su país; además, proporciona información detallada sobre la voluntad de las personas para detener la corrupción en cada región abarcada [Pro11].

- Índice de Competitividad Global (ICG)

Es una herramienta utilizada por el Foro Económico Mundial (FEM) desde 2005, que mide la competitividad a partir de datos microeconómicos y macroeconómicos. Define la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad en un país. En su metodología comprende doce categorías como la parte fundamental de la competitividad, que de manera conjunta, ofrecen un panorama integral de las perspectivas de competitividad de un país entre ellos la corrupción y las formas de transparencia [IMC14].

- Informe Global de la Corrupción (IGC)

Este reporte es realizado por Transparencia Internacional y sus diversos capítulos en el mundo. Ofrece una perspectiva única sobre el estado mundial de la corrupción y de los numerosos esfuerzos realizados para combatirla. Este estudio reúne académicos, juristas y sociedad civil alrededor del mundo con el fin de examinar cómo, por qué y en qué etapa la corrupción puede dañar en diversos ámbitos. Asimismo trata de reflejar posibles formas de remediar los sistemas corruptos. Cada año que se lleva a cabo, se elige un tema particular, como por ejemplo, en 2004 en Argentina se examinó la corrupción política y su impacto en la sociedad. En 2010 el informe exhibió los resultados de un análisis exhaustivo en torno a los principales riesgos de la corrupción en relación con cuestiones climáticas, mientras que en 2013 se abordó el tema educativo [TI13].

- Índice de Percepción de Corrupción (IPC)

Es realizado por Transparencia Internacional y ha demostrado que todos los países se enfrentan a una amenaza de corrupción en todos los niveles del Gobierno, desde el otorgamiento de permisos locales hasta la implementación de normas y reglamentaciones. El estudio tiene como objetivo principal clasificar a los países respecto al grado en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos. El índice se basa en los resultados de encuestas aplicadas por diversas instituciones, así como entrevistas a analistas y expertos. Refleja la opinión de empresarios y analistas sobre los niveles de corrupción presentes en cada país[SFP14].

- Reporte de Integridad Global (RIG)

Tal estudio se realiza para evaluar la existencia y eficacia de los mecanismos anticorrupción utilizados por los gobiernos nacionales y locales. Su objetivo es evaluar los métodos preventivos para evitarla, como la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, a través de más de 300 indicadores de acciones concretas. Dicho procedimiento, cuenta con un grupo selecto de investigadores y periodistas para generar datos cuantitativos y cualitativos sobre el estado del contexto anticorrupción de un país. En él se examinan temas como la transparencia del proceso de contratación pública, la libertad de prensa, los requisitos de divulgación de activos y la regulación de los conflictos de interés. Por sus calificaciones en el estudio se evalúan los “niveles de desempeño” de la siguiente manera: Muy fuerte (90+), fuerte (80+), moderado (70+), débil (60+) y muy bajo (<60) (SFP, 2014).

- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)

Este instrumento concentra la información, con representatividad nacional y por entidad federativa, sobre las experiencias y la percepción de la población con respecto a los trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de Gobierno, que aporten elementos para la toma de decisiones relacionada con

las políticas públicas. Su población objetivo son las personas de 18 años cumplidos y más, que residen en viviendas particulares ubicadas en localidades de 100 000 y más habitantes. La encuesta para 2013 se aplicó a partir de un cuestionario de 64 preguntas, distribuidas en secciones entre las cuales destacan: percepción de la corrupción, evaluación de servicios públicos bajo demanda, experiencias con pagos, trámites y servicios públicos, calidad de trámites y servicios públicos. El estudio se realiza de forma bienal y la información que se tiene registrada corresponde a los años 2011 y 2013[INE13].

- Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (EDAI)

El estudio es encabezado por el IFAI, y su finalidad es recabar información sobre los conocimientos, actitudes y prácticas de la población con respecto al derecho de acceso a la información, especialmente en relación con los obstáculos en el ejercicio de este. Además pretende identificar la información pública gubernamental que resulte de mayor interés para la población tanto dentro de los portales como en las mismas secretarías, a efecto de contar con elementos en materia de políticas de apertura y publicación proactiva de la información pública gubernamental de sus acciones o de sus mismos trabajadores que cuentan con obligaciones de transparencia[IFA14].

- Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)

Este índice tiene como tarea mediar la calidad de las leyes de transparencia en México en relación con las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia. Es preciso apuntar que Puebla en el año 2013 obtuvo una calificación de 6.8 ubicándose dentro de la media que va de 6 a 7.9. El análisis toma en cuenta tres variables principales: diseño normativo, diseño institucional y procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia. Cada variable

se compone de siete, cinco y nueve indicadores respectivamente, los cuales se alimentan de 196 criterios. El rango de calificación en el que se encuentra cada componente es: buena (calificación entre 8.0 y 10), regular (calificación entre 6.0 y 7.9) y mala (puntuación entre 0 y 5.9). Los criterios representan los elementos considerados como necesarios en una ley de transparencia que garantice y proteja adecuadamente el ejercicio del derecho de acceso a la información (DAI) y favorezca la transparencia [IDA13].

- Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)

Es un estudio realizado por Transparencia Mexicana, que se enfoca en medir las experiencias y percepciones que tiene la ciudadanía mexicana en materia de corrupción. En su metodología el índice registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de Gobierno y por empresas particulares. La corrupción en este índice es medida por el número de veces que el ciudadano tuvo que pagar una compensación extra, denominada como “mordida”, para que se le brindara el servicio público. El INCBG utiliza una escala que va de 0 a 100, donde a menor valor, menor corrupción[Tra14].

- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

Dicho instituto entró en funciones a partir de la reforma de las leyes del 2002 en materia de acceso a la información y transparencia. Su objetivo principal es garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos y a la privacidad de sus datos personales en diversos ámbitos, así como promover dentro de la sociedad y en el Gobierno una cultura del acceso a la información, rendición de cuentas y derecho a la privacidad.

La misión de dicho instituto se divide en tres partes. La primera resalta la importancia de garantizar el acceso a la información pública gubernamental haciendo énfasis en las características que debe tener la información que el

Gobierno entrega al ciudadano que la solicite mediante su instancia en INFOMEX. La segunda parte se refiere a la protección de la información personal, en ella se busca garantizar que cada ciudadano tenga acceso a sus datos personales y no sean compartidos sin su consentimiento, así como formar una conciencia sobre la importancia de proteger la información de este tipo. Finalmente, la tercera parte versa sobre la promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas, teniendo como objetivo la difusión de la importancia de la información gubernamental como bien público, la relación exitosa entre Gobierno y sociedad, y la contribución que el manejo adecuado de los archivos hará a la eficiente entrega de información gubernamental por parte de los funcionarios encargados de esta tarea [IFA14].

## **2.6 Coordinación General de Transparencia Puebla**

En los últimos diez años en el Ayuntamiento se han presentado alternancias políticas en el puesto de la presidencia municipal, lo cual ha fortalecido la democracia local. Como antecedente de este organismo puede nombrarse a la Comisión Municipal de Transparencia instaurada por acuerdo de Cabildo del 31 de marzo de 2005, lo que dio pie a la creación de la Coordinación General de Transparencia con un acuerdo de Cabildo el 13 de agosto del 2009. De esta forma en el trienio de Blanca Alcalá (PRI), se estableció de manera formal dicha coordinación de la que ahora es encargada la arquitecta María del Carmen Leyva Báthory, quien desempeñó este cargo en la administración de Eduardo Rivera Pérez y fue ratificada en la administración de Antonio Gali Fayad [CGT12].

Esta coordinación se encuentra dentro del Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014, donde se considera a la transparencia institucional como una línea estratégica dentro del eje rector de Mejores Practicas Municipales. Su objetivo principal es asegurar la calidad del derecho de acceso a la información pública, la correcta aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, mediante diversas acciones y programas de difusión de la

cultura de transparencia y política, así como la capacitación de los sujetos obligados del Gobierno municipal, a la vez que tiene la intención de involucrar a la ciudadanía en la vida política. De esta forma su tarea principal es ser una instancia del Gobierno municipal con una estructura capaz de generar conciencia en el servidor público sobre la rendición de cuentas, que inspire confianza en la ciudadanía a través de la transparencia y acceso a la información pública, impulsando a la administración municipal a nivel nacional e internacional.

Entre sus principales funciones se encuentra coordinarse con los Sujetos Obligados del municipio para verificar que cumplan con las obligaciones contenidas en la Ley, hacer propuestas ante el comité y someter a consideración del Cabildo el Reglamento de Transparencia Municipal, contribuir al establecimiento de los lineamientos generales de clasificación y custodia de la información reservada y confidencial, que determine la Ley, requerir a los Sujetos Obligados los índices y acuerdos de clasificación de la información reservada y confidencial para llevar un registro de la misma, verificar el funcionamiento y operar el sistema electrónico para la recepción y despacho de las solicitudes de información, diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y resuelvan las solicitudes de acceso a la información; elaborar y ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la cultura de transparencia y rendición de cuentas, así como difundir y proporcionar los mecanismos necesarios para hacer efectivo el derecho de acceso a la información en el municipio, gestionar la capacitación y actualización de los integrantes de la coordinación en materia de transparencia y rendición de cuentas; realizar acciones, sondeos y encuestas con los habitantes del municipio que permitan conocer la situación de este en materia de transparencia y rendición de cuentas [Ayu14].

También entre sus acciones más relevantes se encuentra el monitoreo y atención de las solicitudes de información formuladas al Gobierno municipal a través del sistema INFOMEX; así como la orientación de la ciudadanía en materia de

transparencia a través de la operación del sistema de Atención Inmediata en Línea (chat). Es también su competencia capacitar y asesorar, en coordinación con otras instancias, a servidoras y servidores públicos involucrados en la atención a las solicitudes de información; impartir en instituciones públicas y privadas, talleres, proporcionar material didáctico, realizar foros y conferencias para promover la cultura de la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la protección de datos personales; conmemorar el Día Municipal de la Transparencia y realizar el evento denominado Semana de la Transparencia; actualizar la información que se publica en la sección de transparencia del portal del Ayuntamiento del Gobierno municipal; además de ser responsable de coordinar y garantizar la transparencia, protección de datos personales y acceso a la información[CGT12].

En Puebla, como parte de la Coordinación General de Transparencia, existe el Comité Ciudadano para la Transparencia, el cual es un órgano ciudadanizado y de consulta, dotado con autonomía técnica, de gestión y plena independencia para ejercer sus atribuciones, encargándose de auxiliar a las dependencias y entidades y ser un enlace entre estas y la ciudadanía, a través de la Coordinación, con la finalidad de fomentar la cultura de transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información en el municipio, salvaguardando los principios de legalidad, certeza jurídica, imparcialidad, veracidad, transparencia y máxima publicidad [Ayu14].

Sus principales tareas son, en colaboración con la Coordinación de Transparencia, emitir recomendaciones a los Sujetos Obligados dentro del Ayuntamiento de Puebla según lo marca la normatividad, y cumplir con las obligaciones contenidas en la Ley; poner a disposición del público, en lenguaje ciudadano, la información pública y mantenerla actualizada, promover la cultura de transparencia y acceso a la información pública en el municipio de Puebla entre la población que esté a su alcance. Dentro de este comité existe el Grupo de Jóvenes Promotores de la Transparencia, cuyo objetivo es capacitar y formar una nueva generación que

pueda servir como base para la democracia y conozca la adecuada utilización de sus herramientas [Cor13].

La Coordinación de Transparencia cuenta con un portal dentro del sitio web del Ayuntamiento de Puebla, colocando a disposición del público toda la información necesaria, con lo cual se cumplen las leyes y los estándares de los organismos calificadores. También ha colaborado con la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla en la realización de dos encuestas para medir el conocimiento y la opinión pública en materia de transparencia en el municipio de Puebla. Sobre tal estudio se realizará un análisis detallado en el tercer capítulo del presente documento, siendo comparados los resultados de las encuestas con los informes anuales de transparencia difundidos por el Ayuntamiento, con el propósito de determinar si la opinión pública corresponde a las acciones desarrolladas por el Gobierno. Asimismo, otra instancia que apoya a esta Coordinación y trabaja de manera paralela es el Comité Ciudadano para la Transparencia, cuyas funciones se describen a continuación.

## **2.7 Comité Ciudadano para la Transparencia**

El Comité Ciudadano para la Transparencia es un órgano ciudadanizado con autonomía de gestión, operación y decisión, encargado de organizar el acceso a la información pública del municipio de Puebla, por lo que se constituye como un órgano análogo a la CAIP, el cual tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos que le encomiendan las instancias legales del Ayuntamiento. Está integrado por cuatro comisionados, que han sido electos por el H. Cabildo del municipio de Puebla, a través de una convocatoria pública y abierta. Este espacio es un medio de contacto directo entre el Comité y la ciudadanía, y los comisionados permanecen en el cargo durante tres años, renovándose en pares cada año y medio (CGT, 2012).

El Comité cuenta con un sitio de Internet donde se obtiene información que ayuda a la ciudadanía a conocer y ejercer su derecho de acceso a la información pública, además contiene información de interés acerca de transparencia y rendición de cuentas, como noticias y eventos relacionados con estos temas, siendo el propósito de los últimos el generar cultura a este respecto en coordinación con universidades, empresarios, servidores públicos y la ciudadanía en general.

Las principales atribuciones del Comité son la emisión de recomendaciones a los Sujetos Obligados y cumplir con las obligaciones contenidas en la Ley, la promoción de una cultura de transparencia y acceso a la información pública en el municipio, y la emisión de una opinión ciudadana respecto a la clasificación de la información pública que los Sujetos Obligados tengan a su cargo.

## **2.8 Conclusiones**

El estado de Puebla, siendo la quinta entidad de la República con respecto al tamaño de su padrón electoral, y la ciudad de Puebla el cuarto municipio más grande del país, cuenta con una estructura tanto gubernamental como política características, de tal forma que la ciudadanía con la injerencia de coyunturas de corrupción y opacidades de los gobiernos pasados, decidió a través del voto, hacer posible la alternancia tanto en la gubernatura del estado como en la presidencia municipal de la capital.

De tal manera, Puebla es uno de los estados más importantes en materia electoral y política, por lo cual se destaca por ser una antesala en las elecciones federales. Los partidos políticos utilizan tanto al estado como al municipio como un termómetro para realizar una medición del clima electoral y de las preferencias de los ciudadanos.

Como fue descrito en el capítulo anterior, dentro de la democracia participativa se necesita que el ciudadano tenga un rol activo, voluntad política e interacción con

todas las partes de la vida política para que pueda existir una verdadera consolidación democrática.

Sin embargo, para que se desarrolle esta forma de democracia y se consolide, se requiere de un marco normativo especializado en la materia que sea capaz de delimitar las obligaciones y los derechos a través de reglas claras en las cuales se establezcan a la vez sanciones adecuadas que sean impuestas a cualquier ciudadano que incurra en una falta, sin importar su puesto, posición económica o influencia hacia el interior del Gobierno.

En Puebla, con el respaldo constitucional y la creación de las leyes estatales y municipales, se ha impulsado una cultura de transparencia que combate la corrupción y las discrecionalidades; además se han creado instancias e instituciones que favorecen la transparencia.

Por otra parte, cabe destacar que el impulso a la transparencia ha permitido que a nivel tanto nacional como internacional se hayan creado institutos y centros de investigación que estudian las herramientas de la democracia. Dentro de tales organizaciones, expertos y ciudadanos, trabajando en conjunto, han creado índices para medir la transparencia y el acceso a la información, y para evaluar la rendición de cuentas, de la manera más apegada posible a la realidad.

Los institutos, aparte de llevar a cabo mediciones, crean documentos acerca de las herramientas democráticas e involucran a los ciudadanos en la vida política, para que estos trasciendan el mero voto electoral, activándolos en la mayor cantidad posible de aspectos de la vida política. Así, en México se han generado diversos organismos que estudian, miden y generan recomendaciones a nivel estatal y municipal para ayudar a los gobiernos en turno en materia de transparencia.

Estos centros tienen aún tareas pendientes, como por ejemplo la generación de índices contextualizados y focalizados, la medición precisa de la transparencia más allá de los portales virtuales, la creación de mecanismos que logren medir y

difundir, entre la ciudadanía que carece de medios tecnológicos adecuados, los avances en materia de transparencia involucrándolos de manera directa para generar gobiernos abiertos.

Los índices descritos anteriormente son el reflejo de los esfuerzos de diversos centros e instancias por medir la transparencia, el acceso a la información y la corrupción. Según se ha observado, tal actividad se realiza de distintas maneras, de modo que cada centro genera indicadores mediante múltiples metodologías desarrolladas por expertos, mismas que se perfeccionan poco a poco acercándose cada vez más a la realidad. Gracias a estas herramientas se tienen, entre otras cosas, rankings estatales y municipales en los cuales se colocan los referentes como la transparencia. En tal sentido, Puebla se ha convertido en una punta de lanza, pues en este municipio se han aplicado pruebas piloto de indicadores por parte de CIMTRA e IMCO, en las cuales se han evaluado los instrumentos en su forma y manejo, para posteriormente ser aplicados en el resto del país. De esta forma, las diferencias existentes en los índices y calificaciones obtenidas en los distintos municipios y estados, reflejan las diversas metodologías utilizadas, lográndose determinar eventualmente cuáles son las entidades y ciudades con un mayor nivel de transparencia, como es el caso de Puebla.

Por su parte la Coordinación General de Transparencia fue creada para impulsar la transparencia como política pública y el acceso a la información como un derecho fundamental plasmado en la Constitución Política mexicana.

Como se puede observar, en el municipio de Puebla se ha trabajado de manera constante desde el 2008, con las iniciativas que han dado pie a la creación de nuevas leyes e instancias dedicadas a la consolidación de la democracia a través de herramientas como la transparencia.

Puede mencionarse entonces que en cuanto a la información de oficio, se ha cumplido de manera puntual, existiendo todavía, sin embargo, opacidades en las solicitudes y recursos de revisión que se han presentado, por lo que se debe impulsar la participación de la ciudadanía y de los órganos especializados, para

promover la transparencia como un canal de comunicación entre el Gobierno y los ciudadanos.

### **CAPÍTULO 3. LA TRANSPARENCIA EN PUEBLA**

#### **ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA EN EL MUNICIPIO PUEBLA**

### 3.1 Análisis de las encuestas de la transparencia 2010 y 2012 en el municipio de Puebla

Como se describió anteriormente, los índices e institutos, en conjunto con los gobiernos, han generado formas de medir el conocimiento y la opinión pública sobre algunos temas, en este caso, la transparencia en el Ayuntamiento de Puebla. De acuerdo con los reportes, la realización de este tipo de encuestas, con la representatividad y rigurosidad científica necesarias, tiene un costo de alrededor de 500 mil pesos, siendo imposible para un estudiante de maestría cubrir tal gasto, por lo que en la presente investigación no se elaboró un estudio independiente por falta de recursos financieros.

Por tal motivo se han considerado los instrumentos aplicados por otras instituciones. Así, para conocer la opinión pública del municipio de Puebla, y como parte de las acciones llevadas a cabo por la Coordinación General de Transparencia en los años 2010 y 2012 en colaboración con la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla y el Ayuntamiento de Puebla, se realizaron dos cuestionarios denominados “Encuesta ciudadana para conocer la efectividad de las acciones de transparencia de la administración municipal 2011-2014”, cuyo propósito fue medir el grado de conocimiento y las expectativas que los habitantes del municipio de Puebla tenían en materia de transparencia, obteniéndose un análisis comparativo de los resultados de las encuestas aplicadas en 2010 y 2012 respectivamente, siguiendo la metodología descrita a continuación.

<b>Metodología2010<sup>2</sup></b>	
<b>Población Objetivo:</b>	Ciudadanos mayores de edad,

---

<sup>2</sup>Fuente: “Encuesta ciudadana para conocer la efectividad de las acciones de transparencia de la administración municipal 2011-2014

	residentes en el Municipio de Puebla.
<b>Método de Recolección de datos:</b>	Entrevista "cara a cara" en puntos de afluencia del Municipio de Puebla
<b>Periodo de levantamiento</b>	Del 18 de octubre al 14 de noviembre de 2010
<b>Tamaño de muestra</b>	1066
<b>Margen de error:</b>	+/- 3%
<b>Nivel de confianza</b>	95%
<b>Tipo de muestreo</b>	Muestreo probabilístico sistemático en 64 puntos de afluencia del Municipio de Puebla

La encuesta del año 2012 difiere en algunos elementos, se aumenta a 73 los puntos de afluencia y se suma un reactivo para evaluar el desempeño del gobierno.

<b>Metodología 2012<sup>3</sup></b>	
<b>Población Objetivo:</b>	Ciudadanos mayores de edad, residentes en el Municipio de Puebla.
<b>Cobertura geográfica</b>	Heroica Puebla de Zaragoza + Localidades del Municipio con 5,000 o más habitantes
<b>Tipo de muestreo</b>	Muestreo probabilístico sistemático en 73 puntos de afluencia del Municipio de Puebla, así como en las localidades en 5,000 o más habitantes
<b>Marco de la encuesta</b>	Puntos de afluencia indicados en el mapa de la Ciudades Puebla, edición 2012
<b>Método de Recolección de datos:</b>	Entrevista "cara a cara" en puntos de afluencia del Municipio de Puebla
<b>Periodo de levantamiento</b>	Del 13 al 27 de agosto de 2010
<b>Tamaño de muestra</b>	1066
<b>margen de error:</b>	3%
<b>nivel de confianza</b>	95%

<sup>3</sup>Fuente: "Encuesta ciudadana para conocer la efectividad de las acciones de transparencia de la administración municipal 2011-2014 con la anterior 2008-2011"

<b>Asignación de la muestra</b>	Proporcional al tamaño de cada segmento
<b>Instrumento utilizado</b>	Cuestionario de 34 preguntas: Dicotómicas, de opción y selección múltiple, de evaluación y abiertas
<b>Segmentación</b>	Empresarios, profesionistas, académicos/estudiantes y No profesionistas

En la encuesta del año 2012 se aumentó a 73 los puntos de afluencia y se añadió un reactivo para evaluar el desempeño del Gobierno.

En ambas ocasiones se aplicó un total de 1 066 de cuestionarios exclusivamente en el municipio de Puebla. Para el 2010 la muestra se conformó en su mayor parte por ciudadanos de entre 18 y 30 años, con un total de 525, que representó el 49.2%; el sector de 31 a 43 años contó con 309 cuestionarios, aplicándose 190 encuestas a individuos de 44 a 55 años y 42 cuestionarios a personas de 56 años o más. En 2012 para el sector de 18 a 30 años se hicieron 472 encuestas, lo que representó el 44.3%, mientras que 350 cuestionarios fueron aplicados en el rango de 31 a 43 años, dejando 190 encuestas para los individuos de entre 44 y 55 años, y 56 encuestas para personas de 56 años o más. De este modo, el instrumento se dividió en las siguientes categorías:

- [Conocimientos sobre transparencia.](#)
- [Acciones del Gobierno del municipio de Puebla.](#)
- [Características de la información reportada por el municipio de Puebla.](#)
- [Expectativas de los ciudadanos.](#)
- [Opinión general sobre el Gobierno municipal de Puebla](#) (en 2012).

Con un total de 32 preguntas en 2010, para el 2012 se aumentaron dos reactivos más para conocer la opinión sobre el Gobierno municipal, siendo un total de 34.

En las dos encuestas se realizó una segmentación y distribución de la muestra en 4 categorías: empresarios, profesionistas, académicos y estudiantes, y no

profesionistas, en las cuales no se especifica la edad. Otra categorización se realizó con base en la escolaridad, sin que esta fuera relacionada tampoco con la edad. Cabe mencionar que si este último factor hubiese sido tomado en cuenta, los cruces de segmentos podrían llevarse a cabo con mayor precisión, haciéndose evidente el conocimiento sobre transparencia de acuerdo con la edad de los entrevistados. A continuación se realizará un análisis de los datos más importantes arrojados por las encuestas, los cuales serán comparados con índices de otros cuestionarios.

### **3.2 Análisis comparativo**

En este apartado se hará una comparación entre la “Encuesta ciudadana para conocer la efectividad de las acciones de transparencia de la administración municipal 2011-2014” y la “Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental 2013”, aplicada también en Puebla, presentando ambos instrumentos varios puntos en común.

De acuerdo con la Tabla 1, ambos cuestionarios del Ayuntamiento de Puebla arrojan diversos elementos para medir y evaluar la transparencia. En ambas encuestas se revela, con más del 90% de menciones por parte de los encuestados, que los ciudadanos consideran un derecho que el Ayuntamiento informe sobre las acciones que realiza y que el Gobierno está obligado a rendir cuentas a la ciudadanía. Con más de 75% los ciudadanos manifiestan su conocimiento del concepto del acceso a la información por encima de los demás. Por su parte la Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental 2013 realizada por el IFAI, arroja que el 80% de los encuestados opina que el Gobierno está obligado a informar de sus acciones, mientras que el 70% de los mismos conoce el acceso a la información como derecho, y 86.6% que es un derecho de la ciudadanía el acceso a la información.

**Tabla 1.Elaborada con información de cuestionarios de UPAEP 2010 y 2012, y la EDAI 2013**

La Tabla 2 se puede observar que, gracias a las campañas publicitarias del IFAI, este instituto es la instancia más conocida por los entrevistados, marcándose el nivel de conocimiento en los cuestionarios de UPAEP con el 51.7% en 2010 y 63.6% en 2012; y en el EDAI 2013 con 60.3%. Por su parte, en la Tabla 3 se refleja que la CAIP deberá buscar la eficacia en la gestión gubernamental, pero también deberá realizar una campaña exitosa para la difusión de sus tareas, ya que en 2010, 36.8% y 52% en el 2012 dicen conocer esta Coordinación. En la encuesta de EDAI de 2013 muestran que a nivel nacional el 25.1% conoce los centros de transparencia estatales (EDAI 2013).

	Derecho	Obligación	Conocimiento
Ayuntamiento 2010	Ayuntamiento 2012		EDAI 2012

**Tabla 2.Elaborada con información de cuestionarios de UPAEP 2010 y 2012, y la EDAI 2013.**

Ayuntamiento 2010	Ayuntamiento 2012	EDAI 2012
-------------------	-------------------	-----------

**Tabla 3. Elaborada con información de cuestionarios de UPAEP 2010 y 2012, y la EDAI 2013.**

En la Tabla 4 se muestra que a pesar de manifestar las encuestas el conocimiento de los órganos, por otro lado arroja indicadores que solo dos de cada diez personas han buscado información del Ayuntamiento de Puebla. Por su parte en la EDAI se muestra que 1.5 de 10 han buscado información o la han solicitado al Gobierno.

Ayuntamiento 2010	Ayuntamiento 2012	EDAI 2012
-------------------	-------------------	-----------

UPAEP 2010	UPAEP 2012	EDAI 2013
UPAEP 2010	UPAEP 2012	EDAI 2013

**Tabla 4.Elaborada con información de cuestionarios de UPAEP 2010 y 2012, y la EDAI 2013.**

Los ciudadanos, a pesar de las acciones realizadas en el Ayuntamiento de Puebla, no evalúan positivamente al Gobierno. En su mayoría lo califican de forma intermedia en la escala designándolo como “ni malo, ni bueno” en más del 50% de las respuestas.

En la Tabla 5 se muestra en las encuestas del Ayuntamiento que las personas tienen preferencia por los medios masivos de comunicación para que se dé conocer la información de lo que hace el Ayuntamiento, siendo el primero de ellos la televisión con 43.4% en 2010 y con 57.3% en 2012; en segundo lugar la radio con 23.5% en 2010 y 19.8% en 2012; y en tercer lugar el Internet con 21.3% en 2010 y 18.4% en 2012. En la EDAI aparece en primer lugar la televisión con 38.3%, seguido por el Internet 18.9% y en tercer lugar la radio con 16.7%. De esta forma se deben buscar herramientas adicionales al portal de la transparencia, para dar a conocer también los organismos evaluadores en el ámbito de transparencia donde ocho de diez personas dicen no saber quiénes se encargan de la evaluación del Gobierno.

EDAI 2013

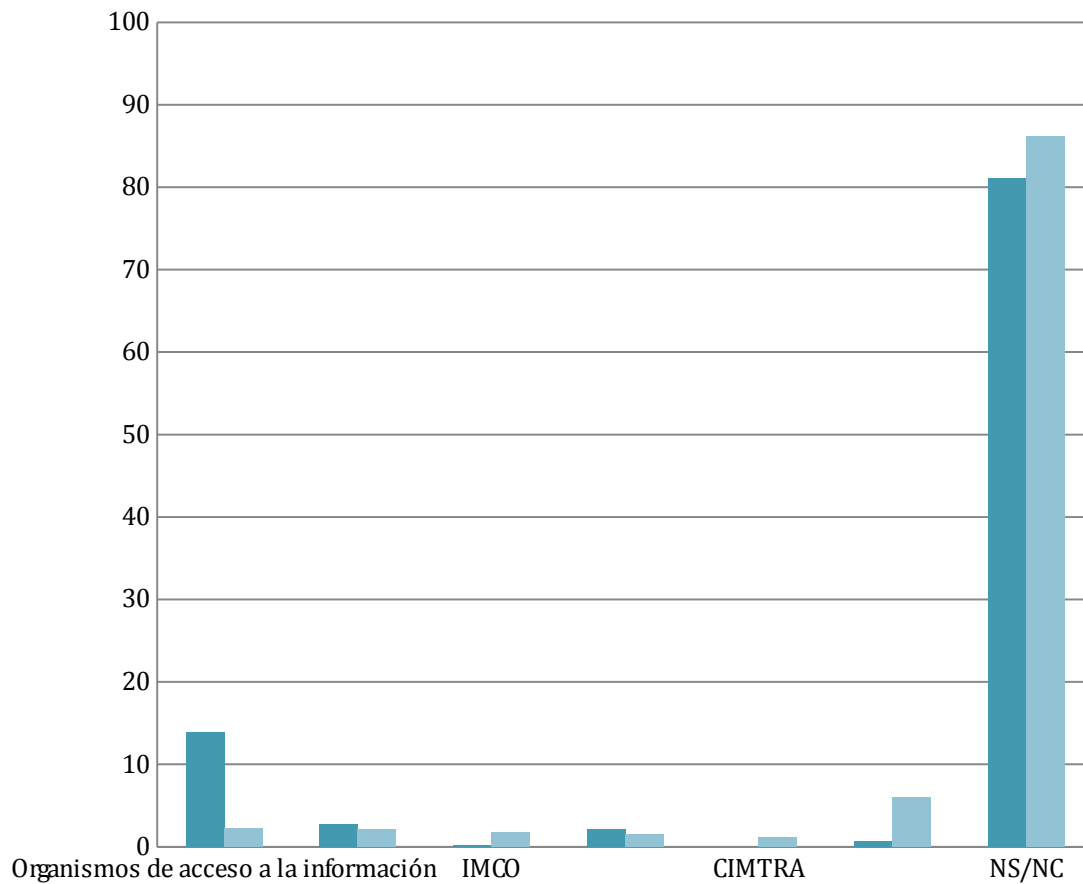
T.V.

Internet

Radio

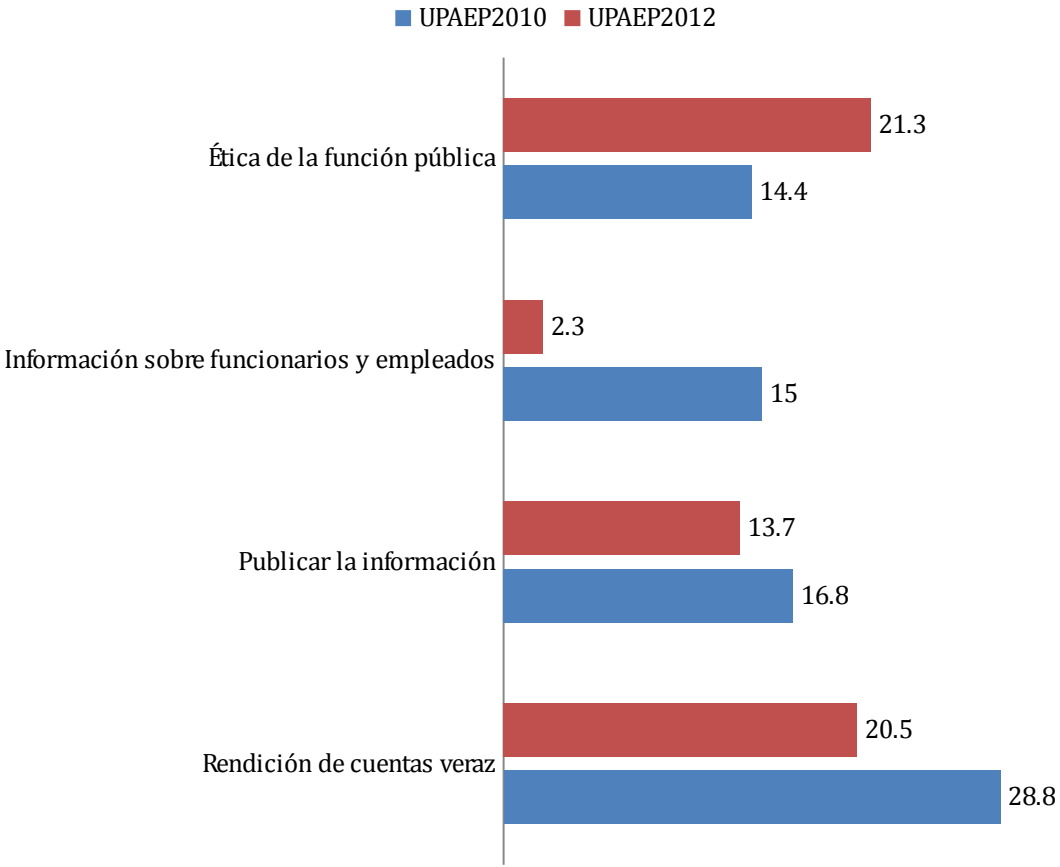
**Tabla 4.Elaborada con información de cuestionarios de UPAEP 2010 y 2012, y la EDAI 2013.**

Por su parte en la Tabla 6, los resultados de las dos encuestas realizadas muestran poco conocimiento por parte de la ciudadanía sobre los organismos o instituciones que evalúan al Ayuntamiento de Puebla en materia de transparencia, ya que en ambas se presenta que ocho de diez ciudadanos no tuvieron el conocimiento o no contestaron.



**Tabla 6.Elaborada con información de cuestionarios de UPAEP 2010 y 2012.**

Llama la atención que los ciudadanos, para considerar al Ayuntamiento verdaderamente transparente, mencionaron tres elementos en 2010: la rendición de cuentas veraz 28.85%, publicación de la información 16.8% e información disponible sobre funcionarios y empleados 15%, y en 2012 indicaron la ética de la función pública 21.3%, rendición de cuentas veraz 20.5% y publicación de la información 16.8%.

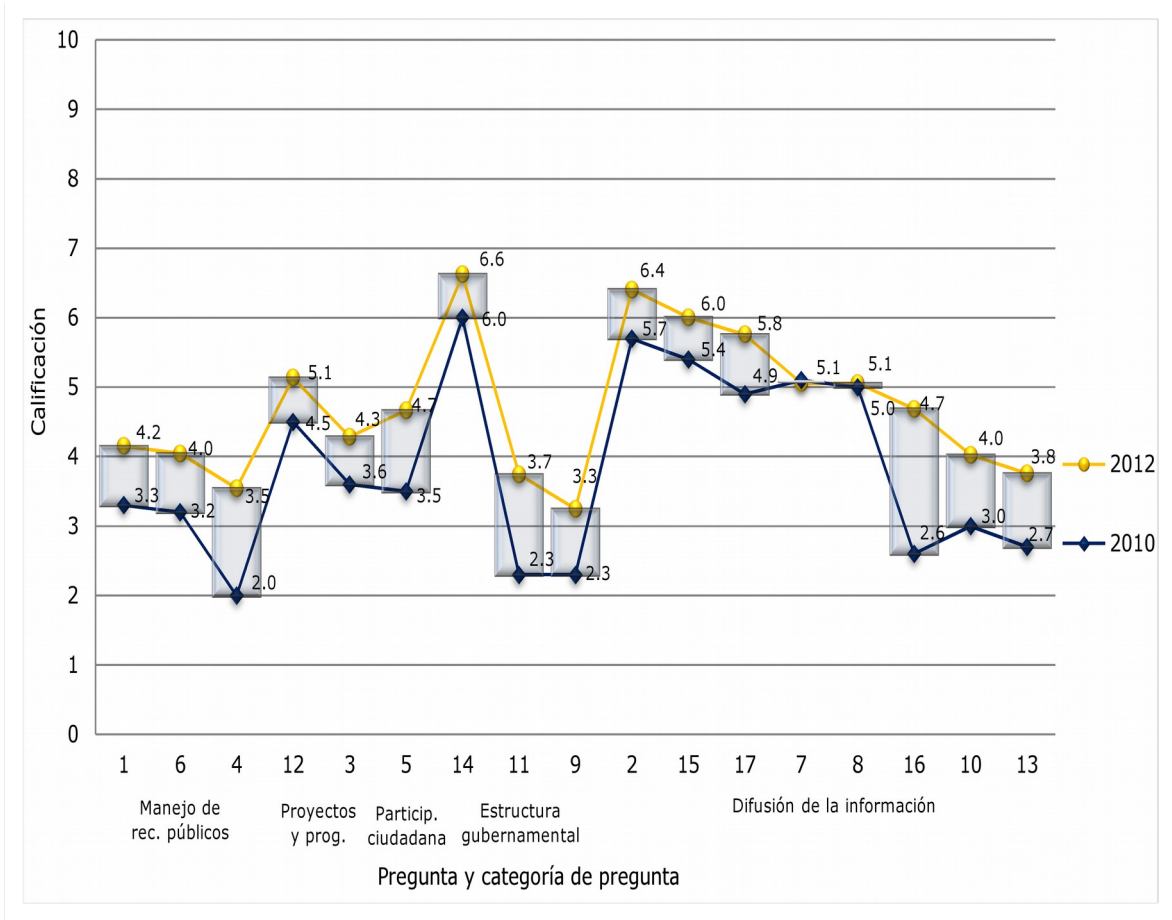


**Tabla 7.Elaborada con información de cuestionarios de UPAEP 2010 y 2012.**

Por otro lado, los conceptos que se relacionaron con la transparencia en ambos cuestionarios fueron honestidad, rendición de cuentas, acceso a la información y cumplimiento de programas/leyes del Ayuntamiento de Puebla. Esto podría establecer las próximas acciones a llevar a cabo por parte del Gobierno municipal,

con el fin de generar confianza y una opinión pública informada para obtener un mejor resultado en una futura encuesta.

Por la parte de participación ciudadana, en los cuestionarios del Ayuntamiento se arrojan datos en cinco categorías en donde se califican las acciones de este en una escala del 1 al 10. Así, se puede observar que el promedio de calificación más alto es de 6.6 en la estructura gubernamental; mientras que el promedio general en 2010 es de 3.9 y en 2012 es de 4.7.



**Tabla 8. Comparativo de la calificación de las acciones que realiza el Gobierno municipal en materia de transparencia (UPAEP 2012).**

De acuerdo con lo anterior si se compara con lo arrojado en el estudio llamado Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía realizado por el IFE en el 2014,

es muy probable que una de las razones por las cuales la participación política es limitada, en México a nivel federal y en Puebla, estén relacionadas con la desconfianza y la desvinculación de los ciudadanos con los mismos ciudadanos, pero aún más entre ciudadanos y gobernantes. Por el otro, la desvinculación de los mexicanos se comprueba con la baja participación en asociaciones (46% de mexicanos reporta nunca haber formado parte de una asociación de ningún tipo), y porque dos tercios de ellos (65%) no disponen de ninguna relación que constituya un contacto de intermediación para acceder a la justicia, al Gobierno, o a recursos políticos o comunitarios. Por otra parte, el 25% que mencionó tener una sola relación o contacto, posee una alta dependencia con respecto a este, debido a que está atado a una única opción de intermediación o acceso a recursos en una sola área de derechos (IFE, 2014).

### **3.3 El Ayuntamiento de Puebla y la transparencia**

#### **Sustento legal de la transparencia en el Ayuntamiento de Puebla**

Las instituciones y las normatividades dentro de la democracia son elementos fundamentales. De esta forma, en México el derecho de acceso a la información pública se encuentra en la ley máxima dentro del artículo 6° constitucional, al cual en 1977 se le adicionó la expresión “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo fue hasta el año 2000, cuando se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En el ámbito local fue el 16 de agosto del año 2004, cuando fue publicada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla; misma que fue reformada y adicionada el 18 de julio del año 2008 (Ayuntamiento, 2013).

Además, con la creación de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, el Ayuntamiento de Puebla obtuvo el carácter de Sujeto Obligado con la tutela de la Comisión para el Acceso a la

Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado (CAIP), que tiene entre sus facultades la evaluación semestral del cumplimiento en la publicación de la información de oficio en los portales de transparencia. En el caso particular de los ayuntamientos, se evalúan las 24 fracciones del artículo 11° de aplicación general y las 6 fracciones del artículo 17° cuya obligación se refiere en exclusiva a los municipios (Ayuntamiento, 2013).

También con la aplicación del Reglamento Interior de la Coordinación General de Transparencia del Ayuntamiento del Municipio de Puebla y del Comité Ciudadano para la Transparencia se cumple con las disposiciones de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla que entró en vigor el 01 de enero de 2012, y de la expedición del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Puebla a través del cual se establecen bases, plazos y procedimientos específicos (Ayuntamiento, 2013).

### **3.4 Plan Municipal de Desarrollo**

Dentro el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014, su quinto eje se refiere a las Mejores Prácticas Municipales, el cual se alinea al marco de la Línea Estratégica 5.1 de Transparencia Institucional. Así, en el año 2011 el Ayuntamiento de Puebla clasificó el trabajo en materia de transparencia en cuatro categorías:

- I. Atención en el acceso a la información pública.
- II. Publicación de información.
- III. Capacitación de servidores públicos.
- IV. Promoción y difusión de la cultura de la transparencia.

Dentro de estas categorías destaca, en la primera, el acuerdo con INFOMEX y la atención y orientación permanente en línea por medio del chat y el correo electrónico. En la segunda sobresale la difusión de la versión pública de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos y la realización de la

Feria de la Transparencia. Mientras que en la tercera se destaca la renovación del convenio de colaboración con CAIP, además de la impartición de ponencias y capacitaciones a servidores públicos. Por su parte, en la cuarta categoría aparecen la Semana de la Transparencia, el Día Municipal de la Transparencia y talleres promotores de la transparencia para niños y jóvenes. Cabe mencionar que en este año 2011 CIMTRA Municipal reconoció al Ayuntamiento con el primer lugar con una calificación de 89.5; por su parte IMCO lo calificó en segundo lugar con una calificación de 97.

En el año 2012, con las reformas a las leyes de transparencia y el avance en el año anterior por parte del Ayuntamiento, la Coordinación General de Transparencia efectuó tres acciones principales para garantizar el derecho de acceso a la información

- I. Garantizar la oferta de información pública, donde sobresale la publicación y actualización de oficio, la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos 2012, destacando en los logros el hecho de que por segundo año consecutivo se obtuvo el Premio a las Mejores Prácticas de Gobiernos Locales 2012. También IMCO reconoció a Puebla como el municipio más transparente del país obteniendo 97.6 de calificación por CAIP (Ayuntamiento, 2012).
- II. Facilitar el acceso a la información pública, en donde se puede subrayar que se continúa impulsando el sistema INFOMEX y la orientación ciudadana (Ayuntamiento, 2012).
- III. Promover la demanda de información pública, remarcándose la realización de la segunda encuesta en materia de transparencia, la creación de la Cátedra Universitaria de Transparencia, la promoción de la participación juvenil en la transparencia y la difusión a nivel las mejores prácticas del Ayuntamiento de Puebla (Ayuntamiento, 2012).

En 2013 y parte de 2014, el Ayuntamiento de Puebla refrendó su posición como el municipio más transparente del país al alcanzar un cumplimiento del 100% de los indicadores del Índice de Información Presupuestal Municipal IMCO, contando con el aval de la Embajada del Reino Unido en México. El último año de gobierno se dedicó a la consolidación de la transparencia municipal en la capital poblana,

descollando la Cátedra Universitaria de Transparencia como aquella que tuvo mayor impacto y éxito (Ayuntamiento, 2013).

## Resumen de actividades en materia de transparencia del Ayuntamiento 2011-2014

Reconocimientos 2013	
Puebla, el municipio más transparente del país	Puebla, el municipio más transparente del estado

PROYECTOS DEL AYUNTAMIENTO EN LA MATERA DE TRANSPARENCIA 2011-2014		
1. Publicación y actualización de información	7. Orientación a la ciudadanía	14. Comité ciudadano para la Transparencia
2. Versión ciudadana del presupuesto de egresos	8. Día municipal de la Transparencia	15. Coordinación General de Transparencia (CGT)
3. Declaraciones patrimoniales	9. Concurso de historieta	16. Jóvenes Promotores de la Transparencia
4. Hacia la accesibilidad universal, escucha mis manos	10. Semana de la Transparencia	
5. Capacitación a servidores públicos	11. Cátedra universitaria en transparencia	
6. Atención a solicitudes de información	12. Talleres de transparencia	
	13. Talleres de transparencia para niños(as)	

Estas fueron las líneas de acción que siguió el Ayuntamiento de Puebla 2011-2014 para evitar la opacidad en el Gobierno municipal. Una de las principales tareas pendientes de esta administración fue la aplicación de sanciones más severas que

se aplicarían en caso de presentarse faltas a la ley. De este modo deben proporcionarse herramientas a la transparencia para evitar que los colaboradores del Ayuntamiento incurran en alguna falta, para lo cual debe continuarse la profesionalización del personal para evitar problemas ocasionados por la falta de capacitación. Es necesario entonces ir más allá de la consulta a expertos en el tema, extendiendo el entendimiento y aplicación de la transparencia no solo a los funcionarios públicos y comités ciudadanos, sino a los ciudadanos corrientes, para lo cual se propone la inclusión del tema en las escuelas de educación básica con el fin de poder conformar una cultura de transparencia e inculcarla como estilo de vida que regule la convivencia diaria.

De acuerdo con los comentarios realizados en entrevista por la Arq. María del Carmen Leyva Báthory, responsable de la Coordinación de Transparencia del Ayuntamiento, los talleres que más han tenido impacto son las Cátedras Universitarias de Transparencia llevadas a cabo en UPAEP y en BUAP, los cuales han creado una cadena de transmisión del conocimiento de la transparencia.

Llama la atención el impulso que se le da al sector de los jóvenes por parte del Ayuntamiento mediante talleres y otras actividades, mismas que han tenido mejores resultados que cualquier otra herramienta hasta ahora utilizada. De esta manera, la Arq. Leyva Báthory afirmó que aquellos seguirán impulsándose de manera permanente para crear una base de la democracia en nuestro municipio. Los jóvenes, al tener una forma social y tecnológica, al tiempo que conocen un contexto político diferente a las demás generaciones, podrían impulsar estas herramientas de la democracia al tener un fácil acceso a la información gracias a las TIC lo que les permite interactuar con sus iguales no solamente en el municipio sino a nivel estatal, federal e internacional.

Este segmento de la población está movilizándose aumentando su participación en el sistema político mexicano. Es necesario encausar a la juventud, en particular a aquella que estudia en las universidades, se considera activista, participa en las ONG o estudia la democracia. También se ha visto la importancia de atender a los

preadolescentes que se encuentran a punto de cumplir la edad mínima para ejercer su derecho al voto, introduciéndose de este modo en la vida política; a ellos debe dárseles a conocer las herramientas de la democracia, los mecanismos de participación ciudadana y la forma de evaluar a los gobiernos en turno para premiarlos o castigarlos, lo cual podría servir para generar una base democrática en el país a través de la formación en transparencia de las generaciones involucradas.

De esta forma se generaría un engranaje gracias a la interacción del Gobierno, con los ciudadanos, los expertos y con todos los actores sociales, utilizando las herramientas de la democracia como la transparencia, lo cual podría impulsar la democratización de la célula del Estado mexicano, es decir, los municipios. De este modo, más allá de la implementación de acciones innovadoras, una prioridad del Ayuntamiento de Puebla fue la institucionalización de programas y prácticas exitosas, las cuales se vieron reflejadas en su buen funcionamiento, logrando impulsar la participación ciudadana en el municipio.

No obstante, aún quedan sectores que requieren la atención del Ayuntamiento, ya que, por ejemplo, los ciudadanos en zonas conurbadas que no tienen acceso a Internet y los conocimientos necesarios para manejar una computadora, han quedado en cierta forma relegados, por lo que deben crearse políticas públicas para integrarlos y hacerles saber quiénes son sus gobernantes y qué actividades realizan en beneficio de la sociedad poblana, para que después participen en el proceso de evaluación que, más allá del proceso electoral, les impondrá un castigo o les brindará reconocimiento.

Los reportes publicados por el Ayuntamiento dan a conocer las actividades, a la vez que se realiza una medición de visitas a los sitios web, evaluándose también la impartición de los servicios. Sin embargo, las buenas calificaciones que se obtienen en estos ámbitos, son contrastadas por el poco impacto que han tenido los talleres debido a la escasa participación ciudadana en tales actividades. Asimismo, los reconocimientos recibidos por los planes de transparencia, son en

parte opacados por la percepción negativa que tiene la ciudadanía, lo cual se refleja en un reducido involucramiento de la sociedad en la vida política, tal como puede observarse en los resultados arrojados por las encuestas estudiadas en la presente investigación.

En este sentido, el reto del municipio y las actividades que lleva a cabo es incentivar la participación ciudadana, logrando así que los actores sociales se introduzcan en la dinámica de la vida política del Ayuntamiento para hacer efectiva la práctica de la democracia participativa y sus herramientas.

### **3.5 Entrevistas a profundidad a María del Carmen Leyva Báthory, coordinadora de Transparencia en el municipio de Puebla**

#### **1. Logros**

El Gobierno de la ciudad dio un gran paso en materia de transparencia ya que se está dejando de politizar para hacerla de uso diario de los ciudadanos. Se realizan acciones en conjunto entre los expertos, la ciudadanía y el Ayuntamiento como foros y talleres, además de difundir la información a través del portal web.

De esta forma uno de los logros más importantes de esta administración ha sido la creación del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Municipio de Puebla, ya que solo 125 municipios a nivel nacional tienen un reglamento semejante, siendo la capital, en el estado de Puebla, el primero en estructurarlo. Mediante este documento se regulan las acciones de las Unidades de Acceso a la Información, detallando obligaciones, procesos de clasificación y archivo de información de Sujetos Obligados, entre otros.

Asimismo, Puebla es el primer municipio en haber difundido la información financiera en versión ciudadana, a la vez que ha subido al Internet las declaraciones patrimoniales de sus autoridades, contando con la versión

pública de los últimos tres presupuestos anuales, habiendo sido algunas de estas acciones replicadas en otras ciudades.

Es importante señalar que la mayor cantidad de solicitudes de información recibidas hasta el momento han tenido relación con el manejo del presupuesto, trámites administrativos, obra pública y seguridad pública.

La calificación asignada de 100% por la CAIP en el 2013 se concentró en los artículos 11 y 17 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, teniendo como indicadores la información financiera, la vinculación ciudadana, el marco regulatorio y la estructura organizacional.

La pasada administración 2011-2014 cerró el trienio como el municipio más transparente estableciéndose como referente a nivel estatal, nacional e internacional, ya que en tal periodo se cambió el concepto de la obligatoriedad del acceso a la información. Esta calificación ha ido mejorando gradualmente desde el inicio del trienio, siendo evaluado el periodo comprendido del 20 de septiembre al 29 de noviembre de 2013.

La actividad central y con más éxito que ha realizado el Ayuntamiento es la Cátedra Universitaria de Transparencia en conjunto con UPAEP y BUAP, que es la primera en su tipo en México, y pretende convertirse en un espacio académico de discusión y análisis que contribuya al surgimiento de políticas públicas encaminadas a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho de acceso a la información en la administración pública.

## **2. Obstáculos**

La Coordinación de Transparencia recibe el presupuesto más pequeño de toda la administración con tan solo el 0.14% del total del de este, con lo cual se ve limitada en la elaboración de proyectos y la realización de eventos, por lo cual tiene que buscar patrocinios externos y otros convenios no solo para fortalecer su labor, sino para solventar sus propios gastos de operación.

La manipulación de la información por parte de los medios de información para crear la imagen negativa de un Ayuntamiento con opacidades y corrupción. De esta manera, los intereses económicos de algunos medios, así como su afán por conseguir la atención del público, provocan la publicación de noticias escandalosas con datos falsos y severas críticas sin fundamento en contra del Gobierno municipal y sus funcionarios.

La ciudadanía tiene poco conocimiento en materia de transparencia, lo cual ocasiona que no participe de manera constante ni en equipo con el Ayuntamiento, de tal suerte que resulta muy complicado para los gobernantes hacer llegar a toda la población la información disponible sobre la gestión municipal para que sea la sociedad la que evalúe las acciones gubernamentales.

La sociedad no cuenta con una cultura política de la democracia apropiada, por lo que se cree que el Ayuntamiento tiene toda la obligación de realizar el trabajo político, sin que el ciudadano tenga que intervenir en otro proceso ajeno a las votaciones.

Existe una mala imagen del Ayuntamiento ante la gente, debido a los hechos que se han presentado a lo largo de la historia, la cual se vio empeorada por la gestión marinista.

En cada administración municipal el personal que en ella labora es renovado casi por completo, por lo cual la curva del aprendizaje se ve afectada y en cada ocasión es necesario capacitar a los funcionarios en materia de cultura política, a la vez que se les especializa en transparencia para que puedan desempeñar de manera correcta sus tareas.

En cuanto a la ciudadanía, el problema más grave se presenta en su falta de conocimiento de las acciones de transparencia, en buena parte debida porque se enfrentan a diversos obstáculos para tener acceso a Internet. Otro factor que afecta a la difusión de las actividades de transparencia entre los

ciudadanos es la falta de interés que estos presentan, así como la escasa participación, teniendo otras prioridades como la seguridad, el desempleo y los servicios básicos otorgados por el Gobierno poblano.

El último obstáculo se encuentra en las lagunas jurídicas que existen en el derecho de reservar información por parte de los funcionarios y el Ayuntamiento de Puebla, ya que algunos de ellos se protegen para no hacer pública la información, generando opacidades.

### **3. Retos**

Dar una especial atención a la práctica de la transparencia en jóvenes, tomando en cuenta que este sector es el que elabora la mayor cantidad de solicitudes a la dependencia municipal, con un 29 % del total. Esto se debe principalmente a los distintos talleres y capacitaciones impartidos, como la Cátedra Universitaria de Transparencia, acciones que sirven para generarlas bases democráticas y lograr la interacción entre los actores sociales.

La honestidad y la transparencia son ejes fundamentales del Gobierno municipal, por lo cual se está generando una cultura política en los funcionarios, a través de capacitaciones constantes, a la vez que se han establecido estrictos controles para formar parte de la administración. Ahora bien, la cultura política debe comenzar a inculcarse en los hogares y escuelas, por lo que uno de los principales retos es llegar a los padres de familia para que ellos transmitan a sus hijos la transparencia como estilo de vida.

Formar una base de funcionarios fijos para dar continuidad a la Coordinación, impulsándose de manera correcta la transparencia municipal.

Transmitir el conocimiento de la transparencia de manera eficiente y difundir el hecho de que el derecho a la información está contenido en la Constitución, siendo necesarios, para que se dé la transparencia, la participación ciudadana y la voluntad política.

Con la reforma política y la posibilidad de reelección, la transparencia contará con formas de castigo o premio de la ciudadanía hacia los funcionarios, siendo la sociedad la que evaluará el desempeño de cada administración.

Lograr llegar a los ciudadanos para que conozcan sus derechos de información y transparencia, para motivarlos a participar de manera constante con el Ayuntamiento, no solo evaluando, sino tomando parte activa en la toma de decisiones y otras acciones de la vida política en Puebla.

### **3.6 Entrevista a la Mtra. Lilia Vélez, presidenta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información-Puebla.**

- 1. Las herramientas de la democracia, tales como la transparencia pueden influir sobre esta para impulsarla y consolidarla, y pueden fungir como el cuadro dialogante entre el Gobierno y los ciudadanos. La transparencia puede también llegar a medir el grado del régimen democrático y reducir las opacidades de los gobiernos. En su opinión ¿cuáles son los alcances y los retos de la aplicación de la transparencia en el municipio de Puebla?**

El éxito de las calificaciones de la administración pasada es que ha existido voluntad para colocar una serie de datos de información, cumpliendo con la legislación, pero no yendo más allá. Un ejemplo claro es en la evaluación de CIMTRA, que evalúa la información pública de oficio y obligaciones de transparencia. También sus mediciones son más estrictas que las que establece la propia legislación, ya que deben difundirse de manera obligatoria sin tener una petición. En el presente trienio se verá la fuerza y realidad; si es de verdad una política que se mantiene de manera institucional o solo de administración.

Esto es en parte de la información pública de oficio o la información que se debe cumplir. El Ayuntamiento pasado ha sido evaluado muy bien y ha cumplido, pero ha sido distinto en el otro mecanismo del marco legal jurídico del acceso a la

información, como lo son solicitudes. Este consiste en la forma de medir qué porcentaje y cuándo se responde, tanto el Ayuntamiento como sus colaboradores ejecutan este mecanismo mediante recursos de revisión, pero este es poco conocido por los ciudadanos comunes, aquellos a quienes no les han contestado o les hayan respondido que es información reservada. Los que solicitan estos mecanismos son normalmente los periodistas o investigadores, de esta forma no es un indicador confiable. El trienio pasado hubo un cumplimiento de información pública de oficio. Por otro lado no hay muchos datos en las solicitudes ni señalamientos, por lo cual está un reto pendiente que se puede consolidar o perder en el presente trienio, también porque el actual presidente municipal, en la dirección que presidía, fue la que más datos se reservó y no cumplió con las obligaciones de información pública de oficio.

**2. En el Ayuntamiento de Puebla en el pasado trienio 2011-2014 se realizaron talleres con jóvenes y niños, cátedras universitarias, se declaró el Día Municipal de la Transparencia, la Semana de la Transparencia, se instauró el Comité de la Transparencia y la Coordinación General de la Transparencia. Gracias a estas acciones ¿cuál el éxito obtenido en materia de transparencia, no solo con los expertos y académicos, sino con la ciudadanía? ¿Cómo evaluaría la acción del Ayuntamiento de Puebla?**

El Ayuntamiento del pasado trienio realizó tareas interesantes, aunque el impacto no fue tan grande como uno quisiera. Ha realizado talleres para el uso del acceso a la información, talleres pensados para ciudadanos para enseñar a hacer solicitudes y pedir recursos, que tienen poco conocimiento del tema. Ha trabajado con distintas organizaciones y también han sido involucrados a funcionarios públicos. Este es un ejercicio interesante, porque en general se han hecho pocos esfuerzos para que esta herramienta sea utilizada por el ciudadano común y que sea un mecanismo de participación. Lo que se ha hecho en México y en el municipio, como lo arroja la encuesta realizada por el Ayuntamiento, es que un

grupo de gente que se ha especializado y ha vigilado el tema sean los usuarios principales, pero el tema no ha llegado al común de los ciudadanos, es un tema ajeno al que no le ven mucha utilidad. Pero las organizaciones tratan de aportar que la importancia de la información posibilita ejercer otros derechos no solo vinculados con la información, y dan herramientas para defenderte de otras violaciones del derecho. Se debe hacer un trabajo a fondo para que se conozcan estos derechos. El Ayuntamiento realizó talleres y aportes interesantes. También en los libros de texto oficiales se ha incluido el tema de transparencia y acceso a la información, pero es un tema que pasa desapercibido ya que muchos profesores lo pasan de largo por la falta de conocimiento de este.

Con esto el Ayuntamiento ha realizado estrategias de difusión interesantes, pero muy acotadas. Se debería realizar una política nacional, no sólo municipal, para posibilitar tanto al IFAI como a los órganos estatales y municipales para difundir el derecho, pero solo se encuentran spots. Un problema es el presupuesto que es demasiado limitado. También una gran estrategia es la Cátedra Universitaria de Transparencia con BUAP y UPAEP, que pretenden difundir el tema en este sector, y se ha logrado que estas instituciones la incorporen como materia. Los alumnos pueden tomarla como materia y se verá reflejada en su kardex. Pero un problema que limita son los recursos para generar mejores campañas de difusión y participación.

**3. Con la globalización existen nuevos medios de comunicación que junto con los tradicionales pueden impulsar a la democracia y a sus herramientas como el acceso a la información y la transparencia ¿cuáles el papel de los medios de comunicación en estas? ¿Y cuál es el papel que deben jugar para fortalecer estas herramientas?**

Los medios tienen un papel importante, ya que en las sociedades contemporáneas buena parte de lo que pensamos, creemos, opiniones y lo que conocemos están dados por los medios. En general los medios se han posicionado en la agenda mediática; en términos generales se ha difundido bastante con los extremos de

medios muy casados con este tema y otros que no lo han hecho de manera abierta. Pero de manera general, un problema es que la información normal y particularmente va dirigida al círculo rojo y no a los ciudadanos. La mayoría de la difusión se realiza en campañas. En las últimas elecciones uno de los temas importantes ha sido transparencia, se ha incorporado mucho a las propuestas y ejes principales de estas, ya que los medios lo han tomado por bastante rato, en organizaciones, articulistas, pero es un tema que se queda solo en el círculo rojo y se ve reflejado en las encuestas donde los ciudadanos comunes no conocen del tema, de esta forma es un tema de liderazgos y del círculo rojo.

**4. Las leyes sobre transparencia y acceso a la información han evolucionado a lo largo de 17 años. Ahora, con la reforma electoral donde se contempla ya la reelección, ¿cuál es el rol de la transparencia en esta coyuntura democrática?**

Es una herramienta interesante por lo que están haciendo los expertos en conjunto con las legislaciones y otros proyectos similares del monitoreo, donde se utilizan la transparencia y el acceso a la información, ya que se realiza un seguimiento interesante de las instancias más opacas que tenemos, que son los Congresos en todas sus instancias, ya que tienen zonas opacas y uso de presupuesto discrecional de recursos. El tema de la reelección puede incentivar tanto a los medios como a los ciudadanos para conocer más a las legislaciones, ya que siempre se van todos los focos a otros actores, y estos pueden pasar inadvertidos. Con el tema de reelección es una oportunidad para que rindan cuentas, ya que con las leyes y los mecanismos, sumados a las técnicas y procesos ya sistematizados, ayudarán a este seguimiento; cada vez va haber más organizaciones, por consiguiente, que sigan este tema. Pero en general en México están muy poco involucrados por la tradición cultural y política. Los que están involucrados son expertos y organizaciones, en la vigilancia de los funcionarios. Existen casos ejemplares como el de Inglaterra que pueden ser un ejemplo para el

nuestro. Con la ley de información y el escándalo de corrupción del parlamento inglés, donde varios medios piden a los ciudadanos colaborar para rectificar la información que habían obtenido. Ya que era un mar de información y era imposible de procesar por sus equipos, pidieron a los ciudadanos que hicieran una revisión para fiscalizar las irregularidades. También en Argentina el diario “La Nación” obtiene información del Senado argentino, y este pide a la ciudadanía revisar los documentos existentes. Son trabajos colaborativos que no vemos en México, pero en los próximos años los podremos ver, incentivados por la reelección, como un ente de vigilancia para castigar o premiar en la hora de este nuevo proceso en la democracia mexicana.

**5. Los expertos dedicados a la investigación de la transparencia y el acceso a la información, si bien han construido puentes entre los gobiernos y el ciudadano ¿cuál cree que deber ser el papel de los expertos en estas herramientas de la democracia?**

Existen dos instancias en las que se encuentran los expertos o incrustados estos personajes. Por un lado están las organizaciones, aunque en Puebla no hay muchas, pero están algunas como AMEDI, CIMTRA y unas no físicamente en Puebla, pero están trabajando en el monitoreo como IMCO, Transparencia Mexicana que monitorea corrupción. Y por otro lado están las universidades, donde se están generando estos expertos que están interesados en el tema como línea de investigación. Y el papel de estos es un sumamente importante para Puebla para difundir, a través de eventos, conferencias y pláticas como lo que ha estado haciendo el Ayuntamiento y como también lo realiza AMEDI, donde yo pertenezco, como talleres; y para dar seguimiento, haciendo análisis y monitoreo de cómo está funcionando el tema. Por ejemplo, Actívate por Puebla está haciendo el ejercicio sobre qué información está reservando el Gobierno del estado, para lo cual ha realizado solicitudes de los acuerdos de reserva mediante una metodología sencilla, pero un adelanto de que ya está sistematizado. Las

universidades también han hecho algunos ejercicios, por eso el papel es muy importante, por un lado de difusión hacia la gente tratar de acercar las herramientas y el conocimiento, por otro lado incidir en la política que tiene que ver con transparencia y acceso a la información, donde han existido esfuerzos interesantes de las organizaciones y las universidades. Un ejemplo es que la ley que está vigente en Puebla es resultado de esta presión y trabajo ciudadano. También el experimento de vigilar un poco la elección del comisionado, que no resultó de buena manera porque creemos que no se eligió correctamente. Pero este intento de participación, esta presión para que las comparecencias sean públicas, etc., no se hubiera logrado sin los expertos.

**6. Las calificaciones y percepción ciudadana no son muy alentadoras para el Ayuntamiento de Puebla a pesar de las acciones realizadas. ¿Qué debe hacer el Ayuntamiento para que tenga el ciudadano una mejor percepción sobre el Gobierno municipal y se genere una confianza ciudadana mayor a la existente?**

No solo es nivel de Ayuntamiento. Toda la clase política y los órdenes de gobiernos están siendo mal evaluados. Hay una enorme desconfianza social y una gran calificación de corrupción hacia ellos. ¿Qué es lo que pasa? Si bien la gente empieza vincular el tema de transparencia con el tema de combate a la corrupción, ya que es un vínculo muy natural. La gente empieza a creer que los gobiernos más transparentes son gobiernos un poco menos corruptos. Pero también es cierto que la transparencia no basta para combatir la corrupción. Es un mecanismo, pero es ineficiente si solo queda en eso. Porque hay toda una serie de etapas que debes cerrar para tener un combate a la corrupción más eficaz, lo que llaman un sistema de rendición de cuentas, que sí por un lado es el acceso a la información y transparencia, pero también un sistema de fiscalización más eficaz, que no lo tenemos. Lo que tenemos, como lo dice el CIDE, es un sistema fragmentado al que se le destina mucho dinero, cuyas partes están incomunicadas

entre sí, que no tienen estrategias conjuntas y que en realidad son muy poco eficaces. Como lo es la Contraloría del estado, la Contraloría federal, los órganos de fiscalización en los estados y la auditoría superior a nivel federal, son una serie de instancias que se supone que están vigilando y fiscalizando. Pero en realidad su trabajo tiene muchos problemas en términos de eficacia, porque no hay posibilidad del tercer paso que es la sanción; muchas veces por acceso a la información conocemos los escándalos, pero no existe sanción. No se cierra la pinza. Los expertos que estudian el combate a la corrupción señalan que en buena medida es inevitable, de alguna manera siempre va a estar ahí, pero los países que han logrado disminuirla, ha sido gracias a un sistema eficaz de rendición de cuentas, donde existe la mayor posibilidad de ser sancionado cuando eres corrupto. En México el sistema está construido para generar impunidad y no existan sanciones. Mientras exista esto, la gente es muy difícil que crea que el sistema funciona. Este sistema lo que me parece que ha hecho es visibilizar los casos, pero al mismo tiempo visibiliza que no existe sanción. Y esto ha generado aún menos credibilidad. Yo creo que la única manera para que se logre mejorar la percepción de menos corrupción y confianza, es cuando haya un sistema eficaz de rendición de cuentas. Pero no hay voluntad política. Es muy cómodo y conveniente para la élite política que el sistema no funcione ya que garantiza impunidad y corrupción. Todos los países tienen ciertos niveles de corrupción, porque existen muchos incentivos para ser menos corruptos y una cultura. Pero en México no existe la cultura. Esto puede cambiar la cultura cuando hay un sistema eficaz de rendición de cuentas. Es un proceso largo, pero mientras tengas este sistema tan ineficaz, es difícil cambiar la cultura y confiar en las instituciones. Llama la atención que la gente empieza a ver a la corrupción como un problema. La gente empieza entender que la corrupción es un obstáculo para las posibilidades del desarrollo, y es ahí donde ha incidido el sistema de información, ya que nos ha permitido ver muchas cosas. La gente empieza a ver a través del sistema de acceso a la información documentada con fuentes oficiales, eso que

antes era solo un rumor pero que no había nada para probarlo de acciones cuestionables o sancionables.

**7. Para una mejor práctica de la transparencia y acceso a la información ¿de qué manera se deben cambiar las leyes mexicanas para mejorar la rigidez y las sanciones?**

Es un tema más de élites. La ley existe y ahora se está revisando para crear una ley general de transparencia, y cada estado tendrá su ley inspirada en la general y la Constitución. Las sanciones existen tanto en las leyes de transparencia como en leyes de responsabilidades de los servidores públicos. Están plasmadas las sanciones, pero realmente no se aplican. En el caso del IFAI, cuando un Sujeto Obligado incumple una resolución de este, se pasa el caso a la Secretaría de la Función Pública para que lo analice y en su caso lo sancione. De acuerdo a los casos del IFAI, casi el 90% de las denuncias han permanecido en la impunidad. La Secretaría de la Función Pública debería ser el principal mecanismo de rendición de cuentas, pero lo que ha mostrado es que es inoperante e ineficaz. La Auditoría Superiores lo mismo, cuando esta audita y presenta informes de irregularidades, no existen sanciones de ningún modo. No existe un problema de leyes, sino de funciones de leyes y de voluntad política. Las instituciones no funcionan porque alguien no quiere que funcionen. En México las leyes no son malas, sino el problema es la aplicación. Es un problema de control de las instituciones aunque supuestamente son autónomas.

**8. Con el dinamismo de los conceptos de las ciencias sociales y los múltiples enfoques con definiciones existentes. ¿Cómo definiría al acceso a la información y a la transparencia en el sistema político mexicano?**

El acceso a la información es un derecho fundamental porque está reconocido en la Constitución y en instrumentos internacionales. Es un derecho humano importante, porque no hay posibilidad de supervivencia del hombre sino tiene datos. En término de lo público, el acceso a la información son los datos sobre las *res publica* y lo público, que te ayude a tomar decisiones políticas, participar

políticamente incluso en decisiones que te permiten ejercer otros derechos como el de libre manifestación y el derecho al voto. Para mí es eso un derecho humano, y en el caso mexicano, un derecho fundamental por el reconocimiento constitucional que te permite contar con un insumo sin el cual no sobrevivimos, que es la información. No cualquier tipo de información sino de lo público. Es importante entender que al ser un derecho humano, existen una serie de elementos que ayudan a garantizarlo porque se coloca en una jerarquía especial.

Y la transparencia la concibo como una política, evidentemente una política pública, para hacer mucho más claras o posibilitar que los ciudadanos conozcan las decisiones que toman los entes públicos y los funcionarios. Implica una serie de mecanismos para poderlos lograr y cada gobierno elige los mecanismos para hacer transparente su gestión. Aunque van mucho de la mano no son sinónimos, se tocan y convergen pero no necesariamente son lo mismo. Y esa es una confusión que existe en los medios de comunicación porque las usan como sinónimos entonces confunden a la gente, pero es más fácil hablar a la gente de transparencia quede acceso a la información.

**9. Con el antecedente de los reconocimientos y avances de la pasada administración municipal ¿cuál es el reto más importante para el presente Ayuntamiento encabezado por Antonio Gali Fayad?**

El primer reto es mantener los primeros lugares en las calificaciones ya que es políticamente redituable para ellos, ya que si se baja habrá un gran costo político; y el segundo gran reto es la difusión a ciudadanos comunes o a pie, esta difusión ya no dirigida a ciertos liderazgos, sino a todos los ciudadanos pensando en un futuro, pensando que eso los hará más hábiles para participar políticamente a través de distintas estrategias hechas y otras que se deben repensar. En caso de bajar en las mediciones, habrá una repercusión muy mala en la opinión pública y un costo político, pero si no se hace la difusión, estará bien rankeado pero no harán que aumente la participación y el uso de esta herramienta en el municipio, lo cual hará cuestionables estas herramientas.

Es importante apuntar que la transparencia y la participación ciudadana son elementos democráticos que se deben impulsar a la par, ya que uno contribuye con el otro y no pueden separarse sin arriesgar su éxito. Como se señaló en el análisis del Ayuntamiento de Puebla, se ha mejorado en el ámbito de administración, habiendo obtenido calificaciones que lo colocaron en los primeros puestos en el ámbito de transparencia, pero se debe trabajar para formar ciudadanos activos y altos porcentajes de participación ciudadana.

Con respecto al análisis de las encuestas, se encuentra que los resultados seleccionados reflejan la falta de conocimiento y de participación en estas herramientas de la democracia, además de revelar la necesidad de una página de transparencia eficaz para su fácil consulta. También es importante señalar que Puebla se encuentra por encima de la media nacional en el tema de acceso a la información y transparencia. Por lo tanto, el papel de la transparencia y el acceso a la información en el sistema político en el municipio de Puebla, se presenta tan solo de forma estructural y no impulsa por completo a un elemento fundamental como lo es la participación ciudadana.

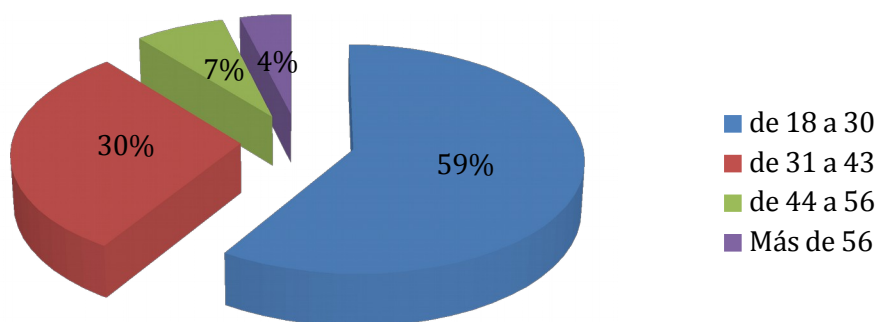
De esta forma, la utilidad de la transparencia en la reducción de las incertidumbres en los ciudadanos con respecto al poder, su control y contención de arbitrariedades, (Schedler, 2008), queda limitada y no es desempeñada de manera total. De acuerdo con lo anterior, la pregunta que queda en este trabajo es: si en la transparencia es necesaria la participación ciudadana como cuadro de diálogo entre Gobierno y ciudadanía, ¿cómo es posible en el municipio de Puebla la práctica eficaz de la transparencia sin el conocimiento de la misma? ¿Cómo impulsar la participación ciudadana en la ciudadanía para generar transparencia en el Ayuntamiento de Puebla?

### **3.7 Sondeo de opinión pública en el municipio de Puebla sobre la transparencia del Ayuntamiento de Puebla**

Se elaboró un sondeo para conocer de primera mano la opinión pública sobre la transparencia del Ayuntamiento de Puebla, la fecha de aplicación fue del viernes

30 de enero al sábado 7 de febrero del 2015. Este instrumento podría servir como una prueba piloto para una futura encuesta aplicada en todo el municipio. El presente sondeo no cuenta con representatividad suficiente para generalizar las opiniones de la ciudadanía, ya que una investigación que cubriera tal requisito, tiene un costo tal, que está fuera del alcance del presupuesto de un alumno de maestría, pero esta investigación se ocupó para obtener un esbozo de la opinión pública en cinco puntos de la ciudad.

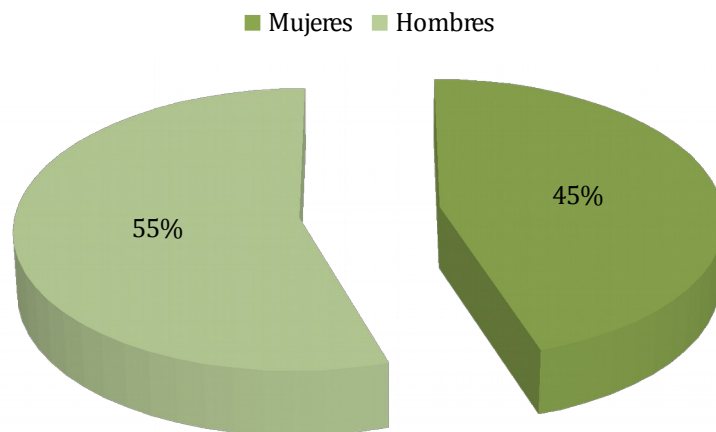
El sondeo consistió en cien cuestionarios aplicadas en cinco de los puntos de mayor afluencia en el municipio de Puebla: el zócalo de la ciudad de Puebla, la universidad privada UPAEP, la universidad pública Instituto Tecnológico de Puebla, el mercado La Piedad y la zona comercial de Angelópolis. Estos lugares fueron elegidos para abarcar diversos sectores de la población con características diferentes. En cada punto se aplicaron veinte cuestionarios con once preguntas de base más cuatro preguntas filtro. De acuerdo con los filtros, los encuestados fueron exclusivamente ciudadanos del municipio de Puebla de dieciocho años o más, clasificadas las edades de 18 a 30, 31 a 43, 44 a 56 y más de 56, los cuales se distribuyeron tal como se muestra en la Gráfica 1.



**Gráfica 1. Edad de los encuestados.**

**Fuente:** Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.

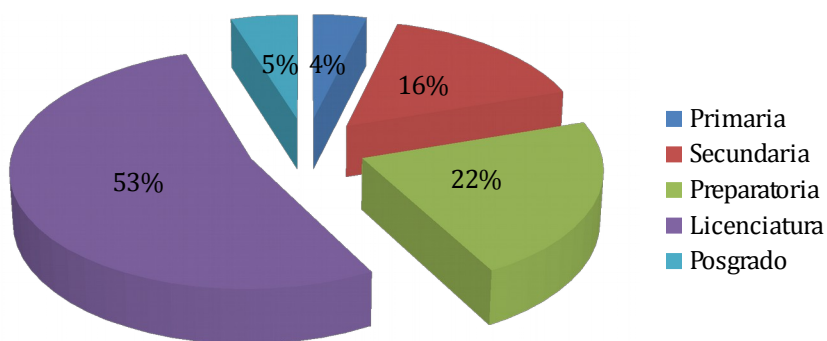
En el tercer reactivo se clasificó el género de los encuestados como hombres y mujeres. La distribución se muestra en la Gráfica 2, habiéndose entrevistado a 55 hombres y 45 mujeres.



**Gráfica 2. Género de los encuestados.**

Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.

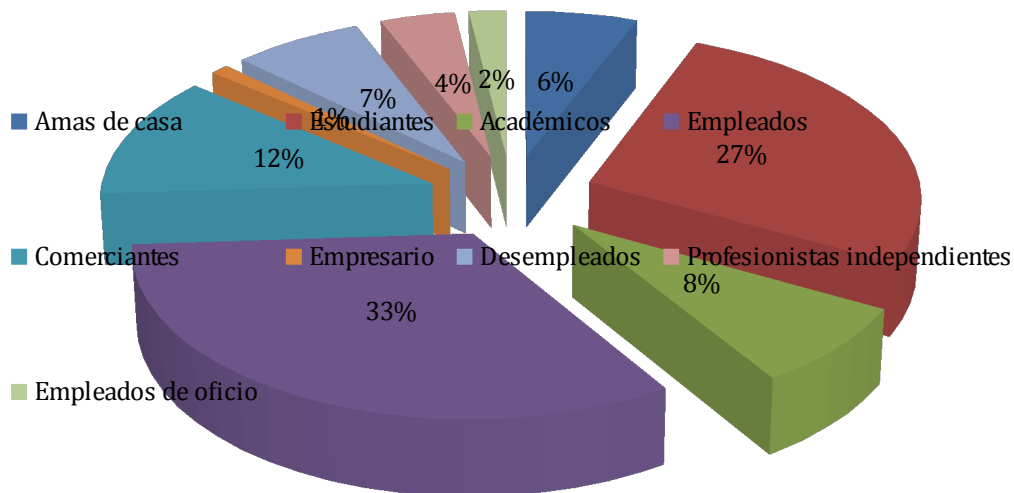
En el cuarto reactivo se preguntó el nivel de estudios, obteniéndose los siguientes resultados, mostrados en la Gráfica 3: licenciatura 53%, preparatoria 22%, secundaria 16%, posgrado 5% y primaria 4%.



**Gráfica 3. Nivel de estudios.**

Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.

En el último filtro se estableció la ocupación actual principal obteniéndose los resultados, exhibidos en la Gráfica 4. El mayor sector lo ocupan los empleados con 33%, seguido por los estudiantes con 27% y comerciantes con 12%.



**Gráfica 4: Principal ocupación.**

**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

En el primer reactivo, cuyos resultados han sido registrados en la Tabla 1, se preguntó “¿qué significa transparencia en un municipio?”. Y se solicitaban tres respuestas espontáneas, anotándose el número de menciones de cada concepto. Destacó aquí la respuesta “cumplimiento de programas/leyes”, que aparece en todas las cuestionarios, por educación y honestidad.

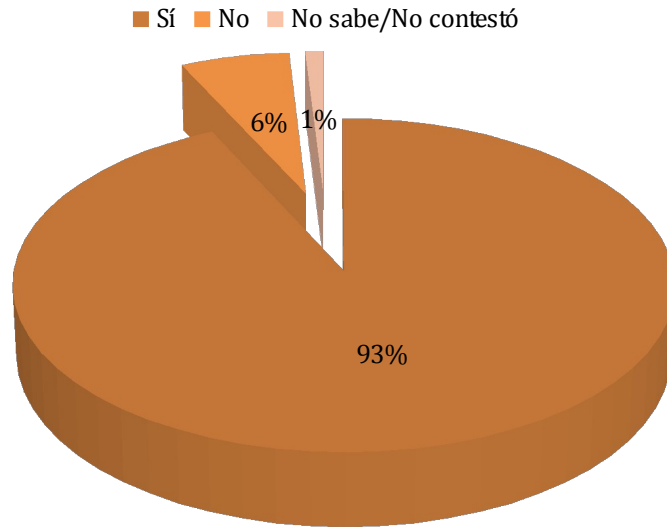
Primera mención	
Democracia	22
Cumplimiento de programas/leyes	21
Educación	19
Segunda mención	
Honestidad	27
Cumplimiento de programas/leyes	27
Democracia	18
Tercera mención	
Honestidad	17
Cumplimiento de programas/leyes	13
Educación	10

**Tabla 1. Significado de transparencia.**

**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

En el segundo reactivo se preguntó al encuestado si pensaba que el Gobierno tiene la obligación de rendir cuentas y ¿por qué? El 93% consideró que sí está obligado y el 6% opinó lo contrario. Esto se entiende debido a que es un derecho

ciudadano, regido por las leyes. Siendo las dos principales respuestas “porque es un derecho de los ciudadanos” y “por estar establecido en las leyes”.



**Gráfica 5. Obligación de rendición de cuentas.**  
**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

En el tercer reactivo se pidió contestar a la pregunta “¿cuál o cuáles son las razones por las que consideras que tienes derecho a consultar la información que genera el municipio de Puebla?”, con opción de escoger tres respuestas siendo las dos principales en las tres opciones:

Porque es obligación del Gobierno informar a los ciudadanos	71
Porque es un derecho de todo ciudadano el ser informado	42

**Tabla 2. Razones por las que tienes derecho consultar.**  
**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

El cuarto reactivo fue una pregunta de opción múltiple sobre el conocimiento de diversas leyes y organismos. Las respuestas con mayor porcentaje son el derecho de acceso a la información pública y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Por su parte, el organismo más desconocido es el Comité Ciudadano para la Transparencia del Municipio de Puebla.

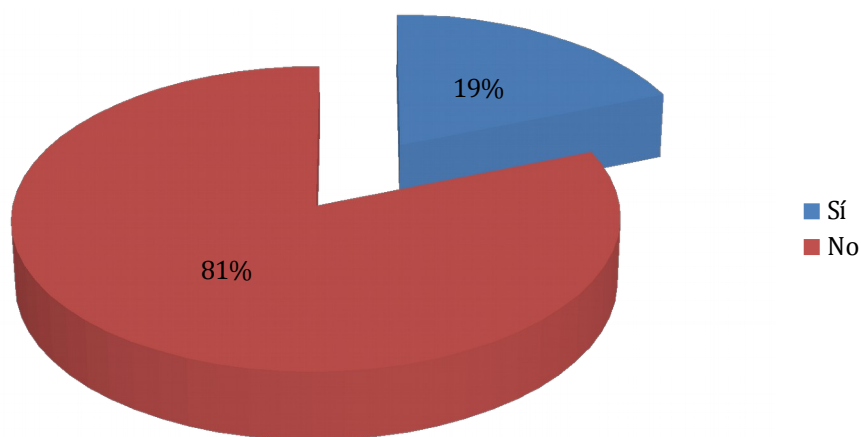
Pregunta	Sí%	No%
----------	-----	-----

El derecho de acceso a la información pública	83	17
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)	63	37
La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	40	60
Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (CAIP)	39	61
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	31	69
Ley General de Partidos Políticos	31	69
La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	28	72
Coordinación General de Transparencia del Municipio de Puebla	28	72
Comité Ciudadano para la Transparencia del Municipio de Puebla	15	85

**Tabla 3. ¿Has oído hablar de...?**

**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

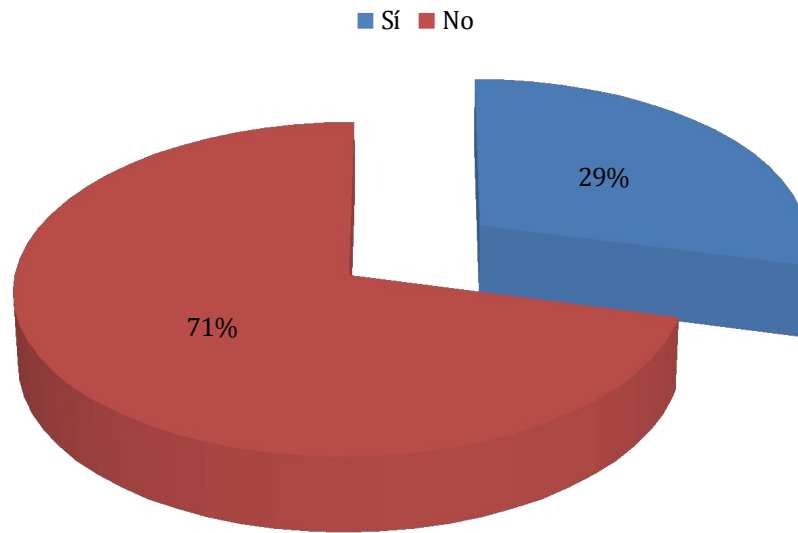
El quinto reactivo consistió en preguntar “¿has solicitado información al Gobierno municipal de Puebla?”, donde el 81% no ha solicitado información y el 19% sí ha solicitado información al Gobierno.



**Gráfica 6. Solicitud de información.**

**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

El sexto reactivo consistió en preguntar “¿has buscado información pública del municipio de Puebla?”, donde se observó que el 71% no ha buscado dicha información.



**Gráfica 7. Búsqueda de información sobre el municipio de Puebla.**  
**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

En el séptimo reactivo se preguntó “¿en dónde debe el Gobierno del municipio de Puebla difundir la información pública que genera?”, apareciendo principalmente dos respuestas: “en radio y televisión” o “en Internet”, que se distribuyeron de la siguiente manera:

Primera opción	En radio y televisión	69
Primera opción	En Internet	25
Segunda opción	En Internet	38
Segunda opción	En periódicos	20

**Tabla 4. Medios de difusión óptima para el Gobierno.**  
**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

En el octavo reactivo se preguntó si el encuestado conocía los organismos o instituciones que evalúan al Ayuntamiento de Puebla en materia de transparencia, donde se pudo observar que la mayor parte de la gente no tiene tal conocimiento, dividiéndose después el conocimiento de las instituciones como se muestra en la Tabla 5.

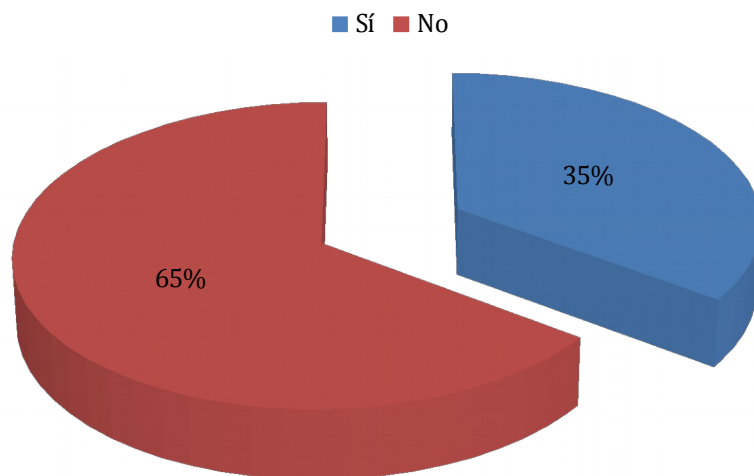
Respuesta	Número
-----------	--------

No sabe/No contestó	64
IMCO	4
CIMTRA	3
IFAI	10
IFE/INE	6
La policía	4

**Tabla 5. Organismos e instituciones evaluadores de la transparencia en el Ayuntamiento de Puebla.**

**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

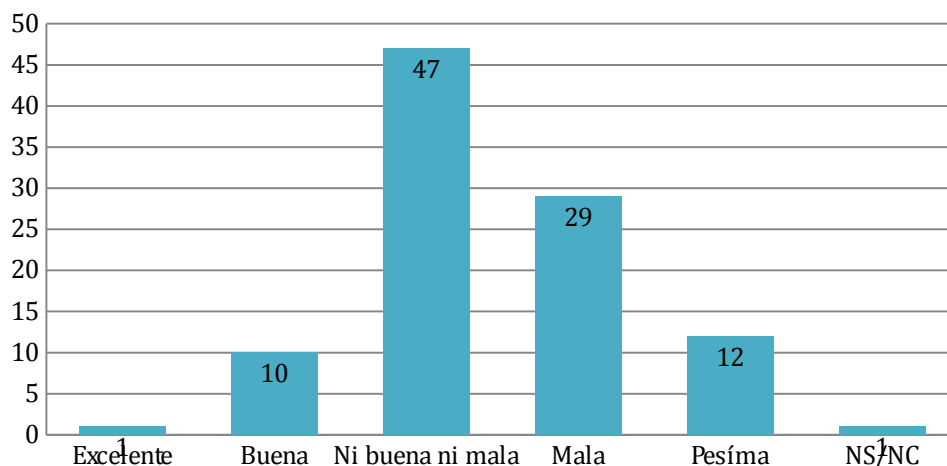
El noveno reactivo planteó la pregunta “¿usted ha sido miembro activo o ha pertenecido a alguna agrupación civil o política?”, expresando el 65 % de los encuestados que sí han pertenecido a alguna agrupación civil.



**Gráfica 8. Participación ciudadana.**

**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

El décimo reactivo contuvo la pregunta “¿cuál es su opinión general sobre la transparencia del Gobierno municipal de Puebla?”, siendo la principal respuesta “ni buena ni mala” con 47%, seguida por “mala” con 29%.



**Gráfica 9. Opinión general sobre la transparencia.**  
**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

El decimoprimer reactivo abordó el tema de la confianza que la gente tiene en las instituciones, llamando la atención el hecho de que la mayor confianza es en la universidad pública 40%, seguida por la Iglesia con 26%. Por otra parte la menor confianza la tienen los partidos políticos con 76% y la policía municipal con 72%.

Gobierno estatal		Iglesia	
Mucho	1%	Mucho	26%
Algo	7%	Algo	55%
Nada	23%	Nada	19%
Gobierno municipal		Policía municipal	
Mucho	0%	Mucho	2%
Algo	74%	Algo	26%
Nada	26%	Nada	72%
Tribunal Federal del Estado		Universidades públicas	
Mucho	0%	Mucho	40%
Algo	70%	Algo	55%
Nada	30%	Nada	5%
Ejército		IFE/INE	
Mucho	7%	Mucho	0%
Algo	60%	Algo	78%
Nada	33%	Nada	22%
Partidos políticos			
Mucho	0%		
Algo	24%		
Nada	76%		

**Tabla 6. Confianza en las instituciones.**  
**Fuente: Elaboración propia basada en el sondeo de opinión.**

De este modo se observa que las personas confían más en las universidades públicas que en los gobiernos estatal y municipal, confiando además menos en los partidos políticos que en la Iglesia.

### **3.7.1 El panorama del Ayuntamiento de Puebla sobre la transparencia**

Con la discusión teórica de la transparencia realizada en el primer capítulo, el análisis del contexto del municipio contenido en el segundo capítulo, y la revisión de las actividades del Ayuntamiento, las entrevistas realizadas a expertos y el análisis de las encuestas levantadas por el Ayuntamiento y la UPAEP, complementado todo ello con un panorama de la opinión pública elaborado con base en el sondeo realizado, se puede concluir que el concepto de un municipio transparente ya no es ajeno para la ciudadanía, tal como lo demostraron los resultados de las encuestas. Así, la mayoría de los entrevistados relacionan la democracia, el cumplimiento de leyes, la honestidad y la educación como una parte del proceso de la transparencia del Ayuntamiento y de la rendición de cuentas.

De esta forma más del 90% de las respuestas indican que la ciudadanía sabe que el Gobierno está obligado a rendir cuentas sobre su gestión. Esto se ve reflejado en que los ciudadanos consideran que tienen un derecho formal de ser informados.

Por lo comentado tanto con la arquitecta Leyva y la maestra Vélez, puede decirse que las campañas tanto de difusión como de información sobre la transparencia van permeando poco a poco hasta llegar al ciudadano común.

Por otra parte, los encuestados han señalado tanto al derecho de acceso a la información pública como al Instituto federal de Acceso a la Información (IFAI) como el concepto y la instancia que más conocen.

En cuanto a la solicitud de información gubernamental por parte de los ciudadanos se encontró con que el 81% de los encuestados no ha realizado ningún requerimiento, mientras que el 71% ni siquiera ha buscado información pública del municipio de Puebla. Ahora bien, con base en la información obtenida, es posible cuestionar hasta cierto punto las calificaciones de CIMTRA o IMCO hacia Puebla como el municipio más transparente, ya que se ha tomado en cuenta únicamente la información de oficio, pero no la reservada, mientras que los recursos de revisión, según señaló la Mtra. Vélez, no llevan seguimiento alguno.

Ahora bien, también se ha detectado que la ciudadanía tiene escasa participación en la vida pública, ya que el 60 % ha manifestado no pertenecer a ninguna organización civil o política, hecho corroborado por las encuestas realizadas por el Ayuntamiento de Puebla y la UPAEP. Con esta falta de participación es difícil calificar una política de transparencia exitosa, ya que solo sería una iniciativa del Gobierno que no involucra en su totalidad a la ciudadanía.

Respecto a la difusión, el sondeo arrojó que la televisión y el Internet son los dos medios de comunicación que la gente considera como más accesibles para consultar la información. De esta manera, se debe buscar el diseño de una campaña de difusión, tanto del concepto de la transparencia como de acceso a la información y rendición de cuentas, para buscar involucrar a la ciudadanía, en la cual se utilicen herramientas alternativas que alcancen al ciudadano común, ya que los medios masivos y electrónicos, de acuerdo con lo comentado por la Mtra. Vélez, se enfocan principalmente en el llamado “círculo rojo”.

Además con tales campañas podrían darse a conocer las instancias encargadas de evaluar la transparencia como IMCO y CIMTRA, para que la ciudadanía esté enterada de sus funciones y del resultado de las evaluaciones.

Un dato importante arrojado por el sondeo es que las personas no confían en las instituciones. Como señaló la maestra Vélez, estas sufren una crisis de desconfianza debida en gran parte a la falta de transparencia, la corrupción y la ausencia de fiscalización, además de las inexistentes sanciones a las faltas.

Para finalizar, cabe mencionar que uno de los reactivos principales para la presente tesis es la opinión sobre la transparencia la cual, con 47%, se sitúa en la opción “ni buena ni mala”, seguida por “mala” con 29% y “pésima” con 12%. Si la mayoría se ubica en una opinión intermedia, se observa una tendencia negativa sobre la transparencia. Esto podría ser el resultado de la falta de participación y de conocimiento por parte de la ciudadana, y la falta de difusión dirigida al ciudadano común por parte del Ayuntamiento.

## CONCLUSIONES GENERALES

Al principio de esta investigación se delimitó como objeto de estudio “la opinión pública de la ciudadanía acerca de la transparencia como herramienta de la democracia en el municipio de Puebla”, estableciéndose como conceptos ejes de esta tesis la opinión pública, la transparencia y la participación ciudadana, como se definió a la *answerability*, que es una parte de la rendición de cuentas. Ya desarrollado el presente trabajo se encontró que para realizar un estudio más a fondo sobre la realidad en el Ayuntamiento se debe ir más allá de la transparencia y el acceso a la información, debiéndose abarcar el concepto completo de rendición de cuentas, mismo que comprende desde los conceptos mencionados hasta la evaluación que llevaría a una sanción de acuerdo a las instancias competentes, el denominado *enforcement*. De esta forma, se buscaría tener un sistema de rendición de cuentas eficiente que ayudaría a formar una cultura que dejara a un lado las discrecionalidades y las opacidades dentro del Gobierno. También ayudaría a mejorar la imagen del Gobierno frente a los ciudadanos, formando una legitimidad entre estos, que se vería reflejada a la hora de evaluar a sus gobernantes en turno o en los periodos electorales.

Se encontró que los conceptos de transparencia y acceso a la información son parte de un proceso que ayuda a democratizar el sistema, pero es necesario cerrar el ciclo con la rendición de cuentas. Como se puede observar, es un

concepto y un objeto de estudio más amplio que ayudaría a analizar a fondo la situación del municipio de Puebla. De esta forma se vería más allá de la información de oficio, la cual es obligación de los gobiernos, que se evalúa con los indicadores generados por las organizaciones y que están obligados a publicar con el respaldo de las leyes correspondientes. Con esto podría conocerse la capacidad de sanción, al tiempo que sería posible castigar a los actores políticos que transgredan los reglamentos enmarcados.

Es cierto que el municipio de Puebla, en la pasada administración 2011-2014, avanzó en la transparencia y acceso a la información, pero no acabó de consolidar un sistema de rendición de cuentas eficiente, ya que se sigue reservando información. Además, no hay indicadores confiables que reflejen lo que son los recursos de revisión y la información a la que no es posible tener acceso.

También dado el análisis en la teoría de la democracia y el contexto en el que se encuentra la ciudad de Puebla, se puede concluir que se requiere desarrollar herramientas para que el sistema en consolidación democrática se desenvuelva en forma exitosa. Los elementos detectados necesarios para que la rendición de cuentas sea una realidad en el municipio de Puebla, son la participación ciudadana, voluntad política, expertos que estudien, difundan y vigilen al Gobierno y un sistema de rendición de cuentas eficaz, para generar una cultura política y cívica entre los ciudadanos que serviría para mejorar la imagen del Gobierno y la opinión pública acerca de este entre los ciudadanos.

Para entender el primer elemento, como apunta Merino (2001), se debe conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobiernos, quizá, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la llamada gobernabilidad de un sistema político que, generalmente, suele plantearse en términos de una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada o nula capacidad de respuesta de los gobiernos. De esta forma se debe buscar este llamado equilibrio en el municipio de Puebla, para alcanzar también el llamado gobierno abierto; ya que como señala Bohórquez (2014), el gobierno abierto es el marco conceptual ideal para

aprovechar el acceso a la información pública, que junto con las tecnologías de la información y la participación ciudadana, articuladamente se concentra en resolver problemas concretos de la sociedad.

De esta forma, en el municipio de Puebla se debe generar la interacción entre estos elementos para propiciar la participación ciudadana e impulsar los elementos como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, a través de diferentes mecanismos como las TIC y los medios de comunicación masiva para combatir las opacidades y discrecionalidades existentes en el Gobierno y los funcionarios.

Así, la política de transparencia reclama una política pública definida, capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible, respondiendo a las características propias de los gobiernos. De ahí la importancia de diferenciar el acceso a la información y la transparencia, ya que resulta inaceptable que el cumplimiento de un derecho universal esté condicionado por razones organizacionales o incluso políticas derivadas de las normas que se han producido en cada entidad federativa; además, una política pública especialmente compleja como la de transparencia no podría ser desarrollada de modo uniforme en todo el país, ni tener éxito, estando al margen de las características específicas de los gobiernos que han de ponerla en acción [Mau06].

Los dos elementos mencionados están contenidos en lo que se conoce como *answerability*, junto con la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre las decisiones tomadas, mismas que deben justificarse públicamente, al tiempo que es necesario estudiar y conocer el *enforcement*. Este último factor debe considerarse para entender la rendición de cuentas. Como apunta Shedler (2008), se deben conocer los tres aspectos fundamentales en conjunto: información, justificación y castigo, lo cual convierte a la rendición de cuentas en un concepto multifacético, transformándolo en una casa conceptual amplia que hospeda una gran cantidad de términos afines como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o

la penalización, compartiendo todos la pretensión de domesticar el ejercicio del poder, lo que ayudaría a disminuir la corrupción.

Por otro lado también se encontró que la opinión pública de los ciudadanos de Puebla respecto de la transparencia es negativa, debido el bajo nivel tanto de conocimiento como de participación ciudadana promovida por en el Gobierno municipal, a pesar de las acciones realizadas por la administración pasada, hecho que se refleja en los análisis de las encuestas del Ayuntamiento y el EDAI. Asimismo se ha mostrado que la ciudadanía ha comenzado a relacionar a la transparencia con la corrupción, percibiendo en esta última un obstáculo para el desarrollo.

Es importante resaltar que los resultados del sondeo indican que la ciudadanía sabe que el Gobierno está obligado a rendir cuentas sobre su gestión. Ya que los ciudadanos consideran que tienen un derecho formal de ser informados. Pero en cuanto a la solicitud de información gubernamental por parte de los ciudadanos se encontró con que la mayoría no ha realizado ningún requerimiento, y que ni siquiera ha buscado información pública del municipio de Puebla. Ahora bien, con base en la información obtenida, es posible cuestionar hasta cierto punto las calificaciones de CIMTRA o IMCO hacia Puebla como el municipio más transparente, ya que se ha tomado en cuenta únicamente la información de oficio, pero no la reservada, mientras que los recursos de revisión no llevan seguimiento alguno.

Las campañas mediáticas deben dirigirse ya no sólo al “círculo rojo”<sup>4</sup>, sino al ciudadano común, para involucrar a este en la vida política y crear una opinión pública informada que ayude a generar una imagen sustentada del Gobierno. Por otra parte, deben diferenciarse los tres conceptos que se toman como sinónimos (transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas), para que las

---

<sup>4</sup>Círculo rojo son aquellas personas en estrecha relación con el ámbito noticioso, a quienes interesa particularmente la lectura de periódicos y otro tipo de prensa, especialmente aquella dedicada a la crítica y el debate político. En este círculo se encuentran políticos, expertos, empresarios y gente que interviene o afecta las decisiones de la política.

personas entiendan que son elementos distintos que contribuyen a la democratización del sistema y a la formación de una cultura política.

Por su parte la metodología utilizada, es decir el análisis comparativo, se corroboró como adecuada para conocer el contexto en Puebla con una medición, a nivel municipal, realizada por el propio Ayuntamiento, y otra externa. De este modo se evaluó la opinión pública y el conocimiento de la ciudadanía sobre los temas de interés para esta investigación, a través del análisis de las encuestas. Con la ampliación del objeto de estudio, como propuesta para próximas investigaciones, se podría sugerir la aplicación de un estudio de caso para conocer este fenómeno que es más amplio en el contexto actual. De igual forma se podría llevar a cabo un estudio longitudinal en varias etapas separadas por tiempos determinados, para conocer si la rendición de cuentas logra instaurarse como una herramienta permanente tanto para la ciudadanía como para el Gobierno, o bien permanece como una política provisional del Gobierno en turno.

Después de encontrar los resultados mencionados, se debe aplicar una encuesta acerca de la presente administración para analizar la opinión pública sobre la rendición de cuentas y el conocimiento de tal concepto entre los ciudadanos del municipio de Puebla. El estudio debe realizarse en las mismas zonas geográficas que el anterior, con la finalidad de lograr un estudio longitudinal, abarcando, sin embargo, un mayor número de colonias para conseguir un valor proporcional y así conocer más a fondo el municipio. Además, una vez identificados en los grupos los niveles de conocimiento y las diversas opiniones acerca de la rendición de cuentas del Ayuntamiento de Puebla, se deben llevar a cabo algunos *focus group* para conocer el trasfondo de las opiniones, así como los mecanismos óptimos de difusión que propicien una mayor participación ciudadana.

De la misma forma se podría estructurar un sistema de indicadores con los cuales los ciudadanos califiquen al Ayuntamiento de Puebla en cuanto al acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas conforme al contexto municipal. Por su parte los expertos deben continuar siendo los entes vigilantes permanentes del Ayuntamiento de Puebla generando estudios y evaluaciones, pero también

estableciendo un puente entre el Gobierno y los ciudadanos, haciendo llegar sus investigaciones no sólo al “círculo rojo” y al Gobierno, sino también a la ciudadanía, y particularmente a los jóvenes y estudiantes, a través de campañas de difusión con las cuales puedan colocarse las bases democráticas fundamentales, para promover el surgimiento de una cultura política participativa que trascienda los momentos electorales. Tales acciones podrían tener como resultado, eventualmente, la elaboración de políticas públicas de transparencia que respeten el derecho constitucional de acceso a la información, contribuyendo así con la formación de un verdadero sistema de rendición de cuentas y, por tanto, en la consolidación democrática.

De tal manera se debe trabajar con todos los actores sociales para favorecer a la gobernabilidad a través de la consecución del equilibrio. Por otro lado, también los medios de comunicación deben jugar un papel importante, ya que de acuerdo con los resultados de las encuestas aplicadas, el medio principal con el que la gente se informa es la televisión, seguida por la radio y las redes sociales, por lo cual deben diseñarse campañas de difusión dirigidas al ciudadano común cuyo alcance sea el total del municipio.

Ahora bien, de acuerdo con el análisis de lo ocurrido en Inglaterra y Sudamérica, es posible decir que los medios de comunicación críticos pueden servir para vigilar al Ayuntamiento e incentivar la participación ciudadana, además de combatir la corrupción, de tal forma que podría incluso llegar a concretarse una alianza entre los expertos pertenecientes a los institutos y centros dedicados al estudio de las herramientas de la democracia, lo cual ayudaría a evidenciar los casos en que se incumplan las obligaciones.

Sin embargo, es necesario cerrar el ciclo de la rendición de cuentas, donde las instituciones encargadas de realizar auditorías y calificar a la administración deben actuar conforme a la ley. Los ciudadanos, los expertos y los medios de comunicación críticos deben ir más allá de la simple vigilancia, debiendo cerciorarse de que se establezcan las sanciones correspondientes para minimizar casos de impunidad en el sistema político mexicano, así los gobernantes y Sujetos

Obligados sabrán que existe una sanción. Todo esto ayudará, a largo plazo, a la conformación de un sistema de rendición de cuentas eficientes que estructuren una cultura anticorrupción, mejorando también la opinión pública sobre los gobernantes.

Por otro lado, es importante destacar la necesidad de eliminar ciertos obstáculos institucionales, como aquellos que entorpecen las denuncias ciudadanas, ya que tales barreras propician la impunidad al no existir la denuncia debido a la falta de credibilidad de las instituciones. En otros países se ha visto, por ejemplo, la eficiencia de los medios de comunicación para facilitar el sistema de denuncia, como es el caso de Estados Unidos, donde una falta se persigue de oficio si se publica en medios de comunicación, como fue el caso Wal-Mart, cuyo proceso inició al momento de haber sido publicado en el New York Times.

En México, las modificaciones requieren de la participación y presión por parte de la ciudadanía, para que el Estado responda empleando los mecanismos pertinentes.

Por su parte los encargados de legislar, más allá de reformar o crear nuevas leyes, deben tener la voluntad política de cumplir y hacer cumplir las leyes, reglas, agendas y acuerdos, por encima de los intereses o conveniencias personales y de los principios obsoletos, al tiempo que deben generar las condiciones adecuadas para que lo acordado se traduzca en realidades de cambio y profundización de la democracia, facilitando la construcción de sinergias entre diferentes actores y sectores de la sociedad (TI, 2013). De igual forma a las instancias encargadas de hacer cumplir la ley se les debe dar la autonomía y capacidad de sancionar.

De esta manera la democracia se debe consolidar con la participación de todos los actores sociales que cumplan sus funciones correspondientes, para crear una cultura política adecuada y un sistema de rendición de cuentas eficaz. No obstante debe tomarse en cuenta que se trata de un proceso largo que requiere de una planeación minuciosa, y cuyos resultados únicamente se manifiestan a largo plazo. Es así que la reelección podría ser un detonante para que los gobiernos tengan más de un periodo para desarrollar sus proyectos, y este esfuerzo

prolongado se vea reflejado en una mejora de la opinión pública e imagen del Gobierno hacia la ciudadanía.

El ciclo mencionado de la rendición de cuentas es prácticamente nuevo en México, y más aún en el municipio de Puebla: es un reto importante para generar una nueva forma de gobierno participativo, en el cual los ciudadanos se involucren realmente y por completo en la vida política. Para ello, cada ciudadano debe comenzar a trabajar dentro de su propio círculo de influencia directa, en la comunidad donde se desenvuelve normalmente, lo cual repercutirá en el municipio entero, siendo este la célula fundamental del funcionamiento del país.

Si bien el escenario de la opinión pública sobre la transparencia del Ayuntamiento de Puebla no es el ideal, sí se han logrado algunos avances. La ciudadanía gana terreno en el conocimiento de los conceptos de transparencia. Pero este sector tiene todavía retos pendientes en cuanto a su participación activa, mientras que el Ayuntamiento debe encontrar la manera de incentivar a la población para lograr su involucramiento en la vida política. De igual forma, el Gobierno municipal debe dar a conocer cuáles son los organismos encargados de evaluarlo en materia de transparencia, a la vez que es necesario que dé a conocer la existencia de los comités y coordinaciones encargados del acceso a la información, todo ello con el fin de lograr estructurar una verdadera política de transparencia en la que se ejerza plenamente el derecho a la información.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. M. (2005). Leyes de acceso a la información del mundo. México: cuadernos de transparencia. IFAI.
- Ayllón, S. L. (2010). Métrica de la transparencia. México: CIDE.
- Agripino, I. F. (2010). Cultura política y ejercicio ciudadano. Especial referencia a la prevención del delito. En B. R. Sánchez, democracia participativa visiones, avances y provocaciones (pág. 243 a 256). México: IFE.
- Aguirre, F. J. (2010). La construcción de ciudadanía y su relación con la familia. En B. R. Sánchez, democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones (pág. 257 a 270). México: IFE.
- Americanos, O. D. (2007). Estudio Especial Sobre el Derecho a la Información. Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Bobbio, N. (2000). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bohórquez, L. B. (2014). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Recuperado el 11 de Octubre de 2014, de BUAP: [http://cmas.siu.buap.mx/portal\\_pprd/wb/BBUAP/inicio](http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/wb/BBUAP/inicio).
- La Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado. (2014). CAIP. Recuperado el 30 de Agosto de 2014, de <http://www.caip.org.mx/index.php>.
- Calland, R. (2002). El acceso a la información: ¿Para qué sirve? ¿Y cómo se utiliza? En L. Neuman, acceso a la información. La llave para la democracia (págs. 17-31). Estados Unidos: El Centro Carter.
- Carpizo, J. (2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina. Boletín Mexicano de Derecho Comparado mayo-agosto, (págs.325-348.)
- Carbonell, M. (2007). Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- Carta Democrática Interamericana. (2011). CDM. Lima Perú: Organización de los Estados Americanos.
- Coordinación General de Transparencia. (2012). CGT. Puebla: Ayuntamiento de Puebla.
  - (2013). CGT. Informe Anual de Transparencia. Puebla: Ayuntamiento de Puebla.
- Ciudadanos por Municipios Transparentes. (2014). CIMTRA. Recuperado el 5 de Septiembre de 2014, de <http://www.cimtra.org.mx/>.
- Codorniu, J. M. (2008). Informe Sobre la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Tercer Sector. Barcelona: Fundación Luis Vives.
- Crespo, J. A. Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 1. Auditoría Superior de la Federación. México. 2001.
- Cuello, E. J. (2007). Democracia: institucionalización y accountability. Revista de la facultad de ciencias jurídicas y sociales, (págs.33 a 47).
- Dahl, R. (1993). La democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós.
  
- Easton, D. (1999). Esquema para el análisis político. Argentina: Amorrortu.
  
- Grossi, G. (2007). La opinión pública. Teoría del campo demoscópico. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Giddens, A. (2002). La intimidad como democracia. Nexos en línea.
  - (1996), Más allá de la izquierda y la derecha: El futuro de las políticas radicales, Cátedra, España.
- Guillen, A. K. (2009). Hacia una democracia participativa. International Journal of Good Conscience, (págs.28-148).
- González C. P. (1998). Educación, trabajo y democracia. Perfiles Educativos, Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13208003>.
- Gutiérrez, S. (2011). Representaciones sociales y construcción de la ciudadanía en jóvenes universitarios. Sinéctica, (págs.1-18).
- Habermas, J. (1981). Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. España: Gustavo Gili.
- Índice del Derecho de Acceso a la Información en México. (2013). IDAIM. Recuperado el 2 de septiembre de 2014, de <http://idaim.org.mx/>.
- Instituto Electoral del Estado de Puebla. (2012). IEE. Recuperado el 10 de agosto de 2014, de <http://www.ieepuebla.org.mx/>.

- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. (2014). IFAI. Recuperado el 2 de septiembre de 2013, de <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>.
- El Instituto Mexicano para la Competitividad. (2014). IMCO. Recuperado el 1 de septiembre de 2014, de <http://imco.org.mx/home/>.
- INEGI. (1 de Enero de 2013). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 2 de Septiembre de 2014, de <http://www.inegi.org.mx/>.
- Lagos, M. (2003). Public Opinion. en IFE (2014) Informe País sobre la Calidad Ciudadana. México. CIDE.
- Linz, J. J. (1996). Hacia la consolidación democrática. La Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad.
- Lippman, W. (2003). La opinión pública. EUA: Cuadernos Langre.
- LVIII, L. (2013). Congreso del Estado de Puebla. Recuperado el 9 de octubre de 2013, de [http://congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=97](http://congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=97).
- López A, S. (2010). La estructura de la rendición de cuentas en México. México: UNAM. CIDE.
- López A, S. (2005). "Medir la transparencia: un imperativo". Política Digital, octubre, (págs.24-30).
- Manin, B. (1996). Flammarion The Principles of Representative Government. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merino, M. (2010). La participación ciudadana en la democracia. México: IFE.
  - (2009). La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México. México: CIDE.
  - (2005). Introducción. Transparencia: Libros autores e ideas (págs. 11-20). México: IFAI.
- Mexicana, T. (2014). Transparencia Mexicana. Recuperado el 3 de Setiembre de 2014, de <http://www.tm.org.mx/>.
- Monzón, C. (1990). La opinión pública. Madrid: Tecnos.
- Morlino, L. (2007). Calidad de la democracia, notas para su discusión. En C. Covarrubias, Por una democracia de calidad. México después de la transición (págs. 27 a 53). México: CEPCOM-ediciones de educación y cultura.
- Neuman, L. (2002). Acceso a la información. La llave para la democracia (págs. 5-9). Estados Unidos: El Centro Carter.
- Noelle-Neumann, E. (1995) El Espiral del Silencio Opinión Pública. Nuestra piel social. Paidós Comunicación 62. Barcelona.

- Nohlen, D. (1998). Democracia, transición y gobernabilidad en América. México: IFE.
  - (2007). Instituciones y cultura política. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de la UNAM.
- O'donnell, G. (1997). "Otra institucionalización", en Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós.
  - (2001). "Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política". Revista de reflexión y análisis político.
- Oliva, A. S. (2010). Democracia participativa y elecciones. En b. R. Sánchez, democracia participativa visiones, avances y provocaciones (págs. 31 a 60). México: IFE.
- Olivos, C. J. (2010). La democracia participativa en el Gobierno municipal. En B. R. Sánchez, democracia participativa, visiones, avances y provocaciones (págs. 193 a 214). México: IFE.
- Olvera, A (2006), Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social, México: Porrúa.
- Paganini, N. (2011). Índice de Transparencia Municipal Básico. Propuesta metodológica. Nayarit: ITAI.
- Peruzzotti, E. (2010). La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina. Sistema.
- Peschard, J. (2013). Introducción. A diez años diez ideas para el futuro del acceso a la información en México. En IFAI, 10 años de transparencia en México (págs. 5 a 11). México: IFAI.
- Proética. (2011). Proética. Recuperado el 29 de Agosto de 2014, de Transparencia Mexicana: <http://www.proetica.org.pe/>.
- Ayuntamiento de Puebla (2014). Ayuntamiento de Puebla. Recuperado el 28 de Agosto de 2014, de <http://www.pueblacapital.gob.mx/>.
- Ramírez Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública.
- Ramos, M. K (2001). Idea y actualidad del concepto de opinión pública. México: Departamento de Sociología.
- Roberts, A. (2002). Acceso a la información gubernamental: En D. L. Neuman, la llave para la democracia (págs. 9 a 17). EE.UU.: El Centro Carter.
- Salisbury, R. H. (1975). Research on Political Participation American Journal of Political Science 19, 323-341 en IFE (2014) Informe País sobre la Calidad Ciudadana. México. CIDE.

- Sampedro, V. (2000). Opinión pública y democracia deliberativa: Medios, sondeos y urnas. Madrid: ISTMO.
- Sartori, G. (2003). ¿Qué es la democracia?, Buenos aires: Taurus.
  - (1992). Democracia "elementos de teoría política". Madrid: Alianza Universal Textos.
  - (2000). Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos. Madrid: Alianza Universidad.
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?, México: IFAI.
- Schumpeter, J. (1976). Capitalism, Socialism and Democracy. San Francisco: Harper and Row.
- Secretaría de la Función Pública. (2014). SFP. Recuperado el 27 de agosto de 2014, de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia.html>.
- Tercer sector. (2007). Fundación Luis Vives. (Consultado el 6 de marzo del 2012). Obtenido de [http://www.fundacionluisvives.org/temas/transparencia\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas/2\\_\\_alcance\\_de\\_los\\_conceptos\\_transparencia\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas/1\\_\\_introduccion/index.html](http://www.fundacionluisvives.org/temas/transparencia_y_rendicion_de_cuentas/2__alcance_de_los_conceptos_transparencia_y_rendicion_de_cuentas/1__introduccion/index.html).
- Transparencia Internacional. (TI). (2013). Recuperado el 4 de Septiembre de 2014, de <http://www.transparency.org/>.
- Torres, E. F. (2010). La democracia participativa en México, abismo entre legislación y realidad. En B. R. Sánchez, democracia participativa. Acciones, visiones y provocaciones (págs. 133 a 162). México: IFE
- Transparencia, C. G. (2014). Informe de Transparencia. Puebla: Ayuntamiento de Puebla.
- Valdiviezo, R. (2013). México 2012. La elección del ejecutivo federal en los estados. Estudio de caso. Puebla: BUAP.
- Vaquero, B. R. (2010). El fortalecimiento de la democracia participativa. Dos referentes en Michoacán, México. En b. R. Sánchez, democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones (págs. 163-192). México: IFE.
- Vera, E. L. (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino. Transparencia: Libros autores e ideas (págs. 57 a 64). México: IFAI.
- Ziccardi, A. (2000). Los actores de la participación ciudadana. México: instituto de investigaciones sociales UNAM
  - (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito social. México: COMECOSO.

## INSTRUMENTO PARA SONDEO

### Sondeo de Opinión Pública sobre Transparencia en el Ayuntamiento de Puebla

**Lugar de residencia:**  Municipio de Puebla  Otro (terminar)

**Rango de edad:**  De 18 a 30  De 31 a 43  De 44 a 56  Más de 56

**Sexo:**  Hombre  Mujer

**Nivel máximo de estudios concluido:**  Sin estudios  Primaria  Secundaria  Preparatoria  Licenciatura  Posgrado

**Ocupación actual principal:**  Ama de casa  Estudiante  Académico  Empleado  Comerciante  Empresario  Desempleado  Profesionista independiente  Empleado de oficios (carpintero, albañil, etc.)  Trabajador agrícola o pecuario

#### El Ayuntamiento de Puebla y la transparencia

1. Para usted ¿qué significa "Transparencia en un Municipio"? (Encuestador: seleccionar la(s) respuesta(s) dada(s) espontáneamente por el entrevistado, anotando 1 a la primera mención, 2 a la segunda mención y 3 a la tercera mención.).

Acceso a la  Cumplimiento de  Educación  
información programas/leyes



9 ¿Usted ha sido miembro activo o han pertenecido a alguna agrupación civil o política?

10 Cual es su opinión general sobre la transparencia del Gobierno Municipal de Puebla.

↔	↔ Buena	↔ Ni buena ni	↔ Mala	↔	↔
Excelente		mala		Pésima	NS/NC

11 A continuación le mencionaré una serie de instituciones y organizaciones, podría decirme ¿Que tanta confianza le inspira cada uno de ellas? (Mucho, Algo, Nada)

Gobierno Estatal\_\_ Iglesia\_\_ Ejercito\_\_ Gobierno Municipal\_\_\_\_ Policía Municipal\_\_ IFE\_\_

El tribunal Federal del Estado\_\_ Partidos Políticos\_\_\_\_ Universidades públicas\_\_\_\_