

Las políticas de transparencia y acceso a la información como instrumento de legitimidad en los municipios de Tamaulipas



Luis Eduardo Ramírez Sirgo

Las políticas de transparencia y acceso a la información como instrumento de legitimidad en los municipios de Tamaulipas

Ramírez Sirgo, Luis Eduardo

Las políticas de transparencia y acceso a la información como instrumento de legitimidad en los municipios de Tamaulipas /Luis Eduardo Ramírez Sirgo .—Ciudad de México : Colofón ; Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2019.

186 págs. ; 17 x 23 cm.

1. Transparencia en el gobierno 2. Información gubernamental – Control de acceso 3. Libertad de información

LC: **JC598 R35**

DEWEY: **352.88 R35**

Centro Universitario Victoria

Centro de Gestión del Conocimiento. Tercer Piso

Cd. Victoria, Tamaulipas, México. C.P. 87149

consejopublicacionesuat@outlook.com

D. R. © 2019 Universidad Autónoma de Tamaulipas

Matamoros SN, Zona Centro Ciudad Victoria, Tamaulipas C.P. 87000

Consejo de Publicaciones UAT

Tel. (52) 834 3181-800 • extensión: 2948 • *www.uat.edu.mx*



**Fomento
Editorial**

Una edición del Departamento de Fomento Editorial
de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Edificio Administrativo, planta baja, CU Victoria

Ciudad Victoria, Tamaulipas, México

Libro aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT

ISBN UAT: 978-607-8626-86-1

Colofón

Franz Hals núm. 130, Alfonso XIII

Delegación Álvaro Obregón C.P. 01460, Ciudad de México

www.colofonlibros.com • colofonedicionesacademicas@gmail.com

ISBN: 978-607-635-072-0

Publicación financiada con recurso PFCE 2019

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra incluido el diseño tipográfico y de portada, sea cual fuera el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento del Consejo de Publicaciones UAT.

Impreso en México • *Printed in Mexico*

El tiraje consta de 400 ejemplares

Este libro fue dictaminado y aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT mediante un especialista en la materia. Asimismo fue recibido por el Comité Interno de Selección de Obras de Colofón Ediciones Académicas para su valoración en la sesión del segundo semestre 2019, se sometió al sistema de dictaminación a “doble ciego” por especialistas en la materia, el resultado de ambos dictámenes fue positivo.

"PARA CREAR COSAS BUENAS
PRIMERO HAY QUE CREER
EN ELLAS"



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
TAMAULIPAS
—1950-2020—

Las políticas de transparencia y acceso a la información como instrumento de legitimidad en los municipios de Tamaulipas

Luis Eduardo Ramírez Sirgo



UAT



Fomento
Editorial





Ing. José Andrés Suárez Fernández
PRESIDENTE

Dr. Julio Martínez Burnes
VICEPRESIDENTE

Dr. Héctor Manuel Cappello Y García
SECRETARIO TÉCNICO

C.P. Guillermo Mendoza Cavazos
VOCAL

Dra. Rosa Issel Acosta González
VOCAL

Lic. Víctor Hugo Guerra García
VOCAL

Consejo Editorial del Consejo de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Dra. Lourdes Arizpe Slogher • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Amalio Blanco** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dra. Rosalba Casas Guerrero** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Francisco Díaz Bretones** • Universidad de Granada, España | **Dr. Rolando Díaz Lowing** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Manuel Fernández Ríos** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dr. Manuel Fernández Navarro** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dra. Juana Juárez Romero** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dr. Manuel Marín Sánchez** • Universidad de Sevilla, España | **Dr. Cervando Martínez** • University of Texas at San Antonio, E.U.A. | **Dr. Darío Páez** • Universidad del País Vasco, España | **Dra. María Cristina Puga Espinosa** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Luis Arturo Rivas Tovar** • Instituto Politécnico Nacional, México | **Dr. Aroldo Rodríguez** • University of California at Fresno, E.U.A. | **Dr. José Manuel Valenzuela Arce** • Colegio de la Frontera Norte, México | **Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. José Manuel Sabucedo Cameselle** • Universidad de Santiago de Compostela, España | **Dr. Alessandro Soares da Silva** • Universidad de São Paulo, Brasil | **Dr. Akexandre Dorna** • Universidad de CAEN, Francia | **Dr. Ismael Vidales Delgado** • Universidad Regiomontana, México | **Dr. José Francisco Zúñiga García** • Universidad de Granada, España | **Dr. Bernardo Jiménez** • Universidad de Guadalajara, México | **Dr. Juan Enrique Marcano Medina** • Universidad de Puerto Rico-Humacao | **Dra. Ursula Oswald** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Arq. Carlos Mario Yori** • Universidad Nacional de Colombia | **Arq. Walter Debenedetti** • Universidad de Patrimonio, Colonia, Uruguay | **Dr. Andrés Piqueras** • Universitat Jaume I, Valencia, España | **Dr. Yolanda Troyano Rodríguez** • Universidad de Sevilla, España | **Dra. María Lucero Guzmán Jiménez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dra. Patricia González Aldea** • Universidad Carlos III de Madrid, España | **Dr. Marcelo Urrea** • Revista Latinoamericana de Psicología Social | **Dr. Rubén Ardila** • Universidad Nacional de Colombia | **Dr. Jorge Gissi** • Pontificia Universidad Católica de Chile | **Dr. Julio F. Villegas** • Universidad Diego Portales, Chile | **Ángel Bonifaz Ezeta** • Universidad Nacional Autónoma de México

Dedicatoria

*Para Alejandra, cuyo amor y paciencia han sido un pilar en mi vida
y desarrollo profesional.*

A mis padres, por sus consejos y apoyo. Los amo.

A mi hermano.

Índice

Introducción y planteamiento	11
Capítulo 1. La transparencia: Desde el ámbito legal al conceptual	17
Antecedentes históricos de la Transparencia y Acceso a la Información	24
Los inicios del acceso a la información en México	24
Evaluación del desempeño municipal	33
Capítulo 2. La transparencia como elemento de la legitimidad	37
La solicitud de acceso a la información y su relación con el derecho de petición	44
Marco conceptual de las instituciones	47
Las limitaciones informales y formales	52
Aparición y transformación de las instituciones	53
Las instituciones formales e informales	53
La organización y su relación con las instituciones	54
La legitimidad como concepto	62
Habermas y su crítica a la teoría de Weber	68
El concepto contemporáneo de legitimidad	74
El papel del derecho como una condición de unidad estatal	80
La transparencia como instrumento de legitimidad	83
Capítulo 3. Proceso metodológico de obtención de datos	93
Descripción de indicadores	96
Cuestionario aplicado a los titulares de las UAI	97
Establecimiento de indicadores para determinar el nivel de legitimidad	98
Establecimiento de los indicadores de legitimidad de las UAI de los ayuntamientos de Tamaulipas	100
Procesamiento de datos	104
Capítulo 4. Resultados de la aplicación metodológica	107
Primera Fase: Revisión de los portales de transparencia municipal	109
Segunda Fase: Presentación de solicitudes de información a las Unidades de Acceso municipales	121
Tercera Fase: Aplicación de los cuestionarios a las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas	127

Información relevante de las respuestas sobre la primera variable “capacidad de gestión”	129
Resultados relevantes en la medición de la segunda variable “funcionalidad de las unidades de información”	138
Resultados relevantes en la identificación de la tercera variable “institucionalización de la transparencia”.	145
Concentrado de resultados	153
Conclusiones	171
Fuentes de consulta	184

Introducción y planteamiento

La *transparencia* es un concepto cuya importancia se ha incrementado en los últimos años, tanto en México como en el mundo; esta es considerada como primordial para la consecución de los fines de la administración pública, la legitimidad de las instituciones, al igual que para ser un instrumento esencial para la rendición de cuentas de los servidores públicos. La literatura existente sobre este tema se ha enfocado en las cuestiones atinentes a la teoría general sobre la transparencia, la formulación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, el análisis de legislaciones estatales, así como innumerables artículos y ensayos que han abordado aspectos específicos sobre la temática. Sin embargo, los estudios sobre las políticas públicas de transparencia y acceso a la información en los ayuntamientos han sido limitados a ciertos ensayos y a la formulación de propuestas metodológicas para su medición, sin dejar de lado la total inexistencia de trabajos académicos sobre la aplicación de este concepto en los ayuntamientos del estado de Tamaulipas.

Dentro de las obligaciones previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (LTAIT) que los ayuntamientos están constreñidos a cumplir, se encuentra la de contar con una Unidad Acceso a la Información Pública (UAIP) para cada una de las dependencias que integran la administración pública municipal. Estas unidades se conforman de servidores públicos que no dependen jerárquicamente del titular del sujeto obligado, y cuentan con la obligación de organizar, presentar y mantener actualizada la información pública que emana de la actividad propia del ayuntamiento.

Funciones adicionales para estas unidades se traducen en presentar al titular del sujeto obligado la propuesta para determinar la información con el carácter de reservada, sensible o de acceso restringido.

Si bien las Unidades de Información de los ayuntamientos son obligatorias en su conformación y funcionamiento, depende de la administración municipal su creación formal dentro de su estructura organizacional, por lo que así como puede haber ayuntamientos que cuentan con una oficina donde se llevan a cabo las funciones descritas, también existen otros que designan a ciertos servidores públicos como encargados de estas Unidades, otorgando por ende, funciones adicionales a las propias sin que ello signifique un incremento en sus emolumentos.

Dada la importancia de estas Unidades y la falta de estudios relativos a su funcionamiento y eficiencia es que se seleccionaron como objeto de análisis de este libro, ya que forman parte de un ente aún mayor, el ayuntamiento, por tal motivo es dable considerar que son afectadas directamente con la formulación,

establecimiento y seguimiento de políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información, en el sentido de que su existencia puede encontrarse supeditada a que tales políticas sean incluidas como parte integral de los planes municipales de desarrollo.

Sin embargo, durante la revisión de estos documentos rectores, se constató que no obstante que en algunos casos no se incluían acciones tendientes al establecimiento de políticas públicas en materia de transparencia, todos los ayuntamientos cuentan con su respectiva Unidad de Acceso, esto obedece al cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, más que una iniciativa de garantizar el desempeño eficiente de la administración.

En ese contexto se considera pertinente realizar un análisis sobre las instituciones, para abordar su concepto, conformación y funcionamiento, y conocer la manera en que las Unidades de Acceso a la Información Pública (UAIP), podrían ser determinantes para fortalecer la confianza de los ciudadanos en los ayuntamientos.

La exploración, produjo varias interrogantes, entre las que destacan, ¿por qué los ayuntamientos incumplen en sus obligaciones básicas de transparencia al no publicar la totalidad de la información en sus páginas electrónicas?, ¿la ciudadanía utiliza este mecanismo de acceso a la información?, ¿qué origina que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia sea tan variable entre ayuntamiento y ayuntamiento?, entre otras preguntas.

Sin embargo, la pregunta principal gira en torno al nivel de aceptación, y credibilidad de las funciones que realizan las UAIP de los ayuntamientos, pues de ello depende que los usuarios de la información hagan valer su derecho y experimenten confianza y aprobación ante la gestión de tales unidades.

El problema radica en que la existencia de políticas de transparencia y acceso a la información pública, por sí mismas, no garantizan que las instituciones sean confiables o reciban de sus ciudadanos la confianza o aprobación de sus resultados, sino que necesitan de mecanismos que ayuden a identificar el grado de legitimidad con el que tales entes públicos cuentan, pues no puede identificarse tal concepto utilizando solamente una percepción subjetiva, sino que debe tener como base una teorización sistemática.

Diversas organizaciones de la sociedad civil han elevado el tema del acceso a la información pública al ámbito legislativo a través de diferentes vías o mecanismos de actuación que han presionado a los poderes de los estados para que asuman responsabilidades en pro de la función pública más transparente a fin de alcanzar y/o dar sentido al estado de derecho. Su respuesta ha obligado al gobierno, en todos sus niveles, a tomar medidas que garanticen la apertura de la información pública a todos aquellos que la requieran.

Ante la cantidad de información que ha salido a la luz pública sobre los actos de corrupción de los servidores públicos y los altos niveles de impunidad, se ha generado una crisis de credibilidad hacia diversas instituciones, principalmente fiscalizadoras, lo que ha ocasionado que fuerzas ciudadanas y grupos políticos de cambio y respuesta cuestionen las instituciones, demandando una transformación del marco jurídico con mira a la legitimidad.

Lo anterior permite establecer en primer término el cuestionamiento sobre la fase de legitimidad que han alcanzado las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas, pues conforme a la información que se tuvo disponible al analizar las páginas electrónicas de los municipios se pudo determinar que su legitimación organizacional se encuentra en fase de establecimiento de acuerdo con lo propuesto por Tilling (2004).

Tales fases se dividen en cuatro, siendo estas el *establecimiento*, que representa los niveles primarios del desarrollo de una organización y tiende a girar alrededor de asuntos de competencia, particularmente financieras; *mantener la legitimidad*, en donde las organizaciones realizan varias actividades dirigidas a anticipar, evitar o prevenir retos potenciales de legitimación; *extender la legitimidad*, cuando la organización se introduce a nuevos ambientes o al modificarse la forma en que se relaciona con su entorno lo que puede generar la necesidad de extender su legitimidad, para ganar la confianza de aquellos que interactúan con la organización, y finalmente *defender la legitimidad*, cuando ésta sea amenazada por un incidente (interno o externo), y por lo tanto requiere defensa.

Atento a lo anterior es indispensable establecer la fase de legitimidad organizacional en la que se sitúan las Unidades de Acceso a la Información Pública en los ayuntamientos de Tamaulipas, así como determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los ayuntamientos, determinar las principales variables sobre las cuales se puede conocer su capacidad de gestión y funcionalidad, elaborar los parámetros de los niveles de legitimidad organizacional de las UAIP municipal y así poder ubicar a cada una en su nivel de legitimidad.

El capítulo uno presenta el encuadre jurídico de la transparencia y acceso a la información en el estado de Tamaulipas a través de un análisis de la normatividad vigente a la fecha del estudio; se enumeran los artículos que imponen las obligaciones a los ayuntamientos sobre la información pública de oficio. Se incluye un resumen de las diferencias entre las legislaciones de los estados del noreste de México y la ley federal, que permite conocer la forma en que las Unidades de Acceso a la Información son el vínculo entre los sujetos obligados y los ciudadanos.

El capítulo dos se centra en la evolución del proceso de formalización de la transparencia como un marco normativo y de referencia para la publicidad de

las actividades del Estado, se aborda el antecedente histórico de Suecia, donde se registró el primer acto de apertura de información pública al escrutinio de la sociedad; el proceso de formulación y establecimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información federal y estatal; se contemplan las metodologías propuestas para la evaluación del desempeño de las políticas de transparencia y acceso a la información a nivel municipal y finalmente se hace un recuento de los resultados de los estudios que han realizado instituciones académicas sobre la transparencia en distintos ámbitos de los entes públicos de Tamaulipas, y sus comparativos con datos similares a nivel nacional.

En el capítulo tres se presenta el marco teórico sobre las instituciones, su conceptualización, sus limitaciones normativas, la forma en que se constituyen y se transforman, y la manera en que se perciben en el entorno social y gubernamental del país. Se desarrolla el concepto de organización como punto de análisis comparativo. Se aborda además la legitimidad como parte fundamental de aceptación, funcionamiento y utilidad de las instituciones y la forma en que la transparencia resulta ser un instrumento fundamental para el fortalecimiento institucional.

El capítulo cuatro, corresponde a una descripción de la metodología utilizada en el desarrollo empírico de la investigación mediante la formulación de los indicadores contenidos en los instrumentos de recopilación de información, para con ello determinar el nivel de legitimidad interna en las unidades de acceso a la información de los ayuntamientos de Tamaulipas y los instrumentos administrativos con los que cuentan para tal efecto.

El capítulo cuatro corresponde a la etapa de aplicación de instrumentos de recolección de información, la cual se dividió en tres fases: la primera que trata sobre la revisión de la información contenida en los portales de transparencia de los 43 ayuntamientos de Tamaulipas, en donde se verificó el cumplimiento de cada una de las fracciones del artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas, tales como estructura orgánica, plan municipal de desarrollo, presupuestos autorizados, avances presupuestales por trimestre, cuenta pública, datos de los encargados de la Unidad de Acceso a la Información, entre otras.

La segunda fase trata sobre la presentación de solicitudes de información a las Unidades de Acceso de los 43 ayuntamientos del Estado, donde se abordaron aspectos relacionados con la actividad del ayuntamiento o sobre información faltante en los portales virtuales de los municipios.

La tercera fase consistió en la aplicación de los instrumentos para la recopilación de información (cuestionarios) a los encargados de las Unidades de

Acceso a la Información de los ayuntamientos. Se buscaba conocer la capacidad de gestión de los encargados, la funcionalidad de las unidades de información y la institucionalización de la transparencia en dichas unidades.

Con este libro se pretende establecer una metodología específica para conocer, no solamente la capacidad administrativa y de gestión de las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos de Tamaulipas, sino también para identificar el grado en que los encargados de dichas unidades consideran que sus actividades son trascendentes, tanto para el correcto funcionamiento de las políticas de transparencia y acceso a la información, como para lograr en la ciudadanía un respaldo sobre su eficiencia y viabilidad en pro de la transparencia municipal.

Capítulo 1

La transparencia: Desde el ámbito legal
al conceptual

Como parte del procedimiento de acceso a la información, un común denominador de la Ley Federal de Acceso a la Información y de las legislaciones de los estados, es la presencia, dentro de las instituciones, de áreas encargadas de recopilar, controlar, clasificar y actualizar la información que generan los entes públicos obligados, así como de recibir, dar trámite y resolver las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos.

Tales áreas reciben distintas denominaciones dependiendo de la legislación estatal, pueden conocerse como “unidad de acceso, unidad de enlace, unidad de información, unidad de transparencia, unidad de atención, servidor público de enlace, comité de información, unidad de vinculación, órgano encargado o comité de transparencia” (Ríos y Zavala, 2012, p. 192), y en ocasiones cuentan con funciones que varían entre unas y otras, pero su existencia representa el punto de partida esencial dentro de este importante procedimiento de acceso a la información pública.

En el presente apartado, y para dejar evidencia de las diferencias entre las distintas unidades de acceso que se incluyen en distintas normas de transparencia, se retomará lo abordado por Ramírez (2015), en lo que respecta a un análisis comparativo de la forma en que las Unidades de Información se integran y funcionan en los estados de Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y a nivel Federal.

El Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México (López-Ayllón, 2007), establece que es de suma importancia que cada uno de los sujetos obligados por la ley de transparencia cuente con una *ventanilla* o puerta de acceso en la que el ciudadano pueda presentar su solicitud de acceso y en la cual recibirá respuesta, además de que se integre un documento en el que se incluyan claramente las obligaciones o atribuciones que en materia de recopilación, manejo y clasificación de solicitudes le correspondan a aquellos encargados de recibir y tramitar esas solicitudes.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas (POE, 2015), dispone en su Capítulo Tercero, artículo 55, que las unidades de información pública serán creadas por los titulares de los entes públicos obligados, y que serán las encargadas de atender y gestionar las solicitudes, tanto de información

pública, como las que se realicen en el ejercicio de *habeas data*; y tendrán como atribuciones: la compilación, sistematización y difusión en la página electrónica de la información que corresponda de acuerdo con la Ley, resolver sobre las solicitudes de información pública o la acción de *habeas data* de forma fundada y motivada; orientar a las personas en lo que concierne al ejercicio de la libertad de información pública, y determinar si la información solicitada es pública o debe clasificarse como restringida en sus modalidades de reservada, confidencial o sensible, entre otras de la misma importancia, tal y como se manifestó en Ramírez (2015), en la atribución prevista en el inciso k) del artículo 56, conforme a los criterios establecidos en la ley; de lo que puede inferirse que son los encargados de estas unidades decidir si la información que se está solicitando no encuadra en los supuestos listados en la ley como información de acceso limitado.

Sin embargo, de la lectura del artículo 28 de la misma Ley, en su fracción 2, se especifica que la unidad de información planteará al titular del ente público si la información se encuentra dentro de alguno de los supuestos de información con acceso restringido, y a su vez, el titular determinará de forma fundada y motivada si se le considera con tal carácter o no.

Por tanto, de la redacción de la citada fracción k), no corresponde a la unidad *determinar* si la información es de acceso limitado, considerando que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, la palabra se define como *distinguir, discernir, tomar resolución o fijar los términos de algo*, sino que es una atribución que le corresponde única y exclusivamente al titular de la dependencia.

Es de considerar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas no incluye dentro de las obligaciones de los entes públicos la creación de un órgano colegiado que decida sobre la clasificación de la información como de acceso reservado, lo que conlleva a que tal atribución recaiga solamente en la decisión individual del titular de la dependencia, y que genera además la obligación a su cargo de conocer la legislación de transparencia y los precedentes que al respecto se hayan generado, a efecto de evitar subjetividades al momento de tomar una decisión en el proyecto de clasificación de la información presentada por el encargado de la unidad de acceso a la información.

En el estado de Chihuahua, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (POE, 2010) en su fracción VIII, del artículo 19, dispone que la unidad de información será la encargada de presentar al *comité de información* el proyecto de clasificación de la información, siendo este órgano el responsable de emitir los acuerdos que procedan, dejando en claro que la decisión de clasificar la información como de acceso limitado, no corresponde a una sola persona, sino a un órgano colegiado.

Es de destacar que respecto a la Ley de Transparencia para el estado de Chihuahua, se tiene como antecedente un estudio realizado por Carbonell (2009), sin embargo se limita a realizar comentarios sobre la citada legislación desde la perspectiva del Derecho.

La integración del mencionado Comité, se regula en el artículo 16 de la Ley en mención y se compone por el titular y los funcionarios que designe el mismo, sin especificar límite, y el cual entre sus atribuciones se encuentra, según la fracción IV de artículo 17, clasificar y resguardar la información conforme a los criterios y lineamientos que al efecto expida el Instituto.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Nuevo León (POE, 2015), en su artículo 83 considera al área encargada de transparencia y acceso a la información como dos áreas por separado, siendo éstas el *Enlace de transparencia* y el *Enlace de información*, considerando que la existencia de estas áreas es optativa para los sujetos obligados, sin embargo, no implica que los entes públicos queden eximidos de cumplir con las obligaciones de transparencia, es decir, pueden no contar con los mencionados enlaces y aun así cumplir con las obligaciones impuestas por la ley.

El *Enlace de transparencia* (regido por el artículo 84) se encarga de recabar la información interna y presentarla en los medios electrónicos oficiales, mantener las páginas electrónicas actualizadas, así como llevar el archivo de la información pública de oficio.

El *Enlace de información* (artículo 85), recibe, ordena, analiza y tramita las solicitudes de información; auxilia a las personas en tal proceso y la entrega de información, entre otros; en lo que respecta al manejo de la información, la fracción II del artículo en cita, sólo se limita a determinar que el *Enlace de información* recibirá, analizará, tramitará y resolverá las solicitudes de datos en los términos de la normatividad aplicable, por lo que no tiene la atribución de clasificar la información como reservada o confidencial.

El criterio para la clasificación de la información como reservada o confidencial pudiese resultar confuso, pues la redacción del artículo 32 de la Ley a la letra dice:

La información deberá ser clasificada por el sujeto obligado, *en la mayor medida de lo posible*, desde el momento en que se genera el documento o el expediente. En ningún caso los sujetos obligados podrán clasificar documentos mediante acuerdos generales antes de que se genere la información.

No se especifica el área del ente público que se encargaría de esa atribución, pues las atribuciones de los enlaces a los que se hace mención no se encuentra prevista

la clasificación de información, al igual que al utilizar el término *en la mayor medida posible*, deja de lado el establecimiento de un parámetro medible de cumplimiento.

En relación con ese criterio, la fracción V del artículo 7 de la Ley en comento, especifica que una de las obligaciones de los entes públicos será la de establecer los procedimientos necesarios para la clasificación de la información, lo que podría llevar a considerar que al otorgar esa holgura a los sujetos obligados los procedimientos de clasificación de información no guardarían una uniformidad entre sí.

La clasificación de la información como reservada o confidencial, que como se observó se realiza por el sujeto obligado, será sujeta a confirmación, modificación o revocación por parte de un Comité de Información; sin embargo, existe un detalle a este respecto, pues la Ley de Transparencia de Nuevo León, establece en su artículo 80, que los sujetos obligados *podrán* contar con el mencionado Comité, otorgando la facilidad de que puedan determinar la forma de su organización y funcionamiento, con la naturaleza jurídica que sea más adecuada.

En tal caso, en el supuesto que no se implementara el Comité, queda la disyuntiva de cuál sería el organismo o instancia dentro del ente público que se encargaría de confirmar, modificar o revocar la decisión de clasificar la información como reservada o confidencial, por lo que se concluiría que tal decisión pasaría directamente a la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información, mediando un procedimiento de inconformidad previo.

En el estado de Coahuila, la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (POE, 2012), denomina como *Unidades de atención* a los órganos responsables de tramitar las solicitudes de acceso a la información, son integradas por un responsable y el personal auxiliar y sus atribuciones se plasman en el artículo 97, además incluye la existencia de las *Unidades administrativas*, que son aquellas que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados, tienen la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

La conformación de estas unidades de atención es obligatoria para los entes públicos con fundamento en el precepto 95 de la misma ley.

Dentro de las atribuciones de las *Unidades de atención*, se consideran el recabar, publicar y actualizar la información pública; administrar, sistematizar, archivar y resguardar la información de ese carácter; auxiliar a las personas en la elaboración de las solicitudes de información, entre otras funciones de la misma importancia, no identificándose una actividad que se relacione con la clasificación, análisis, determinación u opinión sobre la información de acceso limitado -reservada o confidencial-, sino que la decisión al respecto, de acuerdo con los artículos 36 y 38, corresponderá únicamente a los titulares de la Unidad administrativa y del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, respectivamente (POE, 2009).

Se puede apreciar que la legislación de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Coahuila no cuenta con un Comité de Información o de un órgano colegiado que sirva como medio de revisión para la clasificación de la información como de acceso restringido quedando tal atribución al titular de la Unidad Administrativa.

Finalmente, en lo que concierne a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 2016), en su artículo 28 dispone la obligación de las dependencias públicas de contar con una *Unidad de enlace*, encargadas de recabar y difundir la información, recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes, llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, entre otras; no previéndose que tenga la atribución de determinar la clasificación de información de acceso restringido, correspondiéndole tal función a las unidades administrativas.

De la lectura del artículo 3, fracción XV de la ley en cita, se define a las *Unidades administrativas*, como aquellas que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados cuentan con la información de conformidad con las facultades que les correspondan, a su vez, el diverso precepto 16 estipula la responsabilidad de los titulares de dichas unidades de clasificar la información con relación a los criterios establecidos en la ley, su reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública¹ (IFAI).

La misma ley en su artículo 29, dispone que cada dependencia o entidad integrará un Comité de información; la fracción III, en materia de clasificación de la información, impone la función de encargarse de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas.

Conviene mencionar que el citado Comité de información, de acuerdo con el artículo 30, se integrará por un servidor público designado por el titular de la dependencia, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno de control.

Una vez que se ha presentado el marco jurídico vigente que condiciona la actuación de las UAIP, resulta indudable que un estudio de esta naturaleza pueda otorgar una nueva perspectiva sobre el grado de cumplimiento y asimilación de las políticas de transparencia por parte de los ayuntamientos, así como para conocer en qué fase de legitimación organizacional se encuentra la figura de su Unidad de Acceso a la Información Pública.

¹ Ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).

Antecedentes históricos de la Transparencia y Acceso a la Información

Según Manninen (2006) los antecedentes sobre la regulación en materia de transparencia y acceso a la información pública datan del año 1766², con la entrada en vigor de la *Freedom of press and the right of Access to public records act* (Acta de Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a los Registros Públicos), en Suecia y Finlandia, como consecuencia del impulso realizado por Anders Chydenius, un sacerdote de la periferia del reino sueco.

Resulta lógico el hecho de que por tal antecedente al año de 2014, Finlandia y Suecia se encuentran en el lugar tercero y cuarto³, respectivamente, en la lista del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Los inicios del acceso a la información en México

En México, la regulación en materia de transparencia y acceso a la información comienza con la entrada en vigor de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, aprobada el último día de sesiones del primer periodo ordinario del Congreso de la Unión, el 30 de abril de 2002, y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de ese mismo año, cuando transcurría el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada.

Tal legislación, de acuerdo con la exposición de motivos que le dio génesis, buscó ser un mecanismo para el combate contra la corrupción en la administración pública federal e incrementar la eficiencia del Estado.

En su momento, la creación de la LFTAI, representó un triunfo para la sociedad mexicana en materia de conocimiento de la actividad pública del gobierno.

² Se da una variación respecto al año de la publicación del Acta, pues John M. Ackerman e Irma Sandoval en el número 7 de los Cuadernos de Transparencia editados por el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2009, p. 5), de su autoría; al igual que el doctor Ricardo Uvalle Berrones, en el artículo “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, (Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. L, número 203, mayo-agosto 2008, p. 103); manifiestan el año de 1776 como la fecha en que se adoptó la legislación sobre información por el Parlamento sueco; sin embargo, de acuerdo con Gustav Bjorkstrand y Juha Mustonen (publicación número 2 de la Fundación Anders Chydenius, 2006, p. 4), establecen el año de 1766 como el año en que se abolió la censura política por la creación del Acta en comento.

³ De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción emitido por Transparency International de 2012 y 2013, Suecia y Finlandia se ubicaron en las segundas posiciones en ambos años.

Sin embargo, queda la interrogante sobre cuál fue el inicio de la regulación en materia de acceso a la información en el mundo y a su vez, en Latinoamérica; al igual que los motivos que ocasionaron la imperante necesidad de retirar el velo de secrecía de los actos de autoridad del Estado y de esa manera garantizar un acceso a los ciudadanos a esa información que el Estado como tal produce y acopia.

En ese sentido, en el presente capítulo se presenta un breve análisis de la primera manifestación que surgió en el mundo sobre el tema de acceso a la información, así como la manera en que tal concepto se inició en Latinoamérica, con el objeto de tener un mayor conocimiento acerca de los motivos y razones que generaron la actual cultura del acceso a la información.

De los estudios que se realizaron sobre la iniciativa de creación de la Ley de Transparencia resalta el efectuado por López-Ayllón (2002), en donde se hace un recuento de las situaciones más trascendentales en este proceso, mismas que se resumen a continuación.

Su análisis inicia con la integración del equipo de transición de Vicente Fox Quezada, cuyo grupo jurídico identificó la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en materia de acceso a la información gubernamental como uno de los aspectos prioritarios en materia jurídica, necesarios para consolidar y completar la transición política en el país.

Una vez que tomó posesión Vicente Fox, se formó un grupo de trabajo intersecretarial con la participación de diversas secretarías de estado, tales como Gobernación, Contraloría, Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para efectuar diversas investigaciones sobre el tema. El resultado consistió en varios documentos de trabajo sobre opciones posibles para el diseño de la ley, determinando en primer lugar, trabajar en un proyecto que cubriría de manera exclusiva al Poder Ejecutivo Federal, por lo que dejaría de lado a los demás Poderes de la Unión.

Una vez que el documento fue socializado entre las diversas dependencias federales, se recibieron comentarios que permitieron valorar el impacto de la ley que se pretendía instaurar, al mismo tiempo se consultaron diversos especialistas de otros países, como Estados Unidos de América, Canadá, Gran Bretaña y Francia, para conocer sus experiencias en la creación e implementación de leyes similares.

En septiembre de 2000, se efectuó una consulta pública dirigida a recibir los comentarios de diversos grupos sociales y políticos; se desarrollaron cuatro foros regionales en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Veracruz y México.

Como consecuencia de las consultas realizadas, se formuló una nueva iniciativa en donde se incluyera una ampliación del ámbito de aplicación de la Ley,

para que todos los órganos del Estado fueran incluidos como sujetos obligados, y no solamente aquellos pertenecientes al Ejecutivo.

En julio de 2001 se concluyó la fase del proyecto, y el documento resultante contenía un conjunto de disposiciones que podían considerarse como una iniciativa de ley o bien un acuerdo presidencial en materia de transparencia gubernamental, aplicables únicamente a la administración pública federal.

Durante el proceso descrito se detectaron varias reacciones de la sociedad civil y de las entidades federativas, en el caso de la primera, se formó el *Grupo Oaxaca* integrado por periodistas y académicos, que emitieron varias declaraciones y a su vez formularon una iniciativa de ley de transparencia, del mismo modo, varios estados de la república elaboraron sus propias leyes de transparencia, mismas que paulatinamente fueron aprobadas.

La declaración de Oaxaca, dada a conocer el 24 de mayo de 2001 incluyó los siguientes principios democráticos:

- Adecuación del texto constitucional para precisar que la información pública en posesión de los poderes del Estado, pertenece a los ciudadanos.
- Legislar en materia de acceso a la información.
- Establecer sanciones a los servidores públicos que nieguen la información.
- Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad.

De acuerdo con López-Ayllón (2002), la Ley de Transparencia fue novedosa desde su formación, pues significó el resultado de un proceso efectivo de diálogo entre el gobierno y la sociedad, ya que el proyecto que fue presentado ante el Congreso fue consecuencia de un intercambio de opiniones e información, mostrando que en este caso en especial el gobierno no contó con el monopolio de la voz, sino que los actores sociales jugaron un papel importante en su conformación.

Entre los aspectos más relevantes de la iniciativa del ejecutivo federal sobre la LFTAI, presentada por el director general de gobierno ante la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión destacan los siguientes argumentos:

Tal iniciativa hace énfasis en que el establecimiento de una Ley de esta naturaleza:

[...] constituye un ejemplo de la vocación de los mexicanos por mantener el diálogo y el consenso como mecanismos insustituibles para la construcción de un proyecto de Nación, a la altura de las aspiraciones de una sociedad que exige de sus gobernantes y sus organizaciones políticas un compromiso cada vez mayor y más responsables con las causas ciudadanas.

La iniciativa es el resultado del mandato ciudadano -con la interacción de la sociedad civil y los foros de consulta-, que se encamina a fortalecer a las instituciones beneficiando el acceso a la información y permitiendo una mayor participación ciudadana en el ámbito público, siendo a su vez un mecanismo de combate a la corrupción, pues acota y limita la secrecía sobre la información que produce el Estado y a su vez, establece la pauta para fincar responsabilidades administrativas o de cualquier índole a los servidores públicos. Incluyó diversas razones adicionales para la aprobación de la LTAIP, dentro de las que destacan un incremento en la inversión de recursos en las actividades productivas del país, al tener cualquier persona la posibilidad de acceder a la información pública que sea necesaria para la toma de decisiones, principalmente las destinadas a la inversión de capitales en sectores productivos.

La iniciativa aquí descrita reconoció en misma forma el hecho de que ante la ausencia de una Ley regulatoria a la materia de acceso a la información, ésta se encontraba al libre control de las instituciones que la generaban, y quedaba sujeta a *su buena voluntad y su disponibilidad física*, permitiendo con ello la posibilidad de ocurrencia de actos de corrupción, la incorrecta utilización de recursos y el beneficio particular de los servidores públicos.

Dentro del cuerpo normativo que se sometió a revisión, se incluyeron cuatro principios fundamentales, el primero de ellos trata sobre la *publicidad de la información en posesión del Estado*, relacionado con el derecho con el que cuentan los particulares para tener acceso a la información pública, y deja en término secundario las posibles reservas que sobre la misma tenga el Estado.

El segundo principio se refiere a la *obligación estricta por parte de los servidores públicos federales de observar las disposiciones de la ley*, siendo por lo tanto una Ley de aplicación general, no limitándose a los servidores públicos del poder ejecutivo federal sino a todos los sujetos previstos en el primer párrafo del artículo 108 de la Carta Magna.

En lo que respecta al tercer principio, éste corresponde a la *delimitación de la información reservada o confidencial*, que especifica que el derecho a la información, como todo derecho, tiene ciertos límites y restricciones, sin embargo, no pueden quedar al arbitrio de las autoridades, sino que debe constreñirse a lo especificado expresamente en la Ley.

El cuarto principio se refiere a la *protección de datos personales*, el cual refiere a que tanto la publicidad de la información como los datos personales de los individuos deben regularse de una manera complementaria, respetándose el derecho a la privacidad, especificándose los alcances de la apertura de los datos generados por el Estado.

Se pueden resumir los principios antes aducidos de la siguiente forma:

- Publicidad de la información en posesión del estado
- Aplicación estricta de la Ley

- Derecho a los particulares a tener acceso a la información
- Observancia obligatoria por parte de los sujetos

Principios que rigen el acceso a los particulares a la información de todos los órganos del estado

- Delimitación de la información reservada y confidencial
- Protección de datos personales

- Límites no discrecionales al derecho de acceso a la información
- Relación entre derecho a la información y protección de datos personales

Fuente: Elaboración propia con datos de López-Ayllón (2002).

En seguimiento al análisis de la iniciativa del ejecutivo para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAI), el esquema bajo el cual se estructuró se fundamenta en tres ejes fundamentales:

Primer eje. Obligación de los órganos del Estado de poner a disponibilidad de los ciudadanos la información que les permita tener un conocimiento suficiente de las funciones, acciones, resultados, estructura, recursos asignados y aplicación de los mismos. Esta información deberá estar disponible de manera permanente y sin que medie una solicitud de los particulares, con esto se trata de lograr la mayor transparencia posible de la aplicación de los recursos públicos y de las principales actividades del ente público.

Segundo eje. Derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados, estableciendo los procedimientos por medio de los cuales las dependencias y entidades cumplan con las obligaciones impuestas, tal procedimiento debe ser simple y eficiente, al igual que debe estar sustanciado en dos instancias: la primera ante la dependencia o entidad que produce y procesa la información y la segunda, cuando proceda un medio de impugnación ante el incumplimiento de proporcionar la información solicitada, que en este caso se refiere a los órganos garantes.

Este eje incluye un aspecto fundamental en el proceso de solicitud y entrega de información, que es la obligación de los sujetos de contar con una unidad de enlace que servirá como puerta de entrada a las solicitudes presentadas por la ciudadanía, cumpliendo con los requisitos establecidos para tal fin.

Tercer eje. Creación de instituciones responsables de la aplicación e interpretación de la Ley, mediante la existencia de un órgano con autonomía de operación, presupuestal y de decisión, que en la presente iniciativa se proponía la creación de una Comisión de Garantías, misma que innovaría la manera en que la Administración Pública Federal enfrentaría su proceso de apertura.

La integración de la mencionada Comisión se realizaría por tres ciudadanos mexicanos que gocen de buen juicio y probidad, que fueran destacados profesionales, ya fuese del servicio público o la academia y que no hubieran sido condenados por delito alguno, durando en su cargo cuatro años, con posibilidad de reelección por una sola vez.

Como se ha visto en este apartado, la cultura de la transparencia y acceso a la información es la consecuencia de un proceso que tuvo como génesis la necesidad de conocer y controlar el desempeño de los servidores públicos, tal y como lo manifestó en su tiempo Chydenius, y como se plasmó en la iniciativa de creación de la LFTAI. No puede tomarse como una simple ocurrencia, sino una exigencia de la ciudadanía ávida de transparencia del quehacer público y que traería como resultado una administración más eficiente en su desempeño y en el manejo de recursos.

De manera simplificada, en el Cuadro 1 se resumen algunos de los estudios más significativos que se han realizado sobre temas de transparencia y acceso a la información en el país, sin embargo, se centran los resultados obtenidos en Tamaulipas. Se muestra la metodología utilizada, la principal aportación al conocimiento sobre el tema y los resultados que se han obtenido en el estado.

Cuadro 1

Institución que realizó el estudio	Metodología aplicada	Principal aportación del estudio	Año del estudio	Líneas de investigación abordadas	Resultados del estudio
Centro de Investigación y Docencia económica (CIDE)	Aplicación de cuestionarios de 56 reactivos, consultas telefónicas y solicitudes de información.	Medición de capacidad institucional del órgano garante en Tamaulipas.	2010	Transparencia y Acceso a la Información Pública. Políticas Públicas.	Capacidad institucional del órgano garante en Tamaulipas de .28, por debajo de la media nacional de .57.
INAFED	Aplicación de un sistema de indicadores institucionales a los ayuntamientos.	Medición en la eficiencia en la atención de solicitudes de acceso a la información.	2010-2014	Transparencia y Acceso a la Información Pública. Políticas Públicas.	2008. Tamaulipas no participó 2009. Nuevo Laredo certificado 2010. Nuevo Laredo

Institución que realizó el estudio	Metodología aplicada	Principal aportación del estudio	Año del estudio	Líneas de investigación abordadas	Resultados del estudio
					certificado 2011. 5 municipios verificados, 0 certificados. 2012. 5 municipios verificados, 3 certificados. 2013. 4 municipios verificados, 2 certificados.
Centro de Investigación y Docencia económica (CIDE)	Aplicación de cuestionarios a diversas unidades de acceso a la información en los ayuntamientos.	Niveles bajos en los ayuntamientos en el cumplimiento de obligaciones de transparencia.	2012	Transparencia y Acceso a la Información Políticas Públicas.	Las unidades de acceso de los ayuntamientos son los menos proclives a la transparencia, debido principalmente a malas prácticas administrativas y desconocimiento de la ley, entre otras.
Centro de Investigación y Docencia económica (CIDE)	Medición en los componentes de las Unidades de Acceso a la Información.	Nivel de integración de las unidades de Acceso a la información en los entes públicos en Tamaulipas.	2014	Transparencia y Acceso a la Información Políticas Públicas.	Las unidades de acceso a la Información de Tamaulipas obtuvieron un promedio de 0.496, debajo de la media nacional de 0.699.
Aregional	Aplicación del índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal en los ayuntamientos.	Se identificó una baja disponibilidad de información en los ayuntamientos de Tamaulipas.	2015	Transparencia y Acceso a la Información Políticas Públicas.	De 60 ayuntamientos revisados, Victoria y Tampico, se ubicaron en los lugares 47 y 54, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con información de CIDE, INAFED y Aregional.

El Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE, 2010:40), en conjunto con la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, realizaron en 2010 un estudio -Métrica de Transparencia- sobre cuatro dimensiones clave para el desempeño del sistema de transparencia: Calidad normativa, Calidad de la información pública, Calidad de las solicitudes y la Calidad de las instituciones.

En el caso de la calidad de la información pública, mediante el análisis de 592 sujetos obligados y la realización de 1776 consultas a las páginas electrónicas de cada uno de ellos, se obtuvo que Tamaulipas se encuentra en un nivel de calidad de entre 8 y 9 puntos, lo que representa un cumplimiento en gran medida de la

publicación de la información de oficio de los entes públicos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como de organismos autónomos y ayuntamientos.

Respecto a las capacidades institucionales del órgano garante, que se refieren a la Dirección -capacidad directiva-, Organización -manuales de procedimientos y operación, perfiles de puestos, evaluación y gestión archivística- y Operación -presupuesto, personal, estadística y tecnología-, Tamaulipas obtuvo resultados muy por debajo de la media nacional en la mayoría de los indicadores como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

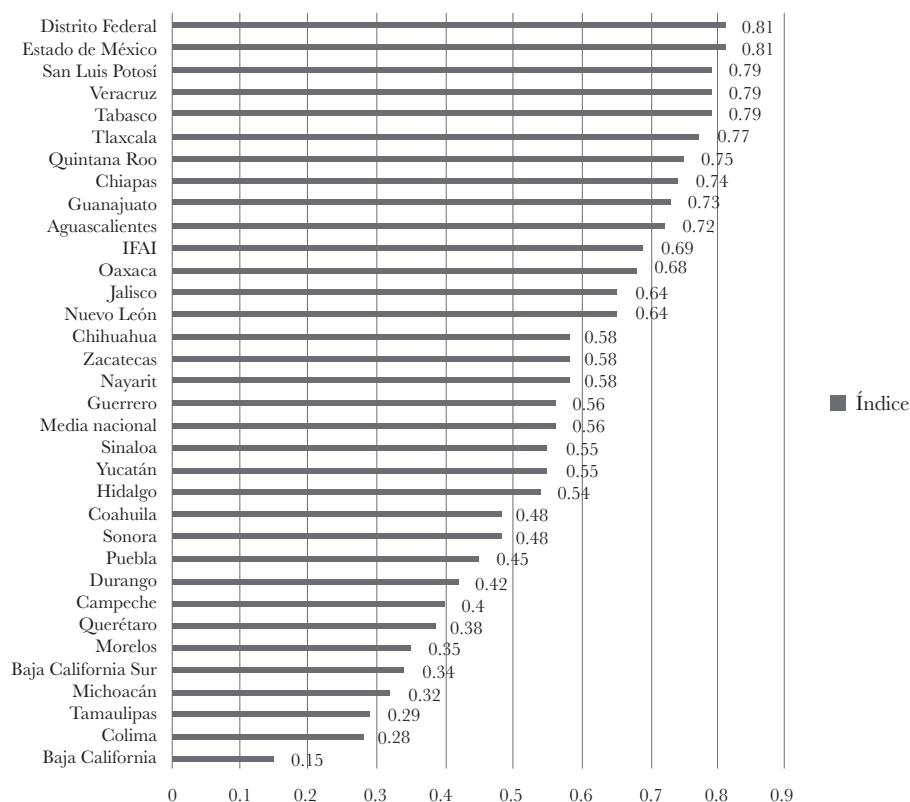
		Tamaulipas	Promedio Nacional
Dirección	Capacidad directiva	0.33	0.52
Organización	Manual de procedimientos	0	0.58
	Manual de operación	0	0.55
	Perfil del puesto	0	0.85
	Evaluación	0	0.36
	Gestión archivística	0	0.24
Operación	Presupuesto	0.8	0.52
	Personal	0.3	0.50
	Tecnología	0.38	0.63
	Estadísticas	1	0.91

Fuente: CIDE, 2010.

Tales resultados se obtuvieron de la aplicación de un cuestionario de 56 reactivos, complementados con consultas telefónicas y solicitudes de información, los resultados generales del estudio ubicaron a Tamaulipas en esta dimensión por debajo de la media nacional, con un 0.28 de 0.57 (ver Figura 2).

Del estudio efectuado por el CIDE, se ubica la habilidad de las unidades de información para realizar transformaciones importantes en los procesos vinculados con la implementación y seguimiento de una política de transparencia institucional, a través de la formulación, implementación y difusión de lineamientos de observancia general y obligatoria en las dependencias oficiales. La medición de este componente se realizó a través de la evaluación de dos variables, el nombramiento del titular de la unidad de acceso⁴ y la adscripción de la unidad de acceso.

⁴ Esta variable en particular se consideró en la formulación del cuestionario de *Medios para medir la legitimidad*.



Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica de Transparencia, 2010.

Las unidades de acceso en el estado de Tamaulipas, obtuvieron un promedio estatal de .496, por debajo del promedio nacional de 0.699.

Los resultados de este estudio pueden otorgar una idea sobre la situación de las unidades de información en el estado de Tamaulipas, sin embargo se centró en las unidades de acceso a la información de algunos de los sujetos obligados, como el poder judicial, poder legislativo, poder ejecutivo (algunas secretarías y organismos) y un número reducido de ayuntamientos, con inclinación a los de mayor número de habitantes, incluyendo la capital del estado.

Lo anterior robustece la necesidad de contar con un estudio que aborde única y exclusivamente las unidades de acceso a la información de los ayuntamientos de Tamaulipas, independientemente de su número de habitantes, extensión o presupuesto asignado.

En el caso de las capacidades institucionales de los órganos garantes, en el resultado de la Métrica de Transparencia 2014, se aprecia un incremento con relación a lo obtenido en 2010 al obtener una calificación de 0.667, por arriba del promedio nacional de 0.652 (ver Cuadro 3)

Cuadro 3

	Subíndice de capacidades institucionales		Subíndice de capacidades institucionales
AGS	0.77	MOR	0.72
BC	0.53	NAY	0.57
BCS	0.52	NL	0.69
CAM	0.68	OAX	0.52
CHI	0.84	PUE	0.57
COA	0.88	QRO	0.73
COL	0.70	QROO	0.65
CS	0.60	SIN	0.70
DF	0.74	SLP	0.69
DGO	0.68	SON	0.61
FED	0.85	TAB	0.69
GRO	0.62	TAM	0.66
GTO	0.78	TLX	0.54
HGO	0.80	VER	0.70
JAL	0.59	YUC	0.58
MEX	0.69	ZAC	0.50
MICH	0.42	Promedio	0.65

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica de Transparencia 2014.

Evaluación del desempeño municipal

Sobre este tema se han realizado diversos estudios, tanto por instancias públicas como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), instituciones privadas como la Asociación de los Ayuntamientos de México A.C. (AMMAC) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), al igual que por diversos investigadores independientes.

En el año 2014, como parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del gobierno de la república, el INAFED rediseñó dicho programa para adecuarlo a las necesidades de una sociedad exigente de más y mejores servicios públicos que directamente inciden en su calidad de vida. Tal programa, ahora denominado Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM), incluye un sistema de indicadores y objetivos que orienta a los ayuntamientos a llevar una administración eficaz a partir de los niveles de gestión y el desempeño, mediante la medición de rubros organizados en dos secciones, clasificadas con base en el tamaño de la población total de la entidad.

Aunque existen dentro de este programa indicadores que miden la transparencia y el acceso a la información, no se incluye un apartado de revisión, medición de desempeño, análisis o indicadores sobre la integración, eficiencia y eficacia de las unidades de acceso a la información.

El punto de revisión sobre las políticas de transparencia municipal se centra en la eficacia en la atención de solicitudes de acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pero no centra la atención sobre el desempeño, la integración o el funcionamiento de las unidades municipales de acceso a la información pública.

En el caso del CIDE se han realizado diversos estudios, entre los que destaca el formulado por Ríos y Zavala (CIDE, 2012), aplicado a las unidades de acceso a la información de diversos sujetos obligados de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, al igual que algunos de los ayuntamientos de diversas entidades federativas del país. Dentro de los resultados obtenidos, destaca que los ayuntamientos, fueron considerados como los menos propensos a la transparencia, a causa de malas prácticas administrativas.

Destaca también el estudio efectuado por Aregional (2015), que mediante la aplicación del índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal de los ayuntamientos -instrumento estadístico que permite conocer la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal generada por los ayuntamientos y que han subido a sus portales electrónicos oficiales- situó a los ayuntamientos de Victoria y Tampico en los lugares 47 y 54, respectivamente de un total de 60 ayuntamientos evaluados.

Dentro de las metodologías que se han utilizado recientemente para la medición de las capacidades institucionales de las Unidades de Transparencia municipales, sobresale la efectuada por Herrera (2011), quien centra su análisis en los ayuntamientos semiurbanos del estado de Michoacán midiendo las variables independientes de capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos; y como variable dependiente, el desempeño, pero no aborda directamente un aspecto focalizado en transparencia y acceso a la información.

Herrera (2011, 24:25) también cita otros estudios desarrollados en la misma temática tales como Cabrero (2008), que incorpora tres ejes de evaluación: eficiencia, eficacia y legitimidad; Ziccardi y Saltalamacchia (2005), quienes se basan en cinco ejes: eficiencia, eficacia, atención a las demandas, responsabilidad y promoción de la participación; Arriagada (2002), que contempla siete ejes: efectividad, eficiencia, calidad, pérdida, puntualidad, productividad y seguridad; Silva (2002) quien dispuso su estudio bajo la medición de cinco ejes: eficiencia, impacto, apreciación, medios y realización; Ortégón, Pacheco, y Prieto (2005) que mediante la utilización del marco lógico emplearon siete ejes: eficacia, eficiencia, calidad, cantidad, costos, cronograma y economía.

Este mismo autor, desarrolló dos metodologías que formaron parte de dos trabajos académicos, el primero denominado *Legitimidad, transparencia y gobernanza. Análisis de los gobiernos de los ayuntamientos semi-urbanos del estado de Michoacán*, y el segundo titulado *Índice de transparencia municipal básico*.

En el primer trabajo mencionado el objetivo que se plantea es determinar en qué grado la transparencia en la operación municipal define la legitimidad de los ayuntamientos semiurbanos del estado de Michoacán. La metodología se centró en medir el grado de legitimidad y el nivel de transparencia en el que se desarrollan los ayuntamientos michoacanos, y se llegó a la conclusión de que tales entes municipales obtuvieron un índice *inaceptable* en legitimidad y un índice global de transparencia *por debajo de lo aceptable*, de igual forma determinó que la legitimidad de los gobiernos municipales depende en un 95% del nivel de transparencia con que desarrollan sus procesos productivos.

Los estudios sobre el desempeño de los ayuntamientos se han realizado sobre aspectos y temas generales del desarrollo municipal, y los que se han centrado en el tema de la transparencia y acceso a la información se han limitado a cuestiones sobre la eficiencia en la respuesta a las solicitudes de información y el cumplimiento de la obligación legal sobre la información de oficio, como es el caso del INAFED, o también en analizar las unidades de acceso en un aspecto general en el estado de Tamaulipas, y han dejado de lado entrar al fondo en el estudio de estas Unidades en los ayuntamientos del estado y en específico lo relativo a la legitimidad organizacional de estos.

Capítulo 2

La transparencia como elemento de la legitimidad

Para conocer un concepto de transparencia, es útil citar a González (2013) quien argumenta que es la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos públicos, asimismo Camargo (2015) considera que la transparencia es el conjunto de normas, de procedimientos y de conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las autoridades gubernamentales, o por aquellas del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público.

Para Uvalle (2007) la transparencia es una vía que se caracteriza por favorecer el conocimiento de los actores, estructuras, procesos, políticas, presupuestos, programas y acciones que sustentan la operación continua y compleja de la administración pública para identificar los elementos más sobresalientes que se relacionan con la información pública gubernamental y que los ciudadanos tienen el derecho de conocer de manera ordenada.

En la actualidad, la palabra transparencia se puede utilizar de 3 maneras: “como atributo de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos” (Guerrero, 2008).

En este análisis se pasará por alto el atributo correspondiente a los objetos, y se centrará la atención en 1) los sujetos y 2) en los grupos, en el primer caso se trata de una cualidad moral que se ajusta a un conjunto de reglas y estándares de conducta; en el segundo se refiere al ente colectivo que hace pública la información o entrega a cualquier persona interesada datos sobre procedimientos y funcionamiento; aunque en este caso, debe distinguirse la diferencia entre la entrega de información y su libre disponibilidad.

La entrega de la información es el resultado de una solicitud previa hecha por el ciudadano -sujeto interesado- a un sujeto obligado -autoridad, ente gubernamental o particular que utilice recursos públicos-, cumpliendo con los requisitos que las leyes de transparencia disponen; mientras que su libre disponibilidad se caracteriza por estar a la simple disposición del usuario, ya sea en portales virtuales o en poder de los sujetos obligados, por lo que éste no necesita efectuar solicitud alguna a la autoridad para tener acceso a ella.

Según Cossio-Díaz (2011), “[...] la transparencia en sí guarda una estrecha relación con el estado de derecho, como un medio encaminado a dirigir y calificar las actuaciones públicas de los órganos del estado, así como sus prácticas institucionalizadas del mismo en su conjunto”. Lo maneja como un elemento nuevo para el estado de derecho, como una forma de renovar el concepto mediante la incorporación de elementos novedosos, a efecto de corregir defectos en su funcionamiento, o como señala Ackerman, “nuevos fenómenos” que representan algún tipo de amenaza hacia el propio estado de derecho.

La transparencia, al ser un nuevo elemento dentro del concepto del estado de derecho, produce afectaciones al funcionamiento de los órganos e instituciones que tras la implementación de nuevas políticas públicas se ven obligados a modificar su estructura, procedimientos, políticas internas, prácticas administrativas, regulaciones, reglamentos, manuales, entre otros aspectos de no menos importancia. Puede entenderse de acuerdo con los párrafos anteriores que el acceso a la información pública simplemente no se consideraba como un derecho de los ciudadanos, sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2016) ha regulado el derecho de petición en su artículo 8 y las libertades de expresión y prensa, artículos 6 y 7, respectivamente.

En el caso del artículo 8 constitucional, tal precepto legal permite a los gobernados la obtención de información de las autoridades, siempre y cuando se solicite por escrito de manera pacífica y respetuosa; y que la violación a tal derecho puede ser impugnado a través del juicio de amparo en su vía indirecta, para el efecto de obligar a la autoridad a dar una respuesta a lo solicitado, de lo que se puede inferir que tal derecho plasmado en el citado artículo 8 de la Carta Magna, es puramente individual; y por lo que concierne a las libertades de expresión y de prensa se centran en la difusión y transmisión de la información previamente obtenida.

La innovación al respecto -de acuerdo con Cossío-, y considerando a la transparencia como nuevo elemento del estado de derecho, radica en que los derechos previamente establecidos en la Constitución se ejercen a través de una solicitud sobre información que se encuentra en poder del estado, el cual es realizado directamente por los individuos; mientras que la transparencia es una condición general de funcionamiento del estado, sin importar que medie una actuación directa del ciudadano, lo que logra un flujo constante de información a diferencia de aquella que se genera a partir de un procedimiento de motivaciones personales. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha discernido sobre este tema, emitiendo la siguiente tesis aislada I.8o.A.131 A, bajo el registro número 170998, correspondiente a la Novena Época, visible en la página 3345 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Octubre de 2007, materia

Administrativa, bajo el rubro TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO.

De la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierten como **principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y, 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones**, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información; mientras que del análisis sistemático de los artículos 2, 6, 7, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprenden los siguientes: **1. La información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que amerita clasificarse como reservada o confidencial y 2. Que el derecho de acceso a la información es universal.**⁵

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V. 31 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Miriam Corte Gómez.

De la transcripción del precedente anterior pueden identificarse varias situaciones importantes:

1. El acceso a la información es un derecho humano fundamental atento que tiene prevalencia sobre cualquier situación particular u obstáculo burocrático que busque limitarla o eliminarla;

⁵ Énfasis añadido.

2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; de lo que se colige que la legislación que regula la obligación de los entes públicos sobre la emisión y disponibilidad de información debe otorgar certidumbre respecto al carácter de obligatorio de su publicación, así como establecer de forma clara, precisa y explícita las situaciones en que ésta no pueda ser de libre acceso a los usuarios.

En lo que respecta al derecho de los usuarios para el acceso a la información, la ley debe establecer claramente los supuestos en que el particular puede ejercerlo, plasmando el procedimiento mediante el cual el interesado puede obtenerla, ya sea a instancia del solicitante o que la información sea de libre acceso.

3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que solo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información, en el caso de la legislación del estado de Tamaulipas, tales excepciones se vislumbran, en primer término en el artículo 27 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que establece que la información de acceso restringido, sea reservada, confidencial o sensible, no podrá ser divulgada bajo ninguna circunstancia, salvo las excepciones expresamente señaladas en la ley mencionada.

Al tomar en cuenta el precedente judicial transcrito, la legislación de Tamaulipas contiene los criterios en que la información se considera reservada, confidencial o sensible; en primer lugar, el artículo 28 de la Ley de Transparencia de la entidad establece que la información es reservada cuando el titular del ente público del cual emana dicha información la considere con ese carácter, siempre y cuando la información sea solicitada al ente público con antelación a la declaratoria de reserva y la Unidad de Información Pública del organismo le plantee a éste si la información debe ser clasificada bajo ese criterio y cuando puedan darse los siguientes supuestos en caso de su divulgación:

- a) Se ponga en riesgo la vida, integridad física, salud o seguridad de cualquier persona;
- b) Se ponga en riesgo la seguridad del Estado;
- c) Se pueda causar perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, ejercicio de la facultad de expropiación o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de la ley;
- d) Pueda dañar la estabilidad económica y financiera del Estado;
- e) La información relativa a los expedientes de los procesos judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, durante su instrucción;

- f) La información que integre las averiguaciones previas penales y los datos que puedan comprometer las tareas de investigación en materia de procuración de justicia;
 - g) Los casos en que la información sobre estudios, proyectos y presupuestos, cuya divulgación pueda causar daño al interés público o implique poner en riesgo su realización;
 - h) Los documentos y datos que por disposición de la ley tengan carácter de reservado;
 - i) Los datos de particulares que reciba el ente público bajo promesa de reserva, o que se encuentren relacionados con derechos de propiedad intelectual o de propiedad industrial que obren en poder del ente público;
 - j) Los documentos o comunicaciones internas que sean parte de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión por parte del ente público; y
- Se pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de tercero.

Aunque al inicio del citado artículo 28, se le otorga al titular de la dependencia de la cual emana la información pública la facultad de determinar si ésta es reservada, tal facultad sólo puede ser ejercida si éste funda y motiva debidamente su decisión en el sentido de no dejar duda alguna sobre las consecuencias negativas que se ocasionaría si la información se divulgara; incluyendo en su determinación la fuente de la información a reservar, las razones o circunstancias particulares para reservarla, los documentos a reservar, el plazo y la instancia que se responsabilizará de su conservación.

En lo que concierne a la información confidencial, la Ley de Transparencia del Estado de Tamaulipas, en el artículo 29 establece los datos de las personas que se relacionen con su vida privada y que se encuentren en posesión de los entes públicos, y sobre las cuales no se podrá ejercer ningún derecho o acto de disposición o divulgación, sin que exista autorización expresa de sus titulares o representantes legales; en ese sentido, en el momento en que una autoridad obtenga información de particulares, se establece la obligación de informarles la posibilidad de que la misma sea sujeta al ejercicio de la libertad de información pública, así como de la existencia de medios de protección y de impugnación que se establecen en la Ley.

El artículo 31 de la ley estatal de transparencia, define como información sensible, la que constituida por aquellos datos personales que se encuentran en posesión de los entes públicos en materia de origen étnico o racial, opiniones políticas, convicciones ideológicas, creencias religiosas, preceptos morales, afiliación política o gremial, preferencias sexuales, estado de salud física o mental, relaciones conyugales o familiares u otros datos análogos que afecten la intimidad personal o

familiar de su titular; y solamente se tendrá acceso a la misma cuando exista una autorización personalísima del titular (artículo 32).

De igual forma, el precepto 34 de la misma ley refiere que no será necesario el consentimiento de la persona para la divulgación de la información sensible, siempre y cuando sea utilizada para fines estadísticos, científicos o de interés general establecidos en una ley; sea requerida por el Poder Judicial en ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales, cuando sea requerida por un ente público en el ejercicio de sus atribuciones y para el estricto cumplimiento de sus funciones.

La solicitud de acceso a la información y su relación con el derecho de petición

En el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

Como respuesta a las peticiones presentadas por los gobernados, y que sean fundamentadas en ese artículo, deberá recaer un acuerdo por escrito emanado de la autoridad a quien se haya dirigido; obligación que deberá de cumplir y hacer del conocimiento en breve término al peticionario.

El precepto 6 de la Carta Magna, hace referencia a que el derecho a la información será garantizado por el estado, estableciendo a su vez, los principios y bases sobre las cuales la federación, los estados y municipios deberán, en sus respectivas esferas de competencia, cumplir con esa obligación.

En lo que respecta a este procedimiento, dentro del Capítulo Primero, del Título III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, se prevé el medio en que los particulares pueden ejercer su derecho de acceso a la información pública y el ejercicio de la libertad de información pública.

El artículo 40, numeral 2, dispone que la consulta de la información pública puede efectuarse directamente en los archivos con los que cuente la institución otorgando orientación a la persona en el proceso. En el precepto 41, a su vez regula que la información pública deberá estar soportada de forma escrita y gráfica, y que los organismos públicos tendrán la obligación de publicar en su página de internet toda la información relacionada con las convocatorias de licitación o de adjudicación directa de obra pública, los resultados que se obtengan de esas licitaciones y toda la información que corresponda a esos procesos, así como de concesiones, permisos o autorizaciones otorgados a particulares.

El artículo 42 de la Ley, dispone que cuando la información pública no sea de difusión obligatoria en las páginas electrónicas oficiales, la libertad de información se ejercerá mediante sistema electrónico, solicitud vía internet, o mediante comunicación por un medio distinto, cumpliendo con los requisitos que contempla la Ley y la respuesta se remitirá en la vía que el solicitante señale.

Una vez solicitada la información, el ente público cuenta con un plazo de veinte días hábiles para dar respuesta pudiendo prorrogarse de forma excepcional por diez días adicionales de acuerdo con el numeral 1 del artículo 46 de la Ley; el mismo precepto en su numeral 2 regula que en caso de que la solicitud de información no sea satisfecha en los tiempos o la información proporcionada sea ambigua o incompleta a juicio del solicitante, el interesado tendrá la opción de acudir al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, para que conozca del recurso de revisión y disponga lo conducente sobre la información requerida.

Retomando lo argumentado por Cossío, es en esta parte del procedimiento de acceso a la información cuando más se refiere a un derecho de petición, regulado por el artículo 8 constitucional, pues la misma Ley de transparencia incluye ciertos requisitos para la solicitud, tales como el nombre del ente público al que se dirige, los datos generales del solicitante -especificando la Ley que queda a opción del interesado proporcionarlos o no-, el señalamiento preciso de la información o documentos que se solicitan -también estableciendo la posibilidad de mencionarlos o no-, el domicilio para recibir comunicaciones, la dirección electrónica -si es que se desea recibir la información por ese medio- y la modalidad en que solicita recibir la información.

En el párrafo anterior se puede identificar una diferencia en lo que respecta al procedimiento de solicitud de acceso a la información regulado por la Ley de Transparencia y el derecho de petición previsto en el artículo 8 constitucional; en el primero de los casos el ciudadano puede o no incluir su nombre en su solicitud de información, mientras que en el segundo es obligatorio que el peticionario incluya sus datos al momento de presentarlo ante la autoridad, de lo contrario ésta se vería imposibilitada para contestar.

Cuando los gobernados ejercen el derecho de petición contenido en el artículo 8 de la constitución y la autoridad es omisa en cumplir, o a juicio del promovente se cumple de manera incompleta o no se refiere a lo solicitado, la persona, en defensa de sus derechos fundamentales, puede interponer el *juicio de amparo indirecto* ante un Juzgado de Distrito, para el efecto de que la autoridad responsable dé cumplimiento -en breve término- a lo solicitado.

En esa tesitura, cuando el ciudadano presenta su solicitud de información por escrito y cumple con los requisitos de la Ley de Transparencia, éste ya se encuentra

en los supuestos del ejercicio del derecho de petición del artículo 8 constitucional y contra la negativa o insuficiencia de la respuesta procedería el amparo indirecto, sin embargo la fracción 2 del artículo 46 de la ley de transparencia de Tamaulipas prevé que contra este tipo de actos procede interponer el *recurso de revisión* ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información.

Es entonces cuando se cuenta con dos medios de impugnación contra este tipo de acto de autoridad, el *juicio de amparo* y el *recurso de revisión*, el primero que se interpone en el Juzgado de Distrito de la jurisdicción y el segundo ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, empero, debe decirse que si el solicitante considera que se cometió en su contra una violación directa al derecho de petición, no puede esperar a que se agote un medio ordinario (como el mencionado recurso), pues en este caso el derecho de petición (art. 8) no se rige por las leyes de transparencia y de acceso a la información pública de los estados, sino por la Constitución General de la República.

Sirve de apoyo lo dicho por la Jurisprudencia 2a./J. 4/2012 (10a.), con registro 2000299, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 1, página 352, materia común, con el rubro *ACCESO A LA INFORMACIÓN. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE ESA NATURALEZA, CUANDO SE ALEGA EN LA DEMANDA VIOLACIÓN DIRECTA AL DERECHO DE PETICIÓN (LEGISLACIONES DE SAN LUIS POTOSÍ Y FEDERAL*.

Con la jurisprudencia por contradicción de tesis a la que se hace referencia, se garantiza a los solicitantes que aunque la respuesta no sea recibida o que no sea satisfactoria, no estarán obligados a recurrir al ITAIT, lo que haría más largo el proceso de respuesta al tener que integrar y substanciar un expediente, así como el término con el que cuenta el Instituto para emitir su resolución correspondiente. 30 días naturales, de acuerdo al artículo 76 de la Ley y sus sucesivas gestiones de cumplimiento.

En el proceso de solicitud de acceso a la información pueden coincidir dos supuestos normativos, como la regulación que en materia de transparencia se encuentre vigente en la entidad federativa y el ejercicio del derecho de petición que se prevé en el artículo 8 de la Carta Magna, permitiendo a los usuarios vías distintas para la obtención de la información oficial, sin embargo quedaría pendiente conocer qué medio es el que más conviene a los ciudadanos aplicar, pues el resultado de los procedimientos de solicitud -uno aplicando la ley de transparencia y otro el derecho de petición constitucional- pueden variar en función de la coacción que pueda ejercer la autoridad ante quien se promueva el recurso por el no cumplimiento

de la norma, ya sea el órgano garante -Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas- o una institución de control constitucional -Juzgado de Distrito-, por lo que una variable adicional se haría presente, que sería el grado de conocimiento por parte de los usuarios de vías alternas para el ejercicio del derecho al acceso a la información.

Marco conceptual de las instituciones

Rousseau en su obra *El contrato social*, publicado en 1762, refiere lo que puede considerarse como el primer acercamiento a la institución como actualmente se conoce; en su capítulo VI, correspondiente al *Pacto social*, el autor supone que los hombres llegan a un punto en que los obstáculos impiden su conservación en su estado natural y que ese entorno supera las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en él. Al estar impedidos para generar nuevas fuerzas por sí mismos, los hombres sólo pueden unirlos y dirigirlos en una dirección determinada, al no tener por ende otro medio de subsistencia (p. 14).

Continuando con su discurso, Rousseau establece que la suma de fuerzas de los individuos no puede nacer sino de la reunión de muchos, pero constituyendo la fuerza y libertad de cada hombre -como principales instrumentos para su conservación-. Es en ese momento cuando el hombre busca encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno en conjunción de los demás, no obedezca sino así mismo y permanezca tan libre como antes; por lo que convierte de esa forma a la persona particular, en un cuerpo normal y colectivo que puede ser denominado Ciudad, República o Cuerpo Político (p. 15)

Ante este preámbulo y en el contexto en que se desarrolló el discurso de Rousseau se identifica la imperante necesidad de los individuos de formar cuerpos colectivos en aras de la satisfacción de necesidades que por sí solos resultaba difícil o imposible obtener, al resaltar el hecho de que esta asociación no se realizó de manera desordenada, sino que los esfuerzos de sus integrantes se encaminaban a una finalidad determinada, es decir un objetivo común; empero, el elemento *sine qua non* de existencia de estas *instituciones* radica en la voluntad popular.

En similitud a la idea de Rousseau, North (1981) establece que los seres humanos interaccionan entre sí dentro del marco configurado por las instituciones existentes, pues estas determinan las relaciones cooperativas y competitivas que constituyen una sociedad y más específicamente un orden económico; en ese sentido, North especifica que los individuos tienen a su disposición oportunidades y preferencias que les permiten resolver las diversas cuestiones que les atañen, pero

considera que las decisiones que se pueden tomar con base en esas oportunidades y preferencias están limitadas por el marco institucional.

La palabra *institución*, según la Real Academia Española, deriva del término en latín *institutio*, que significa “disposición, formación, educación” y se entiende como el establecimiento o fundación de algo; cosa establecida o fundada; organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente; cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad.

De acuerdo con Czada (citado por Nohlen y Schultze, 2006), las instituciones son sistemas estructurados de reglas que regulan el comportamiento y generan seguridad de expectativas; esta seguridad puede darse entre los miembros que las integran, así como entre los individuos que directa o indirectamente tienen contacto con esas instituciones.

En la sociología general, se define a la institución como un procedimiento organizado y establecido (Jepperson, 2001, citado por Comas, Buendía, Fresán, y Gómez, 2014), mismo que se presenta a menudo como las directrices que conforman a la sociedad representando un orden o patrón social -siendo estas formas de actuación uniformes y constantes- que es generalmente aceptado y con un grado de permanencia y estabilidad.

Las instituciones tienen su génesis dondequiera que los individuos intentan vivir y trabajar en sociedad (Ayala, 1999), facilitando el intercambio o algún otro valor que aumente el bienestar de éstos en su interacción entre ellos (Shepsle, 2007), o como también lo establece Berger (citado por Rivas, 2003), proporcionan una manera de actuar modelando la conducta humana de tal forma que la sociedad lo considere conveniente; en lo que respecta a Veblen (citado por Scott, 1995), las instituciones son hábitos establecidos de pensamiento, comunes a la generalidad del hombre.

Cabe destacar que Vargas (2005) realiza un análisis del concepto institución, considerando las aportaciones de varios autores tales como Schutter (1981), quien establece que una institución se define como una regularidad en conducta social que es acordada por todos los miembros de la sociedad; y Voigt y Engerer (2002), quienes argumentan que las instituciones son reglas conocidas comúnmente para estructurar situaciones de interacción repetitivas, seguidas de un mecanismo de aplicación y sanción que aseguran su cumplimiento.

De igual forma cita a Mathews (1986), quien argumenta que tal concepto se integra por las reglas del juego que proveen costos bajos para la aplicación de los derechos de propiedad e incentivos para descentralizar las decisiones requeridas para los mercados competitivos y a Prats (2002) para quien las instituciones son las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones.

De los autores citados existe una idea en común sobre las instituciones, la cual radica en la interacción constante entre los individuos y la conducta que desenvuelven en sus actividades al igual que la existencia de una regulación en su interacción, por lo que parece indicar que tales circunstancias se destinan a mantener la unidad y la armonía en el conjunto de individuos.

Ahora bien, Douglass North (1993) establece que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o desde un punto de vista formal, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana reduciendo la incertidumbre de los individuos al establecer una estructura ya definida para la realización de las actividades cotidianas. Integran una serie de pasos para regular la relación entre los individuos que conforman la sociedad, así como también incluye un conjunto de normas informales y formales integradas -las primeras- por códigos de conducta, guías de comportamiento, convenciones, rutinas, tradiciones y costumbres; y las segundas por las estipulaciones jurídicas, las políticas, las económicas y los contratos.

Este mismo autor en 1994 ya había analizado la definición de institución, en el sentido de que las instituciones son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas; normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir la actuación e interacción de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad.

North, al referirse a la institución parece indicar que su finalidad se encaminaba a beneficiar directamente a los gobernantes o grupos de poder más que a todos los individuos que integran un grupo, pues sólo se manifestaba una obligación o imposición unilateral más que una relación de obligación- beneficio mutuo.

Lasswell y Kaplan (1957), dentro de su estudio sobre la definición de *institución* determinan que debe entenderse como un patrón compuesto de interacciones de cultura, especializados en amoldar y distribuir un valor -o conjunto de valores-.

De las definiciones anteriores pueden identificarse los elementos más representativos sobre el concepto de institución, en primer lugar Czada, Voight, Mathews y North convergen en que la existencia de reglas es primordial para la existencia de una institución, ya que estas al tener un carácter de aceptación general y ser el resultado de un consenso entre las actividades de la sociedad, generan una seguridad entre sus integrantes disminuyendo la posibilidad de un efecto negativo, toda vez que como se analizará más adelante, las reglas para mejorar su observancia y aplicabilidad hacen uso de las sanciones (Pettit, 2003), mismas que pueden derivar en castigos o recompensas.

En segundo lugar Veblen, Schutter, Berger, Jepperson, Lasswell y Kaplan se refieren a las instituciones como una forma de conducta constante y generalmente aceptada por los individuos que integran el grupo o sociedad y que mediante acuerdo o consenso se les otorga el carácter de generalidad, e inclusive, dirigidos a moldear la conducta humana; en ese sentido Berger toca un aspecto muy importante de la institución al tomarla como formadora de conducta humana para la conveniencia o utilidad de la sociedad.

Lo establecido por Berger denota una especial diferencia con la primera definición expresada por North en 1984, pues Berger argumenta una conveniencia o utilidad para la sociedad, mientras que para North el beneficio solo le correspondía a los gobernantes.

Ayala y Shepsle, dejan de lado lo respectivo a las reglas y la conducta, considerando a las instituciones como una consecuencia de la vida en sociedad, pues con el sólo hecho de la coexistencia de individuos con diversas necesidades se hace necesario el establecimiento de formas de controlar su interacción, relacionando esta idea con lo argumentado por Shepsle quien dice que la vida social en conjunto -sociedad-, tiene como consecuencia directa un aumento en el bienestar colectivo que sería muy difícil obtener de forma individual.

Con las aseveraciones anteriores, queda de manifiesto que la existencia de instituciones facilita la interacción humana y la solución de sus necesidades individuales, de modo tal que cuando se desea obtener una licencia de conducir, dar de alta una empresa en el padrón de contribuyentes, desarrollar actividades políticas o religiosas, conformar un partido político, inconformarse por el actuar de las autoridades, obtener conocimientos sobre un arte u oficio, unirse en matrimonio, etcétera, el individuo puede llevar a cabo éstas actividades a través de las instituciones que han sido creadas para esos fines específicos, mismas que son regidas por sus normas formales e informales; siendo por ejemplo, las oficinas fiscales, los partidos políticos, los tribunales y juzgados, las escuelas, universidades, el registro civil, entre otras, diseñadas para la satisfacción de esas necesidades.

De acuerdo con Mill (1969) citado por Flores y Espejel (2009), una buena institución debe contar con tres características esenciales para ser considerada como tal:

1. Objetivos claramente definidos;
2. Una forma de evaluar los efectos que en las distintas formas organizacionales tendrán los objetivos elegidos; y
3. Tener alternativas correctas para alcanzar su cumplimiento lo mejor posible.

Lo anterior puede considerarse como parte fundamental en la justificación de la creación y permanencia de las instituciones, o como lo establece North, una

finalidad para la instauración de una estructura destinada a la satisfacción de una necesidad colectiva; pues no pueden destinarse recursos públicos o privados -sean humanos, materiales o financieros- en la creación y funcionamiento de una institución que pueda afectar a otras que directa o indirectamente tienen relación con ella si no se posee un punto final en los procedimientos o la regulación de un orden o patrón social.

Verdú (1977) citado por Uriarte (2013), define a las instituciones como la consolidación permanente, uniforme y sistemática de usos, conductas e ideas con medios e instrumentos que aseguran su control y el cumplimiento de su función social, y va más allá en comparación con lo establecido por Mill, pues establece como características de las mismas las siguientes:

- a) Permanencia. La institución permanece y dura en el tiempo más allá de las voluntades que la crearon, reclutando siempre nuevas voluntades para continuar sus fines; por ejemplo, puede mencionarse al Estado como institución, permanece, sin embargo los gobernantes y los gobernados cambian incesantemente.
- b) Uniforma las conductas de sus adherentes. Establece directrices que son adoptadas por los individuos, ya que para cumplir con sus fines, necesita de ideales, valores y normas que conduzcan y dirijan a sus miembros; por ejemplo, los partidos políticos poseen una ideología que es aceptada y asimilada por sus militantes.
- c) Persigue una finalidad específica. El aspecto fundamental que permite la existencia de la institución es el propósito para el que fue creada; siendo este la función social múltiple que está llamada a realizar, en lo administrativo, económico, político, militar y religioso.
- d) Requiere de instrumentos y recursos para realizar sus fines. Tales instrumentos y herramientas, pueden ser materiales como el edificio de una entidad o los objetos tangibles que posee -infraestructura-; los ideales, como sus normas y políticas; al igual que personales, como los titulares de los órganos de la entidad que están llamados a formular la voluntad de la institución.

La existencia de las instituciones es indispensable para las tareas de gobernación y administración eficiente de la sociedad, toda vez que su capacidad de respuesta es fundamental para absorber, regular y controlar los conflictos que surjan o hayan surgido en la sociedad y que impactan en la vida colectiva (Flores y Espejel, 2009); son un conjunto de reglas formales e informales que afectan el desempeño de los individuos que las integran y son el resultado de un proceso de aprendizaje social (Vargas 2005).

Las instituciones buscan satisfacer una necesidad, que puede ser de tipo social, o bien la producción y distribución de bienes públicos (Nohlen y Schultze,

2006), necesidades que de forma individual sería imposible lograr, y que mediante la normatividad, en conjunto con la sanción, dirigen y controlan el desempeño cooperativo facilitando el intercambio entre las organizaciones y los individuos que las integran permitiendo lograr ese objetivo en común.

Las limitaciones informales y formales

North (2012) establece que las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura en la vida diaria de las personas al constituir una guía para la interacción humana, de modo tal que los individuos al realizar cualquier actividad cotidiana -una reunión social, adquirir un vehículo, transitar en la vía pública, abrir un negocio, etcétera-, ya conocen cómo, dónde y de qué forma realizarlas; sin embargo, tales instituciones difieren dependiendo del lugar en donde se realizan sus actividades -ayuntamiento, estado o país-, limitando la interacción misma de las personas. Para North, tales limitaciones incluyen todo aquello que se les prohíbe hacer a los individuos y en ocasiones, las condiciones o circunstancias que permiten a las personas hacerse cargo de ciertas actividades o situaciones.

El comportamiento de los individuos dentro de las instituciones puede ser limitado de una manera formal a través de las regulaciones o leyes que se aplican en circunstancias específicas, e informales mediante los códigos de ética o acuerdos internos que son aceptados generalmente por los integrantes de las instituciones.

Para North, la sociedad desde sus inicios ha impuesto a sus integrantes diversas limitaciones para dar una estructura a sus relaciones con los demás, reduciendo de esa forma los costos de la interacción humana que en una inexistencia de instituciones sería imposible; North se cuestiona sobre el origen de las limitaciones informales y resuelve que provienen de la información que se transmite socialmente y que son parte de la herencia que se denomina cultura, siendo esta a su vez, citando a Boyd y Richerson (1985) como una “transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la cultura”.

Centrando la idea en la interacción de las personas -ciudadanos- con los sujetos obligados -entes públicos que detentan la información-, es donde se analiza la forma en que las Unidades de Acceso de los municipios del estado cumplen con su función de ser un enlace entre ambas partes mediante la verificación, entre otros aspectos, de los componentes de medición de transparencia, el grado de cumplimiento de los municipios en las obligaciones en materia de transparencia, su integración, funcionamiento y el nivel de interacción-respuesta con los ciudadanos.

Aparición y transformación de las instituciones

Una circunstancia que es conveniente abordar radica en la forma en que estas aparecen, se desarrollan y transforman, pues no son permanentes sino que se modifican de acuerdo con las necesidades de su entorno y a circunstancias específicas.

De acuerdo a Peters (2003), las instituciones no aparecen automáticamente por el simple hecho de que sean necesarias, sino que deben ser el resultado de un proceso de creación, tal como lo menciona Gooding (2003), en el sentido de que existen tres maneras básicas en que las instituciones pueden surgir y transformarse en el transcurso del tiempo.

El cambio institucional puede en primer lugar producirse por accidente, donde no se consideran las fuerzas de la necesidad natural o social, es decir, el cambio no obedece a situaciones intencionales que lo obliguen. En segundo término, la transformación puede ser la consecuencia de un proceso de evolución, como respuesta a la selección de naturaleza competitiva que determina la supervivencia de variedades particulares asegurando la permanencia de las instituciones que mejor se adapten a las situaciones cambiantes. En tercer lugar, el cambio que pueden sufrir las instituciones puede ser ocasionado por una situación intencional, en este caso Gooding argumenta que el cambio obedece a una intervención premeditada de los agentes quienes son impulsados por un objetivo determinado.

Ahora bien, en la situación particular de los agentes de cambio intencional las consecuencias que se generen pueden ser o no las esperadas por los actores, es decir, pueden tanto beneficiarlos, perjudicarlos o mantener las cosas en el estado en que se encontraban al momento del cambio; inclusive pueden suscitarse consecuencias que no se encontraban previstas.

Mantzavinos (2003) argumenta que el surgimiento de las instituciones formales e informales ocurre por la interacción de distintos mecanismos; pues determina que las instituciones pueden nacer de manera deliberada o espontánea, es decir, como el resultado de la acción colectiva o de un proceso no planeado de interacción social, dependiendo de la naturaleza de las limitaciones humanas que la integran.

Las instituciones formales e informales

Ayala⁶ considera que existen distintos tipos de instituciones de acuerdo con su formalización en la ley, siendo éstas formales e informales; en el caso de las primeras se trata de las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones

⁶ Ibid.

expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Se refieren al ámbito del dominio público. En este tipo de instituciones se identifican dos características esenciales:

1. Su aplicación y cumplimiento es obligatorio, y
2. Se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir.

En lo que respecta a las segundas, Ayala especifica que se trata de las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan instauradas en los usos y costumbres, conocidas en la tradición anglosajona como *common law* y en la tradición latina como derecho consuetudinario. Considera que estas instituciones son el fruto de la evolución de códigos de conducta, ideas y tradiciones de la sociedad, son autocumplidas y no se requiere de coacción para lograr su cumplimiento, por lo que su incumplimiento solo deriva en una sanción moral o privada. Tales instituciones están referidas al ámbito de la esfera privada.

Las instituciones informales de una sociedad surgen y cambian en un proceso de interacción espontánea, el cual se origina dentro de un grupo mediante un proceso de conocimiento colectivo a través de la innovación y la imitación, cuyos miembros siguen y adoptan las mismas normas morales; ocasionando de esa forma el establecimiento de un orden social (Mantzavinos, C., North, D., Shariq, S., 2003). Este tipo de instituciones son producidas internamente, es decir son endógenas a la comunidad, mientras que las instituciones formales son impuestas a la sociedad, como un producto exógeno a la evolución de las relaciones entre los actores que imponen la ley (Lipford y Yandle, 1997, en Mantzavinos et al.).

La organización y su relación con las instituciones

Tal como lo establecen Berger y Luckmann (1968), toda actividad humana está sujeta a la habituación; pues todo acto que se repite con frecuencia crea un patrón que luego puede reproducirse con economía de esfuerzos y que *ipso facto* es aprendida como pauta para el que la ejecuta, reduciendo de esa manera las opciones con las que cuenta y tornando innecesario volver a dilucidar cada situación de nuevo paso a paso, tales situaciones dentro del proceso de habituación antecede a toda institucionalización.

Estos autores destacan que la institucionalización aparece cada vez que se da una caracterización recíproca de acciones en constante hábito por diferentes tipos de actores, considerando que éstas tipificaciones siempre se comparten y son accesibles a todos los integrantes de un grupo social, por lo que la institución misma tipifica tanto a los actores individuales como a las acciones individuales.

Scott⁷ en su obra *Institutions and Organizations* -Instituciones y Organizaciones- aborda las primeras aplicaciones de los estudios organizacionales que datan del período comprendido entre 1937 a 1947 (March, 1965; citado por Scott); tales vertientes se identifican como: el Modelo Institucional de Selznick y la Escuela de Columbia; la aproximación institucional de Parsons; la Escuela de Carnegie y la Teoría Cognitiva.

El Modelo Institucional de Selznick y la Escuela de Columbia. Este modelo tuvo su génesis entre un grupo de alumnos de la Universidad de Columbia bajo la tutela de Robert K. Merton, quienes retomaron el interés en la burocracia y la burocratización, sus orígenes y las consecuencias en el comportamiento de la organización; el principal estudio fue realizado por Selznick (1949) sobre la autoridad del Valle de Tennessee (TVA, por sus siglas en inglés).

Selznick tuvo una fuerte influencia del trabajo de Merton, principalmente en su ensayo titulado *Estructura Burocrática y Personalidad*, que si bien no aborda el término *institucionalización* incluye una lúcida discusión sobre los procesos inherentes a las organizaciones que dirigen a los tomadores de decisiones a orientar sus acciones conforme a las reglas, aún hasta el punto donde el cumplimiento de las reglas interfiere con el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Merton (1957), hace énfasis en la manera en que las estructuras sociales se conforman, tal como lo establece en su obra ya citada:

Una estructura social formal, racionalmente organizada involucra claros patrones definidos de actividad, en los cuales, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada a los propósitos de la organización. Tal organización está integrada por una serie de oficinas, de estatus jerarquizado, en el cual están inherentes un número de obligaciones y privilegios estrechamente definidos por reglas limitadas y específicas.⁸

Merton asemeja a la estructura social formal a un proceso en el que cada una de las acciones y actividades están relacionadas entre sí, mismas que tienen que estar dirigidas a cumplir el objetivo de la organización, es decir, dar cumplimiento a aquello para lo cual fue creada pero con la limitante de que tales acciones y actividades deben desarrollarse acorde con las reglas que se hayan establecido para tal organización.

⁷ Ibid.

⁸ “A formal, rationally organized social structure involves clearly defined patterns of activity in which, ideally, every series of actions is functionally related to the purposes of the organization. In such an organization there is integrated a series of offices, of hierarchized statuses, in which inhere a number of obligations and privileges closely defined by limited and specific rules”.

Merton establece que desde un punto de vista funcional en el análisis de la estructura burocrática, en ciertas condiciones el apego a las reglas puede ser disfuncional tanto para realizar los objetivos de la estructura como para los diferentes grupos a los que la burocracia está destinada a servir; inclusive las reglas pueden perdurar aunque las circunstancias y los casos que en su momento las hicieron eficientes cambien. De esa manera se manifiesta que la permanencia de las reglas puede aumentar el conflicto entre estas y el objetivo de la organización.

Merton hace referencia a la rigidez de la estructura burocrática, pues si bien es cierto que la implementación de reglas va acorde con el cumplimiento de los objetivos de la organización, también lo es que tales reglas deben ser amoldadas o modificadas a las circunstancias que imperen en el momento en que la organización se desarrolla, ajustándose a las necesidades y patrones de conducta de los individuos que intervienen en su funcionamiento, pues de lo contrario sería más complicado para la organización el logro de su objetivo, e inclusive ocasionaría su incumplimiento.

Scott (1995) refiere que Selznick tenía la intención de distinguir entre organizaciones como “la expresión estructural de acción racional”, como un instrumento diseñado para el logro de ciertos objetivos y a la organización en sí como un sistema orgánico, adaptativo, afectado por las características sociales de sus participantes así como por las variadas presiones impuestas por su ambiente, según Selznick las organizaciones se extienden y por el transcurso del tiempo se transforman en instituciones.

La aproximación institucional de Parsons, centra su estudio sobre organizaciones e instituciones examinando la relación entre una organización y su medio ambiente, de acuerdo con Scott, Parsons analiza la forma en que el sistema de valores en la organización es legitimado por sus conexiones a los “principales patrones institucionales” en “diferentes contextos funcionales” y enfatiza la dimensión subjetiva de las instituciones, por lo que los actores individuales internalizan normas compartidas con el objeto de convertirse en la base de la acción individual; en el caso del análisis de la organización, considera una dimensión objetiva, es decir, un sistema de normas que definen cómo deben de ser las relaciones de los individuos.

La Escuela de Carnegie. Dentro de esta teoría, el principal exponente de acuerdo con Scott es Herbert Simon, quien en su obra *Comportamiento Administrativo* describió cómo las estructuras organizacionales trabajan para simplificar y apoyar la toma de decisiones de los individuos dentro de las organizaciones, que a su vez les genera niveles de comportamiento racional limitado que en otras circunstancias sería imposible.

Al formar parte de una organización, se espera que los individuos adopten los valores organizacionales establecidos como una guía para sus decisiones; en

conjunto con March y Simon desarrolló sus argumentos de una forma en que las organizaciones modelan el comportamiento de los participantes al desarrollar *programas de desempeño* para la solución de problemas.

March y Simon aseveran que la mayoría del comportamiento en las organizaciones se rige por los mencionados programas que podrían tomarse como rutinas predispuestas que otorgan a los individuos una guía para hacer frente a sus demandas, esas rutinas reducen enormemente la discreción de muchos participantes para que tengan menos alternativas de decisión y se encuentren más circunscritos en las decisiones que puedan tomar.

La teoría Cognoscitiva. Se genera de acuerdo con investigaciones previas centradas en la forma en que el estado de la organización, definida como un conjunto de variables motivacionales y emocionales, es afectado por la memoria, la percepción y la atención selectiva.

El cuerpo humano es considerado como un procesador de información que utiliza los esquemas o aspectos inferenciales para seleccionarla y procesarla, al ser la vía en que estos medios de conocimiento entran de lleno a las actividades de su procesamiento, puede determinar qué tipo de información recibirá la atención, cómo será codificada, la forma en la que será retenida, recuperada y organizada en la memoria, así como la forma en que será interpretada, afectando por lo tanto las evaluaciones, juicios, predicciones e inferencias.

De acuerdo con Scott, los estudiosos de esta teoría han reconocido que los individuos participan activamente en percibir, interpretar y hacer sentido del mundo que los rodea; sin embargo, en opinión de los sociólogos se da una importancia mayor a los factores estructurales, percibiendo a los individuos como más pasivos de acuerdo con las demandas de sus sistemas sociales y roles.

La teoría de la identidad emerge para allanar estos puntos de vista, dando una renovada atención a un actor activo y reflexivo que crea, sostiene y cambia las estructuras sociales; por lo que según Scott, al construir y mantener identidades sociales los individuos construyen una personalidad que provee una base individual e independiente para la acción en situaciones sociales.

La Real Academia Española define a la *organización* como una “Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines”; del mismo modo Tijerina (2008) la conceptualiza como “[...] grupos de individuos integrados por una identidad común para el logro de ciertos objetivos”; considerándolos como equipos que intentan ganar el juego en el que participan mediante aptitudes, estrategias y coordinación; y con propósitos deliberados, planeados y pensados.

En un contexto similar, Drucker (2002) considera a la organización como un sinónimo de institución, pues asevera que en éstas: gobierno, fuerzas armadas,

universidades, hospitales, han comenzado a aplicar las ideas y los métodos del gerenciamiento de negocios requiriendo una reflexión y comprensión en tres áreas: la operacional, la moral y la política.

Mayntz (en Ramió y Ballart, 1993) establece que para estar en aptitud de conocer a una organización es indispensable analizar su objetivo, considerándose lo que realmente guía las decisiones, el acontecer, las actividades y los procesos hacia un fin específico.

North, en su apreciación determina que las organizaciones, en similar término que los organismos, proporcionan una estructura en la interacción humana y que son una consecuencia del marco institucional; estas incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, la Cámara de Diputados, las instituciones de transparencia), cuerpos económicos (empresas, sociedades cooperativas, sociedades civiles, sindicatos), cuerpos sociales (iglesias, clubes deportivos, asociaciones civiles) y órganos educativos (escuelas, universidades, centros de capacitación); teniendo todos ellos como característica común que se trata de grupos de individuos que se enlazan por una identidad común hacia ciertos objetivos, por lo que queda de manifiesto que las organizaciones -u organismos- se crean con un propósito deliberado.

Si bien es cierto que muchos identifican a las instituciones con las organizaciones públicas y privadas que administran y aplican políticas, también lo es que como Ayala establece, la teoría institucional las distingue claramente a unas de las otras, es decir, afirma que las instituciones son un conjunto de reglas y normas -formalidad-, mientras que las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos con estricto apego a las reglas contenidas en las instituciones preexistentes, inclusive, Knight (1992) citado por Ayala, dispone que las organizaciones son actores colectivos que pueden estar sujetos a las restricciones institucionales, y las instituciones son las reglas que estructuran las interacciones entre los actores.

Las organizaciones, ya sean públicas o privadas, están institucionalizadas cuando su comportamiento está señalado por reglas culturalmente condicionadas que se manifiestan en ciertas rutinas de acción y le dan significado a esas acciones reflejando intereses, valores, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables (Flores y Espejel, *ibidem*).

La idea principal de la organización radica en la unión de individuos quienes destinan sus recursos humanos, materiales y financieros para la consecución de un objetivo común, como una unidad social con objetivos específicos (Shafritz, 1987, citado por Blau y Scott, en Ramió y Ballart 1993) y con una estructura definida y

aceptada entre los miembros que la integran; de lo que se colige que la institución no puede considerarse sinónimo de organización, toda vez que de acuerdo con lo establecido por MacIver (citado por Jepperson), y en relación con las definiciones expuestas en párrafos anteriores, una *organización* es la conjunción de individuos guiados por un objetivo común, mientras que la *institución* es un repertorio de procedimientos organizados, en los términos ya descritos.

Las rutinas son un elemento importante dentro de las organizaciones son, necesarias para definir una sola vez el comportamiento de los integrantes para resolver las situaciones que se presenten, permitiendo de esa manera reducir los problemas de elección de estrategias y por tanto disminuir la incertidumbre de acción de la organización (Rivas, 2003).

De acuerdo con el estudio realizado por Cohen y Bacdayan (1994) las rutinas son un fuerte origen de competencia organizacional, pues surgen de situaciones repetitivas donde el constante costo de una deliberación cuidadosa puede convertirse en una seria carga para la organización, de esa manera las rutinas aumentan la experiencia organizacional de una forma tal que permite a la organización transferir rápidamente esa experiencia a una nueva situación, al considerar el beneficio de las rutinas cuando son transferidas a un acontecimiento apropiado o similar al que les dio origen.

Las rutinas no representan únicamente un punto fundamental en las respuestas a corto plazo dentro de las organizaciones, sino también en la forma en que disminuyen significativamente el esfuerzo y el costo destinados a tomar una decisión e implementarla.

En el sentido inverso, Cohen y Bacdayan establecen que las rutinas tienen un lado negativo y perjudicial en las organizaciones y esto sucede cuando su implementación se destina a situaciones, acciones o eventos inapropiados, es decir, cuando se espera aplicar los mismos procedimientos a los aspectos que representan variaciones en su ocurrencia o en las circunstancias que les dan origen y que al aplicar las rutinas ya preestablecidas no se resuelve la situación, sino que retarda su solución o la empeora, en estos casos si bien es cierto que se logra una acción eficiente y coordinada, también lo es que existe un serio riesgo de obtener una respuesta inadecuada a la situación.

Ahora bien, si se quiere determinar una definición de *rutina organizacional*, Cohen y Bacdayan asumen que deben considerarse aquellas secuencias de comportamiento aprendido que envuelven a una multiplicidad de actores que son ligados por una relación de comunicación y/o de autoridad; por tanto las rutinas son el resultado de una interacción de los integrantes de una estructura en una relación de subordinación o de autoridad y deja abierta la posibilidad de creación

otras adicionales por el simple hecho de que exista una comunicación constante entre individuos con objetivos heterogéneos, información o capacidades.

En ese sentido, los autores citados hacen una distinción entre los términos *rutina* y *rutinas*, utilizando la primera para designar patrones establecidos de acción únicamente en el ámbito organizacional; mientras que las segundas son aplicables a los “procedimientos estándares de operación” los cuales son formulados de una manera más explícita y son regulados por normas.

Características de las rutinas.

1. Intervienen una variedad de actores por lo que resulta difícil establecer rutinas analizando el comportamiento de solo un individuo.
2. Su cualidad emergente que obstaculiza su diseño y entendimiento. Las organizaciones representan una excelente condición para la evolución de patrones de comportamiento, por el aprendizaje obtenido por la experiencia, en lugar de una toma de decisiones explícitas. Por lo que las rutinas organizacionales a menudo emergen a través de un aprendizaje gradual de múltiples actores.
3. El conocimiento fundamental de los procesos de las rutinas que poseen los actores que intervienen en ellas, a menudo son parcialmente inarticulados. Esta característica se refiere a que en ocasiones los encargados de establecer las rutinas encuentran difícil entender los elementos o acciones que las componen, pues en ciertas situaciones no es posible traducir en palabras lo que hacen y porqué.

La institución y su relación con la transparencia

Uvalle (2013) considera que las políticas públicas de transparencia vinculan los ámbitos estatales con la sociedad, tienen como elemento activo a los ciudadanos quienes con sus iniciativas, propuestas, organización y movilizaciones en favor de una mayor apertura, consiguen que sus demandas ingresen a la agenda política del gobierno para que pueda ser procesada como una forma de respuesta institucional. El gobernado conforma un actor con un peso esencial, al estar estas políticas formuladas de acuerdo con sus necesidades y exigencias, por ende, la participación de la ciudadanía como parte integrante de los actores que intervienen como elemento de la institución define los alcances y limitaciones de la apertura de la información.

Si las políticas de transparencia son decisivas para la creación de instituciones y del mismo modo, del desempeño y desarrollo de los actores que convergen en ellas, se establece que por su existencia generan un impacto en cada uno de esos elementos que institucionalmente lo integran, por lo que las políticas públicas destinadas a impulsar la cultura de la transparencia y a contrarrestar la corrupción deben

centrarse en acciones que aseguren su implementación, desarrollo, continuidad, evaluación y mejora, para de esta forma garantizar su funcionalidad, observancia y cumplimiento por parte de las autoridades.

Esa observancia y cumplimiento dado su generalidad, se traduce en cambios estructurales y funcionales en los tres poderes de gobierno pues deriva en un aumento de la productividad del aparato burocrático, imparcialidad de los tribunales, en la creación y reforma de leyes; y en la revisión de las cuentas públicas del estado y ayuntamientos.

Escobedo (2011) agrega que la transparencia y acceso a la información, como conceptos fundamentales de las políticas públicas, son valores fundamentales del cambio democrático que encuentran una mayor resistencia en las prácticas discrecionales de la burocracia.

La instauración de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas a partir del 25 de noviembre de 2005 se tradujo en cambios organizacionales y estructurales en la administración pública estatal, tanto centralizada como descentralizada así como en la implementación de políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información.

Esos cambios no se limitan a un cumplimiento de las obligaciones que la ley prevé, pues deben además alinearse con los modelos y enfoques teóricos preexistentes y no se circunscriben al aspecto legal, sino que hace énfasis en los individuos que integran los organismos gubernamentales de transparencia y los ciudadanos que constituyen los diversos grupos sociales que hacen uso de la información pública.

El hecho de que las instituciones que integran la administración pública estatal hayan realizado cambios a su estructura para el manejo de la información, no exime la posibilidad de implementación de procedimientos o políticas internas para la perfección constante y el incremento de la eficiencia de los procesos de entrega de la información que se genera.

Merino (2011) argumenta que el cumplimiento de las políticas de transparencia no se limita solamente a la entrega de documentos públicos no reservados a quienes los solicitan, sino también a que los organismos e instituciones públicas modifiquen sus rutinas para anticiparse a esas solicitudes y de esa manera reconocer a la transparencia como valor organizacional y que la información que producen, utilizan y distribuyen sea considerada como un recurso estratégico.

Arellano (2011:265), aduce que debe avanzarse sobre “[...] estrategias múltiples, sobre una visión de la endogenización de la transparencia en las organizaciones gubernamentales, construyéndolo como un valor en el sector público y no como una arena donde se libra la *batalla* entre buenos y malos”, nada más acertado en el sentido que las acciones tendientes a garantizar la transparencia

y acceso a la información pública forman parte integral de los planes de desarrollo de la mayoría de los municipios del estado, tal y como se mostrará en el capítulo de interpretación de resultados.

La legitimidad como concepto

Max Weber (1978) en su obra *Economía y Sociedad* estudia la legitimidad a partir del concepto de dominación, que se entiende como la probabilidad de que ciertas órdenes específicas -o una totalidad de ellas- sean obedecidas por un cierto número de personas determinadas, sin que sea necesaria la aplicación de poder o influencia sobre otras personas para lograr la obediencia en el ejercicio de esa dominación.

Weber considera que la dominación que ejerce una autoridad sobre los gobernados puede basarse en diversos motivos, principalmente en la conformidad que demuestran los que se someten a esta dominación que va desde una simple costumbre hasta la más amplia búsqueda de una ventaja sobre otros, por lo que cada forma genuina de dominación implica un mínimo de conformidad voluntaria.

Como una forma de justificar esa relación de dominación-obediencia que demuestran los gobernados, Weber argumenta que que pueden identificarse otros elementos que dan fuerza a esa relación como los lazos afectivos y de ideologías, sin embargo éstos aunados a los intereses económicos y ventajas personales no forman una base lo suficientemente confiable para considerarlos como únicos motivos de sometimiento, por lo que es necesario incluir un elemento adicional, la creencia de legitimidad.

Para que exista una dominación legítima, el que la ejerce debe contar con autoridad. Weber identifica tres tipos de autoridad pura, en cuya validez puede fundamentarse la legitimidad:

1. *La autoridad en el ámbito racional.* Que se sitúa en la creencia de la legalidad de las regulaciones promulgadas y el derecho de aquellos (autoridades) que fueron designados al amparo de esas leyes para ejercer el poder (autoridad legal).

Una forma más simple de entender la aceptación de este tipo de autoridad, es que los ciudadanos aceptan este sometimiento dada la obligatoriedad en la observancia del marco jurídico que otorga autoridad a aquellos que emiten las órdenes, otorgando confianza en que tal poder será aplicado siempre en beneficio y no en perjuicio.

En este caso, Weber especifica que la obediencia se debe al orden impersonal establecido por la ley -generalidad e igualdad- que se extiende a las personas que ejercen la autoridad -y el poder-, bajo la virtud de la legalidad formal de sus decisiones solo dentro de sus ámbitos de competencia y de autoridad dentro

de la institución a la que se pertenece, negando toda dominación en situaciones que no correspondan o sean ajenas a cuestiones de la labor del sometido.

2. *La autoridad en el ámbito tradicional.* Que se sitúa en la creencia de la santidad de tradiciones arraigadas y en la legitimidad de aquellos que ejercen la autoridad bajo esas tradiciones (autoridad tradicional).

En esta situación la autoridad se le debe únicamente a la persona que la representa por posición tradicional y que se encuentra ligada a la tradición que le otorga tal autoridad; el sometimiento es más bien una cuestión de lealtad hacia lo que representa la persona.

3. *La autoridad en el ámbito del carisma.* Que se basa en la devoción, en la santidad, heroísmo y características ejemplares de un individuo, así como de los patrones normativos o de orden revelados u ordenados por él -autoridad carismática-.

La obediencia en este ámbito se caracteriza por estar otorgada a aquel individuo considerado como líder calificado, en virtud de la confianza que emana de sus decisiones, de su heroísmo o sus cualidades excepcionales.

De los tres tipos de autoridad a los que hace referencia Weber, es apropiado centrar este documento en su ámbito racional, pues como se mencionó líneas arriba, éste tipo de autoridad es aceptada por el ciudadano dado el soporte legal con el que cuentan sus decisiones. Desde este enfoque, esas decisiones gozan de la aceptación de los dominados al estar enmarcadas dentro del ámbito legal de competencia de las Unidades. Estas determinaciones apoyadas en la ley deben gozar -en el estricto sentido- de una autoridad legal y por ende de legitimidad.

Para Weber la autoridad racional descansa en la aceptación de la validez de las siguientes ideas inter-dependientes:

- Que una norma legal pactada puede estar estatuida por acuerdo o por imposición, en los aspectos de conveniencia, de valor racional o de ambos, con la exigencia de obediencia, al menos, por parte de los miembros de la organización.

Esta norma legal se extiende para incluir a todas las personas que se mantienen en ciertas relaciones sociales o llevan a cabo formas de acción social dentro de la esfera de actuación del poder en cuestión, que en el caso del aspecto legal, se refiere a una competencia territorial que domina una cierta área geográfica y en cuyo orden dominante tales normas han sido declaradas como relevantes.

- Que cada cuerpo normativo, esencialmente, se integra de un sistema que consiste en reglas abstractas que han sido establecidas de forma intencional.

La finalidad principal al administrar la ley consiste en la aplicación de estas reglas a casos particulares, es decir, que estos procesos administrativos van dirigidos a una búsqueda racional de los intereses que están especificados en el orden legal vigente en la organización y que estarán limitados por ellos mismos. En otras palabras, tal aseveración significa que los actos de autoridad que emiten aquellos que cuentan con la capacidad legal otorgada por la ley, van encaminados a la búsqueda de un bien común y están relacionados con el interés de la colectividad que genera una aceptación por el grupo o al menos no demuestran un desacuerdo; pero no hay que dejar de lado que esas facultades van a estar limitadas por la misma ley en pos de los derechos fundamentales de los individuos.

Se percibe ya que las facultades, funciones y decisiones que toman las Unidades de Información integradas por la compilación, sistematización, actualización, difusión de la información pública de oficio, la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de información pública, la sistematización de archivos y el resguardo de información de acceso restringido tienen el carácter de actos de autoridad, mismas que deben contar con el soporte en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, hecho que otorga a tales determinaciones el peso suficiente para que los ciudadanos las acepten y las acaten.

En ese contexto, una de las decisiones más trascendentales que se toman en las Unidades de Acceso son las que tratan sobre la clasificación de la información como de acceso restringido -reservada, confidencial o sensible-, por situarse en alguno de los supuestos que establece la ley dada la importancia o trascendencia; tal circunstancia representa un límite en el *derecho a saber* con el que cuentan los ciudadanos pero se justifica por el daño o afectación que sufriría el interés colectivo por su divulgación.

En términos jurídicos, los actos que emite una autoridad encargada de administrar la información pública -entendiéndose esos actos como la entrega de la información solicitada, o en su caso, la negativa o declaratoria de restricción de acceso a la misma-, se encuentran supeditados a que se mencione de forma específica, pormenorizada y analítica las razones por las que es procedente la entrega o no de la información, citando los preceptos legales que la facultan para ello. Estas decisiones se considerarán legítimas cuando se encuentren apoyadas en los preceptos legales correspondientes, pues esa legitimidad es el resultado de la aplicación de leyes que fueron sancionadas y aceptadas por la sociedad.

- Que la típica persona que detenta la autoridad, es a su vez, sujeto a un orden impersonal que orienta sus acciones de acuerdo con las pautas y disposiciones que designa ese orden mencionado.

Aquel que ostenta la autoridad, sea un representante, gobernante o el encargado de un organismo, no se gobierna solo sino que está supeditado a la aprobación de su gestión por parte de aquellos que le otorgaron tal autoridad como resultado de un proceso de elección popular. Como ejemplo se puede citar el caso del presidente de una nación quien buscará legitimidad al lograr la aceptación de sus acciones por parte de los ciudadanos, y a su vez, estos contarán con instrumentos legales para someter al mandatario a *evaluaciones de desempeño* que en algunos casos, lograrían el re direccionamiento de su administración en aras de hacerla más acorde a las necesidades de la sociedad.

En lo que corresponde a los encargados de las instituciones oficiales -centrando esta opinión únicamente a la administración pública y dejando de lado las organizaciones privadas-, no sería dable considerar el mismo tratamiento de aprobación, sino que se estaría en presencia de aceptación de resultados posteriores a la gestión o mandato ejercido por aquel que detentaba la autoridad a través de los mecanismos de la rendición de cuentas.

- Que la persona que obedece a la autoridad se somete a ella por contar con un carácter de *miembro* de una organización y lo que obedece es solamente *la Ley*.

Una vez que ha quedado claro que por *miembro* debe entenderse a toda persona que pertenece a un grupo, sociedad, estado, iglesia, gobierno, etcétera, se está en presencia de una cesión o renuncia de derechos de un particular -gobernado- a una autoridad -estado-gobierno- por ser conveniente a sus necesidades; por ejemplo, una persona renuncia a hacerse justicia por su propia mano al existir instituciones creadas especialmente para la impartición de justicia y el individuo, a su vez, confía en que tales entes tomarán sus determinaciones con apego estricto a las leyes vigentes, porque en caso contrario, el individuo estaría obligado a vivir aislado de la sociedad o sería rechazado dada su aversión a no aceptar las leyes implementadas por el grupo y acatadas por la generalidad. Es entonces cuando la obediencia hacia una persona está en función solamente de la jurisdicción de su competencia -limitada, racional y objetiva- por lo que queda eximido de un sometimiento hacia tal persona como individuo.

Weber considera que pueden identificarse las siguientes categorías como fundamentales para la autoridad racional legal:

- I. Una conducta de los entes públicos continuada y apegada a las reglas, por lo que los actos de autoridad deben apegarse al principio de legalidad, es decir, que las determinaciones que tome la autoridad sean acordes a las facultades que las leyes le confieren y en el ámbito de su competencia espacial, temporal y de grado

II. La existencia de una esfera de competencia (jurisdicción) especificada que incluye: una serie de disposiciones para realizar las funciones determinadas como parte de una delegación de labores específicas; la provisión de los poderes necesarios a los implicados; que los medios de coacción necesarios para efectuar esas funciones estén claramente definidos y que su uso esté sujeto a condiciones definitivas.

El ente público encargado de aplicar la ley debe poseer las facultades legales para ejercer sus funciones, pero también debe contar con los mecanismos que le permitan ejercer la coacción en contra de los gobernados cuando éstos sean omisos a cumplir con las obligaciones contenidas en la normatividad, y sólo cuando se hayan colmado todos los supuestos para ejercer tales medidas coercitivas. De tal forma que una unidad que ejerce la autoridad y que esté organizada de la forma que ha quedado descrita será denominada un *órgano administrativo* o *agencia*.

III. El conjunto de organizaciones sigue el principio de jerarquía administrativa, es decir, cada sección inferior se encuentra bajo el control y supervisión de una superior. Existe un derecho de reclamo y de establecimiento de queja desde los niveles inferiores a los superiores, las jerarquías difieren respecto a la manera y en qué casos los reclamos pueden dirigirse a una forma *correcta* de gobernar desde una autoridad superior, o si la responsabilidad de tales cambios se deja a los niveles inferiores de quien cuya conducta fue sujeta la queja.

IV. Las reglas que regulan la conducta de una oficina pueden ser reglas técnicas o normas, en ambos casos, si su aplicación debe ser totalmente racional es necesario un entrenamiento especializado. Resulta cierto que únicamente una persona que ha demostrado un entrenamiento técnico adecuado está calificada para ser un miembro del personal administrativo de tal grupo organizado, y por lo tanto, tales personas son elegibles para posiciones oficiales.

V. En el caso racional, el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción, es decir, se trata de una situación en que los miembros del personal administrativo deben estar completamente separados de aquellos, por lo que los directores, empleados y trabajadores relacionados al personal administrativo no son dueños de los medios de producción y de administración, sino que en su lugar son provistos para su utilización ya sea en especie o en dinero y el directivo encargado se encuentra obligado a rendir cuentas de su uso.

Existe en principio una completa separación de la propiedad de la organización -patrimonio público- y la propiedad personal del directivo y por ello, corresponde

también una separación del lugar en el cual las funciones oficiales se llevan a cabo -la oficina, en el sentido de las instalaciones- de la vivienda personal.

Weber especifica que los directores -electos o designados- son provistos con todos los medios necesarios para la realización de la tarea a la que fueron encomendados y que esa encomienda lleva implícita la responsabilidad de utilizar los recursos -materiales, humanos y financieros- de una forma responsable, cabal y eficiente, a la vez que tales recursos deben ser utilizados, única y exclusivamente, para la finalidad del ente público al que pertenezca el director.

Weber utiliza el término *rendir cuentas*, concepto que en su época no contaba con una difusión importante, pero ya se especificaba como una responsabilidad para aquellos que ocuparan un cargo o mandato que deviniera en el manejo de recursos propiedad del estado; y hoy en día tal término es mayormente conocido como *accountability*.⁹

VI. En el caso del tipo racional existe una completa ausencia de apropiación de los cargos por parte de aquellos quienes los ejercen en donde los *derechos* a ocupar una posición existen, como en el caso de los jueces, y recientemente a una proporción en aumento de directivos e incluso trabajadores.

Lo anterior puede significar que aquellos que ocupan posiciones privilegiadas en la administración pública no llegan a esos puestos por cuestiones arbitrarias, circunstancias meramente personales, por dádivas o compromisos de terceros, sino que son el resultado del cumplimiento de ciertos requerimientos y perfiles profesionales que garantizan que las funciones inherentes al puesto serán realizadas con eficiencia y en cumplimiento de la normatividad que rige su actuación. Es por ello que aquellos que cuentan con tal *derecho* normalmente no apoyan el propósito de apropiación por parte del directivo, sino que se destina a asegurar el objetivo puro y el carácter independiente de la conducta de la oficina, de tal forma que solo se oriente a las normas relevantes.

VII. Los actos administrativos, las decisiones y normas son formulados por los dirigentes y establecidas por escrito aún en los casos donde la discusión oral es la regla o es incluso mandatorio. Esto aplica al menos desde las discusiones preliminares y propuestas hasta las decisiones finales, así como a todos los tipos de órdenes y reglas.

La combinación de documentos escritos y de la operación continua de directivos constituye la *oficina*, que es la unidad central de todos los tipos de la acción organizada moderna. En términos de legalidad de los actos de autoridad -recordando

⁹ Para mayor abundamiento puede consultarse la obra de O'Donnell.

que aquéllos que toman la decisión se encuentran investidos con poder-, estos deben constar por escrito en donde se aprecien los razonamientos suficientes que le hayan permitido tomar la decisión, y que a su vez, tal determinación se apoye en el conjunto de disposiciones normativas que lo otorguen esa facultad o función; las funciones propias del ente público, entre más apegadas se encuentren a las normas escritas que la rigen, mayor será el grado de aceptación y acatamiento por parte de los gobernados.

VIII. La autoridad legal puede ser ejercitada en una amplia variedad de formas.

Weber argumenta que el tipo más puro de dominación legal radica en el que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático, en el que sólo el dirigente de la asociación posee su posición de dominio, bien porque se *apropió* de ella, contrario a la idea del punto VI anterior; por *elección* mediante un proceso establecido en normas de esa índole o por *designación* de su predecesor, donde se caería en una dominación tradicional; y sus facultades de mando se basan en competencias legales contenidas en las normas escritas de carácter obligatorio. Por tanto, considera que la validez de un poder de mando puede expresarse en un sistema de reglas racionales debidamente estatuidas y aceptadas colectivamente, y que las decisiones de los dirigentes serán acatadas en tanto aquel apoye sus determinaciones en aquellas, es así cuando un sistema de normas racionales legitima al que dispone del mando y su poder es legítimo en tanto que es ejercido única y exclusivamente de acuerdo con las mismas.

Hasta aquí Weber enmarca la legitimidad de aquellos que cuentan con un poder de dominio en la existencia de un conjunto de normas, reglamentos y leyes que son el resultado del proceso de creación establecido en la ley suprema, que a su vez cuenta con la aceptación inherente de parte de los sometidos, otorgando con ello la obediencia y sometimiento que han sido mencionados con anterioridad.

Sin embargo, resalta el caso en el que las leyes y reglamentaciones puedan no ser lo que la colectividad demanda, es decir, que tales normas no sean el resultado de una exigencia de la sociedad, sino de una cuestión meramente autoritaria o individualista por parte de aquellos que detentan el poder y que sólo busca el beneficio de un grupo reducido de personas, pero que en el sentido estricto de lo argumentado por Weber, por el simple hecho de que las decisiones se basen en las normas, se les otorga legitimidad, obediencia y sometimiento.

Habermas y su crítica a la teoría de Weber

En su obra *La crisis de la legitimación*, Habermas (1980), realiza una crítica a la teoría sobre la legitimación que formula Weber basándose en la crisis de la motivación;

manifiesta que ésta es una presunción de que los valores y las normas tienen una inmanente relación con la verdad en correspondencia con los motivos conforme las cuales fueron formadas, es decir, una causa y efecto entre circunstancia y regulación. Partiendo de la perspectiva ontogenética, lo anterior significa que el desarrollo motivacional está ligado a un desarrollo cognoscitivamente relevante de conciencia moral, cuyas fases pueden ser reconstruidas lógicamente, esto es, por conceptos de una secuencia ordenada de sistemas de normas y de controles de conducta.

En las fases superiores de conciencia moral, corresponde una moralidad universal que puede ser ubicada en las normas fundamentales del discurso racional, esta moralidad universal hace un reclamo no solamente a una superioridad empírica, sino a una superioridad sistemática; en el presente contexto, es de interés solo este aspecto sistemático de la mencionada relación de verdad de las normas válidas y los valores.

De acuerdo con Habermas, el concepto de Max Weber sobre autoridad legítima dirige la atención a la relación, por un lado, entre la creencia en la legitimidad de las órdenes y su potencial de justificación, y su validez de facto, por el otro. Su base de legitimidad revela la validez de una dominación, es decir la base sobre la cual se establece el reclamo de obediencia hecho por el amo sobre sus oficiales, y de ambos sobre los sometidos.

Como quedó de manifiesto en el desarrollo de la teoría de Weber, existe una estrecha relación entre aquellos que detentan el poder -basado en las normas que lo otorgan-, los que reciben una parte o se les delegan ciertas facultades del mismo, y aquéllos que finalmente son los receptores de las órdenes. Habermas considera que la reproducción de diversas clases de sociedad se basa en la apropiación privilegiada de riqueza socialmente producida, y que tales sociedades deben resolver el problema de distribuir el superávit social de una forma injusta pero de igual forma, legítima.

Lo anterior, se logra por medio de una fuerza estructural con la integración en un sistema de normas observables colectivamente de un procedimiento legítimo de distribución asimétrico de satisfactores, por lo que aún y cuando la distribución no sea justa, el simple hecho de estar contenido en conjunto de normas legalmente establecidas las hace suficientes para ser cumplidas y aceptadas.

El aspecto trascendental del discurso de Habermas se sitúa en el hecho de que el reconocimiento de tales normas por parte de los gobernados no les otorga legitimidad, sino que además se basa en el temor y en la sumisión a las sanciones que se disponen inherentemente en las mencionadas regulaciones, así como en una simple complacencia engendrada por la percepción del individuo de su propia indefensión y en la carencia de alternativas con las que dispone.

Cuando las normas por sí solas no garantizan la legitimidad, se genera una situación donde permiten la aparición de otros medios para reforzarlas; es

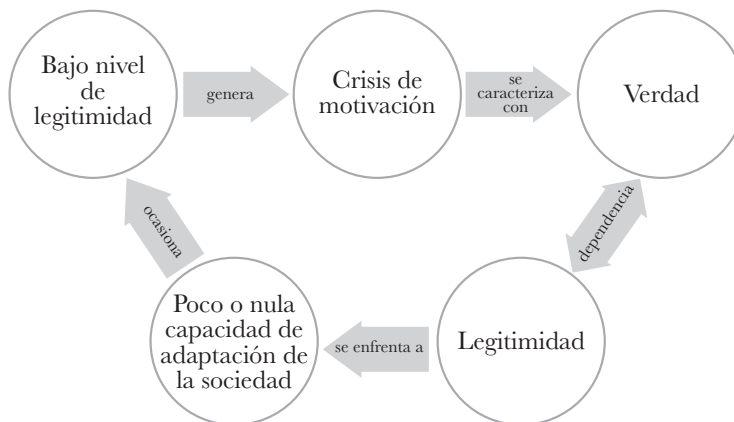
en este momento en que las instituciones juegan un rol trascendental como un medio para manifestar una fuerza superior o una forma de expansión del campo de participación de las normas.

La legitimidad de un sistema de dominación -entendiéndose como tal el conjunto de regulaciones sobre las que las autoridades ejercen su poder- puede ser tratado sociológicamente solo como la probabilidad de que un grado relevante de actitudes apropiadas existan, y que sobrevenga la conducta práctica que corresponda.

Habermas argumenta que en la sociología contemporánea, es indiscutible la utilidad del concepto de legitimación como una forma de permitir la demarcación de los tipos de autoridad legítima, haciendo especial referencia a la idea conformada por Weber como ha quedado de manifiesto en párrafos anteriores, sin embargo, en lo que no está de acuerdo Habermas respecto a la teoría de Weber es la relación entre legitimidad y verdad, la cual debe presumirse como existente si tal relación concierne, en lo posible a una crisis de motivación resultante de una escasez sistemática de una *intención*.

No cabe duda que de acuerdo con Weber la legitimidad depende de la verdad y que no hay legitimidad sin verdad, la relación entre ambas es necesaria para lograr una aceptación de la autoridad, como lo ha sustentado Weber entre dominantes y sometidos; pues en el caso de la *intención* podría tomarse como la finalidad u objetivo de las decisiones de la autoridad basadas en el poder que le otorga la norma.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia.

En ese contexto, en las situaciones en que puedan afectarse los niveles de legitimidad éstas sólo se darán bajo condiciones de una evolución independiente de sistemas interpretativos que restringen la capacidad adaptativa de la sociedad.

Lo anterior puede referirse a que los niveles de legitimidad bajos serán el resultado de que los sistemas de interpretación para la aplicación de las normas no sean uniformes, generando que la sociedad no pueda acceder a ellas convenientemente, es decir, manejando una relación de causa-efecto: A mayor uniformidad de interpretación de la norma, mayor capacidad de adaptación de la sociedad y mayor nivel de legitimidad de la autoridad.

Habermas manifiesta su controversia en torno al concepto de legitimación formulado por Max Weber, en el sentido sobre la dependencia de ésta conforme a la verdad, así como con su concepto ambiguo sobre *autoridad racional*, o la autoridad legalmente formada y procedimentalmente regulada que es característica de las sociedades modernas.

De acuerdo con Weber, la experiencia muestra que en ninguna instancia la dominación se limita voluntariamente a sí misma a la solicitud de motivos materiales, afectivos o ideales como una base para su continuidad. Asimismo, cada sistema intenta establecer y cultivar su creencia en su legitimación, pero conforme los tipos de legitimación y obediencia, al igual que el personal administrativo que se desarrolla para garantizarlo y el modo de ejercitar la autoridad, todos los sistemas diferirán entre sí.

Habermas hace notar -considerando la teoría de Weber- que si la creencia en la legitimidad es concebida como un fenómeno empírico sin una relación inminente con la verdad, la base sobre la cual ésta se sitúa explícitamente sólo cuenta con un significado psicológico, de modo que la forma en que tal base pueda estabilizar suficientemente una creencia en legitimidad ya dada depende en los prejuicios institucionales y en las disposiciones de comportamiento observables en el grupo analizado.

Con relación a la mención hecha en párrafos precedentes relativo a la forma en que Weber determina los supuestos en que la autoridad legal puede ser aceptada y por consiguiente legitimada, Habermas simplifica tales supuestos en dos aspectos principales: a) que el orden normativo debe ser establecido positivamente; y b) aquellos legalmente asociados deben creer en su legalidad, es decir, en el procedimiento formalmente correcto para la creación y aplicación de leyes. Por lo tanto, Habermas especifica que la creencia en legitimidad se reduce a la creencia en legalidad; por lo que basta que una decisión se apegue a la legalidad para ser suficiente en lo legítimo.

Sin embargo, en el caso de la creencia en la legitimidad dependiente en la verdad, obviamente no resulta suficiente el monopolio del estado en la creación y

aplicación de leyes, sino que el procedimiento de creación de la norma se encuentra bajo presión de legitimidad, pues por lo menos una condición adicional debe ser cumplida.

Esa condición, se refiere a otorgar bases para que una fuerza legitimizadora se encuentre presente en el procedimiento formal, es decir, que dentro del proceso de creación de aquellas disposiciones de observancia obligatoria intervenga una autoridad del estado constitucionalmente creada.

La inclusión de ese tercer elemento tendría por tanto otorgar una mayor validez a las decisiones de autoridad, y por tanto una mayor legitimidad en el poder de dominación sobre los ciudadanos. En el sistema legal mexicano, los actos de autoridad solo tienen una observancia obligatoria cuando los entes públicos cumplen con el requisito de legalidad, esto es cuando fundan y motivan su actuar en las disposiciones que la ley establece como facultades inherentes al objetivo para el cual fueron creadas. Las leyes que incluyen las facultades de las autoridades son el resultado de un proceso de creación que incluye una propuesta o iniciativa de la norma; su discusión en las instancias legislativas y, posteriormente, su publicación en el medio de difusión oficial y finalmente, su entrada en vigor; con ello, la norma propuesta es sometida a un proceso de revisión efectuado por una autoridad distinta a la esfera de competencia de aquella que la propone y aplica.

Se puede decir entonces, que este es un primer paso de otorgamiento de legitimidad de la ley, pues en el proceso de revisión se pueden efectuar modificaciones a la propuesta inicial, cuando a criterio de los órganos revisores se encuentran circunstancias que pudieran generar un incumplimiento de la norma por considerarla los gobernados contraria a sus derechos o libertades, e inclusive cuando se identifican aspectos que pudiesen generar un conflicto de aceptación de la norma como necesaria para la sociedad.

Ahora bien, los actos de autoridad pueden aplicarse a favor o en contra de los derechos de los gobernados, sin embargo, atendiendo a lo argumentado por Habermas, no por el hecho de que los mencionados actos públicos se encuentren apoyados en una ley -que como ya se dijo, es el resultado de un proceso de creación y revisión-, se les debe otorgar una aceptación y por ende, una legitimidad por parte de los gobernados.

Podrían tenerse como cumplidos los requisitos para lograr una total legitimidad de los actos de autoridad en el sentido de la teoría de Weber -mediante la existencia de un sistema legal positivo y la creencia en que esas leyes se aplican de una forma justa y correcta-; y en la de Habermas -mediante la inclusión de una autoridad creada con el objetivo de garantizar que la creación de la norma se efectuó mediante el procedimiento correcto-.

Sin embargo, en México el procedimiento al que se ha hecho referencia no es suficiente para que las leyes y los actos de autoridad basadas en las mismas cuenten con la aceptación de los ciudadanos, o como se ha dicho, con la creencia de que son necesarias y que representan la verdad sobre la dominación que ejerce el poder de autoridad.

Lo anterior es así, pues los ciudadanos cuentan con un medio de defensa constitucional que pueden hacer valer en contra de los actos de autoridad que a su juicio resulta carente de verdad o de aceptación, no obstante que tales acciones se encuentren apoyadas sobre bases establecidas en la norma, e inclusive pueden, en ciertos casos, impugnar la norma misma, bajo el mismo argumento. Con ello, se está en presencia entonces, de un segundo instrumento para garantizar la legitimidad racional de un poder de autoridad, ya que aún y cuando existe un cúmulo de leyes que forman parte de un sistema legal positivo que de cuyas normas emana el poder; que se cuenta con la creencia de que tales leyes son aplicadas correctamente; y que en el proceso de creación interviene una autoridad que busca reforzar la legitimidad, ello no es suficiente, en tales circunstancias para lograr la legitimidad racional.

En este supuesto y en vista de lo argumentado, se puede hablar de la necesidad de un elemento adicional en el proceso de legitimizar este gran proceso de creación, aplicación y aceptación de la norma, es decir mediante la existencia de una autoridad constitucionalmente creada que cuente con una jerarquía superior a aquellas que intervienen en su iniciativa, revisión y promulgación; con la capacidad de ratificar, modificar o anular los actos o las normas con posterioridad a su revisión, con lo que se logra la legitimidad racional de ese cuerpo normativo.

Dentro del proceso de obtención de la legitimidad de la norma, no debe considerarse que sólo por su existencia y aceptación las leyes gozan de una legitimidad, como lo aduce Weber, ya que dentro de su proceso de creación pueden darse ciertas situaciones que son contrarias a los principios y valores sociales, aunado a que las normas pueden contener una serie de consecuencias negativas de tal magnitud que su aceptación es el resultado de un temor a la sanción y al castigo, en lugar de una creencia en su beneficio.

Igualmente, la existencia de una autoridad revisora puede ser de gran ayuda para lograr cierta certeza en la aceptación de la dominación de la autoridad; en el caso específico de México, es necesaria una instancia más que ayude al proceso de legitimación racional, dados los severos cuestionamientos que se han dado en los actos de autoridad en cualquier nivel de gobierno y que distan en mucho a ser el resultado de lo que se ha desarrollado en los párrafos anteriores, aunque también en ciertos contextos, realidades, y situaciones tanto políticas como sociales, ni siquiera

una instancia adicional logra la legitimidad racional de la norma y mucho menos de las actuaciones que derivan del poder de dominación de la autoridad.

El concepto contemporáneo de legitimidad

La real academia española define a la legitimidad como la cualidad de lo legítimo, a su vez el término *legítimo*, proviene del latín *legitimus* y significa la condición de algo conforme a las leyes, apegado a lo lícito, que es cierto, genuino y verdadero en cualquier línea. Por lo tanto se refiere a la característica de algo o alguien que es correcto, aceptado y probado.

Desde la perspectiva de la administración pública, el concepto de legitimidad puede tener diversas acepciones, una de ella se encuentra contenida en el Diccionario de Ciencia Política¹⁰ el cual considera a la legitimidad como un concepto clave de la política y de la ciencia política y que puede aplicarse en varios sentidos, es decir, se puede referir a la pretensión de la legitimidad de un orden político o social, a la creencia en la legitimidad de los sometidos a la dominación, o ambos casos a la vez y en relación recíproca.

Lo singular de la definición anterior es que incluye los términos *sometimiento* y *dominación*, en un sentido estricto al mencionar tales vocablos podría imaginarse una situación en que una parte cede o limita sus libertades a razón de un beneficio general -es sometido o somete sus intereses personales en favor del beneficio colectivo-, y que tal sometimiento existe bajo la dominación de un ente (institución) o de un representante (gobernante o dirigente) a la luz de las facultades contenidas en las leyes vigentes. El concepto mencionado remite inmediatamente a la teoría establecida por Weber, misma que ha quedado cubierta y comentada en párrafos anteriores.

En la misma compilación, Easton (1979) define a la legitimidad como la convicción de los miembros de una sociedad de que la manera de funcionar del orden político coincide muy ampliamente con sus principios morales personales y con las opiniones que predominan en la colectividad de lo que es correcto o incorrecto, de igual forma, Easton hace una distinción entre el tipo de apoyo que pueden recibir las acciones de los representantes, gobernantes o instituciones, por parte de los ciudadanos.

Un apoyo *difuso* es aquél que se otorga independientemente de la efectividad y los resultados que se obtengan de las políticas públicas formuladas e implementadas, y en segundo lugar un apoyo *específico*, que es más bien a corto plazo y que se centra en los resultados de las políticas públicas, es decir, que una

¹⁰ Ibíd.

institución, representante o gobernante es legítimo siempre y cuando los resultados de sus acciones *políticas* son adecuados y acordes a lo que espera la colectividad.

Este tipo de apoyo se adecúa a los casos de los servicios y prestaciones que otorgan los entes oficiales en sus funciones de derecho público, los cuales a su vez han de ser considerados como relativas a las expectativas de prestaciones correspondientes.

La estabilidad política de largo plazo está ligada a la lealtad respecto al sistema político, la cual a su vez tiene que ser considerada como resultado de una gran variedad de factores que fundamentan la legitimidad; esta lealtad a la que se hace mención puede referirse a la forma en que los ciudadanos exigen resultados de los representantes, que fueron elegidos al mostrar una idoneidad con sus intereses y necesidades, por lo que deben demostrar capacidad, compromiso y eficiencia, que se traduzcan en resultados benéficos para la sociedad que a su vez garantizará la permanencia de ese sistema político.

Otro concepto de legitimidad de acuerdo a Gilley (2006), se centra en que un Estado es más legítimo de acuerdo a la forma en que sus ciudadanos lo consideran como correcto detentador y ejercitador del poder político; esta definición incluye varios elementos sustantivos, tales como los sujetos -ciudadanos-, objeto -el Estado-, como poseedor y aplicador del poder, la orientación -hacia lo correcto-, el tipo de variable -ganar/ganar- y expresiones de legitimidad estatal -el trato del Estado hacia los ciudadanos-, puede decirse que de acuerdo con este concepto la legitimidad dependerá de la confluencia de los mencionados elementos, que en el sentido amplio serían:

Sujetos. Son los ciudadanos hacia los cuales va encaminada la acción del Estado, quienes evalúan los resultados y otorgan la legitimidad de las instituciones y representantes del mismo. Es decir, hacia quiénes se dirigen los resultados de las actuaciones y acciones del Estado, mismos que serán los únicos capaces de otorgar o retirar la legitimidad, o como lo ha establecido Tilling determinar la fase en que se encuentra la legitimidad -establecimiento, mantenimiento, extensión o defensa-.

Objeto. Identificado como el estado que cuenta con la facultad otorgada por la Ley para realizar acciones en beneficio de los ciudadanos, y el cual la norma lo inviste de poder de dominación sobre éstos.

El tipo de variable. Se refiere a que la relación entre el ciudadano y el Estado trae un beneficio para ambas partes, el ciudadano se beneficia con las acciones y actos de la autoridad basadas en leyes aceptadas por él, y el Estado se beneficia con la legitimidad otorgada por los ciudadanos que le permite perpetuarse a través del tiempo.

Expresiones de legitimidad estatal. Integradas por las acciones que el Estado realiza en favor de los ciudadanos, dirigidas a demostrar el beneficio de la existencia de una institución o la elección de un representante, en principio éstos pueden tenerse como ilegítimos, pero las acciones demostradas y los beneficios obtenidos pueden otorgarles legitimidad.

Carrillo y Tamayo (2002), distinguen dos fuentes de legitimidad de la administración pública:

La legitimidad institucional. Que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptado sobre el cómo debe ser la administración en un Estado social y democrático de derecho; la búsqueda de este tipo de legitimidad obliga al Estado a realizar transformaciones internas en sus instituciones y organizaciones, específicamente en sus funciones, facultades y actividades a fin de que sea adecuado a las expectativas de funcionamiento y aceptación de la sociedad, por ejemplo al crear mecanismos de acercamiento a los ciudadanos o al permitir que los mismos tengan acceso a datos e información generada a raíz de su actividad pública, con el objeto que la sociedad conozca qué es lo que se está haciendo, cómo se está haciendo y qué recursos se están aplicando.

La legitimidad por rendimientos. Que se obtiene al diseñar y aplicar políticas y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación y aceptación por parte de los gobernados.

Los ciudadanos, someterán a las instituciones, representantes y gobernantes a evaluaciones, para determinar si las acciones que desarrolla el Estado van encaminadas a satisfacer sus necesidades y a dar solución a las carencias que los afectan, y de acuerdo con los resultados obtenidos se generará un aumento en la confianza y su aceptación, o en caso contrario, un rechazo, la exigencia de modificaciones a la estructura -o en su caso la desaparición- de las instituciones o la remoción de los representantes o gobernantes.

Esta idea de la legitimidad se puede equiparar con los conceptos de *accountability* y *answerability* formulados por O'donnel (2007), siendo el primero una rendición de cuentas de las actividades realizadas por servidores públicos al estar al frente de instituciones u organizaciones de la misma naturaleza, y el segundo, se refiere a que esos servidores públicos respondan por los malos manejos, incapacidades o falta de probidad en su gestión. Estos dos conceptos ayudan a mejorar la confianza de los gobernados en las instituciones, ya que al someter a

revisión la función y el desempeño de los agentes generan un incremento en la legitimidad de las instituciones, en este caso, revisoras y sancionadoras.

Para Lipset (1987, citado por Carrillo y Tamayo) la legitimidad es la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad, por lo que uno de los requisitos básicos para que se cuente con legitimidad es que esta opere en el marco de un sistema político que sea considerado por los ciudadanos como legítimo.

Resalta que al referirse a *creencia* -vocablo que se incluye desde la teoría de Weber-, este término puede relacionarse con el ámbito subjetivo de las personas, y ha generado además un debate entre los expertos para llegar a un criterio o metodología generalmente aceptada que permita medir el nivel o grado de legitimidad alcanzado por una institución, gobernante o representante.

En el proceso de medición de la legitimidad entran en juego varios elementos, como los procesos de creación de una institución, o de la elección del gobernante o representante -en el que intervienen a su vez otras instituciones tanto formales como informales- que podrían ser carentes de legitimidad de origen.

Otros elementos importantes a considerar son la instancia en la que recaería la responsabilidad de medir la legitimidad, el ambiente o sector de la población en el que se efectuaría la consulta de legitimidad y el procedimiento para medir esos resultados; estos elementos deberán estar armonizados de tal forma en que sea plausible la medición de esa creencia de los ciudadanos, que en sentido real resulta complicado, más no imposible.

Beetham (1991, citado por Carrillo y Tamayo), establece que para poder considerar un poder como legítimo deben cumplirse los siguientes supuestos:

- a) Que se adecue a las reglas establecidas por la colectividad, (leyes y normas emanadas por la voluntad popular) es decir, que cuente con validez legal en la adquisición y ejercicio del poder, que en caso contrario se estaría en una situación de ilegitimidad.

Este apego a las normas se traduce por ejemplo en el respeto a las leyes electorales, en el caso de que la legitimidad se ocupe en el aspecto de los representantes populares vía elecciones.

- b) Que tales reglas puedan ser justificadas por su relación con una serie de creencias compartidas por los dominadores (autoridades) y los subordinados (ciudadanos).

Las reglas que se establezcan por los detentadores del poder deben estar alineadas o ser acordes a las creencias y valores de la sociedad, es decir, que las leyes, normas o reglamentaciones de observancia obligatoria no solamente deben cumplir con el proceso legal de creación, sino que además deben contar con la anuencia y

aceptación de los subordinados, pues ellos son los directamente beneficiados, o en su caso, perjudicados por su vigencia y observancia.

Una ley que no sea acorde a las necesidades de la población genera una alta probabilidad de que no sea cumplida por la sociedad y que le reste legitimidad a su proceso de creación y a las autoridades de las que emanó su iniciativa.

c) La existencia de evidencia o pruebas de que las acciones que se están realizando cuentan con la aprobación de la sociedad (subordinados), para lo cual las instituciones públicas deben contar con mecanismos de consulta mediante los cuales se pueda conocer su grado de aceptación o rechazo, asimismo, que los subordinados conozcan los medios de participación ciudadana a los que tienen derecho para mostrar su acuerdo o desacuerdo. Es de destacar que los mecanismos de consulta deben ser transparentes y evitar el sesgo que de alguna manera u otra puedan afectar la legitimidad de las mencionadas acciones.

Lo anterior, puede tomarse como una reiteración de la idea de la legitimidad por rendimientos que argumentan Carrillo y Tamayo, pues en ambos casos se hace referencia a que la legitimidad puede estar en función de la aceptación de los resultados de las acciones del Estado, reforzándola o debilitándola.

Hernández (2009) va más allá de considerar a la legitimidad como un concepto aislado, pues establece una relación entre esta y la soberanía como dos conceptos clave de la teoría del Estado, pues “la soberanía del Estado depende de su legitimidad, y la legitimidad fundamenta su soberanía” (p. 4), en otras palabras considera la legitimidad como factor clave para que un Estado sea soberano al ser necesaria la aceptación de los gobernados hacia los encargados de las instancias públicas que lo componen.

Tomando lo anterior como pilar, la legitimidad en su estrecha relación con la soberanía se traduce como un reconocimiento que hacen los extranjeros de un Estado legalmente constituido y del poder político supremo e independiente que emana del mismo, de igual manera, en el aspecto interno el concepto de legitimidad que este autor determina no difiere sustancialmente de los que se han estado analizando en los párrafos antecedentes, pues la define como:

El reconocimiento por parte de la población de que los gobernantes de su Estado son los verdaderos titulares del poder y los que tienen el derecho a ejercerlo: a crear y aplicar normas jurídicas, disponiendo del monopolio de la fuerza, de acuerdo con las normas, sobre la población (p.4).

Ahora bien, de los conceptos que se han mencionado hasta ahora, se pueden identificar los siguientes aspectos más esenciales sobre legitimidad:

- a) La existencia de un reconocimiento por parte de los ciudadanos de un poder político que es únicamente detentado y controlado por el estado, y que de acuerdo con la opinión de los gobernados es necesario para el correcto funcionamiento de los grupos sociales, y se acepta un grado de dominación hacia ese poder siempre y cuando el actuar de instituciones integrantes del estado se ejerza con apego estricto a la ley, misma que es el resultado de la exigencia de esa ciudadanía sometida, o también que los gobernantes y representantes sean el resultado de procesos de selección plasmados en normatividades de observancia obligatoria.
- b) Coincidencia entre la existencia, funciones, actuaciones y acciones de las instituciones que integran el Estado con los principios y valores que rigen a los miembros de la sociedad, que generan a su vez la creencia en los ciudadanos de que las instituciones existentes son las más apropiadas de acuerdo con las necesidades imperantes en el entorno social y que son necesarias para darles solución.
- c) Los resultados que se obtienen por la actuación de las instituciones del Estado -por medio del diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas-, no son determinantes para que estas cuenten con legitimidad, es decir, una institución gobernante o representante pueden no ser legítimos por el medio en que fueron elegidos o constituidos, sin embargo, los resultados que se logran por su actividad o gestión pueden volverlos legítimos, y por ende, necesarios.

De acuerdo con Heller (1998), la legitimidad de una ordenación social tiene carácter decisivo para las pretensiones de validez y de poder de aquella autoridad política social que la instala y actúa. Una ordenación social constituida por reglas cuya observancia es exigida es la forma de manifestación necesaria de toda denominación permanente. Lo que desde arriba parece dominación, visto desde abajo se presenta como una ordenación normativa.

Ninguna organización autoritaria puede asegurar su poder y su ordenación exclusivamente con su aparato coactivo. Precisa siempre buscar una legitimación, es decir, esforzarse por integrar a los súbditos en una comunidad de voluntad y valores que ennoblezca sus pretensiones de dominación mediante contenidos ideales y hacer que los súbditos las acepten interiormente como una obligación normativa.

La legitimidad, implica además la habilidad de los ciudadanos para realizar juicios autónomos, la separación del poder político de otro de poder social y la validez de perspectivas como una de las bases de legitimidad. En la definición de Gilley (2006) la legitimidad es un concepto que admite niveles o grados. Por su parte, Tilling (2004) identifica cuatro fases en lo que concierne al establecimiento de legitimidad institucional:

1. *Establecimiento de la legitimidad.* Esta fase representa los niveles primarios del desarrollo de una organización y tiende a girar alrededor de asuntos de competencia, particularmente financieras.
2. *Mantener la legitimidad.* En esta fase, las organizaciones realizan varias actividades dirigidas a anticipar, evitar o prevenir retos potenciales de legitimación.
3. *Extender la legitimidad.* Se da cuando la organización se introduce a nuevos ambientes o al modificarse la forma en que se relaciona con su entorno lo que puede generar la necesidad de extender su legitimidad, para ganar la confianza de aquellos que interactúan con la organización.
4. *Defender la legitimidad.* En el caso de que la legitimidad sea amenazada por un incidente (interno o externo), y por lo tanto requiere defensa.

Mientras que en el lenguaje común de dominantes y dominados la legitimidad es utilizada como un término dicotómico, en la ciencia política es vista como una variable continua, como en el caso de la legitimidad subjetiva, en las que los regímenes consideran tener legitimidad de acuerdo con el nivel de apoyo popular con el que cuentan, a mayor aceptación o aprobación de un régimen o sistema político, mayor es la legitimidad con la que cuenta e inclusive existiría la posibilidad de ubicarlo en alguna de las fases que se han comentado.

El papel del derecho como una condición de unidad estatal

Evidentemente, aquí juega un papel importante la teoría de Weber sobre la legitimidad racional, pues como se recordará de sus palabras, la legitimidad descansa en la existencia de un derecho positivo y en la creencia por parte de los ciudadanos de la aplicación correcta de la norma, de esto se colige que la aceptación de las normas que emanan del Derecho en el sentido weberiano es una garantía de legitimidad, sin embargo, retomando el sentido de Habermas, la existencia de la norma trae aparejada una coacción y sanción, que en ese sentido tiene un fuerte peso en su cumplimiento, empero, no en su aceptación legítima.

Para Heller, también el poder no legitimado puede operar en el sentido de crear derecho, de un lado porque la legalidad de la conducta no está necesariamente condicionada por la legitimidad de la norma jurídica, sino que los hombres obedecen también al derecho injusto por apatía, temor o interés, y de otro, porque el derecho es la forma en la cual tiene que manifestarse incluso el poder no legitimado, de modo que, aún sea injusto, ha de contener ciertos principios de constitución comunes a todo derecho.

Deutsch (1998) relaciona la legitimidad con la política, considerando a la primera como la compatibilidad con las creencias de lo bueno y lo malo, es la promesa de que la búsqueda del valor resultará compatible con la indagación o el disfrute de otros valores. La búsqueda de un valor es legítimo si y solo si, se tienen razones para esperar que no se infligirán intolerables daños a ningún otro valor que también sea vitalmente importante.

Según Deutsch, la legitimidad es un concepto relativo, antes que absoluto. Es la promesa que se hace a todo actor político de una configuración viable -es decir, un conjunto organizado- de sus propios valores. La relación entre valores dentro de una situación los vuelve compatibles o los hace entrar en conflicto.

Ahora bien, una vez lograda la legitimidad no puede considerarse que esta perdurará a través del tiempo o que permanecerá inamovible, sino que las condiciones internas y externas del ambiente en que se desarrollan las instituciones pueden modificar su comportamiento, desempeño y resultados.

La legitimidad puede variar con el tiempo, el lugar y entre los grupos, por lo que sus diferentes concepciones pueden conducir a un conflicto entre estos o intensificar los conflictos existentes, lo que genera a su vez situaciones que fortalecen o debilitan la legitimidad alcanzada.

Mientras exista un acuerdo sobre lo que es legítimo, la política y el gobierno funcionarán más suavemente, cuando la legitimidad se pierde los acuerdos se rompen o se convierten en cuestiones de conveniencia que se pueden violar cuando resulte pertinente. La legitimidad no debe tomarse como un concepto aislado, sino además como parte fundamental de un procedimiento de incorporación de representantes o gobernantes en la creación de instituciones.

La designación de tales funcionarios se hace legítima cuando se llega al mismo mediante un procedimiento legítimo que los gobernados consideran compatible con la configuración de sus propios valores, por ejemplo, el procedimiento de elección popular, lo que diferencia entonces la forma en que se llega al poder con la manera en que se desarrollan las funciones inherentes a ese poder.

En el caso de la legitimidad por representación, las decisiones políticas son legítimas y en consecuencia consideradas como obligatorias por una comunidad política, porque son tomadas por los representantes de esa comunidad quienes fueron seleccionados al ser adecuados o identificados con sus necesidades, principios o valores.

En su estudio sobre legitimidad y poder, Vallés (2003) especifica que cualquier actor -ciudadano, institución pública, partido político, líder, medio de comunicación o sindicato- que interviene en un conflicto aspira a que su intervención no tenga que descansar exclusivamente en su capacidad de forzar la voluntad de los demás sino que aspira a que se admitan sus propuestas sin necesidad de acudir a la

coacción pues se pretende justificar su intervención, es decir, presentarla como justa y merecedora de la aceptación voluntaria de todos los actores e incluso cuando se recurre a la aplicación de un cierto grado de violencia y coacción, esta se presenta como necesaria. Esta capacidad para conseguir que sean aceptados los límites que el poder impone suele conocerse como legitimidad.

Las decisiones que se basan exclusivamente en la fuerza bruta no son fundamento sólido para la continuidad de una comunidad; el poder -que nunca renuncia a la coacción- ha de recurrir forzosamente a la magia, la religión, la ciencia o la ideología para justificar sus intervenciones y asegurarse el asentimiento más amplio posible de los gobernados. De ahí el esfuerzo de quienes ejercen el poder para recurrir también de un modo o de otro al mundo de los símbolos o de los valores. Los que legitimen sus intervenciones serán aquellos que puedan servir a sus pretensiones e intereses.

Se ha comentado hasta ahora que la legitimidad en el sentido racional, tiene una total relación con la estructura legal, pero, ¿es lo mismo legitimidad que legalidad? La legalidad comporta la adecuación de una decisión o de una propuesta a la ley vigente, es decir, que los actos que determina una autoridad o gobernante solo pueden tomarse, si y solo si, la ley le otorga las facultades para ello, y la legitimidad señala el ajuste de esta misma decisión a un sistema de valores sociales que van más allá de la ley escrita, en otras palabras que tales actos sean necesarios para el bienestar colectivo.

Cuando la ley refleja adecuadamente el predominio del sistema dominante de valores sociales tiende a darse una coincidencia entre legalidad y legitimidad, pero si la ley no se acomoda a la evolución de estos valores sociales, una decisión o una propuesta legal pueden ser percibidas como no legítimas o incluso como manifiestamente injustas. En tal caso se producen conflictos entre lo que la ley exige y la convicción social sobre lo que es aceptable, por lo que entre mayor sea la relación entre lo legítimo y lo legal, mayor será la garantía de que el poder político -o el desempeño de las instituciones- sea estable y aceptable por la sociedad.

Powell y Dimaggio (1999), haciendo referencia a Scott, argumentan que un cambio relacionado en los modelos acerca de cómo se relacionan las organizaciones con los ambientes es el renovado interés en el concepto de legitimidad y la re conceptualización parcial del mismo, asimismo citando a Parsons (1960), hacen mención en el hincapié en que la correspondencia de los valores que siguen las organizaciones deben ser congruentes con los valores sociales más amplios si se quiere que la organización sea legítima y por tanto tenga derechos reconocidos sobre los recursos sociales, la legitimidad ha sido interpretada en gran medida como si fuera perteneciente a las evaluaciones sociales de las metas organizacionales.

Estudios encabezados por Berger, Powell, y Dimaggio subrayan los aspectos cognoscitivos de la legitimación, en particular las teorías o explicaciones que relacionan los medios con los fines, esta legitimación tiene que ver con el problema de *explicar o justificar* el orden social de tal manera que las disposiciones institucionales sean subjetivamente plausibles. Argumentan que adquirir legitimación es especialmente importante a la vez que problemático para las organizaciones que se hallan en ambientes institucionales debido a su formalidad abstracta, o como lo denomina Berger que “como resultado del establecimiento autónomo de la organización, sus procesos burocráticos tienen un alto grado de arbitrariedad”.

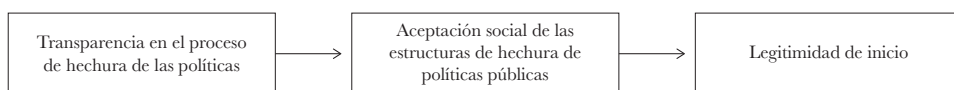
Las organizaciones tienen una necesidad especial de legitimación procesal y son particularmente vulnerables a los ataques sobre la credibilidad de sus disposiciones y procedimientos de trabajo, en especial cuando no obstante su existencia y creación, a través de procedimientos legales, sus actuaciones y resultados son puestos en entredicho por la ciudadanía al no estar alineados a valores y principios morales. La legitimidad en tales organizaciones también se debilita cuando intervienen diversas autoridades con opiniones diversas o contrarias entre sí, en lo atinente a la forma en que estas deben funcionar.

La transparencia como instrumento de legitimidad

Con el objeto de determinar la forma en que la transparencia fortalece la legitimidad de las instituciones se analizaron dos trabajos académicos, el primero presentado por Curtin y Meijer (2006), quienes realizaron su análisis de las políticas públicas generadas en la Unión Europea, a partir de tres supuestos sobre fortalecimiento de la legitimidad: Primer supuesto, la transparencia fortalece la legitimidad de *inicio*; segundo supuesto, la transparencia fortalece la legitimidad *resultante* y tercer supuesto, la transparencia fortalece la legitimidad social.

En el caso del primer supuesto, se considera que, si los ciudadanos obtienen más información sobre los procesos de la hechura de las políticas a nivel de Unión Europea, esto podría generar una manera adicional y directa de incrementar el promedio de legitimidad de inicio. En una forma gráfica se representaría como sigue:

Figura 4



Fuente: Elaboración propia con datos de Curtin y Meijer (2006).

Dentro de los argumentos presentados en este estudio, destaca el papel importante que juega la Comisión Europea en el proceso de difusión de las políticas públicas encaminados a garantizar que los procesos de consulta sean transparentes y a dar publicidad a las actividades que realiza el Estado, al igual que muestre qué mecanismos se están utilizando para efectuar la consulta y quién o qué ha influenciado en las decisiones sobre la formulación de la política. La apertura y la rendición de cuentas son principios esenciales para el desarrollo de la conducta de las organizaciones, cuando estas buscan contribuir al desarrollo de las políticas de una región.

Sin embargo, no deben dejarse de lado los casos en que la participación de las organizaciones obedece a intereses específicos de los individuos que las integran, al igual la importancia que juega su representación en el proceso de diseño de políticas públicas. En tal caso, el órgano constituido y encargado de velar por la transparencia de los procesos de consulta debe promover que las organizaciones participantes establezcan mecanismos propios dirigidos al monitoreo de los procesos de diseño, con el objeto de verificar y evaluar la forma en que su contribución ha sido efectiva, todo esto en un sistema transparente, responsable y abierto.

Una circunstancia contraria a lo mencionado por los autores de este estudio radica en que aunque ciertos grupos sociales participen en el proceso de formulación de las políticas públicas, muchas personas desconocen la manera en que su conocimiento sobre las actividades y acciones de los entes públicos influye en el proceso de su diseño. Tal aseveración responde al hecho de que aunque las organizaciones de la sociedad civil tengan conocimiento de la forma en que se aplican las políticas públicas, no es garantía que la totalidad de la sociedad a la cual tales políticas se dirigen tenga el mismo grado de conocimiento, por lo que se pone en tela de juicio si la participación de un grupo reducido (o representativo) de la sociedad que tiene este tipo de información genera legitimidad y más cuando no obstante se cuenta con una gran cantidad de información, esta no puede ser asimilada en su totalidad por el ciudadano, dada su complejidad o terminología técnica.

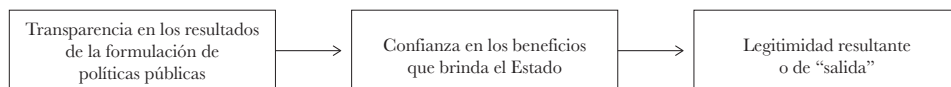
Ahora bien, resulta cierto que los principales usuarios de la información pública son diversas organizaciones de la sociedad civil que representan a los individuos de una forma distinta a como lo hacen los entes públicos, por lo que la legitimidad inicial en el proceso de diseño de políticas públicas puede fortalecerse si los ciudadanos conocen la participación de grupos de la sociedad civil y si los ciudadanos perciben que este proceso inicial de diseño es legítimo.

La participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas transparenta su proceso y les concede legitimación, siempre y cuando tales organizaciones no se aparten del objeto por las que fueron creadas y

no busquen utilizar la información para finalidades distintas u obtener beneficios indebidos.

En el segundo supuesto -la transparencia fortalece la legitimidad *resultante*-, trata de la relación entre la transparencia de los resultados del diseño de las políticas públicas y la legitimidad, que tiene que ver en gran medida con la difusión a los ciudadanos de tales resultados.

Figura 5



Fuente: Elaboración propia con datos de Curtin y Meijer (2006).

Cuando las personas pueden obtener información sobre los resultados de una política pública, aquellos individuos que componen a las instituciones públicas supuestamente deben rendir cuentas de los resultados y los beneficios de las políticas, tal como lo ha establecido O'Donnell en sus diversas publicaciones. A través del *accountability* los ciudadanos tienen la posibilidad de exigir a los servidores públicos el correcto desempeño de sus funciones y el apego de sus decisiones a las políticas previamente establecidas¹¹. La información sobre los resultados de la aplicación de las políticas públicas es de interés para un gran número de usuarios, de los que se destacan las instituciones fiscalizadoras del estado, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y los medios de comunicación.

En relación con los usuarios de la información pública, los autores hacen énfasis en la forma en que los medios de comunicación se centran más en cuestiones negativas que positivas -que en gran medida dependen de la presión que se quiere ejercer en cierto componente del estado, al igual si se trata de defender un tipo de interés particular de los integrantes de los medios masivos-.

La existencia de mecanismos de apertura de información que van destinados a incrementar la transparencia de las acciones y resultados de la aplicación de las

¹¹ En el sentido de la rendición de cuentas de los entes públicos, se ha considerado que esta se cumple por el hecho de entregar los informes financieros y cuentas públicas a las instancias fiscalizadoras, sin embargo, este concepto va más allá pues no se limita únicamente al aspecto financiero-contable, sino también a las razones particulares en que los titulares de las instituciones se basaron para la toma de decisiones y por ende, la aplicación de recursos y resultados obtenidos.

políticas públicas no garantiza una opinión favorable por parte de la prensa, por lo que cada falla, o incumplimiento de la norma, aun por insignificante que sea, puede ser expuesta como una muestra de irracionalidad o desviación.

Tal situación es una de las consecuencias de la apertura de la información pública al tener los ciudadanos acceso a todo tipo de documentos oficiales, y es evidente que una sobre exposición de *malas noticias* sobre el resultado de las políticas públicas genera altos niveles de desconfianza en los ciudadanos hacia la acción pública, y por tanto, una influencia negativa a la legitimidad de los resultados en la aplicación de las políticas públicas.

Conforme a lo comentado hasta ahora en este supuesto, la transparencia y acceso a la información pública puede ocasionar efectos negativos en la administración pública como lo establece Bovens (2004):

- I. Limitación en la innovación de los administradores públicos hacia el mejoramiento de la actividad pública al establecer controles democráticos demasiado rigurosos.
- II. Puede generar un exceso de procedimientos destinados a la integridad y el control de la corrupción, que a la vez impida la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas.

Conforme a esto, las obligaciones que se imponen a los entes públicos ocasionan que se establezcan nuevos procedimientos, rutinas y actividades que modifican la forma de trabajar de las instituciones, al igual como la integración de nuevas áreas de atención al público como las Unidades de Acceso a la Información -con las funciones y facultades inherentes a ellas-, sin embargo, también deviene en un incremento de controles administrativos y de procedimientos que deben aplicarse constantemente, con el afán de mantener actualizada la información de oficio que se muestra en los portales virtuales y cuya inobservancia implica sanciones administrativas.

- III. Demasiado énfasis en la rendición de cuentas y en la transparencia puede dirigir a decisiones no óptimas e ineficientes, en lugar de un mejoramiento del desempeño, es decir, que la disfunción del control democrático puede ser considerada como una obsesión hacia la regulación y la disfunción de la integridad puede deformarse en procedimentalismo.

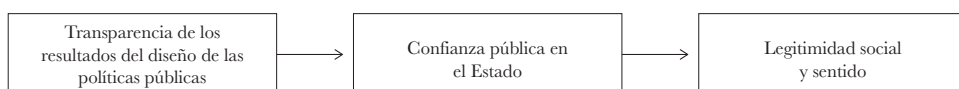
El exceso de transparencia puede ser la génesis de políticas públicas menos eficientes y efectivas, y al final, la transparencia podría decimar la legitimidad de las organizaciones públicas. Arellano (2015) establece que la transparencia y acceso a la información puede presentarse en cuatro vertientes principales, a) como un valor democrático que se aplica en un ámbito general, universal y normativo, es decir,

la forma en que las acciones deben realizarse con un apego a lo que es correcto y aceptado por todos, b) como un instrumento aplicado para controlar política y socialmente al gobierno, c) como un criterio organizacional, que a su vez se enfrenta a otros criterios como eficiencia, equidad o efectividad, y d) como una vivencia individual entre el derecho al secreto y la tiranía de la transparencia.

Respecto a la tiranía de la transparencia, lo dicho por Arellano guarda estrecha relación lo que se ha abordado en el segundo supuesto, pues la transparencia puede ser utilizada como un arma política que no necesariamente genera una sociedad neutral y consensuada, ello por la utilización de la información pública para fines distintos al control institucional y la evaluación de políticas públicas, así como la búsqueda del sesgo de la sociedad a favor de ciertos grupos u organizaciones tanto civiles como políticas.

El tercer supuesto, se enfoca en la manera en que la lealtad de los ciudadanos hacia el sistema político se fortalece mediante el conocimiento de los resultados de la aplicación de las políticas públicas.

Figura 6



Fuente: Elaboración propia con datos de Curtin y Meijer (2006).

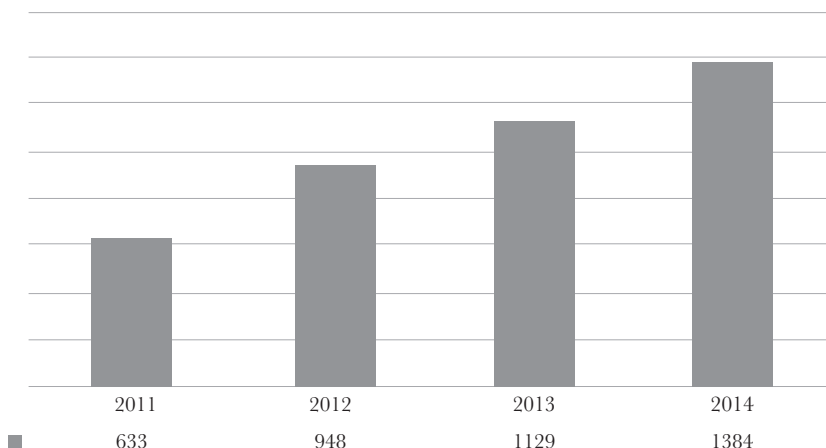
El estudio realizado sobre la Unión Europea (UE), destaca la manera en que la difusión de los resultados de las políticas públicas incrementa el sentido de pertenencia en los ciudadanos. La Comisión Europea dentro de su informe, indica que el proveer más información a los ciudadanos respecto a los procesos de diseño de políticas públicas y de sus resultados es una condición necesaria para generar el sentido de pertenencia a la UE, y que uno de los objetivos de la transparencia es diseminar la información desde un ámbito general a lo particular -es decir, desde las instituciones que generan la información hasta los ciudadanos que se interesan en ella-, con la finalidad de lograr en estos el sentimiento de que son tomados en cuenta en la construcción del bienestar común.

Una apertura total de información pública en el estado incrementa la confianza y el sentido de pertenencia de los ciudadanos, sin embargo, al analizar la información estadística en México sobre transparencia, acceso a la información y corrupción, se infiere que aun y cuando existen órganos garantes en cada uno de las entidades federativas, que los presupuestos destinados al cumplimiento de

las obligaciones de transparencia han ido en aumento y la inclusión de facultades sancionatorias en la legislación de la materia, la incidencia de actos de corrupción al igual que su percepción en los ciudadanos no ha disminuido, inclusive ha tenido un crecimiento constante en la mayoría de los estados del país.

Ahora bien, ¿de qué manera puede conocerse la forma en que la apertura de información oficial es recibida por parte de los ciudadanos en Tamaulipas? De acuerdo con la información recibida por el poder ejecutivo del estado de Tamaulipas, en el periodo comprendido de 2011 a 2014 las solicitudes de información presentadas por ciudadanos fueron las siguientes:

Figura 7



Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno del Estado de Tamaulipas.

La población en Tamaulipas de 15 años o más -que tienen mayor posibilidad de presentar solicitudes de información a los sujetos obligados por su dominio de herramientas informáticas y acceso a las páginas electrónicas- de los años 2010 a 2014 está distribuida de la siguiente manera:

Cuadro 4

Población de 15 y más años de edad	
Año	Población
2011	2 492 594
2012	2 480 914

Población de 15 y más años de edad	
Año	Población
2013	2 523 761
2014	2 541 986

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Al relacionar los datos de las solicitudes de información presentadas y la población en posibilidad de hacer valer el derecho de acceso a la información puede apreciarse que los porcentajes de participación son mínimos. En el caso del tercer supuesto -legitimidad y pertenencia- que manejan Curtin y Meijer, no es aplicable en esta circunstancia, pues la ciudadanía de Tamaulipas no demuestra un deseo de conocer la información que emana del sector público, inclusive, no existe la forma de determinar si las solicitudes presentadas son dirigidas a conocer el resultado de la aplicación de las políticas públicas, del desempeño de los servidores públicos o de las actividades realizadas por los órganos del estado, por lo que sería muy subjetivo considerar que la totalidad de las solicitudes presentadas son en realidad dirigidas a evaluar un desempeño público.

Cuadro 5

Año	Población	Solicitudes	% de participación
2011	2 492 594	633	0.025%
2012	2 480 914	948	0.038%
2013	2 523 761	1129	0.045%
2014	2 541 986	1384	0.054%

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Tamaulipas y el INEGI.

Es entonces cuando se justifica lo dicho por Lodge (1994), quien argumenta que el hecho de que se ponga a disposición de los ciudadanos la información que emana del poder público y que a su vez existan mecanismos para efectuar el trámite de solicitud con prontitud y facilidad, no implica que se incremente la confianza de la población. De acuerdo con la figura anterior, un número mínimo de personas ejercen el derecho del acceso a la información y en sentido inverso, la gran mayoría no demuestra un interés por saber, pues de nada sirve incrementar la transparencia de los procesos de formulación de políticas públicas, difundir los resultados de su

aplicación, aumentar sustancialmente los presupuestos de operación y buscar una legitimidad de los ciudadanos si a estos no les interesa conocer tal información.

El segundo de los estudios que aborda la relación entre transparencia y legitimidad, es el efectuado por Licht et al., (2012), quienes utilizan una distinción entre la transparencia *en el proceso* y la *racional* como una forma de definir dos tipos principales de transparencia:

La transparencia racional. Que se refiere a la información de la substanciación de las decisiones, de los hechos y razones sobre las cuales se basan. La información que se proporciona se dirige hacia una audiencia externa, que puede ser afectada por la decisión pero que no se le involucra en la toma de decisiones. Ejemplo: Las conferencias de prensa donde se informan y motivan las decisiones tomadas en una administración pública.

La transparencia en el proceso. Se refiere a la información sobre las acciones o actos, tales como deliberaciones, negociaciones y votos que se llevaron a cabo entre los tomadores de decisiones durante tal proceso, y por lo tanto que se toman directamente en cuenta en la decisión final. La información puede estar disponible en tiempo real o en retrospectiva después de que la decisión ha sido tomada.

En el artículo citado se menciona la forma en que la transparencia racional se compara con la transparencia en el proceso, cuando se trata de legitimar el proceso de toma de decisiones.

Tomando como referencia a Tyler (2006), citado por De Fine y otros (2011), la legitimidad es una creencia entre el público de que los agentes -servidores públicos o representantes- tienen el derecho de tomar decisiones, y que esas decisiones deben ser aceptadas.

Es así que la relación entre la transparencia y la legitimidad resulta inequívoca, pues se considera que la implementación de políticas de transparencia impulsa la legitimidad de las instituciones en las que se aplican, sin embargo, no debe tomarse la legitimidad como una situación subjetiva o de mero indicio, sino que debe estar sustentada en un procedimiento teórico metodológico que ayude a determinar el grado que se ha obtenido en una organización determinada como las unidades de transparencia de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas.

En el apartado del estudio empírico la legitimidad será operacionalizada como un procedimiento de aceptación y la idea de que la transparencia en instituciones políticas incrementa la legitimidad, usualmente basada en intuición, en lugar de una teorización sistemática, en ese sentido, considerando como apoyo tres teorías de la toma de decisiones pueden tenerse diferentes tipos de mecanismos pueden conducir a un enlace positivo.

Teoría de la agencia: Incrementando el control

Sugiere que la transparencia puede reducir la incertidumbre sobre el comportamiento del agente en situaciones caracterizadas por riesgo moral, por tanto, haciendo que el principal -el público- sea más confiado en delegar poderes al agente, permitiendo que *el principal vea por sí mismo* lo positivo de la forma en que el agente completa sus tareas, asimismo reducir las suspicacias y por lo tanto incrementar la legitimidad del agente de acuerdo con su perspectiva.

El mecanismo de la elección racional se aplica principalmente a la transparencia en el proceso y menos en la transparencia en lo racional.

Esta última, que se refiere a los esfuerzos del agente para motivar sus decisiones en principal en retrospectiva, van encaminadas a dar una razón persuasiva, puede ser considerada como palabras menores para actores racionales.

Teoría de la democracia deliberativa: Necesidad de una mejor argumento y mayor respeto para los grupos externos

Conforme a esta teoría, la transparencia puede contribuir a un mayor entendimiento de las razones detrás de una decisión, y por lo tanto, conlleva a mayores niveles de legitimidad, tanto para las decisiones como para los tomadores de decisiones.

La deliberación pública por parte de los tomadores de decisiones puede tanto informar a los ciudadanos de los hechos del caso, y clarificar -y posiblemente incrementar la tolerancia- de diferentes valores normativos y otros puntos de vista defendidos por representantes de diferentes grupos y perspectivas que se utilizan en la decisión. Un incremento en el entendimiento aumentará la voluntad de la gente para aceptar decisiones ante cualquier desacuerdo que persista después de las deliberaciones.

Los mecanismos de deliberación pueden ser impulsados tanto por la transparencia en el proceso y la transparencia en lo racional, mientras las razones y los razonantes sean hechos públicos. Los actores en un modo deliberativo tratan a las razones dadas como sinceras y por tanto evalúan la calidad en el lugar de la credibilidad de la información.

Teoría de la equidad procesal: Clarificar procesos justos y hacer los procedimientos más justos

De acuerdo con esta teoría, el procedimiento por el cual se toma una decisión puede contribuir a la legitimidad. Se le asigna un valor al procedimiento por sí mismo, que se deriva a la evaluación de la decisión, los tomadores de la decisión y las instituciones que toman las decisiones.

Se ha dicho que la psicología social ha indicado que la gente tiende a aceptar decisiones que se toman con un procedimiento que es considerado como

justo, y están más satisfechos con las autoridades y las instituciones que utilizan procedimientos que son considerados justos, también cuando se controla por el resultado preferido.

La transparencia del procedimiento es un prerequisite para el efecto de la equidad del procedimiento. Sólo si la gente está atenta del procedimiento puede juzgar su equidad. Clarificar el procedimiento, incrementando la transparencia puede por tanto, contribuir a la legitimidad, bajo la condición de que los procedimientos sometidos al escrutinio serán considerados como justos.

Sin embargo, la transparencia es también comúnmente considerada un valor procedimental por sí mismo (Birkenshow, 2006, citado por De-Fine et al., 2011) y por lo tanto un procedimiento transparente puede ser considerado como más justo simplemente porque la intuición indica que las instituciones políticas deberán ser abiertas y transparentes en lugar de cerradas y secretas.

La transparencia puede por lo tanto incrementar la legitimidad en dos vías, de acuerdo con una perspectiva de equidad procedimental, la primera al clarificar los procedimientos -ya de por sí- justos y la segunda al hacer los procedimientos más justos.

Capítulo 3

Proceso metodológico de obtención de datos

Este libro se centró en la forma en que las Unidades de Información se integran y funcionan, así como la manera en que sus encargados consideran que su trabajo influye en la aplicación de las políticas de transparencia y acceso a la información en los gobiernos municipales.

Por ello, se aplicó la metodología utilizada por Herrera¹², mencionada en el apartado de los antecedentes, cuyo objetivo fue determinar en qué grado la transparencia en la operación municipal define la legitimidad de los ayuntamientos semiurbanos del estado de Michoacán. Se centró en medir el grado de legitimidad y el nivel de transparencia en el que se desarrollan las actividades de sus ayuntamientos con la aplicación de tres instrumentos de recopilación de datos, integrados por dos cuestionarios -para determinar los *medios de legitimidad* y el *nivel de transparencia*- y una encuesta utilizada para conocer el *nivel de legitimidad*.

En opinión de Herrera, los estudios que se habían efectuado se centraron en poblaciones muy urbanas y urbanas, por lo que el suyo se aplicó en municipalidades semiurbanas; sin embargo, todos ellos giran alrededor de cuestiones sobre capacidades de gestión, eficacia, legitimidad y factores externos como orientadores de la evaluación del desempeño de los gobiernos locales, y no abordan de manera específica ningún aspecto focalizado en transparencia y acceso a la información.

Una variación con respecto al trabajo realizado por Herrera, es que en su estudio se utilizó un cuestionario enfocado en medir el nivel de legitimidad municipal y fue aplicado a los pobladores de los ayuntamientos; se formularon preguntas que abordaron diferentes aspectos del quehacer municipal, tales como:

- ¿Conoce a los integrantes del ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores)?
- ¿Cómo considera el trato que recibe en las dependencias del gobierno municipal?
- ¿Considera que el gobierno municipal ofrece todos los servicios públicos que la población demanda?
- ¿Cómo considera el desempeño del gobierno municipal?

¹² Ibíd.

En el caso del presente libro la medición de la legitimidad se enfocó en las percepciones de los encargados de las unidades de enlace, sus compañeros de área y sus jefes inmediatos.

Descripción de indicadores

Retomando el procedimiento de formulación del primer cuestionario aplicado -medios de legitimidad- se establecieron indicadores relacionados directamente con variables independientes previamente definidas, tales como: *Capacidad de gestión*, *Funcionalidad de las Unidades de información* y la *Institucionalización de la transparencia*. De la misma manera se formularon preguntas destinadas a medir los indicadores relacionados con dichas variables (ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Relación de preguntas, variables e indicadores

Variable independiente	Indicadores	Preguntas de cuestionario
Sin variable	Género	1. Género del titular de la Unidad de Acceso
Capacidad de gestión	Nombramiento del titular	2. Grado de estudios 3. Nivel jerárquico
	Adscripción del titular de la unidad de acceso	4. Tiempo como encargado de la Unidad de Acceso 5. Tiempo en el sector público
	Tiempo dedicado a las funciones de la Unidad de Acceso	6. Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿son adicionales a las funciones propias de su puesto? 7. Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿son de tiempo completo o parcial?
Funcionalidad de las unidades de información	Recursos asignados	8. ¿Se cuenta con un presupuesto específico para realizar las funciones de la Unidad de Acceso a la Información?
	Capacitación del personal de la Unidad de Acceso	9. ¿Ha recibido capacitación interna en sus funciones como encargado de la Unidad de Acceso a la Información? 10. ¿Conoce la normatividad en materia de clasificación de acceso restringido?
	Actualización de la información	11. ¿Con qué regularidad se actualiza el portal de acceso a la información en la página electrónica de su ayuntamiento? 12. ¿El encargado de la Unidad de Acceso a la Información revisa que la información de portal electrónico del ayuntamiento se encuentre actualizada?
	Evaluación del desempeño	13. ¿Ha recibido revisiones o auditorías por parte de algún órgano externo, para mejorar el desempeño de sus labores en la Unidad de Acceso? 14. ¿La Unidad de Acceso a la Información Pública cuenta con mecanismos para evaluar su desempeño, así como la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones?

Variable independiente	Indicadores	Preguntas de cuestionario
Institucionalización de la transparencia	Evaluación de políticas públicas	15. ¿El ayuntamiento cuenta con mecanismos que aseguren el cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información?
	Difusión de la transparencia	16. ¿La Unidad de Acceso a la Información cuenta con mecanismos para promover en la ciudadanía la cultura de la transparencia y acceso a la información pública? 17. ¿La Unidad de Acceso a la Información, publica en el portal de internet del ayuntamiento las solicitudes de acceso a la información que se le presentan, así como la respuesta otorgada a cada una de ellas?
	Sanciones aplicadas	18. ¿Se han aplicado sanciones al encargado de la Unidad de Acceso a la Información por faltas o mal desempeño en sus funciones?

Fuente: Elaboración propia.

Cuestionario aplicado a los titulares de las UAI

Para obtener información sobre los servidores públicos a cargo de las Unidades de Acceso a la Información, se formularon las preguntas que se incluyen en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Preguntas de identificación del encargado de la Unidad de Acceso a la Información

Género	Masculino	Femenino		
Grado de estudios	Licenciatura	Maestría	Doctorado	
Nivel jerárquico	Director general	Director de área	Jefe de departamento	Otro
Tiempo como encargado(a) de la Unidad de Acceso	Menos de 1 año	De 1 a 2 años	De 3 a 4 años	Más de 4 años
Tiempo en el sector público	Menos de 1 año	De 1 a 2 años	De 3 a 4 años	Más de 4 años
Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿son adicionales a las funciones propias de su puesto?	Sí	No		
Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿son de tiempo completo o parcial?	Completo	Parcial		
¿Se cuenta con un presupuesto específico para realizar las funciones de la Unidad de Acceso a la Información?	Sí	No		

Fuente: Elaboración propia.

Establecimiento de indicadores para determinar el nivel de legitimidad

Conforme a las preguntas anteriores se formuló el cuestionario definitivo sobre los medios de legitimidad, mismo que se remitió a los encargados de las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos de Tamaulipas, a través de una página electrónica especializada en encuestas. El instrumento aplicado para recopilar información quedó integrado por diecinueve preguntas (ver Cuadro 8).

Cuadro 8. Cuestionario utilizado para establecer indicadores y determinar los medios de legitimidad

Indicadores para determinar los medios de la legitimidad					
Pregunta	Respuestas / Escenarios				
	1	2	3	4	5
¿Ha recibido capacitación interna en sus funciones como encargado de la Unidad de Enlace de Acceso a la Información?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre
¿Conoce la normatividad en materia de clasificación de información de acceso restringido?	No lo conoce	Lo conoce parcial	Lo conoce pero no lo aplica	Lo conoce pero la aplica parcial	Lo conoce y lo aplica
¿Con qué regularidad se actualiza el portal de acceso a la información en la página electrónica de su ayuntamiento?	Una vez a la semana	Una vez al mes	Una vez al trimestre	Una vez al semestre	No se actualiza
¿Ha recibido revisiones o auditorías por parte de algún órgano externo, para mejorar el desempeño de sus labores en la Unidad de Enlace?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre
¿El ayuntamiento cuenta con mecanismos que aseguren el cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos pero no operan	Cuenta con mecanismos pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente
¿La Unidad de Acceso a la Información Pública cuenta con mecanismos para promover en la ciudadanía la cultura de la transparencia y acceso a la información pública?	No cuenta con	Cuenta con mecanismos pero no operan	Cuenta con mecanismos pero operan	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente

Indicadores para determinar los medios de la legitimidad					
Pregunta	Respuestas / Escenarios				
	1	2	3	4	5
¿La Unidad de Acceso a la Información cuenta con mecanismos para evaluar su desempeño, así como la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos pero no operan	Cuenta con mecanismos pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente
¿La Unidad de Acceso a la Información, publica en el portal de internet del ayuntamiento las solicitudes de acceso a la información que se les presentan, así como la respuesta otorgada a cada una de ellas?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre
¿El encargado de la Unidad de Acceso a la Información revisa que la información del portal electrónico del ayuntamiento se encuentre actualizada?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre
¿Se han aplicado sanciones al encargado de la Unidad de Acceso a la Información por faltas o mal desempeño de sus funciones?	Más de dos veces	Dos ocasiones	Una ocasión	Ninguna ocasión	Ninguna ocasión y se somete a revisiones periódicas de desempeño

Fuente: Elaboración propia.

El cuestionario se aplicó en las Unidades de Acceso a la Información y no está orientado a medir las percepciones de las autoridades sino a conocer situaciones que fortalecen o debilitan la actividad y el desempeño de sus encargados.

Ahora bien, para conocer la percepción que las autoridades tienen sobre las actividades propias de la Unidad de Acceso se analizó la metodología empleada por Díez, Blanco, y Prado¹³, con el propósito establecer un modelo de indicadores capaz de medir la legitimidad organizativa y estableció como objetivos adicionales aplicar tal modelo en la clasificación de las Sociedades de Garantía Recíproca en España, de acuerdo con su grado de legitimidad y construir su perfil de legitimidad.

¹³ Ibíd.

La aportación principal de este estudio descansa en dos aspectos fundamentales, en primer lugar se establece una escala para medir la legitimidad, considerada como la suma de distintas tipologías e incluyendo variables que no habían sido objeto de estudio; en segundo lugar, se utilizó una técnica de análisis -proceso analítico jerárquico- no utilizado anteriormente para medir la legitimidad.

A través de la técnica mencionada se lograron resolver algunos de los problemas a los que se habían enfrentado estudios anteriores, tales como el tamaño de la muestra, escasez de los datos cuantitativos y de información de medios, y en consecuencia se pudo establecer una relación entre las distintas tipologías y parámetros que componen la legitimidad.

En el caso de los criterios de evaluación que se utilizaron, los autores se basaron en tres tipos de legitimidad: la pragmática, la moral y la cognoscitiva, en su conjunto suponen una percepción generalizada de que las actividades organizativas son deseables, apropiadas y correctas dentro de un sistema social de normas, valores, creencias y definiciones.

La *legitimidad pragmática* consiste en los intereses del entorno específico de la organización, estos mantienen relaciones directas con este y pueden llegar a convertirse en relaciones de poder inclusive por parte de grupos externos.

La *legitimidad moral* refleja una evaluación normativa positiva de la organización y sus actividades, se diferencia de la pragmática en que aquella no descansa en juicios sobre si un determinado tipo de acción beneficia al evaluador, sino sobre si un determinado tipo de acción *es lo que hay que hacer*.

La *legitimidad cognitiva* indica cómo ver el mundo y qué acciones son efectivas, mediante esta tesis una organización demuestra su deseabilidad y aceptación, comprometiéndose y desarrollando métodos, modelos, prácticas, supuestos, conocimientos, ideas, realidades, conceptos, pensamientos, entre otros, que ayudan a desarrollar actividades que simplifican los procesos de decisión.

Establecimiento de los indicadores de legitimidad de las UAI de los ayuntamientos de Tamaulipas

Los indicadores que se utilizaron en el estudio de Díez, Blanco, y Prado están conformados por dos dimensiones y seis variables, donde su relación integra una matriz de tres por tres. Para el presente libro se adecuaron estos indicadores como se aprecia en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Indicadores de legitimidad de las UAIP de los ayuntamientos del Estado de Tamaulipas

	Indicadores de legitimidad de las unidades de acceso a la información de los ayuntamientos de Tamaulipas		
	Pragmático	Moral	Cognitivo
Corrección (creencias individuales de los miembros)	LI01. Considera que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que esta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	LI04. Considera que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información se deben hacer con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	LI07. Considera que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades adicionales a sus funciones que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales.
Respaldo (apoyo colectivo institucional)	LI02. Sus compañeros consideran que todas las actividades que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que esta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	LI05. Sus compañeros consideran que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información se deben hacer con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	LI08. Sus compañeros consideran que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades adicionales a sus funciones que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales.
Autorización (aprobación por parte de los dirigentes)	LI03. Su(s) jefe(s) consideran que todas las actividades que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que esta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	LI06. Su(s) jefe(s) consideran que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información se deben hacer con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	LI09. Su(s) jefe(s) consideran que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades adicionales a sus funciones que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Díez, Blanco, y Prado (2010).

Derivado de los indicadores que se incluyen en la tabla anterior, se estructuró un cuestionario utilizando la escala de Lickert, destinado a conocer el nivel de legitimidad organizativa de las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos (Cuadro 10).

Cuadro 10. Indicadores de legitimidad organizativa de las UAIP

Indicadores para determinar el nivel de legitimidad organizativa					
Pregunta	Respuestas / Escenarios				
	1	2	3	4	5
Considera que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que esta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Sus compañeros consideran que todas las actividades que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que esta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Su(s) jefe(s) consideran que todas las actividades que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que ésta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Considera que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información <i>se deben hacer</i> con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Sus compañeros consideran que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información <i>se deben hacer</i> con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo

Indicadores para determinar el nivel de legitimidad organizativa					
Pregunta	Respuestas / Escenarios				
	1	2	3	4	5
Su(s) jefe(s) consideran que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información se deben hacer con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Considera que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades adicionales a sus funciones que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Sus compañeros consideran que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades adicionales a sus funciones que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Su(s) jefe(s) consideran que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades adicionales a sus funciones que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo

Fuente: Elaboración propia con datos de Díez, Blanco, y Prado (2010).

En resumen, para la recolección de información se diseñaron y aplicaron dos cuestionarios, el primero centrado en los medios de legitimidad -las circunstancias que fortalecen o debilitan el desempeño de la Unidad de Acceso- y el segundo se concentra en la percepción que tienen los compañeros, los superiores y los mismos encargados de las unidades de los ayuntamientos sobre las tareas y actividades que se realizan para cumplir la finalidad de tales áreas.

Los resultados de ambos cuestionarios permiten estimar el nivel de legitimidad de las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos de Tamaulipas.

Procesamiento de datos

Conforme a la metodología mencionada, la legitimidad de las Unidades de Acceso a la Información se midió mediante la formulación de un índice relativo de legitimidad basado en el trabajo de Herrera (2011). El índice relativo de legitimidad se determinó a su vez mediante la utilización de dos índices:

Índice de medios de legitimidad

1. Se operan los indicadores señalados en el cuestionario.
2. Se coloca el parámetro de medición del indicador en alguna de las opciones de la métrica.
3. Se suman los valores de las respuestas que se hayan seleccionados (1, 2, 3, 4, o 5).
4. El resultado se divide entre el máximo valor alcanzable, que en este caso, al ser 10 preguntas por un valor superior de 5, el valor máximo es 50.

Lo anterior se resume de la siguiente manera:

Índice del nivel de legitimidad

1. Se suman los valores de cada indicador en cada uno de los cuestionarios aplicados.
2. Se coloca el parámetro de medición del indicador en alguna de las opciones de la métrica.
3. Se suman los valores de las respuestas que se hayan seleccionado, los cuales pueden ser 1, 2, 3, 4 o 5, dependiendo de la respuesta seleccionada.
4. El resultado se divide entre el máximo valor alcanzable, que al ser 9 preguntas el valor máximo es de 45.

Índice relativo de legitimidad

Una vez que se han calculado los índices anteriores, se calcula el índice relativo de legitimidad, que resulta de multiplicar el índice de medios de legitimidad por 1/3 y el índice de nivel de legitimidad por 2/3.

Los dos resultados se suman, y se otorga una mayor ponderación a la percepción de los encargados de las Unidades de Acceso de los ayuntamientos.

$$\begin{array}{l} \text{Índice relativo de} \\ \text{legitimidad de la Unidad de} \\ \text{Acceso del municipio n} \end{array} = \begin{array}{l} (1/3 * \text{Índice de medios de legitimidad en la Unidad de Acceso del} \\ \text{municipio n}) + (2/3 * \text{Índice de nivel de legitimidad en el municipio n}) \end{array}$$

Índice global de legitimidad

Se trata de un promedio de los índices relativos de legitimidad.

Se deberá tener primero el número de ayuntamientos que hayan contestado los cuestionarios para tomarlo como divisor en la siguiente fórmula:

$$\text{Índice global de legitimidad} = \frac{\Sigma \text{ de los índices relativos de legitimidad del municipio } n}{\text{Número de Unidades de acceso a la información que colaboraron con el estudio}}$$

El resultado se ubicará en la escala de clasificación siguiente:

Cuadro 11

Legitimidad totalmente inaceptable	Legitimidad inaceptable	Legitimidad debajo de lo aceptable	Legitimidad aceptable	Legitimidad totalmente aceptable
Ninguna de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los mecanismos de las mismas.	Casi ninguna de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los mecanismos de las mismas.	Algunas de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los mecanismos de las mismas.	Casi todas las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los mecanismos de las mismas.	Todas las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los mecanismos de las mismas.
0.2	0.36	0.52	0.68	0.84 1

Fuente: Elaboración propia.

Los cuestionarios fueron remitidos vía correo electrónico a los encargados de las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos, tomando como referencia las direcciones electrónicas publicadas en los portales de acceso a la información, se mantuvo un monitoreo constante de los resultados que se mencionarán en el apartado correspondiente.

Inicialmente se previó que los 43 ayuntamientos de Tamaulipas contestaran los cuestionarios, sin embargo, sólo 21 de ellos colaboraron con el instrumento, empero, se logró que los 9 principales ayuntamientos del estado respondieran, y con base en ello se efectuó el análisis y el desarrollo del proyecto.

Entre los meses de diciembre de 2014 y febrero 2015, se revisaron las páginas electrónicas de los 43 ayuntamientos del estado de Tamaulipas¹⁴ con el

¹⁴ De acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del artículo 16 de la LTAIP del Estado de Tamaulipas, los ayuntamientos con una población mayor a los 70 000 habitantes desplegarán

objeto de conocer las características generales de los portales de las unidades de acceso a la información, es decir, en relación con el cumplimiento de la Ley de Transparencia vigente y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el 23 de mayo de 2013.

Para el estudio de legitimidad organizacional en los ayuntamientos de Tamaulipas se empleó el procedimiento descrito en la investigación de Díez, Blanco, y Prado para generar una propuesta metodológica para establecer una base de evaluación en el desempeño interno de dichas Unidades.

La transparencia juega un papel importante en el análisis e implementación de políticas públicas dentro de las organizaciones que integran el sector público del estado, así como ha servido de referencia para evaluar el desempeño y eficiencia de las instituciones.

la información pública de oficio que les corresponde a través de la red de información mundial denominada internet, a su vez los ayuntamientos con menor número de habitantes deberán contar con la información pública de oficio en forma impresa y a disposición de quien la solicite, por lo que se considera que tal situación influyó en que los contenidos se encuentren desactualizados o incompletos.

Capítulo 4

Resultados en la medición de la
legitimidad de las Unidades de Acceso a
la Información Pública Municipal

El proceso de obtención de la información se dividió en tres fases:

Primera fase: Revisión de los portales de transparencia de los ayuntamientos de Tamaulipas.

Segunda fase: Presentación de solicitudes de información a los portales de transparencia municipal.

Tercera fase: Aplicación de los cuestionarios a los encargados de las Unidades de Información Pública y el procesamiento de los resultados.

Primera Fase: Revisión de los portales de transparencia municipal

En relación al primer objetivo específico, *Determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas*, se consultó entre los meses de enero y marzo de 2015, la sección de transparencia de las páginas electrónicas de los ayuntamientos de Tamaulipas para conocer la forma en que se cumplían las obligaciones contenidas en el inciso e) del artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas vigente en 2015.

Como primera observación, el diseño de las páginas electrónicas de los ayuntamientos no era uniforme, es decir, variaban considerablemente de ayuntamiento a ayuntamiento, yendo desde las más atractivas visualmente y con mayor cantidad de información -Aldama, Altamira, Ciudad Madero, El Mante, González, Jaumave, Matamoros, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, San Fernando, Tampico, Victoria y Xicoténcatl- hasta las más simples y estandarizadas -Abasolo, Antiguo Morelos, Burgos, Bustamante, Camargo, Casas Cruillas, Güémez, Gómez Farías, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Hidalgo, Jiménez, Llera, Mainero, Méndez, Mier, Miquihuana, Nuevo Morelos, Ocampo, Padilla, Palmillas, San Carlos, San Nicolás, Soto la Marina, Tula, Valle Hermoso y Villagrán-.

Las páginas estandarizadas cuentan con un formato similar, facilitado por la Contraloría del Gobierno del Estado, sin embargo la información que se incluye depende al cien por ciento de los ayuntamientos, es decir, que el ejecutivo estatal no

tiene injerencia en el llenado y control de la información, sino que solamente pone a disposición de los ayuntamientos el medio electrónico.

Tal situación se deriva de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas que dispone que los ayuntamientos con menos de 70 000 habitantes no tendrán la obligación de contar con una página electrónica para desplegar la información pública de oficio, atento a lo cual en la mayoría de los portales de los ayuntamientos no se contaba con la correspondiente información actualizada.

El primer dato que se buscó en las páginas electrónicas fue la identificación de los encargados de las Unidades de Acceso a la Información de cada uno de los ayuntamientos, el puesto con el que están asignados, la dirección de la unidad, el correo electrónico de contacto, el teléfono y el horario de atención.

Cuadro 12. Identificación de los responsables de las UAIP en los ayuntamientos

Ayuntamiento	Nombre	Puesto	Dirección	Correo	Teléfono	Horario
Abasolo	Lic. Emanuel Rivas Anaya	Titular UIP	Lázaro Cárdenas y Guillermo Prieto S/N, CP 87760	rivasanaya@hotmail.com	8353350177, 8353350229	Lunes a viernes 9:00-17:00 h
Aldama	Lic. Jorge Armando Rubio Galván	No especificado	2° Piso Palacio Municipal	armando_8376@hotmail.com	836740235	Lunes a viernes 8:00-15:00 h
Altamira	Lic. Griselda Sánchez Hernández	Directora de Transparencia	Hidalgo #409, Sur Altos, Local G, Zona Centro	dir.transparencia@altamira.gob.mx	8332606500 Ext. 155.	Lunes a viernes 8:00-16:00 h
Antiguo Morelos	Lic. J. Nicolás Martínez	Titular UIP	Juárez E Hidalgo N°100, Ayuntamiento.	ant.morelos20132016@hotmail.com	8312370181, 8312370182	Lunes a viernes 10:00-16:00 h
Burgos	Lic. Brenda B. López Rivera	Titular UIP	Hidalgo entre Ciro R. de la Garza Treviño y José Antonio Leal S/N Zona Centro	transparenciaburgos@hotmail.com	8341546390	Lunes a viernes 9:00-15:00 h
Bustamante	C. José Uriel Pérez Vargas	Titular UIP	Juárez #11 Zona Centro	pepeuriel_perez@hotmail.Com	8321048355	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Camargo	Román Macario López Torres	Titular UIP	Iturbide entre Libertad y Zaragoza S/N	noyola6604@hotmail.com	8919740003 Ext.122	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Casas	Marycarmen Garibay García	Titular UIP	Hidalgo S/N, Zona Centro	mary_gary17@hotmail.com	8353241505	Lunes a viernes 9:00-14:00 h

Ayuntamiento	Nombre	Puesto	Dirección	Correo	Teléfono	Horario
Madero	Lic. María De Jesús Sánchez Piña	Directora de Calidad y Transparencia	Ave. Francisco I. Madero N° 205 Ote. Zona Centro	unidaddeinformacion-publica@ciudadmadero.gob.mx	8333052354	Lunes a viernes 8:00-16:00 h
Cruillas	C. Laura Estela Puga Ramos	Titular UIP	C Hidalgo 34 Zona Centro	siie2013-2016@hotmail.com	8343164331	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
El Mante	Francisco Javier Guerrero Cabrieles	Contralor	Juárez #101 Pte Zona Centro	contraloriamante2013@hotmail.com	8312328976	Lunes a viernes 8:00-4:00 h
Güémez	C.P Juan Antonio Zaragoza	Titular UIP	Juárez Y Nueve S/N Zona Centro	juan_zaragoza983@hotmail.com	8353241033	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Gómez Farías	Julio Cesar Negrete Tapia	No especificado	Hidalgo, S/N, Plaza Principal	jcnegrete2000@hotmail.com	8322362215 Ext. 102	Lunes a viernes 8:00-16:00 h
González	Lic. Aldo Alejandro Ponce Barrera	No especificado	Francisco I. Madero S/N, Col. Zona Centro	informergv@gmail.com	8362730087	Lunes a viernes 9:00-17:00 h
Guerrero	C.P. Francisco Javier Espitia Leyva	Titular UIP	Vicente Guerrero y Ruiz Cortines S/N	comunicacionsocial2013@outlook.com	8979760370	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Gustavo Díaz Ordaz	Carlos Iván Treviño Martínez	Titular UIP	Tercera No 105	ing.carlostre@hotmail.com	8919382144	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Hidalgo	Valeria Elizabeth Reyes	Titular UIP	Pedro José Méndez y Carrera Torres	vyj_087@hotmail.com	8353370151	Lunes a viernes 8:00-16:00 h
Jaumave	Arturo Ibarra Mezquitic	Coordinador de Transparencia	C. Hidalgo No. 221	arturo.ibarra@jaumave.gob.mx	832336011920 Ext.126	Lunes a viernes 8:00-15:30 h
Jiménez	Mtra. Adriana González Rodríguez	Titular UIP	Carranza entre Sierra Gorda y Álvaro Obregón	ayuntamientojime- nez_01@hotmail.com	8353380230	Lunes a viernes 14:00-17:00 h
Llera	Wenceslao Manríquez Salceda	Titular UIP	Servando Canales y Morelos S/N	wmanriquez@hotmail.com	8323230015	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Mainero	Lic. Heriberto Martínez Patlan	Titular UIP	Eje San Luis Hidalgo	betopatlan@hotmail.com	8353251000	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Matamoros	Ing. Ariana Cázares Hernández	Coordinadora	Secretaría Particular	transparencia@mata- moros.gob.mx	8688108000 Ext. 5335	
Méndez	Ing. Edgar de Jesús Escobedo Yáñez	Titular UIP	Hermanos Serdán S/N,	mendez1866@hotmail.com	8418444631	Lunes a viernes 9:00-14:00 h

Ayuntamiento	Nombre	Puesto	Dirección	Correo	Teléfono	Horario
Mier	María de Jesús Pérez Palomares	Titular UIP	Hidalgo y A. Obregón S/N	mier20132016@hotmail.com	8979730070, 8979730486	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Miguel Alemán	Lic. Cristina Yaneth Franco Salinas	Titular UIP	Francisco I. Madero #150	ayuntamientomiguelaleman13-16@hotmail.com	8979720935	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Miquihuana	Alejandro Martínez Chávez	Titular UIP	Obregón S/N	alex.mtz.chvz@hotmail.com	8323232099	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Nuevo Laredo	Graciela Barrera Sansores	Coordinador de Transparencia y Acceso a la Información	Maclovio Herrera y Ocampo, Sector Centro Torre Administrativa 3er Piso	transparencia@nuevolaredo.gob.mx	8677113631 Ext. 3577	Lunes a viernes 8:00-15:30 h
Nuevo Morelos	Gladis Hernández Martínez	Titular UIP	Juárez y Obregón S/N Zona Centro	gladiskito@hotmail.com	4823713092	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Ocampo	Ing. José Santos Olvera Molina	Titular UIP	C. Pedro J. Méndez Pte. S/N Zona Centro	difocampo2013@gmail.com	8322360002	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Padilla	Juan Reyes Mata	No especificado	3 y 4 Hidalgo S/N	jurema60@live.com	8353240158	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Palmillas	Laura Estela Puga Ramos	Titular UIP	Hidalgo 34 Zona Centro	siic2013-2016@hotmail.com	8343164331	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Reynosa	Lic. Arturo Garza Rosales	Jefe del Departamento Jurídico IMTAI	Car. Monterrey Km. 206, Blvd. Vista Hermosa	javiergarza@reynosa.gob.mx	8999516858	Lunes a viernes 8:00-16:00 h
Río Bravo	Dora Elia Ramírez Arroyo	Coordinador de Transparencia y Acceso a la Información	Plaza Hidalgo No. 2 S/N, Presidencia Municipal	transparencia@riobravo.gob.mx	8999340011 Ext. 121	Lunes a viernes 9:00-15:30 h
San Carlos	Raúl Montalvo Saldaña	Titular UIP	Av. Juárez y Obregón #106 Zona Centro	luar_montalvo@hotmail.com	8353281060	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
San Fernando	Lic. Ezequiel Lugo Ramos	Titular UIP	Calle Hidalgo S/N entre José de Escandón y Benito Juárez Zona Centro	transparenciasanfernando@hotmail.com	8418441300	Lunes a viernes 8:00-16:00 h
San Nicolás	Lic. Luz Elena Barrón Parra	Titular UIP	Blvd. Las Palmas No. 2286, Fracc. Azteca	castellanos_sannicolas@hotmail.com	834 131 6495	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Soto la Marina	Lic. Guadalupe Cortina Hernández	Titular UIP	Benito Juárez S/N	lic_cortinahernandez@hotmail.com	8353270490 Ext. 123	Lunes a viernes 8:00-14:00 h

Ayuntamiento	Nombre	Puesto	Dirección	Correo	Teléfono	Horario
Tampico	Lic. Horacio F. Rojas Castillo.	Titular UIP	Secretaría Ayuntamiento, Despacho Jurídico, Segundo Piso	informacion publica@tampico.gob.mx	8333052718	Lunes a viernes 8:00-16:00 h
Tula	Lic. Asert Lucio Guevara	Titular UIP	Lerdo de Tejada S/N	aserthlucio@gmail.com	8323260046	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Valle Hermoso	Jésica Salas	Titular UIP	Ing. Eduardo Chávez entre Hidalgo y Tamaulipas	secretariavh@hotmail.es	8948420829	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Victoria	Lic. Julio César Maldonado Flores	Titular UIP	Francisco I. Madero 102 Zona Centro	informacion publica.victoria@gmail.com	8343187800 Ext. 1835	Lunes a viernes 9:00-15:00 h
Villagrán	C. Uriel David García	Titular UIP	Álvaro Obregón y Calle 6 S/N Zona Centro	david9821@live.com.mx	835 32 5 00 10	Lunes a viernes 9:00-14:00 h
Xicoténcatl	Ing. Jesús Alejandro Gerónimo Jerónimo	No especificado	C. Juárez S/N Zona Centro	uip_xicotencatl@hotmail.com	8322350036, 8322351022, 8322351067 (Extensión 19)	Lunes a viernes 8:00-16:00 h

Fuente: Elaboración propia con información de los portales de transparencia municipales.

Conforme se fue avanzando en la revisión de los portales de información pública, se pudo observar que en la mayoría de los ayuntamientos los servidores públicos facultados para la atención de las solicitudes de información reciben el nombre de Titular de la Unidad de Acceso a la Información Pública; en otros ayuntamientos reciben un nombre distinto, tales como Director de Transparencia (Aldama), Director de Calidad y Transparencia (Ciudad Madero), Contralor (El Mante, que presupone que la función está implícita en la contraloría del ayuntamiento), Coordinador de Transparencia (Jaumave), Coordinador de la Unidad de Transparencia (Matamoros), Coordinador de Transparencia y Acceso a la Información (Nuevo Laredo), Jefe del Departamento Jurídico (Reynosa) y Coordinador de Transparencia y Acceso a la Información (Río Bravo).

En los casos de los ayuntamientos de Aldama, Gómez Farías, González, Padilla y Xicoténcatl, no se especificaba el nombre del puesto de la persona asignada como responsable de la unidad de acceso a la información.

En todos los ayuntamientos se incluye la información del horario de atención, el correo electrónico de contacto y la dirección de la Unidad de Acceso a la Información Pública o su similar.

Cabe mencionar que el ayuntamiento de Reynosa cuenta con un Instituto Municipal de Acceso a la Información, creado el 22 de mayo del 2008 por el H. Cabildo Municipal, y es publicado el día 3 de febrero del 2010 en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, como un organismo desconcentrado de la administración pública municipal, mismo que se constituye como la instancia del Ayuntamiento de Reynosa de carácter especializado y consultivo para garantizar a toda persona el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública y proteger los datos personales y sensibles del Ayuntamiento.¹⁵ El Reglamento Interior del Instituto Municipal de Transparencia y Acceso a la Información en Reynosa¹⁶, tiene por objeto regular la integración, el funcionamiento y las atribuciones del mencionado ente público, y se destaca que contará con las partidas presupuestales necesarias para el desarrollo de sus actividades.

Se revisó el grado de cumplimiento de los ayuntamientos a lo dispuesto por las diversas fracciones contenidas en el inciso e) del artículo 16 de la Ley de la materia, encontrándose lo siguiente:

I. Estructura orgánica, atribuciones de las dependencias y entidades por unidad administrativa y servicios que prestan

En la mayoría de las páginas electrónicas -36- se incluyen las estructuras de la administración municipal, mismas que especifican los niveles y líneas de autoridad y una relación general de los servicios que se prestan en un documento anexo. A continuación, se describen los principales hallazgos encontrados en los gobiernos municipales.

Aldama incluye cada área y las atribuciones de los puestos superiores de Presidente Municipal, Regidores, Síndicos, Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Contralor, Dirección de obras y servicios públicos, y Dirección de Seguridad, Tránsito y Vialidad; Altamira, incluye la estructura general y las áreas pormenorizadas de cada una de las direcciones, con los servicios y atribuciones que les corresponden; Antiguo Morelos, incluye una Dirección Jurídica Administrativa de Transparencia, los servicios que presta el ayuntamiento se relacionan en general y Camargo aparte de contar con la estructura orgánica, se adiciona una opción en el apartado de *Atribuciones del Ayuntamiento* que despliega un documento sobre los servicios del archivo histórico del ayuntamiento, así como las funciones de las diferentes dependencias del ayuntamiento, en la parte de *Trámites y Servicios* únicamente se listan pero no se especifican los procedimientos.

¹⁵ <http://www.reynosa.gob.mx/transparencia/reglamentos/manuales/MO-IMTAI.pdf>

¹⁶ http://www.reynosa.gob.mx/transparencia/reglamentos/municipales/Reglamento_Acceso_Informacion.pdf

Los ayuntamientos de Llera, Padilla, Río Bravo, San Nicolás, Soto la Marina y Xicoténcatl no relacionan las atribuciones de cada área del ayuntamiento.

II. Leyes, reglamentos, manuales de organización y de procedimientos y, en general, toda normatividad vigente de carácter administrativo

Todos los ayuntamientos cumplen en diferente medida con lo estipulado en la legislación vigente, sin embargo la cantidad, tipos de leyes y reglamentos que se encuentran publicados en las páginas difieren entre un ayuntamiento y otro, por lo que no hay uniformidad en el cumplimiento de esta fracción, debido a que la fracción II del inciso 3) del artículo 16 de la Ley de Transparencia dispone en forma general que se deberán incluir las “Leyes, reglamentos, manuales de organización y de procedimientos y, en general, toda normatividad vigente de carácter administrativo”, sin que se especifique que tal normativa deba ser federal, estatal o municipal.

En el caso de los ayuntamientos cuyas páginas electrónicas son proporcionadas por la Contraloría del estado, prácticamente se relacionan los mismos cuerpos normativos con mínimas variantes, pues incluyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Tamaulipas, Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Derechos de Cooperación para la Ejecución de Obras de Interés, Ley para la Prestación del Servicio Público de Panteones en el Estado, Ley que Regula la celebración de espectáculos Taurinos en el Estado, Ley que establece las bases normativas en materia de bandos de policía y buen gobierno, Reglamento de la Gaceta Municipal, Reglamento interior (sic), Reglamento del Comercio Establecido, Reglamento de Prevención y Combate al Abuso del Alcohol y el Reglamento que regula el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la actividad comercial, Bando de Policía y Buen Gobierno, algunos ayuntamientos agregan los manuales de procedimientos o hacen mención de que se encuentran en proceso.

Un caso particular es el ayuntamiento de Aldama, pues aparte de la legislación en materia municipal, incluye la legislación federal y estatal; dentro del marco normativo dispuesto se incluyen: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Tamaulipas, Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, Ley de Adquisiciones para la Administración Pública del Estado de Tamaulipas y sus Ayuntamientos, Ley de Bienes del Estado y Ayuntamientos de Tamaulipas, Ley de Catastro para el Estado de Tamaulipas, Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Tamaulipas, Ley del Desarrollo Social para el Estado de Tamaulipas, Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de

Tamaulipas, Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Tamaulipas, Ley de Fiscalización y rendición de cuentas para el estado de Tamaulipas, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Tamaulipas, Ley de Gasto Público, Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Tamaulipas, Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas, Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, Ley Estatal de Planeación del Estado de Tamaulipas, Ley para el Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, Ley para la Entrega-Recepción de los Recursos Asignados a los Poderes, Órganos y Ayuntamientos del Estado de Tamaulipas, Ley que establece las Bases Normativas en materia de Bandos de Policía y Buen Gobierno para el Estado de Tamaulipas, Ley Reglamentaria para Establecimiento de Bebidas Alcohólicas para el Estado de Tamaulipas, Reglamento Interior del R. Ayto. de Aldama, Reglamento de Archivo y Correspondencia, Reglamento de Mercado Municipal, Reglamento Municipal de Protección Civil, Reglamento para el Uso de la Vía Pública y Bando de Policía y Buen Gobierno.

III. Plan municipal de desarrollo y programas derivados del mismo

Prácticamente la totalidad de los ayuntamientos cumplen cabalmente con la obligación de poner a disposición de la ciudadanía sus planes municipales de desarrollo, algunos de ellos incluyen en archivo electrónico el ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que fue publicado y 39.53% de los ayuntamientos no despliegan los programas derivados del plan municipal de desarrollo.

Un punto adicional que se revisó en los planes municipales de desarrollo fue si en éstos se incluyen objetivos, estrategias o planes de acción dirigidos al establecimiento de políticas públicas en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública; de todos los documentos analizados se encontró que los ayuntamientos Abasolo, Bustamante, Cruillas, Gustavo Díaz Ordaz, Miguel Alemán, Ocampo, Padilla y Villagrán no los contemplan.

En los demás planes municipales de desarrollo varía la extensión y profundidad con la que se aborda la Transparencia y el Acceso a la Información, mientras que en algunos documentos el tema solo es considerado como un objetivo general del trienio, en otros se desarrollan planes y estrategias que incluyen el establecimiento de indicadores y la creación de manuales de procedimientos en la materia.

IV. Directorio oficial de los servidores públicos del Ayuntamiento y de las dependencias y entidades del mismo, a partir de jefe de departamento o sus equivalentes y hasta sus titulares

En el cumplimiento de esta fracción cinco ayuntamientos presentan detalles en la información publicada en sus portales electrónicos, Padilla no incluye las direcciones de correo electrónico oficial de los servidores públicos; Güémez, González y Río Bravo no contemplan información del presidente municipal y sólo el caso del sitio de internet de Río Bravo no desplegó información alguna al respecto.

V. Nombre, domicilio oficial, dirección electrónica y horario de trabajo, en su caso, del titular de la unidad de información pública

No obstante que dentro de los datos de los titulares de las Unidades de Acceso se incluye la dirección de correo electrónico para realizar las solicitudes de información, treinta y tres de los ayuntamientos, 76.74%, utiliza cuentas de correo electrónico no oficiales (hotmail, gmail), entre otros, en cierto punto esta situación llegó a ocasionar un impedimento para el envío de los cuestionarios ya que en varias ocasiones al solicitar información sobre el estado que guardaban el llenado de los instrumentos los responsables contestaban que no habían recibido el documento.

En otros casos los encargados argumentaban que las direcciones de correo electrónico habían cambiado, que ya no estaban vigentes o que ya no tenían acceso a ellas, por lo que era necesario solicitar una nueva dirección -que no se actualizaba en la página del ayuntamiento- y ocasionaba una dilación en la recopilación de la información.

VI. Lista general del personal que labora, incluyendo la naturaleza de su relación de trabajo o contratación y, en su caso, puesto, nivel, adscripción y rango de sueldo

De la totalidad de las páginas revisadas, 86.05% cumplen al publicar información sobre el personal que labora, incluyendo la naturaleza de su relación de trabajo o contratación y, en su caso, puesto, nivel, adscripción y rango de sueldo. Cabe destacar que no se incluyen prestaciones adicionales como compensaciones, en ciertos ayuntamientos no se especifica el sueldo fijo del servidor público, sino solamente el rango de sueldo en que se sitúa el empleado.

El ayuntamiento de Güémez incluye la lista de servidores públicos que laboran en el ayuntamiento, sin embargo no contempla a los funcionarios, tales como directores, jefes de departamento o el presidente municipal; los ayuntamientos de Gustavo Díaz Ordaz y Miguel Alemán, cumplen con lo dispuesto en la Ley, pero el rango 1 del tabulador de sueldos no establece un límite superior; el ayuntamiento de Méndez, establecía que en este apartado la información se encontraba en proceso

de actualización; en el caso de Abasolo, al seleccionar la opción, la página no pudo encontrarse, finalmente, en la página de Río Bravo no se encontró la información correspondiente.

VII. Lista general de jubilados y pensionados, incluyendo el monto de la pensión que reciban

En el cumplimiento de esta fracción 22 de los 43 ayuntamientos cumplen al publicar la lista de los jubilados y pensionados, sin embargo el nivel de detalle que se incluye varía entre los ayuntamientos.

Altamira y Nuevo Laredo presentan en gran detalle la información sobre los recursos que se destinan a las personas que reciben pensiones, ya que incluyen datos como el motivo de la pensión, la fecha de inicio y la edad del beneficiario. Otros ayuntamientos sólo se limitan a dar el nombre del pensionado y el monto que se paga -que en algunos casos no menciona si es semanal, quincenal o mensual-; tal circunstancia puede generarse ante lo limitado en la redacción de la fracción al únicamente mencionar que se tiene la obligación de publicar *el nombre del pensionado y el monto de la jubilación*.

El resto de los ayuntamientos de Aldama, Antiguo Morelos, Burgos, Bustamante, Casas, Cruillas, Gómez Farías, Gustavo Díaz Ordaz, Jiménez, Llera, Mainero, Méndez, Mier, Miquihuana, Nuevo Morelos, Ocampo, Palmillas, Tula, Villagrán, Xicoténcatl y Jaumave incluyen dentro de sus páginas electrónicas la siguiente leyenda, por lo que no les aplica la obligación prevista en esta fracción:

A la fecha el Ayuntamiento no cuenta con personal o familiares de estos Jubilados ni Pensionados, ya que no se han dado los supuestos de las Leyes de Seguridad Social para que se genere ésta obligación, ya sea por el tipo de contratación, por carecer de la antigüedad, obligatoria o por cualquier otra causa.

VIII. Servicios que se prestan y programas de apoyo que se realizan, así como los trámites, requisitos y formatos para solicitar unos y otros

En el cumplimiento de esta obligación, los 43 ayuntamientos presentan la información sobre los servicios que se prestan, algunas páginas incluyen en documentos aparte una explicación de los procedimientos que deben de seguirse para efectuar el trámite, los requisitos a cumplir, los formatos a utilizar y los montos correspondientes a cada uno.

Como es de esperarse no se identifica una uniformidad en la presentación o detalle de la información, pues en algunos ayuntamientos los datos que se ponen a disposición del público son más específicos y amplios, mientras que en otros se limita a hacer una relación resumida de los servicios o carecen de especificar algunos requisitos o los formatos oficiales.

IX. Presupuesto autorizado y avance de su ejercicio por trimestre

En el ámbito del cumplimiento de las obligaciones financieras y presupuestales, se identificaron serias deficiencias en la gran mayoría de los ayuntamientos revisados, principalmente en los avances presupuestales por trimestre, aún y cuando la revisión de los portales se realizó en un periodo de tres meses, diciembre de 2014 a febrero de 2015, no se cumplió con tal obligación, en casos más extremos no se contemplaba el presupuesto autorizado del ejercicio 2014 -ejercicio en el que se revisó la información-.

Es importante destacar que los ayuntamientos se han caracterizado por presentar información financiera incompleta y no cumplir con las regulaciones en materia contable y fiscal, aunado a controversias sobre la malversación de fondos públicos y desvío de recursos. Un ayuntamiento con información financiera al día representa una mayor probabilidad de ser considerado por la ciudadanía como transparente, pero ante la falta de información actualizada se limita la participación de la sociedad y se incrementa el nivel de desconfianza ante las autoridades.

Un dato que resalta es que de acuerdo al estudio efectuado por Aregional -que se especifica en el Cuadro 1 del presente trabajo-, donde se aplicó un índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal y se identificó una baja disponibilidad de información en los ayuntamientos de Tamaulipas, pues de sesenta revisados, Victoria y Tampico se ubicaron en los lugares 47 y 54, respectivamente, lo que podría relacionarse con la información obtenida de la revisión de los portales electrónicos ya que en el caso de ambos ayuntamientos los avances presupuestales que se tenían disponibles eran los correspondientes al tercer trimestre de 2014.

X. Estado de Ingresos y Egresos

Por tratarse de información financiera se identificaron detalles similares en la publicación del presupuesto y de su avance; sin embargo las situaciones encontradas fueron más variadas, únicamente los ayuntamientos de Nuevo Laredo y Tampico presentaron la información actualizada, en el resto de los ayuntamientos, la mayoría contaba con los estados de resultados de ejercicios anteriores a 2014, inclusive de administraciones municipales anteriores, hasta el grado de no contar con ningún tipo de información, como los ayuntamientos de González, que incluye las leyes de ingresos de 2012-2014, en lugar de los Estados de Ingreso y Egreso; Mainero, que contempla una calendarización y una relación de obras de fondos federales e Hidalgo, que prácticamente no presenta ninguna información.

XI. Relación de subsidios y subvenciones que otorgue y sus beneficiarios

La gran mayoría de los ayuntamientos incluye esta información, dentro de los datos que se manejan en las páginas de los ayuntamientos se incluye el beneficiario

-persona física o institución-, concepto del subsidio, el sector al que pertenece y el monto que se paga; algunos ayuntamientos presentan un acumulado del total pagado por este concepto en diferentes periodos -mensual, semestral o anual-, sin embargo la información no se encontraba actualizada a la fecha de la revisión.

En la página electrónica de los ayuntamientos de Casas, González y Soto la Marina, no se encontró información sobre esta fracción -y no establecía una razón por la omisión-; y en el caso de Miquihuana la información que se despliega es un reporte financiero de un sistema contable y su interpretación es confusa.

De nueva cuenta la redacción de la fracción otorga cierta facilidad para que los ayuntamientos puedan decidir el nivel de cumplimiento en la publicación de la información, pues únicamente estipula que debe incluirse “la relación de subsidios y subvenciones que se otorgan y sus beneficiarios”, más no prevé que se incluyan los montos específicos, los plazos en que deban presentarse los datos o la vigencia en el otorgamiento de los mencionados beneficios.

XII. Convocatorias para la licitación de adquisiciones, contratación de servicios u obra pública, así como resultados

Los ayuntamientos de Madero, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Tampico y Victoria cumplen con la presentación de la información; El Mante y Río Bravo, incluyen además datos sobre el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (Fismun) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Fais) correspondiente al ejercicio de 2014; Aldama contempla las convocatorias del trimestre octubre-diciembre 2013 y las efectuadas en el primer trimestre de 2014; Altamira, por su parte, incluye 3 archivos con licitaciones que contienen: programa, modalidad, contratista, concurso, contrato, total de inversión, dirección, fecha de inicio, fecha de terminación y fecha de contrato; la página del ayuntamiento de Jaumave no desplegó ningún tipo de información y finalmente la página de Río Bravo no pudo abrirse.

El resto de los ayuntamientos -32-, al seleccionar la opción de la fracción en sus respectivas páginas, todas desplegaron el mismo texto: “No se Cuenta con convocatorias a licitación a la fecha”.

XIII. Relación de vehículos oficiales e identificación de los mismos

Todos los ayuntamientos, a excepción del de Río Bravo -la página no abrió- presentan la información de los vehículos oficiales con los que cuentan las administraciones, pero con ciertas diferencias en su contenido, como la inclusión de números de serie, la dependencia a la que están asignadas y el responsable de su resguardo.

XIV. Informe anual de actividades

Respecto al informe anual de las actividades realizadas por la administración municipal, se percibieron diversas situaciones en algunos de los ayuntamientos revisados. Matamoros, Nuevo Laredo, Ocampo, Reynosa, San Fernando, Tampico, Valle Hermoso, Victoria y Altamira, presentan los informes correspondientes a los últimos periodos anuales de actividades -2013 y 2014-.

Nuevo Morelos, Llera, González, Abasolo, Aldama y Antiguo Morelos cumplen con la obligación de forma parcial, ya que contemplan los informes anuales de la administración anterior a la vigente.

Los ayuntamientos de Méndez, Mier, Padilla, Palmillas, Burgos, Camargo, Ciudad Madero, El Mante y Gómez Farías cumplen al presentar el primer informe anual de actividades de los ayuntamientos.

Los ayuntamientos de Bustamante, Casas, Cruillas, Güémez, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Hidalgo, Jaumave, Jiménez, Mainero, Miguel Alemán, Miquihuana, Río Bravo, San Carlos, San Nicolás, Soto la Marina, Tula, Villagrán y Xicoténcatl no cumplen con la publicación de la información.

XV. Orden del día de las reuniones de cabildo con veinticuatro horas de anticipación

En la fecha en que se efectuó la revisión, diciembre de 2014 a febrero de 2015, se pudo constatar que todos los ayuntamientos tienen un grado de cumplimiento muy diverso, en algunas de las páginas electrónicas se pudo tener acceso a las actas de las sesiones de Cabildo sólo del ejercicio 2013 o de algunos de los meses de ese ejercicio, considerando que se revisó en diciembre de 2014; otros ayuntamientos contaban con los documentos oficiales de 2014 de diversos meses e inclusive al mes de noviembre y diciembre de 2014: Altamira, El Mante, Matamoros, Mier, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Tampico y Xicoténcatl.

Segunda Fase: Presentación de solicitudes de información a las Unidades de Acceso municipales

Como parte del proceso de revisión de los portales de transparencia de los ayuntamientos -y en relación al primer objetivo específico-, se consideró pertinente llevar a cabo el proceso de solicitudes de información a fin de corroborar la facilidad con la que cuentan los ciudadanos para contactar e iniciar el procedimiento de acceso a la información oficial a los ayuntamientos.

De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas los ayuntamientos con una cantidad menor a los 70 000 habitantes no tienen la obligación de

contar con una página electrónica mediante la cual pongan a disposición de los usuarios la información de oficio, sin embargo, en el afán de facilitar el acceso a la información pública, el gobierno del estado de Tamaulipas puso a disposición de los ayuntamientos una página dependiente de la contraloría estatal para coadyuvar a incrementar el acceso a la información.

La mayoría de las páginas electrónicas a las que se hace referencia cuentan con un apartado en el que el usuario puede presentar una solicitud de información llenando diversos campos de captura con los datos del solicitante, como el nombre, que de acuerdo con la Ley de Transparencia vigente no es un requisito para la entrega de información, domicilio, datos o información que se desea obtener y la vía de envío de la información; las páginas no dependen directamente de los ayuntamientos, sino de la contraloría gubernamental, sin embargo, algunos de los ayuntamientos que se encuentran bajo esta modalidad cumplieron con el envío de la información solicitada.

De los cuarenta y tres ayuntamientos que conforman el estado de Tamaulipas, los ayuntamientos de Abasolo, Antiguo Morelos, Burgos, Bustamante, Camargo, Casas, Cruillas, Güémez, Gómez Farías, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Hidalgo, Jiménez, Llera, Mainero, Méndez, Mier, Miquihuana, Nuevo Morelos, Ocampo, Padilla, Palmillas, San Carlos, San Nicolás, Soto la Marina, Tula, Valle Hermoso y Villagrán -mismos que representan el 65% del total- cuentan con páginas con un formato predeterminado por la contraloría estatal, y a su vez con un nivel de cumplimiento que varía entre ellos.

Al analizar tanto las páginas *estándar* de los ayuntamientos mencionados en el párrafo anterior, así como las páginas propias de los demás ayuntamientos, se ubicaron varias limitaciones en el cumplimiento de la obligación en materia de transparencia, las cuales giran principalmente en los rubros siguientes:

Presupuesto autorizado y su avance por trimestre (fracción IX). Se presenta información no actualizada, ya que de acuerdo a la fecha de revisión de las páginas -diciembre de 2014 a febrero de 2015- debe incluirse el avance presupuestal hasta del primer, segundo y tercer trimestre de 2014 -meses de enero a marzo, abril a junio y julio a septiembre, respectivamente-, sin embargo, en la mayoría de los casos el cumplimiento se limitaba a los trimestres de 2013 y el primer trimestre de 2014, y en situaciones más extremas el cumplimiento era casi nulo.

Estado de Ingreso y Egreso (fracción X). Al respecto, se pudo constatar que estos ayuntamientos presentaron una situación similar a la fracción IX, pues el cumplimiento se limitaba al ejercicio de 2013 y al primer trimestre de 2014.

Conforme a las dos situaciones anteriores, se procedió a efectuar solicitudes de información en todas las páginas de los ayuntamientos para conocer la forma

en que los sujetos obligados las procesan y les dan contestación, ya fuera mediante la aplicación de las páginas municipales -las que contaban con ésta-, o mediante el envío de la solicitud a través de la cuenta de correo personal del solicitante. Una vez que se realizaron las solicitudes, en algunos casos se obtuvieron un número de folio y un acuse de que la Unidad de Acceso a la Información recibió la solicitud.

Asimismo, en los casos de las solicitudes presentadas en las páginas de los ayuntamientos proporcionadas por la contraloría se incluyó adicionalmente en el correo electrónico la siguiente transcripción:

Respuesta a su solicitud.

Toda solicitud deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de veinte días hábiles a partir de su recepción (Artículo 46, párrafo 1 de la LTAIPET)

Ampliación de plazo.

Hasta 5 días hábiles cuando se requiera alguna aclaración o ampliación de datos del solicitante (Artículo 43, párrafo 2 de la LTAIPET)

Hasta 10 días hábiles prórroga del trámite (Artículo 46 párrafo 1 de la LTAIPET).

Observaciones

1. La solicitud realizada después de las 15:00 horas de un día hábil o en cualquier hora de un día inhábil, se tendrá por recibida el día hábil siguiente.
2. Las notificaciones se le comunicaran a través del medio que usted haya seleccionado.
3. Si usted recibe una notificación de que se requiere más datos para atender su solicitud y no la responde en el tiempo establecido, la misma se tendrá como no presentada (Artículo 43, párrafo 2 de la LTAIPET).
4. En caso de que el sistema no se encuentre disponible, por favor repórtelo en horas hábiles [...] (Datos de la Oficina) (Sic).

Los ayuntamientos que no proporcionaron un número de folio fueron: *Por la página propia del ayuntamiento*. Aldama, González, Jaumave, Reynosa, San Fernando, Tampico, Victoria y Xicoténcatl. *A través del correo personal*. Abasolo, Altamira, Ciudad Madero, Gómez Farías, Miguel Alemán, Río Bravo.

Todas las notificaciones tienen la misma dirección electrónica (transparenciamunicipal.info@gmail.com), por lo que no son los ayuntamientos los que reciben directamente las solicitudes de información, sino un ente distinto -que pudiese ser la contraloría gubernamental- la que sirve como receptora general de estos actos, y a su vez, la encargada de remitir tales solicitudes a las unidades de información de cada ayuntamiento.

Lo anterior genera que las solicitudes de información que se presentan en los ayuntamientos de menos de 70 000 habitantes no sean recibidas directamente

por los sujetos obligados, sino por un tercero que triangula la información que genera una tardanza innecesaria y una dilación en la respuesta, más aún que no se tiene certeza que el número de folio -inclusive la solicitud misma- sea generada o recibida por los principalmente interesados.

Las solicitudes de información se presentaron a partir del 17 de diciembre de 2014, hasta el 14 de enero de 2015 por las vías antes descritas, y los tiempos de respuesta variaron entre uno y doce días hábiles, la información que se requirió principalmente fue la relativa a los avances presupuestales de los trimestres y los estados de ingreso y egresos que no se ubicaron dentro de la información incluida en las páginas de los ayuntamientos.

El nivel de respuesta obtenido por las Unidades de Acceso a la Información municipales y resalta que 72% de las solicitudes no fueron contestadas, aún y cuando excedió el tiempo de respuesta permitido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, ni tampoco se recibió ningún tipo de comunicación de su parte a fin de justificar esta omisión.

El 26% por ciento de los ayuntamientos remitieron los archivos electrónicos con la información requerida, en el caso del ayuntamiento de Matamoros, se obtuvo un acuse de recibo de la solicitud presentada en que se mencionó que se remitiría al área correspondiente para su recopilación, sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna y el 2% restante corresponde al ayuntamiento de Jiménez, cuya aplicación en la página se trató continuamente de tener acceso pero daba como respuesta que el enlace era inexistente.

El tercer párrafo del artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, dispone que:

Los ayuntamientos del Estado con una población de más de 70 000 habitantes desplegarán la información pública de oficio que les corresponde a través de la red de información mundial denominada Internet. En todo caso, los ayuntamientos con menor número de habitantes deberán contar con la información pública de oficio en forma impresa y a disposición de quien la solicite.

Por lo que *contrario sensu* los ayuntamientos con un número de habitantes inferior a los 70 000 no tienen la obligación de contar con una página electrónica para la publicación de la información.

De acuerdo a lo verificado en las páginas de transparencia municipal a las que se tuvo acceso, el ejecutivo estatal, por conducto de la oficina de la contraloría otorga la facilidad a los ayuntamientos que se encuentran en el supuesto de la no obligatoriedad de utilizar sus medios virtuales para poner a disposición del público la información de oficio, sin embargo cae en la dificultad de que la información no está

sujeta a una actualización constante, sino que queda al criterio y a la oportunidad del encargado de la Unidad de Acceso a la Información del Ayuntamiento de remitir la información en los tiempos y en las modalidades que más le convenga, aunado a la circunstancia de que la contraloría gubernamental no cuenta con facultades legales para exigir a los ayuntamientos la entrega de la información para tener actualizada las páginas de los ayuntamientos.

Lo anterior genera un problema al momento de querer determinar una medición objetiva del nivel de cumplimiento de los ayuntamientos en la publicación de la información de oficio, pues aquellos que no tienen más de 70 000 habitantes no tienen la obligación de contar con una página electrónica en la red de internet, por lo que legalmente no se estaría incurriendo en una omisión, pues no puede incumplirse lo que no se está obligado a cumplir.

En ese sentido, la revisión del cumplimiento de los ayuntamientos en la publicación de la información de oficio -en el entendido de que se encuentran dentro del supuesto de obligatoriedad que establece la Ley- se reduciría a los siguientes nueve ayuntamientos, cuya población excede de 70 000 habitantes de acuerdo con los datos del INEGI.¹⁷

Cuadro 13

Ayuntamiento	Habitantes
Reynosa	608 891
Matamoros	489 193
Nuevo Laredo	384 033
Victoria	321 953
Tampico	297 554
Altamira	212 001
Cd. Madero	197 216
Río Bravo	118 259
El Mante	115 792

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2010).

Se tiene que los ayuntamientos que tienen la obligación legal de contar con información pública de oficio en portales electrónicos, cumplen con las diversas

¹⁷ Datos del censo 2010 del INEGI, en la página: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Tam/Poblacion/default.aspx?tema=ME&e=28>

obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia, tal y como puede constatarse en los cuadros analíticos formulados por cada fracción del artículo 16 de la Ley en mención, empero, se enfatiza que en el caso concreto de Matamoros la Unidad de Acceso a la Información incumplió en contestar la solicitud de información efectuada.

El detalle en este punto radica en el cumplimiento en la publicación de la información financiera, los ayuntamientos de Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo, Victoria, Tampico, Altamira y Ciudad Madero, efectúan la publicación de los presupuestos autorizados y los avances en su ejercicio por trimestre, sin embargo, en el caso de Río Bravo sólo publica el presupuesto autorizado, pero no su avance trimestral, mientras que El Mante cumple con el avance de primer y segundo trimestre de 2014.

Respecto a la publicación de los Estados de Ingresos y Egresos, lo casos de falta de actualización de la información se ubicaron con Altamira, cuya información desplegada era la misma al presupuesto autorizado, Río Bravo que omitió la publicación de datos de 2014 y El Mante que contaba con estados financieros a julio de 2014.

Conforme a los resultados de la revisión de los portales municipales, puede decirse que el nivel de cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia se cumple en gran medida, sólo si se limita la revisión a los ayuntamientos que por Ley tienen la obligación de contar con una página de internet, que en este caso se trata de nueve ayuntamientos de un total de 43.

No es posible concluir que los demás ayuntamientos que no se encuentran en el supuesto de contar con la publicación de la información en la red se hallen inmersos en la opacidad o que no cuenten con esa información, si la misma ley les impone la obligación de tener disponible la información para cualquier persona a quien le interese tener acceso, sin embargo, también resultó evidente que el medio para obtener información de estos ayuntamientos *pequeños* no es el óptimo o el más eficaz, al no contar con las respuestas a las solicitudes efectuadas y que han quedado explicadas en párrafos anteriores.

El esfuerzo que se ha llevado a cabo por la Contraloría del estado de Tamaulipas de permitir que los ayuntamientos citados utilicen sus recursos tecnológicos para subir a la red la información de oficio permite en cierta medida contar con una vía en que el interesado logre tener acceso a los datos municipales -con las limitaciones que se han identificado-, sin embargo la falta de facultades legales que permitan a la contraloría ejercer medios coercitivos y de sanción a los ayuntamientos que son omisos en cumplir, ocasiona que las páginas se encuentran desactualizadas y con una forma de presentación no uniforme, aunado al hecho de que el

medio para presentar las solicitudes de información no garantiza que ésta pueda ser contestada o mucho menos recibida por las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos.

Tercera Fase: Aplicación de los cuestionarios a las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas

Para el cumplimiento de los objetivos específicos 2, 3 y 4, relativos a “Determinar las principales variables sobre las cuales se puede conocer la capacidad de gestión y la funcionalidad de las Unidades de Acceso a la Información Pública Municipal, así como el nivel de institucionalización de transparencia”, “Elaborar los parámetros de los niveles de legitimidad de las Unidades de Acceso” y “Ubicar el lugar al que corresponde cada Unidad de Acceso a la Información Pública de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas, conforme al nivel determinado”, destinados a la medición de la legitimidad interna de las Unidades de Acceso a la información municipal se aplicaron dos cuestionarios a los encargados de las citadas áreas, uno dirigido a conocer, entre otras cosas, aspectos relevantes de organización, control y planeación de las actividades que se realizan; el otro cuestionario, se centró en conocer la forma en que los titulares consideran que sus funciones colaboran en cumplir con las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información que establece el ayuntamiento.

Para el envío de los cuestionarios a las unidades de acceso se optó por utilizar una página electrónica especializada en encuestas y cuestionarios, la cual permite generar los instrumentos a partir de modelos prediseñados y enviarlos a diversas direcciones de correo electrónico de forma simultánea; lo que se hizo con los encargados de dichas unidades a fin de obtener la información respectiva.

Una vez enviados los cuestionarios se tuvieron diversas dificultades para obtener las contestaciones, varias de las direcciones electrónicas que se habían obtenido de las páginas ya no estaban vigentes o marcaban error de envío, al contactar por teléfono directamente a las oficinas municipales se informó que los encargados habían sido cambiados de área o ya no laboraban ahí, por lo que proporcionaban el nombre del nuevo encargado y una nueva dirección de correo electrónico -en algunos casos no oficial-.

Dos circunstancias llamaron la atención durante este proceso de aplicación de cuestionarios, el ayuntamiento de Matamoros inicialmente fue muy renuente en la contestación del instrumento no obstante que se tuvo un contacto constante con el encargado de la unidad y que se le explicó la finalidad de los instrumentos; no fue hasta que se les envió un oficio expedido por la Universidad Autónoma

de Tamaulipas que hacía constar el carácter académico del trabajo que se pudo obtener respuesta.

Otro de los casos interesantes fue el de Palmillas -el cual fue uno de los ayuntamientos que no contestó los instrumentos-; cuando se tuvo contacto vía telefónica con la encargada de la Unidad de Acceso informó que lo había consultado con sus superiores jerárquicos quienes le comentaron que no iban a contestar, sin importar que fuera un trabajo de índole académica.

Al final se obtuvo la colaboración de 28 ayuntamientos en el llenado de los instrumentos de recopilación de la información, lo que da un porcentaje de 65%.

Para poder medir el nivel de legitimidad en el que se ubican las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos en el estado de Tamaulipas, se integró un instrumento de recopilación de datos dirigido a conocer aspectos relevantes sobre los cuales las unidades operan, como los medios de evaluación de desempeño, la aplicación de políticas públicas, la implementación de capacitación, entre otros y se identificaron tres variables de las que se derivan una serie de indicadores de medición y conforme a éstos se formularon las preguntas del primer cuestionario:

Cuadro 14

Variable	Indicadores
Capacidad de gestión	Nombramiento del titular
	Adscripción del titular de la unidad de acceso
	Tiempo dedicado a las funciones de la Unidad de Acceso
	Recursos asignados
Funcionalidad de las unidades de información	Capacitación del personal de la Unidad de Acceso
	Actualización de la información
	Evaluación del desempeño
Institucionalización de la transparencia	Evaluación de políticas públicas
	Difusión de la transparencia
	Sanciones aplicadas

Fuente: Elaboración propia.

Para la obtención de la primera variable -en relación con los indicadores asignados-, se formularon las siguientes preguntas:

Cuadro 15

Variable	Indicadores	Preguntas de cuestionario
Capacidad de gestión	Nombramiento del titular	Grado de estudios
		Nivel jerárquico
	Adscripción del titular de la Unidad de Acceso	Tiempo como encargado de la Unidad de Acceso
		Tiempo en el sector público
	Tiempo dedicado a las funciones de la Unidad de Acceso	Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿son adicionales a las funciones propias de su puesto?
		Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿son de tiempo completo o parcial?
	Recursos asignados	¿Se cuenta con un presupuesto específico para realizar las funciones de la Unidad de Acceso a la Información?

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la pregunta sobre el género de los encargados de las Unidades de Acceso, no se tomó en cuenta para la medición del indicador y únicamente se expresa su resultado para fines informativos, donde 64.29% son hombres y 35.71% son mujeres.

Información relevante de las respuestas sobre la primera variable “capacidad de gestión”

De acuerdo con el *grado de estudio de los encargados de las Unidades de Acceso* se obtuvo que 78.57% de los encuestados cuenta con un título profesional a nivel licenciatura, 10.71% de maestría y 10.71% un grado distinto, que puede ser técnico o pasante. En el *nivel jerárquico de los encargados de las Unidades de Información Pública* prevalece la Dirección de área como el nivel en que se concentra el mayor número de encargados con 39.29%, el resto se distribuye en Director General, Jefe de Departamento u otro distinto, con 7.14%, 25% y 28.57%, respectivamente.

Ahora bien, para fines prácticos las dos preguntas anteriores se analizarán en su conjunto y a la luz de lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Tamaulipas, que a la letra dispone

que los titulares de los sujetos obligados establecerán la Unidad de Información Pública la cual será responsable de atender y gestionar las solicitudes de información. El artículo en cita no estipula el nivel jerárquico con el que debe contar el servidor público que sea designado como encargado de la Unidad de Acceso a la Información, y sólo se establece como limitante lo dispuesto en el artículo 57 siguiente, respecto a que dicho encargado dependerá del titular del ente público y desarrollarán sus funciones bajo el acuerdo y supervisión de dicho titular.

Es por ello de la diversidad en las respuestas obtenidas de los ayuntamientos, donde 78.57% de los encargados de las unidades cuenta con el grado de licenciatura y 10.71% con maestría; mientras que el 10.71% especificó que tienen un grado distinto a los mencionados -carreras técnicas, especialidades o bachillerato-.

Conforme a la pregunta de *tiempo como encargado de las Unidades de Información Pública*, 17.86% de los encuestados contestaron que han permanecido menos de 1 año en el puesto, 75% -21 ayuntamientos- tienen de 1 a 2 años y 7.14% -2 ayuntamientos- tienen más de 4 años en el puesto. El dato relevante es que la mayoría de los encargados fueron designados en el inicio del trienio y lleva a considerar que durarán en el cargo sólo por ese periodo de administración por lo que es latente el riesgo de una falta de continuidad en las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información, su falta de seguimiento y evaluación, así como la creación y mantenimiento de un archivo histórico de solicitudes.

El resultado de la pregunta *tiempo en el sector público del encargado de la Unidad de Información Pública*, tiene relación directa con la anterior, el encargado de la Unidad de Acceso a la Información del ayuntamiento de Hidalgo cuenta con menos de un año en el sector público, los encargados de Altamira, Burgos, Ciudad Madero, Guerrero, Jaumave, Mainero, Miguel Alemán, Miquihuana, Nuevo Laredo, Río Bravo, San Carlos, Tampico y Tula -46.43%- tienen de 1 a 2 años -por lo que se considera que iniciaron al mismo tiempo que la administración municipal dado el periodo de revisión-; en el caso de Aldama, Camargo, González y Matamoros -14.29%-, tienen de 3 a 4 años en el servicio público, y finalmente, Abasolo, Antiguo Morelos, El Mante, Gómez Farías, Gustavo Díaz Ordaz, Ocampo, Reynosa, San Fernando, Valle Hermoso y Victoria -35.71%- llevan más de 4 años en el ámbito público.

Es indudable que el manejo de la información que emana de los entes públicos requiere de una serie de procesos que optimicen su clasificación, ordenamiento y publicación, para ello, el contar con conocimientos generales sobre la administración pública es de gran ayuda para facilitar esas actividades.

En tales procesos, los encargados de las Unidades de Acceso son pieza fundamental por varias razones, son el primer enlace entre el ente público y los

solicitantes de la información, son los responsables de recibir las peticiones, darles el trámite de ingreso, analizar lo que se pide, hacer el proyecto de respuesta -de entrega de información o el acuerdo de reserva- para presentarlo al titular del ente público, y finalmente remitir lo solicitado a la persona interesada.

El desconocimiento de los aspectos fundamentales sobre los que se rige la administración pública, como la normatividad, los procesos y los procedimientos genera una incertidumbre al momento de determinar la naturaleza de la información que se solicita y el sentido de respuesta al peticionario. Esta situación puede minimizarse en gran medida cuando las personas encargadas cuentan con una experiencia previa en el ambiente público aunado con la implementación de un programa de capacitación constante y de evaluación de desempeño.

En las preguntas relacionadas con las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, en el sentido de que si son adicionales a las tareas propias del puesto para el cual fue contratado, si tales actividades en la Unidad de Acceso son de tiempo completo o parcial, así como de contar con un presupuesto específico para realizar las funciones de la Unidad de Acceso a la Información, se obtuvieron los siguientes datos:

Para 67.86% de los encuestados el ser encargado de las Unidades de Acceso a la Información Pública representa una carga adicional a sus funciones, el mismo porcentaje se mostró en el tiempo parcial que se dedica a la atención de la Unidad de Acceso y la mayoría de las Unidades de Acceso -82.14%- no cuenta con un presupuesto específico para la realización de sus funciones.

En conjunto, las tres circunstancias anteriores generan una dificultad para el desarrollo eficiente de las funciones de los encargados de las Unidades de Acceso, ya que las personas que se encuentran al frente de éstas deben cumplir con las obligaciones contenidas en la Ley al unísono de llevar a cabo las tareas propias de su puesto, eso sí, sin contar con una remuneración adicional, lo que genera una disparidad pues el encargado está sujeto a obligaciones y sanciones pero recibe la remuneración sólo por el puesto que originalmente posee. Es probable que esta situación se origine por la falta de un presupuesto específico para las Unidades de Acceso, situación que no sucede con los ayuntamientos de Reynosa y Altamira, los cuales cuentan con un Instituto Municipal de Transparencia, el primero, y una Dirección de Transparencia, la segunda.

Índice de medición global

Una vez que se analizaron las respuestas obtenidas a todas las preguntas respecto a la variable *capacidad de gestión*, se determinó un índice para efecto de medición global. De acuerdo con el número de opciones para respuesta de cada pregunta -2

o 4-, se asignó un valor de 5 a 10 en el caso de respuestas de dos opciones, y de 2.5 a 10 cuando se incluyeron cuatro opciones, el valor asignado a cada respuesta se determinó de acuerdo con la conveniencia y beneficio en la capacidad de gestión de los titulares de las Unidades de Acceso.

Por ejemplo, en el caso de la pregunta sobre el tiempo en el servicio público, se le otorga una calificación mayor cuando se cuenta con más años como servidor público al considerar que permite más experiencia, conocimiento y dominio sobre los procedimientos establecidos por las políticas de transparencia y acceso a la información. O como también en el caso del nivel jerárquico, al tomar con una calificación superior cuando los encargados son Directores Generales o Directores de Área, pues cuentan con una mayor autoridad que la que tendría un jefe de departamento o un empleado de apoyo administrativo.

Debe quedar claro que esta variable no será tomada en cuenta para determinar el índice de legitimidad municipal, sino sólo como una medición para conocer la forma en que las Unidades de Acceso se encuentran constituidas en el aspecto de recursos humanos y financieros, por lo que en el siguiente cuadro se muestran los resultados obtenidos por pregunta con base en el valor otorgado a cada opción, así como el índice de capacidad de gestión calculado, ordenado desde los ayuntamientos con la calificación de mayor a menor.

Sólo Reynosa y Victoria, que se encuentran dentro de los nueve ayuntamientos con una población mayor a 70 000 habitantes, se ubicaron dentro de los cinco primeros lugares en la determinación de este índice, siendo Reynosa el que obtuvo una calificación mayor de .96, resalta el hecho de este ayuntamiento es el único que cuenta con una institución especializada para la transparencia y acceso a la información municipal.¹⁸

¹⁸ Instituto Municipal de Acceso a la Información Pública.

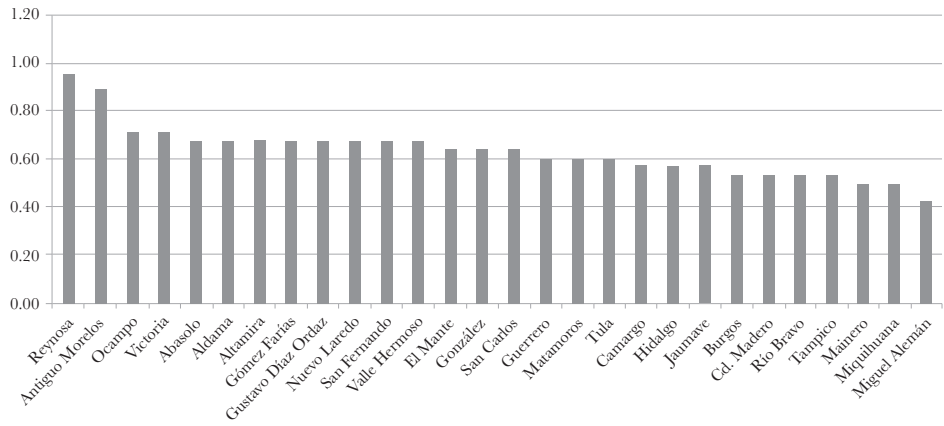
Cuadro 16

	Variable	Capacidad de gestión							Total puntaje obtenido en el municipio	Máximo valor alcanzable	Índice de Capacidad de Gestión Municipal
		Grado de estudios	Nivel jerárquico:	Tiempo como encargado (a) de la Unidad de Acceso:	Tiempo en el sector público:	Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿Son adicionales a las funciones propias de su puesto?	Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿Son de tiempo completo o parcial?	¿Se cuenta con un presupuesto específico para realizar las funciones de la Unidad de Acceso a la Información?			
	Municipio	Calificación obtenida									
1	Reynosa	7.5	10	10	10	10	10	10	67.5	70	0.96
2	Antiguo Morelos	7.5	10	10	10	10	10	5	62.5	70	0.89
3	Ocampo	5	5	5	10	10	10	5	50	70	0.71
4	Victoria	5	5	5	10	10	10	5	50	70	0.71
5	Abasolo	5	7.5	5	10	10	5	5	47.5	70	0.68
6	Aldama	5	5	5	7.5	10	10	5	47.5	70	0.68
7	Altamira	5	7.5	5	5	5	10	10	47.5	70	0.68
8	Gómez Farías	5	7.5	5	10	10	5	5	47.5	70	0.68
9	Gustavo Díaz Ordaz	5	7.5	5	10	10	5	5	47.5	70	0.68
10	Nuevo Laredo	5	7.5	5	5	5	10	10	47.5	70	0.68
11	San Fernando	5	7.5	5	10	5	10	5	47.5	70	0.68
12	Valle Hermoso	5	2.5	5	10	10	10	5	47.5	70	0.68
13	El Mante	5	7.5	2.5	10	10	5	5	45	70	0.64
14	González	5	7.5	5	7.5	10	5	5	45	70	0.64
15	San Carlos	5	7.5	2.5	5	10	5	10	45	70	0.64
16	Guerrero	5	7.5	5	5	10	5	5	42.5	70	0.61
17	Matamoros	5	2.5	2.5	7.5	5	10	10	42.5	70	0.61
18	Tula	5	7.5	5	5	10	5	5	42.5	70	0.61
19	Camargo	2.5	5	5	7.5	10	5	5	40	70	0.57
20	Hidalgo	5	5	2.5	2.5	10	10	5	40	70	0.57
21	Jaumave	5	2.5	2.5	5	10	10	5	40	70	0.57
22	Burgos	5	2.5	5	5	5	10	5	37.5	70	0.54
23	Cd. Madero	5	2.5	5	5	5	10	5	37.5	70	0.54
24	Río Bravo	5	2.5	5	5	10	5	5	37.5	70	0.54
25	Tampico	7.5	5	5	5	5	5	5	37.5	70	0.54
26	Mainero	5	5	5	5	5	5	5	35	70	0.50
27	Miquihuana	2.5	2.5	5	5	10	5	5	35	70	0.50
28	Miguel Alemán	2.5	2.5	5	5	5	5	5	30	70	0.43
	Totales	140	157.5	137.5	197.5	235	210	165			
	Puntaje máximo posible	280									

Variable	Capacidad de gestión							Total puntaje obtenido en el municipio	Máximo valor alcanzable	Índice de Capacidad de Gestión Municipal
	Grado de estudios:	Nivel jerárquico:	Tiempo como encargado (a) de la Unidad de Acceso:	Tiempo en el sector público:	Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿Son adicionales a las funciones propias de su puesto?	Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso, ¿Son de tiempo completo o parcial?	¿Se cuenta con un presupuesto específico para realizar las funciones de la Unidad de Acceso a la Información?			
Municipio	Calificación obtenida									
Índice por indicador	0.50	0.56	0.49	0.71	0.84	0.75	0.59			
Promedio por variable	63%									

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por los municipios.

Figura 8. Índice de Capacidad de Gestión Municipal en Transparencia y Acceso a la Información



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por los municipios.

Con los mismos datos obtenidos, se procedió a determinar el índice por indicador y el promedio por variable, arrojando los siguientes resultados:

Cuadro 17

	Variable	Capacidad de Gestión						
	Indicadores	Grado de estudios	Nivel jerárquico	Tiempo como encargado (a) de la Unidad de Acceso	Tiempo en el sector público	Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso ¿Son adicionales a las funciones propias del puesto?	Las funciones que realiza como encargado de la Unidad de Acceso. ¿Son de tiempo completo o parcial?	¿Se cuenta con un presupuesto específico para realizar las funciones de la Unidad de Acceso a la Información?
	Municipio	Calificación obtenida						
1	Reynosa	7.5	10	10	10	10	10	10
2	Antiguo Morelos	7.5	10	10	10	10	10	5
3	Ocampo	5	5	5	10	10	10	5
4	Victoria	5	5	5	10	10	10	5
5	Abasolo	5	7.5	5	10	10	5	5
6	Aldama	5	5	5	7.5	10	10	5
7	Altamira	5	7.5	5	5	5	10	10
8	Gómez Farías	5	7.5	5	10	10	5	5
9	Gustavo Díaz Ordaz	5	7.5	5	10	10	5	5
10	Nuevo Laredo	5	7.5	5	5	5	10	10
11	San Fernando	5	7.5	5	10	5	10	5
12	Valle Hermoso	5	2.5	5	10	10	10	5
13	El Mante	5	7.5	2.5	10	10	5	5
14	González	5	7.5	5	7.5	10	5	5
15	San Carlos	5	7.5	2.5	5	10	5	10
16	Guerrero	5	7.5	5	5	10	5	5
17	Matamoros	5	2.5	2.5	7.5	5	10	10
18	Tula	5	7.5	5	5	10	5	5
19	Camargo	2.5	5	5	7.5	10	5	5
20	Hidalgo	5	5	2.5	2.5	10	10	5
21	Jaumave	5	2.5	2.5	5	10	10	5
22	Burgos	5	2.5	5	5	5	10	5
23	Cd. Madero	5	2.5	5	5	5	10	5
24	Río Bravo	5	2.5	5	5	10	5	5
25	Tampico	7.5	5	5	5	5	5	5
26	Mainero	5	5	5	5	5	5	5
27	Miquihuana	2.5	2.5	5	5	10	5	5
28	Miguel Alemán	2.5	2.5	5	5	5	5	5
	Totales	140	157.5	137.5	197.5	235	210	165
	Puntaje máximo posible	280						
	Índice por indicador	50%	56%	49%	71%	84%	75%	59%
	Promedio por variable	63%						

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por los municipios.

Cuadro 18

Indicador	Índice
Grado de estudios	0.50
Nivel jerárquico	0.56
Tiempo como titular de la UAIP	0.49
Tiempo en el sector público	0.71
Funciones propias de la UAIP	0.84
Tiempo dedicado a la UAIP	0.75
Presupuesto	0.59

Fuente: Elaboración propia.

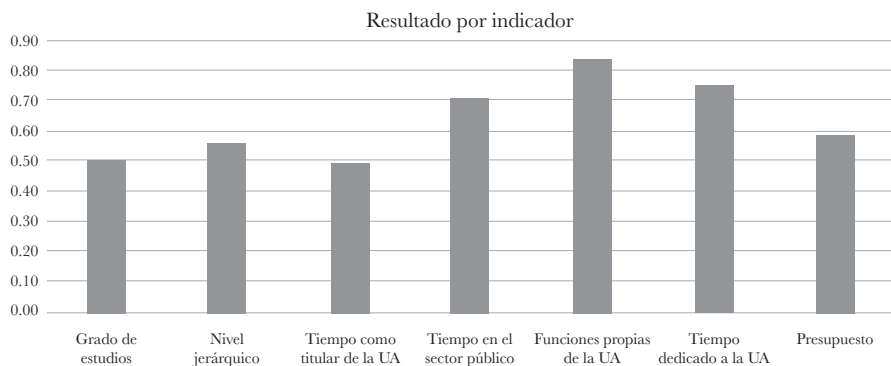
Dónde:

El mayor valor del índice representa una mayor capacidad de gestión al contar con personal con mayor grado de estudios y nivel jerárquico, más tiempo dentro del servicio público y como titular de la Unidad de Acceso que sólo se ocupan en funciones propias del área de transparencia y acceso a la información, y por ende son de tiempo completo para la mencionada actividad, así como que cuentan con un presupuesto específico para dicha área.

De lo que se tiene que dentro de los ayuntamientos de Tamaulipas, el problema principal que se advierte es que el personal que se encuentra el frente de las Unidades de Acceso no se mantiene de forma permanente, sino que son cambiados de administración en administración. Situación que se constató al momento de remitir los cuestionarios a los ayuntamientos, ya que al solicitar la comunicación con el encargado de la Unidad de Acceso para corroborar la recepción del instrumento, en varias ocasiones se informaba que la persona que aparecía en la página electrónica del ayuntamiento ya no se encontraba en funciones por lo que tuvo que reenviarse varias veces para obtener la información aparte que en las situaciones de cambio de titular de las áreas no se actualizaba el dato en la página electrónica.

El indicador con mayor resultado fue el correspondiente a las funciones propias de la unidad de acceso, ya que la mayoría de los encuestados respondió que las labores que realizan se enfocan únicamente a las funciones propias de la unidades, por lo que el siguiente indicador en valor se refiere al tiempo dedicado a las labores de transparencia.

Figura 9



Fuente: Elaboración propia.

El indicador con mayor resultado fue el correspondiente a las funciones propias de la unidad de acceso, ya que la mayoría de los encuestados respondió que las labores que realizan se enfocan únicamente a las funciones propias de las unidades, por lo que el siguiente indicador en valor se refiere al tiempo dedicado a las labores de transparencia.

En el caso de las funciones propias de la unidad se refiere a que el funcionario encargado no realice ningún otro tipo de actividad diferente a aquellas de transparencia y acceso a la información; y el “tiempo dedicado a la Unidad de Acceso” se relaciona a que la persona que lleva a cabo la mencionada labor se ocupa en tiempo completo y no en momentos parciales.

El “tiempo en el sector público” y “el presupuesto asignado a la Unidad de Acceso” fueron los siguientes indicadores de acuerdo con el nivel de resultado obtenido. En el caso del presupuesto, el artículo 55 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información estipula que estas unidades contarán con el recurso que permita el presupuesto de egresos del sujeto obligado, tomando en cuenta el porcentaje de ayuntamientos que destinan una cantidad específica para la realización de estas funciones, no sorprende que el indicador haya obtenido un .59 de resultado, por lo que aun y cuando se prevé que estas Unidades *contarán* con los recursos, prácticamente el cumplimiento de la obligación de transparencia y acceso a la información no es prioritario en la distribución de los recursos públicos de los ayuntamientos.

En el caso del nivel jerárquico, grado de estudios y tiempo como titular de la unidad de acceso se relacionan de forma estrecha con la formación profesional del empleado y su ubicación dentro de la estructura del ente público obligado,

como se ha explicado representan los resultados menores en los indicadores y son los puntos más débiles en la capacidad de gestión de estas unidades.

Para la medición de la segunda variable y sus indicadores, se incluyeron las siguientes preguntas:

Cuadro 19

Variable	Indicadores	Preguntas de cuestionario
Funcionalidad de las unidades de información	Capacitación del personal de la Unidad de Acceso	¿Ha recibido capacitación interna en sus funciones como encargado de la Unidad de Acceso a la Información?
		¿Conoce la normatividad en materia de clasificación de acceso restringido?
	Actualización de la información	¿Con qué regularidad se actualiza el portal de acceso a la información en la página electrónica de su municipio?
		¿El encargado de la Unidad de Acceso a la Información revisa que la información del portal electrónico del municipio se encuentre actualizada?
	Evaluación del desempeño	¿Ha recibido revisiones o auditorías por parte de algún órgano externo, para mejorar el desempeño de sus labores en la Unidad de Acceso?
		¿La Unidad de Acceso a la Información Pública cuenta con mecanismos para evaluar su desempeño, así como la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones?

Fuente: Elaboración propia.

Resultados relevantes en la medición de la segunda variable “funcionalidad de las unidades de información”

Para la primera pregunta, “¿Ha recibido capacitación interna en sus funciones como encargado de la Unidad de Enlace de Acceso a la Información?” los casos extremos que se identificaron fueron 10.71% -3 ayuntamientos, integrados por El Mante, Jaumave y Miquihuana- respondieron que nunca han recibido ningún tipo de capacitación para el desarrollo de sus actividades como encargados de las Unidades, 14.29% -Burgos, Gómez Farías, Gustavo Díaz Ordaz y Miguel Alemán- casi nunca han recibido capacitación para el desempeño de sus funciones y 32.14% -Abasolo, González, Guerrero, Hidalgo, Mainero, Río Bravo, Tula, Valle Hermoso y Victoria- la capacitación ha sido recibida en ocasiones; esto genera que

se incremente la probabilidad que las funciones, actividades y decisiones de los encargados de las unidades de acceso no puedan ser llevadas a cabo con eficiencia, al igual que se incremente la incidencia de recursos ordinarios ante el Instituto de Transparencia.

Con respecto al *conocimiento de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información*, cinco ayuntamientos -17.86%-, integrados por González, Guerrero, Hidalgo, Jaumave y Miguel Alemán manifestaron que la conocen en grado parcial, San Fernando, que representa 3.57% del total de los encuestados conoce la normatividad pero no la aplica; Abasolo, Gómez Farías, Gustavo Díaz Ordaz, Mainero, San Carlos y Tula -21.43%- conocen el marco legal pero lo aplican de una forma parcial; y el resto -57.14%- la conoce y la aplica.

Dentro de las funciones de los encargados de las Unidades de Acceso a la Información se incluye la de presentar al titular del sujeto obligado un proyecto de resolución a la solicitud de información hecha por el interesado que puede ser en diversos sentidos: positivo, mediante la entrega de la información solicitada, o negativo, cuando se hacen valer alguna de las causas previstas por la ley para considerar que la información que se pide es de carácter restringido, reservada o confidencial.

Es de suma importancia para los interesados en conocer la información pública, que el personal encargado de decidir el destino de su solicitud cuente con conocimientos suficientes sobre la ley que regula tal derecho.

De acuerdo al contenido de la solicitud y la naturaleza de los datos que se requieren, el servidor público encargado de la unidad de acceso deberá presentar al titular del ente público del cual se solicita la información, un proyecto en donde se funde y motive las causas de rechazo o de no entrega de información. Conforme mayor sea al nivel de conocimiento y aplicación correcta de las disposiciones legales, el usuario de la información contará con una mayor certeza y seguridad de que los datos que requiere son de libre acceso al público, y que la limitación que en su caso establezca la autoridad, obedece exclusivamente a situaciones reales y concretas, y no a caprichos o actos que generan opacidad en el servicio público.

Es entonces que de acuerdo con los resultados obtenidos de esta pregunta, se aprecia que los ayuntamientos con un número inferior a los 70 000 habitantes son más propensos a dictar resoluciones que carezcan de una correcta aplicación de la ley, si a esta situación se le suma el hecho de que 57.14% de las unidades municipales -de acuerdo con los resultados de la pregunta anterior- han recibido poca o casi nula capacitación para el desempeño de sus funciones, el estado de indefensión de los usuarios aumenta, pues no es garantía que las resoluciones tengan un sustento legal ni lógico, y a su vez, genera una desconfianza en la autoridad.

Para el cuestionamiento dirigido a conocer *la periodicidad en actualiza el portal de acceso a la información en la página electrónica del ayuntamiento* puede verse en cierto grado afectado por el hecho de que solo nueve de los cuarenta y tres ayuntamientos del estado tienen la obligación de contar con una página electrónica donde se publica la información de oficio, en términos de lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, por lo que el resultado obtenido no puede considerarse como relevante en el aspecto de considerar un nivel apto o no de cumplimiento.

La intención de la contraloría gubernamental de facilitar herramientas tecnológicas para aquellos ayuntamientos obligados -treinta y cuatro, en este caso- no resulta suficiente para facilitar el acceso a la información pública en los mismos, pues como ha quedado establecido, la revisión de la información contenida en estas páginas *estándar* se llevó a cabo en un periodo de tres meses -entre los meses de diciembre de 2014 y febrero de 2015- y durante ese tiempo la información no tuvo modificación alguna, no obstante que en la encuesta los encargados de las unidades de acceso adujeron que la información se actualizaba cada uno o tres meses, más aún en los casos de los ayuntamientos cuya información financiera se encontraba publicada al ejercicio de 2013 y anteriores no se ubicó ningún cambio.

Aún es posible realizar una medición objetiva de la regularidad en que se actualizan las páginas electrónicas al limitar a los nueve ayuntamientos obligados los resultados obtenidos por la aplicación del instrumento; en este caso, Altamira renueva la información cada trimestre -que coincide con los plazos establecidos para la presentación de la información financiera como los avances presupuestales y los estados de ingresos y egresos-; los ayuntamientos de Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo, Victoria, Tampico y El Mante, lo realizan una vez por mes; y Ciudad Madero y Río Bravo lo hacen cada semana.

De los ayuntamientos mencionados, la información consistente en la publicación del presupuesto autorizado y su avance por trimestre no se encontraba actualizada en los portales de Altamira -a septiembre de 2014-, Río Bravo -sin avance presupuestal- y El Mante -al segundo trimestre de 2014-.

Sobre los estados de ingreso y egreso, Altamira desplegaba la misma información de los avances presupuestales, Río Bravo contaba con datos a diciembre de 2013 y El Mante al mes de julio de 2014, sin que al mes de febrero de 2015 -que se volvió a revisar- fueran actualizados los datos mencionados.

La pregunta de si *el encargado de la Unidad de Acceso a la Información revisa que la información del portal electrónico del ayuntamiento se encuentre actualizada*, presentó los niveles más altos de cumplimiento, solo uno de los ayuntamientos -Mainero, que representa 3.57%- manifestó que a veces revisa que la información del portal se encuentre

actualizada; esto puede deberse a que los ayuntamientos con una población menor a 70 000 habitantes no tienen la obligación de mantener la información pública de oficio en un portal electrónico, y la página que se revisó es la que maneja la contraloría del estado con los datos que le son remitidos por el ayuntamiento.

De los demás ayuntamientos encuestados, 32.14% -Abasolo, Gómez Farías, Guerrero, Miguel Alemán, Miquihuana, Río Bravo, San Carlos, Tula y Valle Hermoso- contestaron que casi siempre revisan la información de transparencia; mientras 64.29% -integrado por Aldama, Altamira, Antiguo Morelos, Burgos, Camargo, Ciudad Madero, El Mante, González, Gustavo Díaz Ordaz, Hidalgo, Jaumave, Matamoros, Nuevo Laredo, Ocampo, Reynosa, San Fernando, Tampico y Victoria- adujeron que siempre revisan que la información se encuentre actualizada. No obstante que los ayuntamientos incluidos en el 64.29% contestaron que siempre revisan que la información publicado en sus portales se encuentre actualizada, en el periodo de revisión de las páginas electrónicas -diciembre 2014 a febrero 2015- no se percibió que la información financiera faltante -que se especificó en el apartado correspondiente de este libro-, haya sido incluida, así como también la falta de respuesta en las solicitudes presentadas.

No puede pasarse por alto la circunstancia de que los ayuntamientos no obligados a tener una página electrónica para el despliegue de la información puedan utilizar los medios electrónicos proporcionados por la contraloría del estado, sin embargo, se genera la misma limitante de que la información va a estar supeditada a los tiempos en que los ayuntamientos la envíen para su publicación, y si a esto se adiciona que no existe la obligación legal de remitirla a la contraloría prácticamente la actualización queda a los deseos y disponibilidad del personal del municipio que desee enviarla.

Al cuestionar *sobre la realización de auditorías y revisiones en las unidades de acceso* por parte de instancias independientes o inclusive de otros departamentos dentro de la misma estructura, se obtuvieron ciertos resultados relevantes, 35.71% de los ayuntamientos encuestados, integrados por Aldama, Altamira, Burgos, Ciudad Madero, El Mante, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo y Tula manifestaron que las actividades que realizan las Unidades de Acceso a la Información son constantemente sometidas al escrutinio por medio de auditorías y revisiones. Los datos obtenidos del resto de los ayuntamientos fueron variados en lo concerniente a que sus funciones nunca -14.29%-, casi nunca -14.29%-, a veces -25%- y casi siempre -10.71%- son revisadas o evaluadas.

Las revisiones periódicas generan un sentimiento de seguridad, compromiso y pertenencia en los integrantes de las instituciones, ya que al contar con este tipo de procedimientos se obliga a los encargados de cualquier área a efectuar sus funciones

con un estricto apego a lo dispuesto por las leyes, así como a los procedimientos, políticas y rutinas establecidas por los mismos miembros del ente público.

Si se comparan los porcentajes de los ayuntamientos que respondieron que siempre se revisan sus actividades, 35.71%, con la sumatoria del resto de las posibilidades de respuesta, se tiene que el 64.29% de las Unidades de Acceso a la Información realizan sus actividades sin contar con cierto tipo de supervisión o revisión.

Al respecto, resulta lógico que la falta de supervisión de las funciones de cualquier servidor público genera una alta posibilidad de que los resultados de su gestión sufran de fallas u omisiones que directamente afectan los derechos de acceso a la información de los ciudadanos, pues los servidores públicos que clasifican la información, reciben las solicitudes, les dan seguimiento y deciden si entregan los datos solicitados al no sentirse vigilados, efectuarán sus labores con menor diligencia y cuidado profesional.

Dentro de cualquier institución pública la evaluación del desempeño de los recursos humanos resulta primordial para conocer los niveles de eficiencia en el desarrollo de las funciones que tienen encomendados los servidores públicos, y conforme a los resultados que se obtengan estar en posibilidad de decidir si la forma en que se encuentran distribuidas las obligaciones y actividades es óptima para el logro de los objetivos institucionales, o en sentido contrario, si es necesaria una reestructura de tareas que elimine fallas o evite desviaciones.

Esta fue la razón por la que se incluyó en el instrumento de recopilación de información la pregunta relacionada con *la existencia de mecanismos para evaluar su desempeño, así como la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones*, con el objeto de conocer si los encargados de las Unidades de Información Pública de los ayuntamientos son sujetos a evaluaciones de desempeño para determinar si las funciones que les impone la ley de la materia son realizadas en forma eficiente y adecuadas para el correcto procesamiento de las solicitudes de información.

Solo diez ayuntamientos, que representan 35.71% de los encuestados, llevan a cabo procedimientos para evaluar el desempeño de los integrantes de las Unidades de Acceso a la Información por lo que el 64.29% cuenta con mecanismos que no operan o lo hacen de forma insuficiente.

Los ayuntamientos que son omisos en llevar a cabo evaluaciones de desempeño o estudios sobre la eficiencia de las funciones desempeñadas en las mencionadas unidades de encuentran Abasolo, El Mante, Gustavo Díaz Ordaz, Jaumave, Mainero, Miguel Alemán, San Fernando, Tampico, Valle Hermoso y Victoria.

Una vez más resalta el hecho que tres ayuntamientos tienen en común la falta de mecanismos de control en sus unidades de acceso, como Mainero, Miguel Alemán y Victoria, que también respondieron en el nivel más bajo en los

cuestionamientos sobre la existencia de mecanismos de evaluación del cumplimiento de las políticas públicas, al igual que la carencia de programas para promover en la ciudadanía la cultura de la transparencia y acceso a la información pública.

Como se efectuó en el desarrollo de la primera variable, se concentraron los resultados de la encuesta y se determinaron los índices y sus respectivos promedios.

Cuadro 20

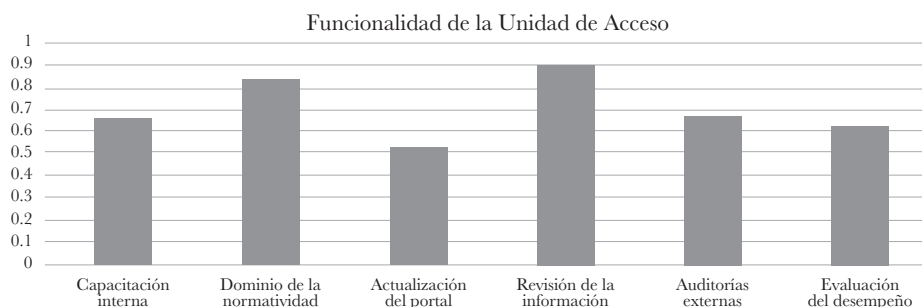
Variable	Funcionalidad de las Unidades de Acceso					
Indicador	Capacitación del personal de la Unidad de Acceso		Actualización de la Información		Evaluación de desempeño	
Pregunta	1	2	3	4	5	6
Municipio	Calificación obtenida					
Altamira	5	5	3	5	5	5
Reynosa	5	5	2	5	5	5
Nuevo Laredo	5	5	2	5	5	5
Cd. Madero	5	5	1	5	5	4
Camargo	5	5	3	5	1	5
Matamoros	5	5	2	5	5	5
San Carlos	4	4	4	4	3	5
Antiguo Morelos	4	5	2	5	4	5
Ocampo	5	5	2	5	2	4
Tampico	4	5	2	5	3	1
Aldama	5	5	2	5	5	5
Burgos	2	5	3	5	5	4
Tula	3	4	3	4	5	5
Guerrero	3	2	3	4	2	5
Hidalgo	3	2	3	5	4	4
Río Bravo	3	5	1	4	5	4
Gómez Farías	2	4	3	4	3	3
Abasolo	3	4	3	4	3	1
El Mante	1	5	2	5	5	1
González	3	2	4	5	3	3
Gustavo Díaz Ordaz	2	4	3	5	2	1
Valle Hermoso	3	5	3	4	2	1
San Fernando	4	3	2	5	1	1
Jaumave	1	2	3	5	3	1
Miquihuana	1	5	5	4	4	2
Victoria	3	5	2	5	3	1
Miguel Alemán	2	2	3	4	1	1

Variable	Funcionalidad de las Unidades de Acceso					
Indicador	Capacitación del personal de la Unidad de Acceso		Actualización de la Información		Evaluación de desempeño	
Pregunta	1	2	3	4	5	6
Municipio	Calificación obtenida					
Mainero	3	4	3	3	1	1
Totales	94	117	74	129	95	88
Máximo puntaje posible	140					
Índice por Indicador	0.67	0.84	0.53	0.92	0.68	0.63
Promedio por indicador	75%		73%		65%	
Promedio por variable	71%					

Fuente: Elaboración propia.

En forma gráfica, los indicadores de representan de la siguiente manera:

Figura 10



Fuente: Elaboración propia.

Los puntos con mayor resultado en la medición de la funcionalidad de las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos se refieren a una constante revisión de la información que se publica en las páginas electrónicas, seguido por el conocimiento que los encargados tienen de la Ley de Transparencia del estado, la aplicación de auditorías externas para el mejoramiento de las labores de la unidad y la capacitación interna de los servidores públicos que desarrollan esta labor.

Los resultados menores se ubicaron en la aplicación de mecanismos para la evaluación del desempeño de los encargados de las unidades de acceso y la actualización de la información que se despliega en el portal.

Para la tercera y última variable sobre la *institucionalización de la transparencia*, se incluyeron en el instrumento las siguientes preguntas:

Cuadro 21

Variable	Indicadores	Preguntas de cuestionario
Institucionalización de la transparencia	Evaluación de políticas públicas	¿El municipio cuenta con mecanismos que aseguren el cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información?
	Difusión de la transparencia	¿La Unidad de Acceso a la Información cuenta con mecanismos para promover en la ciudadanía la cultura de la transparencia y acceso a la información pública?
		¿La Unidad de Acceso a la Información, publica en el portal de internet del municipio las solicitudes de acceso a la información que se le presentan, así como la respuesta otorgada a cada una de ellas?
	Sanciones aplicadas	¿Se han aplicado sanciones al encargado de la Unidad de Acceso a la Información por faltas o mal desempeño en sus funciones?

Fuente: Elaboración propia.

Resultados relevantes en la identificación de la tercera variable “institucionalización de la transparencia”

La existencia de políticas públicas es fundamental para conocer la forma en que una administración, sea esta federal, estatal o municipal planea hacer frente a una problemática identificada o necesidad de la población.

El establecimiento de políticas públicas, no solo en el ámbito de la transparencia y acceso a la información, sino en cualquier índole de la actividad gubernamental, debe ser el resultado de la identificación de aspectos no satisfechos en el ámbito colectivo y que requieren de una solución inmediata; en su generación se debe prever las instancias que se encargarán de intervenir en su formulación e incluir mecanismos de revisión, análisis y evaluación con el objeto de conocer la viabilidad de su aplicación y en su caso, su corrección oportuna.

Dentro de su estudio sobre las políticas de transparencia Uvalle (2013) establece que su existencia contribuye a diseñar modelos operativos y eficaces que hacen converger la evaluación democrática y deliberativa para estimular en la sociedad civil una cultura de que el estado atiende sus deseos y recomendaciones para que el actuar del gobierno sea más efectivo; y establece además que la transparencia se caracteriza por tener tres dimensiones que sitúan su complejidad en términos de acción de gobierno:

- a) *Técnica.* Que concierne al mundo complejo de los procesos que la sustentan como operación de gobierno para diseñar y ejecutar las disposiciones que la constitucionalizan y legalizan.
- b) *Política.* Que se refiere al modo en que favorece al diálogo entre los gobernantes y los gobernados con fines de evaluación.
- c) *Institucional.* Que alude a que es parte de reglas del juego que se definen entre los actores que más influencia tienen para que sea una política pública.

Conforme al inciso b) transcrito, la falta de mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de transparencia ocasiona un efecto negativo en las percepciones de los integrantes de las unidades de acceso -como se verá más adelante- y de los usuarios de la información pública, en el sentido de que en el caso de los primeros no cuentan con una retroalimentación sobre la eficacia y eficiencia de las acciones que realizan en beneficio de los ciudadanos que a su vez impide aplicar acciones de evaluación y corrección de desviaciones, y en los segundos se incrementa la falta de comunicación con los sujetos obligados e impide la generación de confianza en los procedimientos de clasificación, publicación y entrega de información pública.

De la aplicación de la pregunta consistente en conocer si *el ayuntamiento cuenta con mecanismos que aseguren el cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información*, casi una cuarta parte de los ayuntamientos encuestados -Abasolo, El Mante, Mainero, Miguel Alemán, Tula y Victoria- no cuentan con mecanismos destinados a medir o determinar la forma en que las políticas de transparencia y acceso a la información son cumplidas por las Unidades de Información Pública, y llama la atención que la capital del estado se encuentra dentro de este grupo.

Solo el ayuntamiento de Miquihuana -3.57% del total de los encuestados- contestó que se cuenta con tales mecanismos, pero no operan; 17.86% -González, Gustavo Díaz Ordaz, Río Bravo, San Fernando y Valle Hermoso- adujeron que los mecanismos con los que cuentan operan de forma insuficiente; finalmente, en similar proporción -28.57%- los ayuntamientos de Abasolo, Burgos, Camargo, Gómez Farías, Guerrero, Hidalgo, Jaumave y Ocampo; al igual que Altamira, Antigua Morelos, Ciudad Madero, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, San Carlos y Tampico, manifestaron que dentro de la administración municipal se consideran estos mecanismos los cuales casi siempre o siempre operan con eficiencia, respectivamente.

Se revisaron los planes de desarrollo de los cuarenta y tres ayuntamientos del estado, para conocer la forma en que el tema de la transparencia es abordado en sus administraciones municipales. Al respecto, este concepto se incluye de diversas

maneras: como objetivo estratégico, línea de acción, estrategia, compromiso estratégico, misión y principio rector; el ayuntamiento de Nuevo Laredo, explícitamente contiene la transparencia como una política pública, por lo que no hay una uniformidad en la manera en que la transparencia y el acceso a la información se toma como integrante de la administración pública de los ayuntamientos.

Los planes municipales de desarrollo de Abasolo, Bustamante, Cruillas, Gustavo Díaz Ordaz, Miguel Alemán, Ocampo, Padilla y Villagrán, no incluyen ni hacen mención de la transparencia y acceso a la información.

Si se comparan los datos de los ayuntamientos que contestaron que no cuentan con mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las políticas en materia de transparencia y acceso a la información, y los ayuntamientos que no incluyen tal concepto en los planes municipales de desarrollo se tiene que solo Abasolo y Miguel Alemán coinciden en ambos sentidos, sin embargo, El Mante, Mainero, Tula y Victoria, aunque en sus documentos rectores sí consideran este concepto, los encargados de las unidades de acceso respondieron de forma negativa en los mecanismos, lo que puede significar el desconocimiento sobre su existencia o su falta de difusión entre los encargados de velar en el cumplimiento de las mencionadas políticas.

Con el propósito de saber si los ayuntamientos han contado con algún tipo de capacitación, al revisar la página electrónica del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas, en el apartado de las actividades de difusión que ha llevado a cabo el mencionado organismo se aprecia que el 26 de agosto de 2015¹⁹ publicó un evento en el que se impartió un taller de capacitación con los 43 ayuntamientos sobre la implementación del sistema nacional de transparencia y que contó con la participación de los titulares de las unidades de información de la totalidad de los ayuntamientos del estado. Dicho taller se aplicó con la finalidad de que los encargados de las mencionadas unidades conocieran sobre la obligación de publicar en los portales la información de oficio, así como iniciar los preparativos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia.

La pregunta sobre la *existencia de mecanismos para promover en la ciudadanía la cultura de la transparencia y acceso a la información pública*, guarda estrecha relación con la número 5 analizada anteriormente.²⁰

¹⁹ La información completa sobre el taller impartido a los ayuntamientos puede consultarse en http://www.itait.org.mx/difusion/2015/agosto/bol_941.asp

²⁰ Existencia de mecanismos para asegurar el cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información.

Los datos generados son muy similares, ya que 21.43%, que se integra por los ayuntamientos de Aldama, Jaumave, Mainero, Miguel Alemán, Valle Hermoso y Victoria no cuentan con mecanismos para promover en la ciudadanía la cultura de la transparencia y acceso a la información pública; sólo San Fernando -3.57%- cuenta con los mecanismos pero no operan; cinco ayuntamientos -17.86%- establecieron que existen pero operan de forma insuficiente; siete -25%- consideraron que casi siempre operan suficientemente y nueve -32.14%- manifestaron que cuentan con los mecanismos y siempre operan en términos óptimos.

Un dato que agrava el aspecto sobre la eficiencia y pertinencia de las políticas públicas en materia de transparencia en tres ayuntamientos específicos -Mainero, Miguel Alemán y Victoria- es que en ambas preguntas -5 y 6 del cuestionario- especificaron la no existencia de mecanismos para el seguimiento del cumplimiento de las citadas políticas públicas al igual que no se promueve la cultura de la transparencia y acceso a la información en los ciudadanos.

Como se analizará en la pregunta número 8, es primordial la existencia de actividades o programas encaminados a dar a conocer a los ciudadanos el derecho con el que cuentan para solicitar información a los entes públicos y con ello promover el interés de las personas en conocer el actuar y desempeño de las instituciones públicas, al igual que genera en los integrantes de los sujetos obligados el sentimiento de que sus funciones pueden ser sujetas al escrutinio de terceras personas.

Con las solicitudes de información, los ciudadanos pueden exigir la rendición de cuentas de aquellos que toman las decisiones en el marco de lo público, situación que no puede existir si los interesados desconocen que cuentan con ese derecho y más cuando los ayuntamientos no consideran primordial la aplicación de programas de difusión a la población.

Actualmente, las actividades para difundir y concientizar a la población sobre el derecho con el que cuentan para solicitar información a los sujetos obligados las lleva a cabo el Instituto de Transparencia y Acceso a la información de Tamaulipas, mediante la realización de diversos eventos de vinculación con universidades, asociaciones de profesionistas, organización de conferencias, programas de radio y actividades sociales; es conveniente analizar los casos en que los ayuntamientos contestaron de manera afirmativa y conocer cuáles son los procedimientos para difundir esta cultura de transparencia, así como sus resultados.

Para obtener información acerca de *las solicitudes de acceso a la información que se presentan y la respuestas otorgadas*, se aprovechó la coyuntura de las solicitudes de información presentadas a los ayuntamientos en donde, adicionalmente, se les hizo una consulta para que remitieran la información sobre el número de solicitudes de

acceso a la información que se han presentado al ayuntamiento desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en Tamaulipas (2007), especificando el número de solicitudes presentadas, contestadas y reservadas.

Solamente cinco ayuntamientos remitieron información sobre las solicitudes recibidas, atendidas y reservadas en los siguientes términos:

- ***Ciudad Madero***

Envío archivo electrónico con la información de las solicitudes de información recibidas del mes de octubre de 2013 al mes de diciembre de 2014, especificando la fecha de presentación, el ente público al que se dirigió la solicitud y el tipo de información solicitada.

- ***Llera***

Remitió un archivo electrónico que contiene el oficio UIP-006-2015 de fecha 26 de enero de 2015, que contiene la información referente a las solicitudes presentadas, sin embargo, se considera que no cumple con lo pedido, pues solo hace mención que el ayuntamiento ha recibido 12 solicitudes y que de ellas 11 han sido respondidas en tiempo y forma, sin que se especifique los años a que corresponden, por lo que la respuesta no guarda una concordancia total con lo preguntado.

- ***Reynosa***

Este ayuntamiento, respondió a lo solicitado a través del Instituto Municipal de Transparencia y Acceso a la Información y envió en archivo electrónico un cuadro analítico anexo al oficio SI-004-2015 de fecha 22 de enero de 2015, donde se especifican las solicitudes de información recibidas por mes en los años de 2008 a 2014.

- ***San Nicolás***

La contestación de este ayuntamiento se consideró demasiado limitada, pues solo se explicó en un párrafo dentro del correo electrónico que únicamente se han recibido tres solicitudes, sin especificar a qué año corresponden.

- ***Tampico***

En su respuesta recibida por correo electrónico no se anexó ningún documento que incluyera la información solicitada, sin embargo, dentro de los argumentos vertidos por el enlace de acceso a la información se especificó que la información que se pidió se encontraba disponible en la página electrónica en el hipervínculo de *transparencia* y que seleccionándose se podría consultar la información de 2014 y 2015.

Una vez que se revisó la página del ayuntamiento se pudo apreciar que únicamente se cuenta con datos de 2014 y enero de 2015, en el mes de enero de 2016 se volvió a revisar la página y sólo pudo consultarse información de todos los trimestres de 2014 y 2015, empero no se ubicaron datos de años anteriores a los mencionados.

• *Ciudad Victoria*

En respuesta a la solicitud, la Unidad de Información Pública remitió en archivo electrónico el oficio 040400/47/2015 de fecha 14 de enero de 2015, donde incluyó un cuadro analítico con datos de las solicitudes presentadas en los trimestres de octubre a diciembre 2013, enero a marzo 2014, abril a junio 2014, julio a septiembre 2014, octubre a diciembre 2014 y enero 2015, sin incluir información de años anteriores a esos ejercicios.

Conforme a los resultados que se apreciaron, donde la mayoría de los ayuntamientos fueron omisos en entregar la información y los que lo hicieron la remitieron incompleta, se identifica un área de oportunidad para futuras investigaciones ya que la disponibilidad de información sobre datos estadísticos de las solicitudes está seriamente limitada y en casos más serios simplemente no existe, lo que genera una nula posibilidad de obtener información y datos que puedan utilizarse para conocer el desarrollo del desempeño de las unidades de información, como su capacidad de respuesta a las solicitudes y el grado en que estas son tomadas por los solicitantes como contestadas correctamente.

En la encuesta resalta que 14.29% de los ayuntamientos -Burgos, Mainero, Matamoros y Victoria- no llevan un registro de las solicitudes presentadas y su trámite; diez ayuntamientos se encuentran en los supuestos de que casi nunca -10.71%-, a veces -3.57%- y casi siempre -21.43%- cuentan con ese tipo de dato, y catorce ayuntamientos -50%-, que incluyen Aldama, Camargo, Madero, El Mante, Guerrero, Jaumave, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Ocampo, Reynosa, Río Bravo, Tampico, Tula y Valle Hermoso, siempre tienen a disposición esa información.

En relación a las *sanciones a las que ha sido acreedor el encargado de la Unidad de Acceso a la Información por faltas o mal desempeño de sus funciones*, solo en los ayuntamientos de Miquihuana y Río Bravo se aplicaron sanciones en más de dos y una ocasión, respectivamente; quince ayuntamientos -53.57%- informaron que en ninguna ocasión han sancionado al personal de la unidad de acceso y once ayuntamientos -39.29%- aparte de no haber sancionado al encargado de la mencionada unidad, lo someten a constantes revisiones de desempeño.

La respuesta de esta pregunta puede contrastarse con los datos obtenidos en la número 7 anterior, sobre si la Unidad de Acceso a la Información contaba con mecanismos para evaluar su desempeño y eficiencia en sus funciones.

En dicha pregunta, dieciocho ayuntamientos contestaron -en diverso grado- que no se contaban con mecanismos, que se contaban con ellos pero no operaban, que operaban insuficientemente o que casi siempre operaban suficientemente; por lo que puede verse una situación inversa, es decir, que aun y cuando no se aplican

mecanismos de evaluación de desempeño y eficiencia, la incidencia de sanciones es muy baja al tener un 92.86% de no existencia de sanciones.

En tal circunstancia pueden considerarse ciertos escenarios:

Primer escenario. Los mecanismos de evaluación de desempeño pueden no ser los óptimos para las funciones que realizan en las unidades de acceso.

Segundo escenario. No existen denuncias contra los servidores públicos encargados de las Unidades de Acceso.

Tercer escenario. La aplicación de los mecanismos de evaluación de desempeño corresponde a personal endógeno a la institución carente de poder sancionatorio.

Cuarto escenario. Las sanciones no necesariamente deben corresponder a las previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, sino que el mismo sujeto obligado puede establecer reglamentos y políticas internas para asegurar la eficiencia de las funciones de los encargados de las mencionadas áreas.

Sería conveniente conocer la razón por la que no se han aplicado sanciones a los encargados de las unidades, sin la intención de que se considere que forzosamente deban aplicarse medios coactivos, sino analizar si realmente esta carencia se debe a una eficiencia en las funciones y actividades, o de lo contrario, a una poca o nula capacidad de revisión.

Concentrado de resultados

Los resultados que se obtuvieron al analizar la variable de *institucionalización de la transparencia* se presentan de la misma forma en que se ha hecho con las variables anteriores para la obtención del índice respectivo:

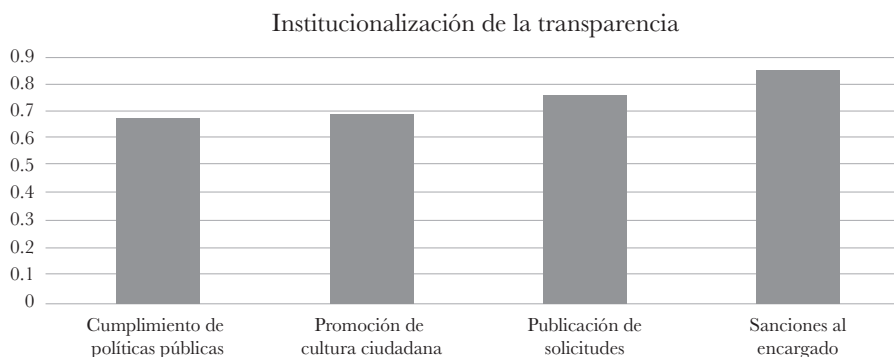
Cuadro 22

Variable	Institucionalización de la transparencia			
Indicador	Evaluación de políticas públicas	Difusión de la transparencia	Sanciones aplicadas	
Pregunta	7	8	9	10
Municipio	Calificación obtenida			
Altamira	5	5	4	5
Reynosa	5	5	5	5
Nuevo Laredo	5	5	5	5
Cd. Madero	5	5	5	5
Camargo	4	5	5	5
Matamoros	5	5	1	5
San Carlos	5	5	4	4
Antiguo Morelos	5	4	2	5
Ocampo	4	4	5	4
Tampico	5	5	5	4
Aldama	1	1	5	4
Burgos	4	4	1	5
Tula	1	4	5	4
Guerrero	4	5	5	4
Hidalgo	4	4	4	4
Río Bravo	3	4	5	3
Gómez Farías	4	3	4	4
Abasolo	4	3	3	4
El Mante	1	3	5	4
González	3	3	2	4
Gustavo Díaz Ordaz	3	4	4	4
Valle Hermoso	3	1	5	5
San Fernando	3	3	4	5
Jaumave	4	1	5	4
Miquihuana	2	2	2	1
Victoria	1	1	1	4
Miguel Alemán	1	1	5	5

Variable	Institucionalización de la transparencia			
Indicador	Evaluación de políticas públicas	Difusión de la transparencia		Sanciones aplicadas
Pregunta	7	8	9	10
Municipio	Calificación obtenida			
Mainero	1	1	1	4
Totales	95	96	107	119
Máximo puntaje posible	140			
Índice por indicador	0.68	0.69	0.76	0.85
Promedio por indicador	68%	73%		85%
Promedio por variable	75%			

Fuente: Elaboración propia.

Figura 11



Fuente: Elaboración propia.

Esta variable es la que obtuvo los mayores índices conforme a los resultados del cuestionario, con 0.85, las sanciones que se han aplicado a los encargados de las unidades de acceso han sido mínimas, la publicación de las solicitudes de información presentadas representa un mecanismo para conocer la rapidez con la que se da trámite y contestación a las peticiones -aún y cuando en la revisión de los portales no se haya podido consultar el dato por las circunstancias aludidas-; no obstante lo anterior, los indicadores *débiles* de esta variable se ubicaron en los mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas de transparencia y acceso a la información, así como de las actividades o programas para la promoción de la cultura de la transparencia en la ciudadanía.

Estas dos variables, *Funcionalidad de la Unidades de Acceso e Institucionalización de la Transparencia*, son las que serán utilizadas para el cálculo del *índice de Medios de*

Legitimidad por Unidad de Acceso a la Información Municipal, conforme al procedimiento expuesto con anterioridad.

Los valores resultantes de los mencionados índices se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 23

	Municipio	Pregunta										Total puntaje obtenido en el municipio	Máximo valor alcanzable	Índice de Medios de legitimidad por Unidad de Acceso
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
1	Altamira	5	5	3	5	5	5	5	4	5	5	47	50	0.94
2	Nuevo Laredo	5	5	2	5	5	5	5	5	5	5	47	50	0.94
3	Reynosa	5	5	2	5	5	5	5	5	5	5	47	50	0.94
4	Cd. Madero	5	5	1	5	5	5	4	5	5	5	45	50	0.90
5	Camargo	5	5	3	1	4	5	5	5	5	5	43	50	0.86
6	Matamoros	5	5	2	5	5	5	5	1	5	5	43	50	0.86
7	San Carlos	4	4	4	3	5	5	5	4	4	4	42	50	0.84
8	Antiguo Morelos	4	5	2	4	5	4	5	2	5	5	41	50	0.82
9	Ocampo	5	5	2	2	4	4	4	5	5	4	40	50	0.80
10	Tampico	4	5	2	3	5	5	1	5	5	4	39	50	0.78
11	Aldama	5	5	2	5	1	1	5	5	5	4	38	50	0.76
12	Burgos	2	5	3	5	4	4	4	1	5	5	38	50	0.76
13	Tula	3	4	3	5	1	4	5	5	4	4	38	50	0.76
14	Guerrero	3	2	3	2	4	5	5	5	4	4	37	50	0.74
15	Hidalgo	3	2	3	4	4	4	4	4	5	4	37	50	0.74
16	Río Bravo	3	5	1	5	3	4	4	5	4	3	37	50	0.74
17	Gómez Farías	2	4	3	3	4	3	3	4	4	4	34	50	0.68
18	Abasolo	3	4	3	3	4	3	1	3	4	4	32	50	0.64
19	El Mante	1	5	2	5	1	3	1	5	5	4	32	50	0.64
20	González	3	2	4	3	3	3	3	2	5	4	32	50	0.64
21	Gustavo Díaz Ordaz	2	4	3	2	3	4	1	4	5	4	32	50	0.64
22	Valle Hermoso	3	5	3	2	3	1	1	5	4	5	32	50	0.64
23	San Fernando	4	3	2	1	3	3	1	4	5	5	31	50	0.62
24	Jaumave	1	2	3	3	4	1	1	5	5	4	29	50	0.58
25	Miquihuana	1	5	5	4	2	2	2	2	4	1	28	50	0.56

	Municipio	Pregunta										Total puntaje obtenido en el municipio	Máximo valor alcanzable	Índice de Medios de legitimidad por Unidad de Acceso
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
26	Miguel Alemán	2	2	3	1	1	1	1	5	4	5	25	50	0.50
27	Mainero	3	4	3	1	1	1	1	1	3	4	22	50	0.44
28	Victoria	3	5	2	3	1	1	1	1	1	4	22	50	0.44

Fuente: Elaboración propia

Conforme a lo abordado en la parte inicial de este libro, este cuestionario fue aplicado a los encargados de las Unidades de Acceso a la información municipal con la finalidad de conocer las situaciones más comunes que de una forma fortalecen o debilitan sus funciones para el cumplimiento de las tareas que le son encomendadas y a su vez, el cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información, este primer resultado se combina con los obtenidos de la aplicación del segundo cuestionario que se explicará a continuación.

Cuadro 24. Cuestionario 2. Nivel de legitimidad

Indicadores para determinar el nivel de legitimidad					
Pregunta	Respuestas / Escenarios				
	1	2	3	4	5
Considera que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que ésta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Sus compañeros consideran que todas las actividades que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que ésta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Su(s) jefe(s) consideran que todas las actividades que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información ayudan a que ésta pueda alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo

Indicadores para determinar el nivel de legitimidad					
Pregunta	Respuestas / Escenarios				
	1	2	3	4	5
Considera que todas las funciones que desarrolla la Unidad de Acceso a la Información se deben hacer con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Sus compañeros consideran que todas las actividades que desarrolla la organización se deben hacer con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Su(s) jefe(s) consideran que todas las actividades que desarrolla la organización se deben hacer con independencia de su utilidad para alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información del municipio.	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Considera que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades adicionales a sus funciones que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Sus compañeros consideran que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Su(s) jefe(s) consideran que la Unidad de Acceso a la Información desarrolla actividades que ayudan a simplificar los procesos de clasificación de la información, recepción y contestación de solicitudes de información, consiguiendo que los procesos de acceso a la información sean mejores y más racionales	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en desacuerdo ni de acuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo

Fuente: Elaboración propia con información de Díez, Blanco, y Pardo (2010).

Una vez obtenidos los resultados del instrumento y conforme al procedimiento previsto anteriormente, el *Índice de nivel de legitimidad para cada ayuntamiento del estado de Tamaulipas*, quedó como sigue:

Cuadro 25

	Municipio	Pregunta									Sumatoria de valores obtenidos	Valor máximo que se puede alcanzar	Índice de nivel de legitimidad
		1	2	3	4	5	6	7	8	9			
1	Altamira	5	5	5	5	5	5	5	5	5	45	45	1.00
2	Antiguo Morelos	5	5	5	5	5	5	5	5	5	45	45	1.00
3	Jaumave	5	5	5	5	5	5	5	5	5	45	45	1.00
4	Nuevo Laredo	5	5	5	5	5	5	5	5	5	45	45	1.00
5	San Carlos	5	4	5	5	5	5	5	5	5	44	45	0.98
6	Cd. Madero	5	5	5	4	4	5	5	5	5	43	45	0.96
7	Reynosa	5	5	5	5	4	5	5	5	4	43	45	0.96
8	Victoria	5	5	5	5	5	5	5	5	5	45	45	1.00
9	Abasolo	5	5	5	5	5	5	4	4	4	42	45	0.93
10	Gómez Farías	5	4	5	5	4	5	4	4	4	40	45	0.89
11	González	4	4	5	4	4	5	5	4	4	39	45	0.87
12	Hidalgo	4	4	4	4	4	5	5	4	5	39	45	0.87
13	Ocampo	5	5	4	4	4	4	4	4	4	38	45	0.84
14	Camargo	5	4	4	4	4	4	4	4	4	37	45	0.82
15	El Mante	4	4	4	5	4	4	4	4	4	37	45	0.82
16	Matamoros	5	5	5	3	3	3	5	4	4	37	45	0.82
17	San Fernando	4	4	5	5	4	4	4	3	4	37	45	0.82
18	Guerrero	5	4	4	4	4	4	4	3	4	36	45	0.80
19	Río Bravo	4	4	4	4	4	4	4	4	4	36	45	0.80
20	Valle Hermoso	4	4	4	4	4	4	4	4	4	36	45	0.80
21	Gustavo Díaz Ordaz	4	3	5	4	3	4	4	4	4	35	45	0.78
22	Miguel Alemán	4	3	4	5	3	4	4	4	4	35	45	0.78
23	Aldama	4	3	4	4	3	4	4	4	4	34	45	0.76
24	Tula	4	2	4	4	4	4	4	3	4	33	45	0.73
25	Burgos	4	4	4	2	2	2	4	4	4	30	45	0.67
26	Mainero	4	3	3	4	3	3	4	3	3	30	45	0.67

	Municipio	Pregunta									Sumatoria de valores obtenidos	Valor máximo que se puede alcanzar	Índice de nivel de legitimidad
		1	2	3	4	5	6	7	8	9			
27	Miquihuana	3	3	3	3	3	3	3	3	3	27	45	0.60
28	Tampico	1	1	1	1	3	1	1	3	1	13	45	0.29

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo explicado en el capítulo 1, los resultados aquí expresados permiten conocer la percepción que las autoridades tienen sobre las actividades propias de la unidad de acceso, y de esa forma medir su legitimidad organizativa; cuatro de los ayuntamientos encuestados obtuvieron un índice de nivel de legitimidad igual a uno, por lo que de acuerdo a la opinión de los servidores públicos las labores que realizan en las unidades de acceso son consideradas por ellos mismos, por sus compañeros y sus superiores como necesarias, para lograr las funciones de su área, así como para el cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información.

Interpretación del índice de nivel de legitimidad

Como se mencionó en el apartado de la metodología empleada en esta obra, las nueve preguntas que integran el cuestionario se estructuraron en tres los aspectos primordiales de la legitimidad, de acuerdo con el estudio de Díaz, Blanco, y Prado:

- a) *La legitimidad pragmática* que consiste en los intereses del entorno específico de la organización y cómo se mantienen relaciones directas con el entorno que la rodea.
- b) *La legitimidad moral* que refleja una evaluación normativa positiva de la organización y sus actividades como necesarias para el logro de los objetivos de la organización.
- c) *La legitimidad cognitiva* que indica cómo ver el mundo y qué acciones son efectivas, para demostrar su deseabilidad y aceptación, comprometiéndose y desarrollando métodos, modelos, prácticas, supuestos, conocimientos, ideas, realidades, conceptos, pensamientos que ayudan a desarrollar actividades que simplifican los procesos de decisión.

Se utilizó un criterio de calificación de las preguntas del 1 al 5, de acuerdo con la escala de Lickert utilizada, donde 1 es para *Muy en desacuerdo* y 5 es *Muy de acuerdo*, en lo que respecta a la legitimidad pragmática, ésta se midió con las respuestas de las preguntas 1, 2 y 3, dirigidas a conocer la opinión de los encargados de las unidades, sus compañeros y superiores sobre si las actividades que realizan ayudan a alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información impuestas en el ayuntamiento.

La legitimidad moral se midió en las preguntas 4, 5 y 6, interrogando sobre la manera en que los encargados de las unidades de enlace, sus compañeros y superiores consideran que las actividades de la organización *se deben hacer*, con independencia de la utilidad de esas acciones en el cumplimiento de los objetivos de las políticas de transparencia y acceso a la información.

La legitimidad cognitiva fue analizada en las preguntas 7, 8 y 9 para conocer la forma en que los encargados de las unidades de acceso, sus compañeros y superiores perciben que la realización de actividades adicionales en dicha Unidad ayuda a simplificar los procesos de clasificación, recepción y contestación de solicitudes de información.

A su vez, y tal como se ve en el Cuadro 8, la legitimidad pragmática, moral y cognitiva se relacionaron con la *autorización, respaldo y corrección* de las funciones que se realizan en las unidades de acceso, las cuales muestran el grado de importancia relativa de estos criterios en la obtención del nivel de legitimidad organizacional, es decir, la percepción de que las acciones de dichas unidades son deseables, correctas y apropiadas, según los criterios individuales de los miembros -corrección-, el apoyo del colectivo institucional -respaldo- y la autorización de los dirigentes -autorización-.

En el caso de la primera, se agruparon las preguntas 1, 4 y 7; en la segunda, las preguntas 2, 5 y 8; y finalmente en la tercera las preguntas 3, 6 y 9.

En el siguiente cuadro se muestran los resultados obtenidos en la legitimidad pragmática, moral y cognitiva:

Cuadro 26

	Pragmático			Moral			Cognitivo		
	Pregunta								
	(LI01) 1	(LI02) 2	(LI03) 3	(LI04) 4	(LI05) 5	(LI06) 6	(LI07) 7	(LI08) 8	(LI09) 9
Total	122	112	121	117	110	116	118	113	115
Valor máximo	140	140	140	140	140	140	140	140	140
Índice	0.87	0.8	0.86	0.84	0.79	0.83	0.84	0.81	0.82
Promedio	0.85			0.82			0.82		

Fuente: Elaboración propia.

Los promedios calculados sobre cada índice resultante muestran una similitud entre los tres tipos de legitimidad que se han mencionado hasta ahora, de lo que se colige que los encargados de las Unidades de Acceso a la Información consideran en

general que sus actividades y funciones están estrechamente relacionadas con las necesidades del entorno que la rodean; además de que perciben que las funciones que realizan son necesarias para el logro de los objetivos; así como que su desempeño puede demostrar su necesidad y aceptación de terceros interesados en el proceso de la transparencia y acceso a la información.

En lo que concierne al aspecto sobre la percepción de la corrección, respaldo y autorización de las actividades realizadas en la Unidad de Acceso a la información pública, se agruparon las preguntas 1, 4 y 7 para el primer caso; las preguntas 2, 5 y 8 para el segundo; y las preguntas 3, 6 y 9 para el tercero; tomando los índices correspondientes previstos en el cuadro anterior se tiene la siguiente información:

Cuadro 27

Corrección	Respaldo	Autorización
0.87	0.80	0.86
0.84	0.79	0.83
0.84	0.81	0.82

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el criterio de Díaz, Blanco y Prado, para observar las diferencias en los resultados alcanzados por las unidades de acceso, respecto a la importancia relativa de la CORRECCIÓN, RESPALDO y AUTORIZACIÓN sobre los niveles de legitimidad organizacional alcanzados, se lleva a cabo un análisis de la varianza, para comparar si los valores obtenidos son significativamente distintos entre ellos, los resultados se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 28

Resumen				
Grupos	Cuenta	Suma	Promedio	Varianza
Corrección	3	2.55	0.85	0.0003
Respaldo	3	2.4	0.80	0.0001
Autorización	3	2.51	0.84	0.0004

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 29

Análisis de la varianza						
Origen de las variaciones	Suma de cuadrados	Grados de libertad	Promedio de los cuadrados	F	Probabilidad	Valor crítico para F
Entre grupos	0.004022222	2	0.002011111	7.24	0.02514571	5.14325285
Dentro de los grupos	0.001666667	6	0.000277778			
Total	0.005688889	8				

Fuente: Elaboración propia.

La varianza correspondiente al *Respaldo*, muestra un valor inferior respecto a los de corrección y autorización, desde la perspectiva de la validez interna se puede identificar una diferenciación en la manera en que los encargados perciben que las actividades que realizan son correctas, deseables y apropiadas -Corrección-; desde el punto de vista de la validez externa -compañeros y superiores- el respaldo que reciben los encargados de las unidades de acceso es o no es considerado por igual por los encuestados, es decir, perciben un mínimo respaldo de sus compañeros de trabajo, finalmente, el resultado de la autorización deja entrever que no todos los superiores y jefes apoyan de forma similar las actividades de la unidad de acceso.

Ahora bien, para cumplimentar el objetivo general de esta obra, una vez que ya se cuenta con los índices de los medios de legitimidad por unidad y los correspondientes al nivel de legitimidad, se puede calcular el *Índice relativo de legitimidad del ayuntamiento*, en los términos descritos en la metodología utilizada por Herrera.

Cuadro 30

	Ayuntamiento	Índice de Medios de legitimidad por Unidad de Acceso	Índice de nivel de legitimidad	Índice de medios de legitimidad por 1/3	Índice de nivel de legitimidad por 2/3	Índice relativo de legitimidad del ayuntamiento
1	Altamira	0.94	1.00	0.31	0.67	0.98
2	Nuevo Laredo	0.94	1.00	0.31	0.67	0.98
3	Reynosa	0.94	0.96	0.31	0.64	0.95
4	Antiguo Morelos	0.82	1.00	0.27	0.67	0.94
5	Cd. Madero	0.9	0.96	0.30	0.64	0.94
6	San Carlos	0.84	0.98	0.28	0.66	0.93
7	Jaumave	0.58	1.00	0.19	0.67	0.86
8	Abasolo	0.64	0.93	0.21	0.63	0.84

	Ayuntamiento	Índice de Medios de legitimidad por Unidad de Acceso	Índice de nivel de legitimidad	Índice de medios de legitimidad por 1/3	Índice de nivel de legitimidad por 2/3	Índice relativo de legitimidad del ayuntamiento
9	Camargo	0.86	0.82	0.28	0.55	0.83
10	Matamoros	0.86	0.82	0.28	0.55	0.83
11	Ocampo	0.80	0.84	0.26	0.57	0.83
12	Hidalgo	0.74	0.87	0.24	0.58	0.82
13	Gómez Farías	0.68	0.89	0.22	0.60	0.82
14	Victoria	0.52	0.96	0.17	0.64	0.81
15	González	0.64	0.87	0.21	0.58	0.79
16	Guerrero	0.74	0.80	0.24	0.54	0.78
17	Río Bravo	0.74	0.80	0.24	0.54	0.78
18	El Mante	0.64	0.82	0.21	0.55	0.76
19	Aldama	0.76	0.76	0.25	0.51	0.76
20	San Fernando	0.62	0.82	0.20	0.55	0.76
21	Valle Hermoso	0.64	0.80	0.21	0.54	0.75
22	Tula	0.76	0.73	0.25	0.49	0.74
23	Gustavo Díaz Ordaz	0.64	0.78	0.21	0.52	0.73
24	Burgos	0.76	0.67	0.25	0.45	0.70
25	Miguel Alemán	0.5	0.78	0.17	0.52	0.69
26	Mainero	0.44	0.67	0.15	0.45	0.59
27	Miquihuana	0.56	0.60	0.18	0.40	0.59
28	Tampico	0.78	0.29	0.26	0.19	0.45
	Total					22.34

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los municipios.

Los diez ayuntamientos que obtuvieron los índices relativos de legitimidad más altos fueron los de Altamira, Nuevo Laredo, Reynosa, Antiguo Morelos, Ciudad Madero, San Carlos, Jaumave, Abasolo, Camargo y Matamoros, por lo que, de este grupo de ayuntamientos, la mitad se encuentran obligados por la Ley de Transparencia a contar con páginas electrónicas para el despliegue de la información pública de oficio.

Cálculo del Índice global de legitimidad

Este dato es un promedio de los índices relativos de legitimidad obtenidos por los ayuntamientos del estado de Tamaulipas, para su cálculo, se utilizará la sumatoria de los índices relativos de legitimidad resultantes, de acuerdo al procedimiento, y el número total de ayuntamientos que hayan contestado los cuestionarios.

Expresado en fórmula:

Índice global de legitimidad = $\frac{\Sigma \text{ de los índices relativos de legitimidad del municipio } n}{\text{Número de Unidades de acceso a la información que colaboraron en el estudio}}$

Sustituyendo los datos en la fórmula, se tiene que:

$$\text{Índice global de legitimidad} = \frac{22.34}{28} = 0.79$$

El resultado se ubicará en la escala de clasificación siguiente:

Cuadro 31

Legitimidad totalmente inaceptable	Legitimidad inaceptable	Legitimidad debajo de lo aceptable	Legitimidad aceptable	Legitimidad totalmente aceptable
Ninguna de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los encargados de las mismas.	Casi ninguna de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los encargados de las mismas	Algunas de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los encargados de las mismas	Casi todas las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los encargados de las mismas	Todas las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los encargados de las mismas
0.2	0.36	0.52	0.68	0.84

Fuente: Elaboración propia.

El índice obtenido demuestra que las Unidades de Acceso a la Información del estado de Tamaulipas, se encuentran en una legitimidad aceptable, es decir, que casi todas las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los encargados de las mismas, que contrasta con lo establecido en la aseveración inicial, en la que se consideró que se encontraban en una fase de establecimiento, en términos de los niveles expresados por Tilling.

El resultado obtenido en el Índice Global de Legitimidad se obtuvo considerando únicamente a los ayuntamientos que colaboraron al contestar los instrumentos de recopilación de datos, 28 de 43, lo que deja fuera de este índice a los 15 ayuntamientos restantes, en tal circunstancia y con el objeto de no tener un sesgo en el resultado al dejar de medir los demás ayuntamientos se opta por incluirlos en el cálculo del mencionado índice.

El valor que se tomará para cada una de las respuestas no contestadas será el de 0 (cero), por cada uno de los quince ayuntamientos integrados por Bustamante, Casas, Cruillas, Güémez, Jiménez, Llera, Méndez, Mier, Nuevo Morelos, Padilla, Palmillas, San Nicolás, Soto la Marina, Villagrán y Xicoténcatl toda vez que los cuestionarios fueron enviados a los 43 ayuntamientos.

La variación conforme al cálculo anterior recae en el número de ayuntamientos que se tomaron en cuenta para el estudio, en el primer caso se considera los 28 ayuntamientos que contestaron los instrumentos, en este caso, se incluyen los 43 por las razones expuestas.

$$\text{Índice global de legitimidad} = \frac{\sum \text{de los índices relativos de legitimidad del municipio } n}{\text{Número de Unidades de acceso a la información que colaboraron en el estudio}}$$

Sustituyendo los datos en la fórmula, se tiene que:

$$\text{Índice global de legitimidad} = \frac{22.34}{43} = 0.52$$

Al tomar en cuenta las Unidades de Acceso a la Información de los 43 ayuntamientos del estado, el resultado se modifica sustancialmente, pasando de un índice de .79 a .52, el índice calculado en este supuesto se ubica en una legitimidad debajo de lo aceptable.

Cuadro 32

Legitimidad totalmente inaceptable	Legitimidad inaceptable	Legitimidad debajo de lo aceptable	Legitimidad aceptable	Legitimidad totalmente aceptable
Ninguna de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los encargados de las mismas.	Casi ninguna de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los encargados de las mismas	Algunas de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los encargados de las mismas	Casi todas las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los encargados de las mismas	Todas las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los encargados de las mismas
0.2	0.36	0.52	0.68	0.84

Fuente: Elaboración propia.

En un criterio similar, se realizó el cálculo del índice global de legitimidad considerando solamente a los ayuntamientos que de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Transparencia del estado se encuentran obligados a publicar la información de oficio mediante páginas electrónicas, que en este caso se trata de las unidades de acceso de Altamira, Ciudad Madero, El Mante, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, Tampico y Victoria.

Conforme al mismo procedimiento, se realizó la sumatoria de los índices relativos de legitimidad de legitimidad del ayuntamiento y el resultado se divide entre el número de ayuntamientos.

Cuadro 33

	Ayuntamiento	Índice de medios de legitimidad por Unidad de Acceso	Índice de nivel de legitimidad	Índice de medios de legitimidad por 1/3	Índice de nivel de legitimidad por 2/3	Índice relativo de legitimidad del ayuntamiento
1	Altamira	0.94	1.00	0.31	0.67	0.98
2	Cd. Madero	0.90	0.96	0.30	0.64	0.94
3	El Mante	0.64	0.82	0.21	0.55	0.76
4	Matamoros	0.86	0.82	0.28	0.55	0.83
5	Nuevo Laredo	0.94	1.00	0.31	0.67	0.98
6	Reynosa	0.94	0.96	0.31	0.64	0.95
7	Río Bravo	0.74	0.80	0.24	0.54	0.78
8	Tampico	0.78	0.29	0.26	0.19	0.45
9	Victoria	0.52	0.96	0.17	0.64	0.81
	Total					7.49

Fuente: Elaboración propia.

Al sustituir los datos, se obtiene el índice global de legitimidad de los nueve ayuntamientos obligados:

$$\text{Índice global de legitimidad} = \frac{\sum \text{de los índices relativos de legitimidad del municipio } n}{\text{Número de Unidades de acceso a la información que colaboraron en el estudio}}$$

Sustituyendo los datos en la fórmula, se tiene que:

$$\text{Índice global de legitimidad} = \frac{7.49}{9} = 0.83$$

Cuadro 34

Legitimidad totalmente inaceptable	Legitimidad inaceptable	Legitimidad debajo de lo aceptable	Legitimidad aceptable	Legitimidad totalmente aceptable
Ninguna de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los encargados de las mismas.	Casi ninguna de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información es aprobada por los encargados de las mismas	Algunas de las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los encargados de las mismas	Casi todas las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los encargados de las mismas	Todas las acciones que se realizan en la Unidad de Acceso a la Información son aprobadas por los encargados de las mismas
0.2	0.36	0.52	0.68	0.84

Fuente: Elaboración propia.

Al tomar únicamente a los nueve ayuntamientos, se obtiene un aumento en el mencionado índice a .83 que lo ubica en una legitimidad aceptable; al contrastar el resultado obtenido de los 28 ayuntamientos que contestaron los cuestionarios, el calculado al adicionar los 15 ayuntamientos que no contestaron el cuestionario, así como el resultado de los 9 ayuntamientos obligados por ley a contar con una página electrónica, se tiene que los ayuntamientos con población mayor a 70 000 habitantes son los que otorgan el mayor valor al índice, ya que no obstante que se desincorporan 19 ayuntamientos *pequeños* el índice aumenta de 0.79 a 0.83.

Y un sentido lógico, los quince ayuntamientos que no contestaron ocasionan una baja importante en el índice, que implica un problema en el aspecto estructural en la integración de las unidades de acceso y de percepción de los encargados de las mismas, ya que aún y cuando se insistió en el carácter académico de este estudio fueron omisos en proporcionar información.

Cuadro 35

Número de municipios	Índice obtenido	Nivel de legitimidad
28	0.79	Aceptable
43	0.52	Debajo de lo aceptable
9	0.83	Aceptable

Fuente: Elaboración propia.

Como un aporte adicional de este estudio, se efectuó un comparativo de los índices calculados -el de Medios de Legitimidad por Unidad de Acceso y el de nivel de legitimidad - con el objeto de determinar si existe una relación entre la cuestión procedimental dentro de las unidades de acceso y la percepción de los que las integran.

Cuadro 36

Municipio	Índice de medios de legitimidad por Unidad de Acceso Municipal		Municipio	Índice de nivel de legitimidad
Altamira	0.94	↔	Altamira	1.00
Nuevo Laredo	0.94	↔	Antiguo Morelos	1.00
Reynosa	0.94	↔	Jaumave	1.00
Cd. Madero	0.90	↔	Nuevo Laredo	1.00
Camargo	0.86	↔	San Carlos	0.98
Matamoros	0.86	↔	Cd. Madero	0.96
San Carlos	0.84	↔	Reynosa	0.96
Antiguo Morelos	0.82	↔	Victoria	0.96
Ocampo	0.80	↔	Abasolo	0.93
Tampico	0.78	↔	Gómez Farías	0.89
Aldama	0.76	↔	González	0.87
Burgos	0.76	↔	Hidalgo	0.87
Tula	0.76	↔	Ocampo	0.84
Guerrero	0.74	↔	Camargo	0.82
Hidalgo	0.74	↔	EL Mante	0.82
Río Bravo	0.74	↔	Matamoros	0.82
Gómez Farías	0.68	↔	San Fernando	0.82
Abasolo	0.64	↔	Guerrero	0.80
El Mante	0.64	↔	Río Bravo	0.80
González	0.64	↔	Valle Hermoso	0.80
Gustavo Díaz Ordaz	0.64	↔	Gustavo Díaz Ordaz	0.78
Valle Hermoso	0.64	↔	Miguel Alemán	0.78
San Fernando	0.62	↔	Aldama	0.76
Jaumave	0.58	↔	Tula	0.73
Miquihuana	0.56	↔	Burgos	0.67
Victoria	0.52	↔	Mainero	0.67
Miguel Alemán	0.50	↔	Miquihuana	0.60
Mainero	0.44	↔	Tampico	0.29

Fuente: Elaboración propia.

A mayor abundamiento, solo en ciertos casos se guarda una relación entre el índice de medios de legitimidad por unidad de acceso y el índice de nivel de legitimidad, y en otros existe una diferencia radical entre ellos.

Los ayuntamientos de Nuevo Laredo y Altamira, obtuvieron el nivel mayor en ambos índices.

Jaumave obtuvo un índice de medios de legitimidad por unidad de acceso de 0.58 y un Índice de nivel de legitimidad de 1.00.

Victoria obtuvo un índice de medios de legitimidad por unidad de acceso de 0.52 y un Índice de nivel de legitimidad de 0.96.

El caso más extremo se ubicó en el ayuntamiento de Tampico, al contar con un índice de medios de legitimidad por unidad de acceso de 0.78 y un índice de nivel de legitimidad de 0.29.

La existencia de mecanismos para asegurar el cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información no guarda una relación directa con la percepción de los encargados de las Unidades de Acceso a la Información, pues aún existan los mencionados mecanismos, los servidores públicos que se encuentran al frente de las citadas áreas no los consideran como suficientes o pertinentes para efectuar su función.

Determinación de la fase de legitimidad organizacional en la que se ubican las Unidades de Acceso a la Información municipal

Para efectos de este libro, se adopta la clasificación de Tilling para ubicar la legitimidad organizacional de las unidades de acceso.

Si se toma como punto de partida a los 43 ayuntamientos del estado -los 28 que contestaron y los 15 omisos-, con base en lo especificado por Tilling en lo que respecta la fase de legitimidad de las instituciones -establecimiento, mantenimiento, extensión y defensa-, las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas se encuentran en una *fase de establecimiento*, al obtener un índice global de legitimidad de 0.52, debajo de lo aceptable, por lo que se ubica en ese nivel toda vez que se carecen de los procedimientos, mecanismos y herramientas necesarias para garantizar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información pública. Al igual que en las unidades, la percepción de los encargados sobre la funcionalidad de sus actividades y tareas, es negativa en el aspecto de ayudar al objetivo de tales áreas.

Sin embargo, si se consideran las respuestas obtenidas de 28 ayuntamientos, el índice global de legitimidad se incrementa sustancialmente, pasando de un 0.52 a 0.79, por lo que se ubica en un nivel *Aceptable* de legitimidad. Situación similar se identifica si solo se encuadra el análisis en los nueve ayuntamientos obligados, pues se obtiene un nivel global de legitimidad de 0.83, por lo que la fase de legitimidad correspondiente se modificaría de *establecimiento a mantenimiento*, en atención a la existencia de los mecanismos y procedimientos encaminados al cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información.

En general se puede decir que de acuerdo con el argumento inicial de este libro, esta no se cumple, pues inicialmente se consideró que las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos se encontraban en fase de establecimiento, pues la existencia de mecanismos y procedimientos internos para el cumplimiento de las políticas públicas no son publicitadas por las áreas correspondientes, al igual

que no se ubican estudios que se hayan realizado sobre este tema específico en el estado de Tamaulipas y sobre los cuales pueda realizarse un análisis comparativo o un estudio sobre la mejora de esos procesos o mecanismos.

Conclusiones

Para dar respuesta al cuestionamiento general de este libro sobre la fase de legitimidad que han alcanzado las Unidades de Acceso a la Información en los ayuntamientos del estado de Tamaulipas, se consideró que las citadas unidades se ubican en una fase de establecimiento en función de la clasificación propuesta por Tilling.

A fin de comprobar o rechazar tal aseveración, se determinó como objetivo general el establecer la fase de legitimidad organizacional en el que se sitúan las Unidades de Acceso a la Información Pública en los ayuntamientos de Tamaulipas, derivando de éste las actividades de determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas, determinar las principales variables sobre las cuales se puede conocer la capacidad de gestión y la funcionalidad de las UAIP municipal, elaborar los parámetros de los niveles de legitimidad organizacional de las unidades de acceso, ubicar el lugar al que corresponde a cada Unidad de Acceso a la Información Pública de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas.

En el caso de la determinación del grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los ayuntamientos del estado de Tamaulipas, se cumplió mediante la revisión en los portales municipales de cada una de las fracciones que integran el artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

El nivel de observancia varió sustancialmente, mientras algunos ayuntamientos incluyen la información correspondiente a cada una de las fracciones, en otros se identificaron omisiones tanto en el contenido de la información como en la calidad de la misma. Puede decirse que el problema se alimenta por la falta de un criterio general aplicable al modo en que la información de oficio se debe estructurar y presentar, ya que como quedó asentado en el capítulo seis, no por el hecho de que la información esté disponible en la página implica que ésta sea de fácil interpretación y comprensión por la ciudadanía, en especial en lo referente a las cuestiones financieras y presupuestales.

El ámbito financiero presupuestal de los ayuntamientos cobra importancia, por el problema que ha representado para estos comprobar el manejo de los recursos financieros. De ahí la presunción ciudadana sobre malversaciones o malos manejos por parte de las administraciones municipales, aspecto que se agrava si la información es presentada con tecnicismos o en formatos de difícil comprensión.

Una propuesta emanada de este trabajo

Es la adecuación de la normatividad en la materia, para la inclusión de formatos preestablecidos que posibiliten la unificación de criterios para la presentación de la información, a fin de que solo fueran llenados por cada unidad de acceso, y así evitar la discrecionalidad de los funcionarios sobre el contenido de cada fracción a cumplimentar.

La fase de la revisión relativa a la presentación de solicitudes de información a los ayuntamientos dejó entrever las situaciones siguientes:

- a) Todos los ayuntamientos obligados a divulgar la información pública de oficio de acuerdo a la ley, dieron contestación en los términos legales previstos, a excepción del ayuntamiento de Matamoros.
- b) El resto de los ayuntamientos que fueron omisos en contestar, no cuentan con mecanismos ágiles de procesamiento y respuesta a este tipo de peticiones, generados en su mayoría por la falta de obligatoriedad legal en los ayuntamientos con menos de 70 000 habitantes en los términos de la Ley.
- c) La mayoría de estos últimos ayuntamientos no disponen con páginas electrónicas para la publicación de su información; utilizan correos electrónicos no oficiales; constante rotación del personal encargado de las unidades de acceso e inexistencia de vías óptimas de gestión entre estas áreas y los ciudadanos.

La actitud omisa y en otros casos desconfiada por parte de los encargados de las unidades de acceso, limitan en gran medida la posibilidad de que los ciudadanos puedan contar con un libre acceso a la información pública, pues en ocasiones se contesta solo lo que es conveniente que se sepa, valiéndose de argucias para provocar tardanzas o negar la información. A eso habría que adicionar que el grueso de la población ignora el derecho con el que cuentan de tener acceso y de solicitar la información pública, y que existe una instancia encargada de velar que la información le sea entregada en tiempo y forma.

Una propuesta que puede definirse para hacer frente a esta situación es la creación de una plataforma única similar al sistema INFOMEX del gobierno federal, pero aplicable únicamente a los ayuntamientos del estado, conformado por los titulares de todas las Unidades de Acceso a la Información y encargada de recibir las solicitudes, darles seguimiento y garantizar su respuesta en los términos legales.

La legislación actual de transparencia ha permitido que los ayuntamientos pequeños no tengan la obligación de contar con una página electrónica para la presentación de la información pública de oficio, sin embargo, no los exime de la obligación de contar con la información al alcance y a disposición de los interesados.

Esto no disminuye la problemática de acceso a la información para este tipo de ayuntamientos, pues no obstante que se aduzca que la información se encuentra a la disposición, la situación actual de inseguridad en la entidad federativa y la distancia entre cada ayuntamiento, representan un obstáculo para su obtención.

Cabe señalar que las acciones llevadas a cabo por la contraloría gubernamental han sido insuficientes para mantener un flujo constante de información de los ayuntamientos, dada la imposibilidad legal de exigirles los documentos de acceso público, por lo que queda a la voluntad de los titulares de la administración municipal la entrega para su publicación en los portales que para tal efecto maneja la mencionada área del gobierno estatal.

A mayor abundamiento, la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²¹, aborda la situación de los ayuntamientos con una población menor a los 70 000 habitantes en el primer párrafo de su artículo Décimo Transitorio, en el cual dispone que los ayuntamientos cumplirán con las obligaciones de transparencia de conformidad con su disponibilidad presupuestal, e incluye como novedad en su párrafo tercero que el ayuntamiento podrá solicitar que el órgano garante, en este caso el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, de manera subsidiaria divulgue vía internet las obligaciones de transparencia.

El precepto legal mencionado cuenta con ciertos detalles en contraste a su normatividad antecesora²², pues no obstante que ahora no dispone que estos ayuntamientos no deban contar con una página electrónica para publicar su información de oficio, continúa con el sentido permisivo de que estos cumplan con las obligaciones conforme a su *disponibilidad* presupuestal.

Con esta situación, los ayuntamientos cada vez son más restringidos respecto a los presupuestos que se les asignan en cada gestión, y estos recursos se destinan a la satisfacción de necesidades primordiales de la población, dentro de las cuales no destaca la transparencia y acceso a la información, más aún, cuando los habitantes de esos ayuntamientos en su mayoría enfrentan carencias básicas adicionales al presumible interés de conocer la información que emana de la gestión municipal.

En segundo término resalta en el tercer párrafo del mismo artículo Décimo Transitorio la inclusión de un nuevo elemento que beneficia a los ayuntamientos que entran en el supuesto mencionado. Estos ayuntamientos pueden cumplir con

²¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 4 de mayo de 2015.

²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y abrogada el 9 de mayo de 2016.

las obligaciones impuestas en la ley solicitando que el *órgano garante* sea el medio para la divulgación de su información pública de oficio.

Tal medida puede ser de gran ayuda para aquellos ayuntamientos que no cuenten con los medios tecnológicos suficientes para estructurar y mantener una página electrónica, así como para contratar servidores o especialistas informáticos dada su insuficiencia presupuestal.

Sin embargo, el hecho de que dentro de la redacción se establezca que los ayuntamientos *podrán solicitar al órgano garante* el apoyo para la divulgación de la información, deja abierta la puerta para que los que se encuentran al frente de la administración del ayuntamiento tomen la decisión de aprovechar o no tal ayuda, por lo que estas reformas no generan un beneficio para incrementar el nivel de cumplimiento de los ayuntamientos a estas obligaciones.

Ahora bien, respecto a las tres actividades restantes correspondientes a determinar las principales variables sobre las cuales se puede conocer la capacidad de gestión y la funcionalidad de las Unidades de Acceso a la Información de los ayuntamientos, la elaboración de los parámetros de los niveles de legitimidad organizacional de dichas unidades, y el ubicar el lugar que corresponde a cada unidad dentro de los parámetros determinados, se cumplieron mediante la aplicación de las metodologías formuladas por Herrera y Díaz, et al.

En la variable de *capacidad de gestión*, se detectó la rotación del personal que integra las Unidades de Acceso a la Información, pues los funcionarios son removidos del cargo a consecuencia de los cambios de administración en cada trienio e inclusive, dentro del transcurso de la misma gestión.

La rotación aludida genera ciertas situaciones adversas al cumplimiento oportuno de las obligaciones de transparencia del ayuntamiento: una falta de seguimiento de los procedimientos de transparencia y acceso a la información, no aprovechamiento de la experiencia acumulada de las personas que han realizado esas actividades de forma continua y desembolsos adicionales a cargo de la administración municipal al tener que volver a capacitar a los servidores públicos que lleguen a ocupar los puestos que quedan vacantes, afectando la eficiencia de sus labores.

Para evitar tal situación se propone que los encargados de las Unidades de Acceso a la Información sean sometidos de forma obligatoria a evaluaciones de desempeño constantes por diversos organismos no gubernamentales y académicos, tales como Transparencia Mexicana, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) o el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), e inclusive por el mismo *órgano garante* del estado de Tamaulipas (ITAIT), para lo cual en el caso de este último se deberá reformar el artículo 33 de la ley de la

materia en cuanto a que el ente público evalúe el correcto desempeño de estas áreas municipales.

Otra propuesta es la de considerar a los servidores públicos encargados de las Unidades de Acceso a la Información como inamovibles en sus puestos, siempre y cuando los resultados de su gestión ameriten una permanencia, o también que la duración del personal en estos puestos no coincida con los períodos de inicio y terminación de las gestiones municipales para con ello dar una continuidad en la aplicación de los instrumentos, mecanismos y políticas de transparencia.

La variable relativa a la *Funcionalidad de las Unidades de Acceso* refuerza la idea de que la falta de una supervisión adecuada afecta su funcionalidad, desempeño y eficacia; es de suma importancia una constante revisión de la información que se publica en las páginas electrónicas para asegurar que se encuentre actualizada y que corresponda a la gestión vigente, seguido por el conocimiento que los encargados tienen de la Ley de Transparencia del estado, la aplicación de auditorías por organismos externos para el mejoramiento de las labores de la unidad y la capacitación interna de los servidores públicos que desarrollan esta labor.

En lo concerniente a la variable de *Institucionalización de la Transparencia*, se encontró que la parte más débil en este proceso se ubica en la falta de mecanismos que aseguren la promoción de la cultura de transparencia en la ciudadanía.

Esto contrasta con la imagen de la apertura a la información y la transparencia que quieren demostrar los ayuntamientos, pues los Planes Municipales de Desarrollo incluyen objetivos, estrategias y líneas de acción dirigidas a promover la cultura de la transparencia, tanto en el quehacer público como en la ciudadanía, empero se observaron desviaciones respecto a los mecanismos de verificación en el cumplimiento de las políticas de transparencia, en los procesos de revisión y evaluación de desempeño de las funciones de los encargados, así como en los procedimientos para incrementar la cultura de transparencia y acceso a la información en los ciudadanos.

No obstante la importancia de los datos obtenidos en cada una de las preguntas que se incluyeron en los instrumentos de recolección de datos, llamó la atención el hecho de que al cuestionar sobre la aplicación de mecanismos destinados a promover la cultura de la transparencia en la ciudadanía, la mayoría de las respuestas se hayan centrado en que no existen tales mecanismos, y que si existen, se aplican de una manera insuficiente.

De nada sirve que los ayuntamientos contemplen dentro de sus planes municipales estrategias, planes de acción u objetivos de transparencia si no procuran que la ciudadanía sepa que cuentan con el derecho a saber, preguntar y requerir la información que se genera por la acción pública.

Ese tipo de mecanismos de contacto con la ciudadanía, en ocasiones el personal encargado de recibir las solicitudes de información, de clasificar los datos como reservados, clasificados o sensibles, y de dar respuesta, no son sometidos a procesos de capacitación y evaluaciones de desempeño, lo que genera que las respuestas recaídas a esas solicitudes adolezcan de serios vicios de legalidad y consistencia y que los ciudadanos pierdan interés en ejercer en el futuro su derecho de acceso a la información.

Es muy complicado poder hablar de un ayuntamiento totalmente abierto y transparente cuando dentro de las mismas actividades de la administración municipal se llevan a cabo prácticas tendientes a desalentar la participación de la sociedad, que impulsan actos que denotan un deseo doloso de ocultar la información o que inclusive buscan apaciguar el deseo inquisitivo de los ciudadanos con respuestas incompletas o rebuscadas.

Aun y cuando los miembros que integran las Unidades de Acceso a la Información, tengan la percepción de que las funciones que realizan son acordes y útiles para el cumplimiento de las políticas públicas de transparencia y acceso a la información, de nada sirve si no se cuenta con la opinión de los usuarios de esa información que sirva de retroalimentación para el desempeño de los servidores públicos.

Tener un sentimiento de *cumplir con la norma* por parte de los encargados de las Unidades de Transparencia y Acceso a la Información no implica que esa percepción sea compartida con las personas ajenas a la institución, y mucho menos si no se busca extender ese sentido de utilidad hacia afuera de las oficinas municipales.

La legitimidad organizacional se enmarca en la percepción que tienen los integrantes de las instituciones sobre la conveniencia y utilidad de las funciones que realizan en el desempeño de sus actividades, y la forma en que tales actividades ayudan en el cumplimiento de las políticas públicas.

De acuerdo a los resultados obtenidos de aplicar las metodologías de Herrera y Díez et al., el índice global de legitimidad de las Unidades de Acceso a la Información Pública de los ayuntamientos se encuentra entre *Debajo de lo aceptable* y lo *Aceptable*, circunstancia que varía si dentro de la medición se consideran los 43 municipios, inclusive los que fueron omisos en proporcionar la información a través de los cuestionarios.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por Tilling las organizaciones pueden ubicarse dentro de 4 fases específicas de legitimidad, que pueden ser: 1. *Establecimiento de la legitimidad*, donde se presentan los niveles primarios del desarrollo de una organización; 2. *Mantenimiento de la legitimidad*, las organizaciones realizan varias actividades dirigidas a anticipar, evitar o prevenir situaciones que pueden poner

en entredicho su legitimidad; 3. *Extensión de la legitimidad*, cuando la organización se introduce a nuevos ambientes o se modifica la forma en que se relaciona con su entorno; y 4. *Defensa de la legitimidad*, cuando la legitimidad es amenazada por un incidente interno o externo.

En ese sentido, puede decirse que la legitimidad organizacional de las unidades de acceso *no* se encuentra en un nivel de establecimiento, debido a varios factores, primero la inclusión de una serie de estrategias, líneas de acción y objetivos en los planes municipales de desarrollo que sirven como directrices y de indicadores de gestión para los servidores públicos que realizan las funciones de recepción, clasificación y entrega de la información y segundo, la percepción de la mayoría de los encargados de que sus funciones son eficaces para el cumplimiento de las políticas de transparencia y acceso a la información.

Un factor adicional que se tomó en cuenta en la medición de la legitimidad organizacional fue la percepción que los encuestados tienen sobre las opiniones de sus compañeros y sus jefes de área hacia las labores propias que se desarrollan en las Unidades de Acceso a la Información; las respuestas obtenidas demostraron que se considera que son apoyados en sus actividades y que por consiguiente, se fortalece su sentimiento de pertenencia y compromiso hacia las finalidades propias de tales áreas.

Es por ello que la aseveración planteada al inicio se rechaza, pues no es posible considerar la legitimidad organizacional de las unidades de acceso en una fase de establecimiento dadas las circunstancias de percepción interna de los encargados y los resultados en los niveles de medición de los índices.

Una vez que se determinó la situación de la disponibilidad de información en los ayuntamientos sobre las solicitudes recibidas, resueltas y reservadas desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia hasta el año en que se llevó a cabo la revisión, se consideró pertinente conocer si los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del estado mantienen un registro similar en sus archivos, por lo que el 10 de noviembre de 2015 se efectuaron vía correo electrónico peticiones de información sobre la existencia de datos sobre las solicitudes presentadas, atendidas y reservadas en las instancias de información pública de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial recibándose la información en los siguientes términos:

El poder legislativo, mediante el titular de la Unidad de Información Pública del H. Congreso del Estado dio respuesta el 25 de noviembre siguiente, mediante el envío de un oficio sin número que incluye los datos estadísticos globales de los años 2010 a 2014.

El ejecutivo estatal, por medio del Director Jurídico y de Acceso a la Información Pública de la Contraloría Gubernamental, remitió la información en términos globales correspondiente a los años de 2007, 2008, 2009 y 2010; en

el mismo comunicado hizo mención que los datos a partir del 2011 se podían consultar en la dirección electrónica <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/transparencia-fiscal/estadisticas-fiscales/>, al ingresar a la liga proporcionada se pudo tener acceso a los datos -por mes- de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, hasta el mes de noviembre.

Finalmente, el poder judicial remitió el oficio UIP/144/2015 signado por el titular de la Unidad de Información Pública del mencionado Poder, en el que hace del conocimiento que únicamente se cuenta con datos de los años 2013, 2014 y 2015, este último año no formó parte de la solicitud presentada.

Conforme a los datos obtenidos de las solicitudes presentadas, se apreció que el ejecutivo estatal cuenta con un mayor control y registro de las solicitudes presentadas por los ciudadanos a los sujetos obligados, en comparación de los poderes legislativo y judicial.

Es importante mencionar que el nivel de detalle de la información que está disponible en la página del ejecutivo de gobierno del estado varía muy poco del 2011 al 2015. Los datos que se incluyen por año son los relativos al sujeto obligado que recibe la solicitud -dependencia u organismo público descentralizado-, número de solicitudes que fueron atendidas en tiempo y forma, las que se encuentran en proceso de respuesta y las que fueron recurridas ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, la forma en que la solicitud fue presentada -a través del sistema de solicitudes de información, por oficio presentado ante la unidad de acceso o por correo electrónico-, la distribución por mes y los sujetos obligados que recibieron más solicitudes en el año.

El problema de la falta de información sobre las solicitudes presentadas y resueltas no solo afecta a los ayuntamientos, sino también a los poderes legislativo y judicial del estado, si bien es cierto este dato no entra en la serie de obligaciones que los entes públicos deben cumplir de acuerdo con la ley de transparencia, también lo es que su registro y control puede ser un elemento relevante para conocer el nivel de eficiencia en el proceso de atención de las solicitudes, así como saber los criterios que se han seguido en las decisiones sobre reserva de información por considerarla reservada, confidencia o sensible.

No obstante que la metodología aquí utilizada se derivó de dos investigaciones previamente realizadas, una de ellas aplicada específicamente a medir la legitimidad de los ayuntamientos desde la perspectiva del ciudadano, y la otra fue desarrollada directamente para proponer un método de medición en la legitimidad organizacional de las instituciones que fueron objeto de estudio; y por lo tanto la utilización de ambas en esta obra representa un nuevo paradigma de medición que puede ser utilizado en investigaciones similares.

Si bien distintos autores han desarrollado mediciones de legitimidad, aún no se ha llegado a establecer ninguna metodología generalmente aceptada capaz de medir la legitimidad organizacional en distintos tipos de instituciones, es decir, en este libro se propone una metodología para su aplicación en entes municipales y puede darse el caso que su utilización no sea conveniente para instituciones estatales, federales u organismos descentralizados.

No cabe duda que una institución con un alto índice de legitimidad disponen de un mayor grado de aceptación entre la sociedad y se les otorga un mayor poder de influencia sobre el entorno que los rodea, máxime cuando se trata áreas dentro de las instituciones que tienen un contacto directo con la ciudadanía que a su vez también son determinantes en su proceso de legitimidad.

Quedaría como tarea pendiente saber si el nivel de legitimidad organizacional aquí determinada guarda una relación con la percepción de legitimidad de los usuarios hacia las instituciones que generan la información pública, así como saber si estos altos niveles obtenidos ayudan a incrementar el interés de los ciudadanos en ejercer su derecho de acceso a la información, para de esa manera identificar áreas de oportunidad hacia dónde dirigir los esfuerzos tanto de la administración pública como de los interesados.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- ACKERMAN, J. y SANDOVAL, I. (2009). *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- ARELLANO, D. (2011). *Transparencia y organizaciones gubernamentales*. En Ackerman, J., *Más allá del acceso a la información* (1ra reimpresión) (pp. 263-281). México: Siglo XXI editores.
- AYALA, J. (1999). *Instituciones y economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (2008). *La construcción social de la realidad* (21ra reimpresión) (pp. 64-102). Título original: *The social construction of reality*. 2008. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu Eds., Silvia Zuleta, Tr. ISBN 978-950-518-009-7
- BOVENS, M. (2004). *Public Accountability*, in: *The Oxford Handbook of public management* (L. Lynne and C. Pollitt Eds.). Oxford University Press, Oxford.
- CAMARGO, G. (2015). *Federalismo Fiscal Transparencia y Rendición de Cuentas en Federalismo Fiscal Transparencia y Rendición de Cuentas*, Ismael Camargo (Coord.), pp. 1-16, Editorial Flores.
- CARBONELL, M. (2009). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua Comentada*. México: Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- CARRILLO, E. y TAMAYO, M. *La legitimidad de la Administración Pública: un enfoque de cultura política*. Foro internacional Volumen XLII-Número 4 (170), octubre-diciembre 2002. México: El Colegio de México. Pp. 683-715.
- COHEN, M. y BACDAYAN, P. *Organization and Science*, Vol. 5, No. 4, noviembre de 1994, The institute of Management Sciences. (Título del capítulo *Organizational Routines are stored as procedural memory. Evidence from a laboratory study*, páginas 403-429)
- COMAS, O., BUENDÍA, A., FRESÁN, M., & GÓMEZ, I. (2014). “El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional”. *Revista de educación superior*, XLIII (1), pp. 47-67.
- COSSÍO, J. (2011). Transparencia y estado de derecho. En Ackerman, J., *Más allá del acceso a la información* (pp. 100-116). México: Siglo XXI Editores.
- CURTIN, D. y MEIJER, A. (2006). “Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents”. *Information Polity*, 2006. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1434862> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1434862>.
- DE-FINE, L., NAURIN, D., ESAIASSON, P., & GILLJAM, M. Centre for European Research (CERGU), Faculty of Social Sciences. Statsvetenskapliga institutionen. (2014). “When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a Context-Bound relationship”. *Governance*, 27(1), pp. 111-134.

- DEUTSCH, K. (1998). *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino* (2da reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.
- DÍEZ, F., BLANCO, A., & PRADO, C. (2010). “Medición de la legitimidad organizativa: el caso de las sociedades de garantía recíproca”. *Cuadernos de economía y dirección de empresas*, número 43, junio, 2010, pp. 115-143. Madrid, España: Asociación científica de economía y dirección de empresas.
- DRUCKER, P. (2002). *Escritos fundamentales, Tomo 3, La sociedad*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- EASTON, D. (1997). *Enfoque sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- ESCOBEDO, J. (2011). Información pública y cultura democrática. En Sosa, J., *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 169-174). México: Siglo XXI editores.
- FLORES, M. & ESPEJEL, J. (2009). “La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo”. *Espacios públicos*, pp. 12, 46-70.
- GILLEY, B. (2006). “The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries. [El significado y medición de la legitimidad: Resultados para 72 países]”. *European Journal of Political Research*, número 45. Blackwell Publishing Ltd, pp. 499-525.
- GONZÁLEZ, J. (2013). *Transparencia y acceso a la Información Judicial en Constitucionalismo, dos siglos de su nacimiento en América Latina* (César Astudillo y Jorge Carpizo,Coords.), México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, p. 122.
- GOODING, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa.
- GUERRERO, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra Ediciones
- HABERMAS, J. (1980). *Legitimation Crisis*. Gran Bretaña: Heinemann Educational Books Ltd.
- HELLER, H. (1998). *Teoría del Estado* (2da ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- HERNÁNDEZ, J. (2009). “El concepto de legitimidad en perspectiva histórica”. *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*. Número 18. Julio de 2009, pp. 154-167. Universidad de Murcia, España.
- HERRERA, H. (2011). *Legitimidad, transparencia y gobernanza. Análisis de los gobiernos de los ayuntamientos semi-urbanos del Estado de Michoacán*. Disponible en: <http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2011/03/Legitimidad-transparencia-y-gobernanza.-Análisis-de-los-gobiernos-de-los-ayuntamientos-semi-urbanos-del-Estado-de-Michoacán..pdf> [Recuperado el 15 de septiembre de 2015]
- HERRERA, H. (2012). *Índice de transparencia municipal básico*. Disponible en: <http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/indice-de-Transparencia-Municipal-Básico.Propuesta-Metodológica.1er.pdf> [Recuperado el 15 de septiembre de 2015]
- HERRERA, H. (2011). *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los ayuntamientos semi-urbanos del Estado de Michoacán*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- LASSWELL, H. & KAPLAN, A. (1957). *Power and society, A framework for political enquiry* (3ra reimpresión). Estados Unidos: New Haven Yale University Press.
- LICHT, J. y otros. (2011). Does Transparency generate legitimacy? An experimental study of procedure acceptance of open -and closed- door decision - making. En *The COG institute. Quality of governance*. University of Gothemburg.
- LODGE, J. (1994). “Transparency and Democratic Legitimacy”. *Journal of Common Market Studies*. 32(3) (septiembre).
- LÓPEZ-AYLLÓN, S. (2007). *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México*. México: UNAM-CIDE, 2007.
- LÓPEZ-AYLLÓN, S. (2002). “Comentario a la iniciativa de ley federal de transparencia y acceso a la información presentada por el ejecutivo al Congreso de la Unión”. *Cuestiones constitucionales*, julio-diciembre, número 007. Universidad Nacional Autónoma de México. México, pp. 261-274.
- MANNINEN, J. (2006). *The World’s First Freedom of Information Act*. Suecia: Anders Chydenius Foundation’s Publications.
- MANTZAVINOS, C., NORTH, D., & SHARIQ, S. (2003). “Learning, Institutions and economic performance”. *Preprints of the Max Planck Institute for research on collective goods. Bonn. 2003/13. Social Science Research Network*. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=510902>. Pág. 9. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=510902
- MARCH, J. & OLSEN, J. (1984). “The new institutionalism: Organizational factors in political life [El Nuevo institucionalismo: Factores organizacionales en la vida política]”. *The American Political Science review*. Vol. 78. Número 3, pp. 734-749. Estados Unidos de América: American Political Science Association.
- MERINO, M. (2011). La transparencia como política pública. En Ackerman, J. *Más allá del acceso a la información* (1ra reimpresión) (pp. 240-262). México: Siglo XXI editores.
- MERTON, R. (1957). *Estructura burocrática y personalidad [Bureaucratic structure and personality]*. http://www.sociosite.net/topics/texts/merton_bureaucratic_structure.php [Recuperado el 27 de enero de 2014]
- Municipios reprobados en transparencia. (2015). *Areional. Volumen 4 (número 39)*, pp. 4-8.
- NOHLEN, D. y SCHULTZE, R. (2006). *Diccionario de Ciencia Política, Tomo I*. México: Editorial Porrúa.
- _____. *Diccionario de Ciencia Política. Tomo II*. México: Editorial Porrúa.
- NORTH, D. (1994). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Universidad Editorial.
- _____. (2012). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (A. Bárcena, Tr. 4ta ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, G. (2007). *Disonancias críticas democráticas*. Argentina: Prometeo Libros.

- PETERS, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. España: Editorial Gedisa.
- PETTIT, P. (2003). "El diseño institucional y la elección racional". En Goodin, R., *Teoría del diseño institucional* (pp. 75-118). España: Gedisa.
- POWELL, W. & DIMAGGIO, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. España: Fondo de Cultura Económica.
- RAMÍO, C., & BALLART, X. (1993). *Lecturas de Teoría de la organización, Vol. I, La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*. España: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- RAMÍREZ, E. (2015). *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental* (Martínez, E., Coord.). México: Fontamara.
- RÍOS, A. & ZAVALA, D. (2012). Las contrapartes de los órganos garantes: las unidades de acceso. En Cejudo, G. et al., *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos* (pp. 189-203). México: CIDE.
- RIVAS, J. (2003). "El neoinstitucionalismo y la revaloración de las instituciones". *Reflexión política*, pp. 9, 37-46.
- ROUSSEAU, J. (2007). *El Contrato Social*. Madrid: Edaf.
- SCOTT, R. (1995). *Institutions and Organizations [Instituciones y organizaciones]*. Estados Unidos: Sage publications.
- SHEPSLE, K. (2007). "Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional". *Revista Uruguaya de ciencia política*, pp. 1, 15-34.
- TILLING, M. V., & TILT, C. A. (2010). "The Edge of Legitimacy: Voluntary Social and Environmental Reporting in Rothmans' 1956-1999 annual reports". *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(1), p. 55. DOI:10.1108/09513571011010600.
- TIJERINA, E. (2008). "Evaluación crítica del neoinstitucionalismo de D. C. North." *Revista Denarius*. Núm. 1. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- URIARTE, A. (2013). *El cambio institucional en la administración pública en México y Sinaloa*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- UVALLE, R. (2013). *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- VALLÉS, J. (2003). *Ciencia Política, una introducción* (3ra reimpresión). México: Editorial Ariel, S.A.
- VARGAS, J. G. (2005). "Análisis de fundamentos de la teoría institucional". *Revista digital universitaria*, 6, 21. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84.htm>
- WEBER, M. (1978). *Economy and Society*. Estados Unidos de América: University of California.

Legislación

Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf

Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf

Periódico Oficial del Estado [POE]. (2015). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas*.

Disponible en:

<http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Inform%20Pub.pdf>

Periódico Oficial del Estado [POE]. (2010). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua*.

Disponible en: <http://www.utparral.edu.mx/transparente/files/FRACCION%20I/LeydeTransparencia.pdf>

Periódico Oficial del Estado [POE]. (2012). *Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila*.

Disponible en:

http://www.coahuilatrparente.gob.mx/leyes/documentos_leyes/Ley%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20y%20Protecci%C3%B3n%20de%20Datos%20Personales%20para%20el%20Estado%20de%20Coahuila-1.doc

Periódico Oficial del Estado [POE]. (2009). *Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública*. Disponible en: <http://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/coa121.pdf>

Periódico Oficial del Estado [POE]. (2015). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León*.

Disponible en:

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173109/Ley_transparencia_acceso_informacion_NL.pdf

Jurisprudencia

Tesis aislada (Administrativa), con registro I.8o.A.131 A, 170998, 45 de 69 Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007 p. 33-45.

Jurisprudencia 2a./J. 4/2012 (10a.), con registro 2000299, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, p. 352.

Conferencias

ARELLANO, D. Lógicas y factores organizacionales contra la transparencia, aprendiendo a enfrentar la dinámica organizativa de la opacidad. Ciclo de conferencias 2015 del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas. Ciudad Victoria, Tamaulipas, jueves 11 de junio de 2015.

Conferencia impartida por Federico Reyes Heróles el 5 de febrero de 2013, en la ciudad de Puebla, Puebla.

Estudios

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. “Informe ejecutivo 2010. Transparencia Mexicana”.

Disponible en:

<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf> [Recuperado en septiembre 2015]

Centro de Investigación y Docencia Económica, “Métrica de Transparencia 2010. Resumen Ejecutivo”. Disponible en: http://metricadetransparencia.cide.edu/Pres_corta.pdf [Recuperado en septiembre 2015]

<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos> [Recuperado el 21 de abril de 2015]

http://www.agendaparaeldesarrollomunicipal.gob.mx/es/ADM/docto_completo# [Recuperado el 21 de abril de 2015]

Electrónicas

INEGI. “Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares”. Disponible en:

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/MODUTIH/MODUTIH2013/MODUTIH2013.pdf [Recuperado el 2 de agosto de 2015].

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi/> [Recuperado el 10 de noviembre de 2015]

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tam/poblacion/default.aspx?tema=me&e=28> [Recuperado el 10 de noviembre de 2015]

<http://es.wikipedia.org/wiki/Riksdag> [Recuperado el 6 de mayo de 2013]

http://en.wikipedia.org/wiki/Arvid_Horn [Recuperado el 6 de mayo de 2013]

<http://unilibrepereira.edu.co/derecho/images/stories/pdf/leyes/ley149.pdf> [Recuperado el 8 de mayo de 2013]

<http://etimologias.dechile.net/?trasparente> [Recuperado el 17 de junio de 2014]

<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf> [Recuperado el 17 de junio de 2014]

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi/> [Recuperado el 10 de noviembre de 2015]
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tam/poblacion/default.aspx?tema=me&e=28> [Recuperado el 10 de noviembre de 2015]
<http://lema.rae.es/drae/?val=instituci%C3%B3n> [Recuperado el 10 de noviembre de 2015]
<http://www.didacterion.com/esddlt.php> [Recuperado el 10 de noviembre de 2015]
<http://lema.rae.es/drae/?val=organizaicion> [Recuperado el 10 de noviembre de 2015]
<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=fRlq9Rp1kDXX29MczbvV> [Recuperado el 10 de noviembre de 2015]
<http://lema.rae.es/drae/?val=determinar> [Recuperado el 10 de noviembre de 2015]

Las políticas de transparencia y acceso a la información como instrumento de legitimidad en los municipios de Tamaulipas, de Luis Eduardo Ramírez Sirgo, publicado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y Colofón, se terminó de imprimir en agosto de 2019 en los talleres de Ultradigital Press S.A. de C.V. Centeno 195, Col. Valle del Sur, C.P. 09819, Ciudad de México. El tiraje consta de 400 ejemplares impresos de forma digital en papel Cultural de 75 gramos. El cuidado editorial estuvo a cargo del Consejo de Publicaciones UAT.



UAT



Conforme a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, los municipios que integran la entidad federativa se encuentran dentro de los sujetos obligados a la publicación de su información de carácter público. Derivado de ello, las primeras acciones ejecutadas dentro de la estructura institucional del municipio se centraron en la creación de un área específica; para fungir como vínculo entre la ciudadanía interesada en los datos públicos y la administración pública municipal. Estas Unidades de Acceso a la Información Pública (UIP), enfrentaron problemas en su integración y funcionamiento, por ejemplo, en el sentido de no contar con funcionarios responsables de mantener actualizada la información en los portales de transparencia y dar trámite a las solicitudes de información, tampoco fue posible asignar un presupuesto exclusivo para las actividades propias de cada unidad.

A manera de ilustración de la situación de las UIP, se expone que de la totalidad de las solicitudes de acceso a la información presentadas a los municipios, fueron contestadas sólo 28 de 43. En los diversos procesos de seguimiento se pudo percibir la fragilidad en la organización y funcionamiento de algunas unidades, como la alta rotación de personal y la falta de una vía directa de comunicación con la sociedad.

A través de metodologías previamente implementadas en otros municipios, se pudo identificar diversas áreas de oportunidad en el interior de las UIP, para establecer medidas encaminadas a mejorar su capacidad de gestión, funcionalidad e institucionalización.

Lo anterior no solo representaría un importante avance en el proceso de solicitud y atención al acceso a la información para los ciudadanos, sino también para aquellos servidores públicos que están al frente de las UIP y que tienen una amplia responsabilidad de informar el quehacer del gobierno, ya que de nada sirve contar con una administración transparente si no existe alguien que pueda ver a través de ella.

ISBN UAT: 978-607-8626-86-1

ISBN Colofón: 978-607-635-072-0

ISBN 978-607-635-072-0



Fomento
Editorial

