



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**LAS PLATAFORMAS DIGITALES DE TRANSPARENCIA EN EL
ESTADO DE PUEBLA 2018-2022**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO/A EN
CIENCIAS POLÍTICAS**

**PRESENTA EL LICENCIADO:
ABRAHAM CAAMAÑO MEJÍA**

**DR FRANCISCO SÁNCHEZ ESPINOZA
DIRECTOR DE TESIS**

JUNIO, 2023



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Contenido	
Introducción.....	3
Capítulo 1. Marco teórico	6
1.1. Estado.....	6
1.2. Transparencia desde la teoría.....	8
1.2.1. La transparencia como Política Pública	10
1.2.2. Lo público y las Políticas Públicas	14
Capítulo 2 Marco conceptual.....	17
2.1. Transparencia y democracia	17
2.2. Transparencia	27
2.2.1. Definiciones	27
2.2.1 Confianza/desconfianza	33
2.3 Fundamentación normativa.....	39
2.4 Redes Sociales y Plataformas Digitales.....	60
2.5 Metodología de las máscaras de evaluación	68
Capítulo 3 Plataformas para la transparencia	73
3.1 IFAI-INAI	73
3.2 Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.....	77
3.3 ITAIPUE	79
3.3.1 La transparencia en los municipios.....	82
3.3.2 Descripción de los municipios.....	84
Capítulo 4 Recolección de datos.....	93
4.1 Condiciones generales.....	93
4.2 Artículo 77	94
4.2.1 Institucional.....	95

4.2.2. Del personal.....	96
4.2.3 Programas	98
4.2.4 Laboral curricular	99
4.2.5 Financiero	100
4.3 Artículo 78.....	105
Conclusiones.....	108
Los ayuntamientos.....	108
El ITAIPUE	110
Bibliografía	114
Anexo Concentrado histórico de las verificaciones 2018-2021	118

Introducción

Cuando se escribe este texto, se vive en nuestro país un intenso debate sobre las instituciones que son garantes de la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos Personales, son fuertes los cuestionamientos sobre la continuidad de las instituciones de parte de la representación democrática de los ciudadanos en forma de poder político (Ejecutivo y Legislativo).

El cuestionamiento gira en torno a las aportaciones que estas instituciones han tenido a la vida democrática en relación al tamaño del presupuesto que se les asigna. Incluso se le acusa de complicidad con los partidos políticos y para ello usa el ejemplo de la Dra. Ximena Puente de la Mora, quien fungió como presidenta del instituto (2014-2017) y posteriormente renunció para ocupar una diputación federal por parte del Partido Revolucionario Institucional (2018, LXIV Legislatura). También esgrime el entramado institucional por el cual no se ha podido conocer toda la información del FOBAPROA, pues si bien el instituto se pronunció por hacer pública la información, un tribunal falló a favor del IPAB para conservar la secrecía con dicho tema.

Derivado de esta situación se ha retrasado el nombramiento de un consejero presidente (31 de marzo 2023) que se necesita para que el pleno del instituto pueda sesionar y tomar resoluciones de quejas interpuestas, por tal situación, el Vigésimo Tribunal en Materia Administrativa ha entrado a la controversia, pues ordenó a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, un poder ordenando a otro cumplir su trabajo. Hasta el momento no se ha dado respuesta a esta situación.

Este texto de investigación no está en la línea de la desaparición de las instituciones, pues la Transparencia y Acceso a la Información (TAI) ha sido el producto de la construcción del contexto mexicano de una democracia incipiente que busca salidas institucionales a los problemas de corrupción. Tampoco se buscan argumentos y evidencia para la conservación del estatus quo, las instituciones, como creaciones artificiales del ser humano sujetas a tiempo y espacio

son y deben ser sujetas a la modificación y actualización; esto permite la vigencia y por lo tanto su continuidad en el tiempo.

Al sumergirse en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), se termina siendo optimista, pero de ninguna manera ingenuo, se tienen las herramientas por las cuales la ciudadanía puede acceder a la información que es y debe ser pública, pero los retos de capacitación y de aplicación de la Transparencia pro activa quedan como un área de oportunidad demasiado grande, tan inconmensurable, que el mismo Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla queda rebasado. Por lo que las organizaciones de la Sociedad Civil tendrán que hacer un trabajo monumental para incidir en el tema.

En el Capítulo 1 se desarrollará la relación existente entre la Transparencia, el Estado, lo público y las Políticas Públicas, todo ello dentro de los gobiernos y sus acciones institucionales para hacer frente a la opacidad y la corrupción. En el Capítulo 2 se desarrolla la relación entre la democracia y la Transparencia, así como la relación que puede guardar con los ciudadanos en la construcción de la confianza. Se desarrolla también el marco normativo general en el que se desarrolla el contexto institucional. En el Capítulo 3, se hace un recorrido crítico de la creación y evolución de las instituciones creadas en nuestro país para asegurar la TAI, las perspectivas Estatales y Municipales. En el Capítulo 4 se presentan observaciones de la recolección de datos de ambos artículos de la ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla.

De manera complementaria, se pone a disposición las evaluaciones realizadas a los municipios a través de la PNT, que por su extensión no se incluyen en el trabajo impreso, pero que sustentan las conclusiones de esta tesis. Para la consulta, escanear el código QR.

Ilustración 1 Evaluaciones



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 1. Marco teórico

Para efectos de la investigación podemos establecer los elementos teóricos que sirven de punto de partida para esta investigación y que, al desarrollarlos, se establecen los márgenes de la misma facilitando el entendimiento y reflexión del fenómeno a observar. Este marco teórico nos delimita los campos del conocimiento que vamos a desarrollar y en el que esperamos pueda aportar a la ciencia.

1.1. Estado

Desde su aparición en Europa, el Estado moderno ha tenido el objetivo de centralizar las relaciones políticas, con un mando político y una estructura burocrática que lo organice (una de las características más particulares del Estado moderno, pues la especialización del trabajo de la administración en sociedades tan complejas como las modernas solo es posible con un cuerpo de funcionarios dedicados a eso) y la exclusividad de ejercer la violencia legítima. El Estado es la suma de instituciones públicas que persiguen la satisfacción de necesidades públicas.

Para entender esta forma de organización identificamos a las Instituciones sociales como la fuente que permite estructurar al Estado. Las sociedades humanas necesitan organización para cumplir hasta los objetivos más simples y básicos y en la cooperación con los otros es capaz de optimizar el alcance de la satisfacción de los mismos. Si bien puede conseguir agua para sí mismo, cooperar con otros en la construcción de una obra hidráulica rudimentaria, como un pozo, puede ser más redituable a largo plazo. Pero dicha cooperación debe darse en términos que beneficien a todos los involucrados, se debe “repetir en el tiempo, volverse institución, deben ser espacios concretos de producciones de sentido y formas de organización” (Lourau, 1994) que les permite la repetición pero que a su vez son particulares de un contexto social, histórico y político. Las comunidades se convierten en políticas en la medida en que la satisfacción de las necesidades se en términos de representación, legalidad y recurrencia en el tiempo.

En medida que las necesidades de estos grupos se van volviendo más complejas se van creando tareas cada vez más acotadas con actividades especializadas, para responder a estas especificidades se crean entramados sociales que permitan su consecución: a estas organizaciones se les llama instituciones públicas, definiendo a estas como espacios concretos de producciones de sentido y formas de organización que resuelven temas públicos; así se puede de manera sistemática hacer frente a las tareas. Como ya se mencionó, los objetivos son diversos y sujetos a una temporalidad, por lo que las instituciones públicas pueden ser inéditas e irrepetibles.

Al ser de carácter histórico político podemos entonces establecer que las instituciones son una forma artificial en la que los grupos humanos organizados en entidades políticas buscan la satisfacción de necesidades sociales a través de la producción de bienes públicos.

Las instituciones, al estar agrupadas en una sociedad dada, forman un Estado: es el resultado de la suma de instituciones sociales que están revestidas de un carácter político dotado de los medios que permitan la consecución de objetivos en convivencia con otros poderes y así darle dirección a la sociedad. La capacidad de dominio y dirección por encima de los diversos poderes con los que convive, su característica pública y además de su relevo de autoridades con apego a la normatividad, es lo que hacen las características de los Estado Democráticos.

Dentro de los desafíos a los que se enfrenta un Estado, es el manejo de la información, ¿Quién puede tener acceso a qué información? ¿Qué información se debe reservar? ¿Qué se debe informar? ¿Se pueden revelar los objetivos de las acciones de un Estado? Es entonces que empezamos a identificar lo que se denomina “Arcana Imperii” razón de Estado, que de manera concreta es secreto para la mayoría y está relacionado a las condiciones de la vida social que son necesarias para el mantenimiento de un orden constitucional. El grado de compatibilidad del secreto con un Estado Democrático es lo que está en el centro del debate, pues el tamaño del secreto en su mayoría implícito, puede ser determinante para la identificación de un Estado Democrático fuerte.

En un Estado poco democrático el secreto se convierte en un regulador de la seguridad que facilita la sobrevivencia del mismo, pues así hace frente a las condiciones que ponen en riesgo su existencia. Esto se vuelve el fundamento para los gobiernos autoritarios que acuerdan con los otros poderes para implementar las medidas necesarias para hacer frente a lo que ponga -en riesgo los valores que ellos representan (esto lo pudimos observar en América Latina desde los años 30's hasta principios de los 90's, en los que la paz, la defensa de la revolución, la lucha contra el comunismo, la guerra contra el narcotráfico y la supuesta defensa del libre mercado, llevaron a los diferentes gobiernos a tomar medidas y solicitar apoyos en muchos lados) El carácter secreto se da en base al cálculo de los medios y fines que buscan la seguridad y conservación del Estado

La modalidad en la que un Estado presenta la información, accesible-inaccesible, es lo que determinará la existencia del Arcana Imperii, pues en un gobierno democrático, que busca el respeto de las leyes, que el ejercicio del gobierno no sea perpetuo y que sea sujeto a un periodo de tiempo regular, la vigilancia de los ciudadanos además de implementar las sanciones que inhiba el abuso de las autoridades no es compatible con el secreto. El secreto parte de la idea fundamentalmente anti democrática de que la información pertenece e interesa solo al Estado y a aquellos que participan de él, pues son los poseedores de la legitimidad y son los políticamente competentes para la toma de decisiones. Los ciudadanos son dueños de la información y debe ser un componente fundamental del bagaje empírico que les ayude a tomar decisiones, influir y posicionar determinados temas que se consideran de interés público.

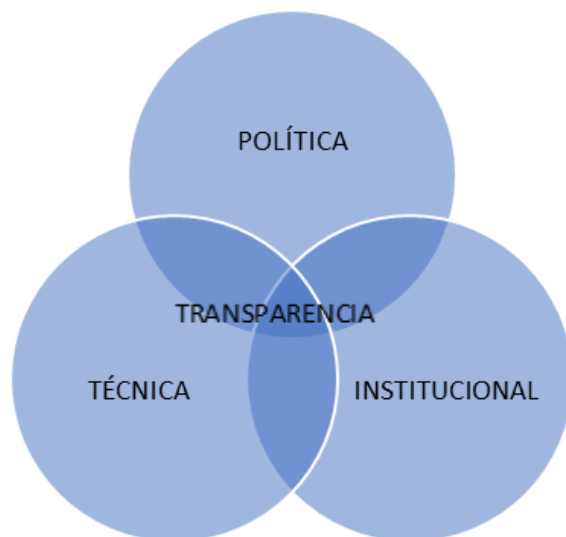
1.2. Transparencia desde la teoría

Podemos entender la TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, como la obligación que tienen todos aquellos que reciben recursos públicos de dar publicidad a la información establecida por ley en un formato asequible para el público y que ayude a la deliberación del uso de los mismos.

La transparencia, la debemos estudiar como fenómeno de la organización de la democracia; con particularidades que permitan explicar las interacciones que

tiene los elementos de la comunidad política, por lo que podemos identificar tres características o dimensiones (Uvalle, 2016), por lo que en esta investigación aparecen de manera intercaladas por lo que es difícil encontrarlas por separado.

Ilustración 2 Dimensiones de la Transparencia



Fuente: Elaboración propia a partir de Uvalle, 2016

Política, esta dimensión nos permite identificar dentro de un marco democrático de estado de Derecho, en el que se permite un acceso de los ciudadanos a la información del uso de los recursos del Estado y que puede influir en ello. Como consecuencia de esa accesibilidad, el diálogo e interacciones entre gobernantes y gobernado permiten una relación en la cual se refleja el modo de gobernar y su eficacia al gobernar,

Técnica, se refiere al entramado de procesos que se establecen para diseñar y ejecutar las premisas de la transparencia, para el caso concreto de esta investigación, las fuentes legales que garantizan el acceso a la información y que va desde lo Constitucional, la adhesión a los Tratados Internacionales, las leyes Estatales y los reglamentos de operación de los institutos encargados de garantizar la Información.

Institucional, las reglas del juego que se definen entre los actores que pueden influir en las Políticas Públicas, que establece los mecanismos que se deben cumplir para establecer esta tarea.

Queda pendiente el papel que cumple la sociedad con la información que se hace pública, pues las instituciones que están dentro del marco legal del Estado mexicano en este caso, están obligadas a producir, almacenar y difundir la información. El proceso por el cual esta información llega a tener una relevancia para la sociedad o que en otras palabras se vuelven información socialmente útil tiene que ver con la construcción del espacio público.

1.2.1. La transparencia como Política Pública

La cantidad de actividades que se pueden realizar desde las instituciones del Estado son inconmensurables por lo que la definición de Políticas Públicas que nos ofrece Nohlen (2006) viene bastante amplia “la acción u omisión de instituciones estatales especialmente la acción que se orienta hacia las decisiones vinculantes para la sociedad entera”, por lo que se contemplan una gran cantidad de acciones con posibilidades que dependerán de cada sociedad. Desde otra perspectiva, las acciones que se realizan deben tener un fundamento que permita accionar de manera efectiva, por lo que como lo señala Meny y Thoening (1992) la autoridad desde estar investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Esta última, la legitimidad, se obtiene a través del proceso democrático de relevo de autoridades y la fundamentación de sus acciones vinculadas a la participación pública. Así encontramos entonces que una Política Pública “es el conjunto de acciones con objetivos para la solución de problemas públicos y que están sujetos a evaluación”, que, a diferencia de la definición de Nohlen, se hace presente la evaluación abierta a que sea interno o externo.

Las Políticas Públicas buscan incidir en la realidad, modificarla, pero esta actividad resulta bastante ardua: con una cantidad de variables que en ocasiones son inconmensurables. Por ello se debe acotar la realidad para poder incidir en aspectos específicos lo cual se hace de una gran complejidad; y en esta complejidad es que deben ser diseñadas, implementadas y evaluadas. Articuladas de una

manera abierta y dinámica, las acciones de una autoridad pueden materializarse como instituciones que tienen intencionalidad de construcción; con un complejo contenido en consonancia de un marco jurídico que funciona como fuente de legitimidad y da coherencia a las Políticas y a las instituciones encargadas de mantener funcionando la dinámica de demandas y productos. Por lo que la significación

La Transparencia vista como un fenómeno producto de las interacciones entre los ciudadanos y quienes ejercen o reciben recursos de carácter público, obligada a ser transparente y a transparentar. Por lo que es un concepto que vive en dualidad, puesto que no se conflictúa ni se contradice. Presente en los países democráticos y los que aspiran a consolidar la democracia no solo como una forma de renovar autoridades; también en el método por el cual las decisiones son tomadas tomando en cuenta el beneficio de la mayoría.

La dualidad en la que se encuentra nuestro fenómeno es el ser una Política Pública en sí; y estar presente en las Políticas Públicas. Por lo que nuestro enfoque estará en la primera, debido a que estaremos evaluando la información que las administraciones municipales colocan de manera obligatoria en las plataformas oficiales.

La Transparencia como Política Pública, es el implementar las acciones que obedezcan a la accesibilidad, evidencia, visibilidad y publicidad de la información producida por aquellos que reciben recursos públicos. Dicha información debe ser evaluada o comparada, para brindar elementos que permitan a los decisores o a los ciudadanos interesados en el tema a realizar observaciones o preguntas que permitan la deliberación sobre la ejecución de una Política Pública.

En la configuración histórica de la implementación de la Transparencia identificamos el proceso por el cual se transforma en una Política Pública, se puede identificar una serie de etapas por las cuales transita hasta estar afianzado en como lo señala Guerrero (2008):

- Identificación del problema, en la cual se da una situación dada en la que un ciudadano busca consultar la información del gobierno, no llega a tenerla y encuentra en los tomadores de decisión la coincidencia de que existe un área de oportunidad en la cual se puede desarrollar una Política Pública.
- Configuración de la agenda, es un ámbito de deliberación que no puede ser amplio, entre expertos, legisladores y administradores que permite instrumentar tanto lo técnico como lo político.
- Construcción institucional y organizacional, es la construcción del basamento institucional y organizacional que va desde el establecimiento de una adecuada regulación, la dotación de recursos, consolidar la participación ciudadana y por último un sistema de consecuencias frente al cumplimiento/incumplimiento.
- Eficacia y legitimación social, al lograr implementar acciones de Transparencia la ciudadanía tendrá una valoración favorable y socialmente necesaria.
- Consolidación, vencer las resistencias y ganar terreno en el ámbito legal, así como buscar el reconocimiento internacional, por último, se deben realizar acciones de auto corrección que permitan establecer mejoras.

Como características también se pueden señalar las que mencionan Meny y Thoening: un contenido, reflejado en la actividad pública que moviliza recursos para generar resultados; un programa, no se presentan actividades aisladas, sino que están en coherencia de otras, es decir un marco general; una orientación normativa, lo que presupone el apego a las leyes y por lo tanto reduce el carácter aleatorio de las acciones, por lo tanto, aumenta su predictibilidad.

La evaluación como parte de las Políticas Públicas, es un instrumento que ayuda a rendir cuentas a los ciudadanos, por lo que es propio de los gobiernos democráticos. Con requisitos y metodología particular la evaluación se podría

englobar en actividades que puede variar pero que de manera general se pueden puntualizar de la siguiente manera:

- Identificar los efectos y los costos
- Establecer una escala de medición de los efectos identificados
- Contrastación de la medida lograda
- Explicación de los resultados
- Emisión de un juicio de valor
- Emisión de recomendaciones.

Aunque podrían identificarse dos actitudes con relación a la evaluación de las Políticas Públicas, la primera basada en la existencia de entes, organismos o instituciones que hacen suya la tarea de la evolución; no siempre especializados pero que pueden incidir en la toma de decisiones. La segunda, la elaboración de parte de un analista de métodos y conceptos que buscan interpretar de manera científica los efectos que pueden ser medidos de las acciones. La Transparencia como Política Pública necesita de ambas, pues la información disponible debe transformarse en información socialmente útil, cosa imposible sin la existencia de prensa, grupos de presión, asociaciones ciudadanas que pongan el tema en la palestra pública.

Lo que se hace ineludible es la importancia de la evaluación en cualquiera de las vertientes, debido a los efectos inmediatos y posteriores que tiene esta actividad “La evaluación se ubica siempre en una perspectiva entre la búsqueda del conocimiento y el apoyo a la actuación o el saber para actuar” (Mejía, 1994) pues al tener conocimiento de las acciones, el comportamiento de los ciudadanos o implementadores cambia, pues al incidir en una situación en la cual existe una situación que ya ha sido identificada, discutida y puesta en la agenda para ser solucionada en todas o una de sus partes (socialmente problematizada) la evolución permite saber los alcances que tiene la respuesta.

En las tipologías de la evaluación señaladas Nirenberg y Breawerman (1992) podemos ubicar la evaluación que vamos a realizar:

- Según el momento en que se realiza la evaluación: en este caso se realizará una evaluación con datos posteriores al ejercicio del presupuesto; por lo que la podemos ubicar en EVALUACIÓN EX -POST.
- Según quienes la realizan: por el carácter ajeno a las instituciones y por qué se está promoviendo la construcción de conocimiento; nos ubicamos como EXTERNA.
- Según los propósitos y los indoles de decisiones: el propósito de la evaluación es CONVERTIR LOS CONTENIDOS DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES DE TRANSPARENCIA EN INFORMACIÓN SOCIALMENTE ÚTIL.
- Según los aspectos a evaluar del programa o proyecto: se va a evaluar la CALIDAD DE LA INFORMACIÓN.

1.2.2. Lo público y las Políticas Públicas

Los problemas que surgen en una sociedad son de diversa índole, según la fuente de la que surgen los podemos diferenciar entre públicos y privados, los primeros son “una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva” (Parsons, 2017) por lo que la resolución de dichos problemas requiere una acción(es). Las Políticas Públicas se manifiestan como la intervención en un aspecto de la vida en comunidad que se necesita medidas adoptadas para todos o en común y que finalmente es una regulación.

La relevancia de lo público radica en que “alude a lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política” (Rabotnikof, 2011) por lo que, al incidir en ese aspecto de la vida colectiva, se genera la legitimidad de la autoridad para el diseño, implementación y evaluación de las Políticas Públicas. Lo colectivo es entonces un ámbito de la vida que genera problemas públicos (esto como una de sus características), ya que es un conjunto de interacciones, corresponsabilidades y transacciones que tiene como objetivo superar las conductas individualistas y las excluyentes para establecer la vida colectiva.

La Transparencia y acceso a la información ayudan a el diseño de políticas públicas y al diseño de acciones contundentes que permitan erradicar el carácter patrimonialista de la información, buscando una democratización y adecuado uso de los recursos frente al problema de la tensión entre los intereses públicos (que buscan solucionar problemas públicos y benefician de manera colectiva) y los privados (la prevalencia de los intereses privados fomenta la corrupción en forma de las diversas formas).

La discusión de lo público, desde la perspectiva de la Políticas Públicas se aborda desde tres manifestaciones de ese concepto, que nos ayudan a ubicar una serie de abordajes teóricos que parecerían separados, pero que en la realidad son la base de una sociedad pluralista y democrática que busca tener instituciones sobre las cuales se asienta una sociedad democrática. Estos sentidos nos los señala Aguilar Villanueva (2003):

1. Los esfuerzos que los individuos privados realizan en los canales de comunicación, difusión, organización, deliberación sobre un tema que se considera de interés general. Se toman en cuenta los medios electrónicos de comunicación, especialmente en la actualidad. Las llamadas redes sociales virtuales permiten la comunicación simultánea para transmitir ideas que para un grupo se considera relevante: las afectaciones al medio ambiente por la construcción de una carretera, la compra de vacunas o medicina, etc.
2. El acceso al proceso de decisión de gobierno, lo cual significa que los ciudadanos tienen acceso a la información que lleva a los gobernantes o administradores públicos a tomar determinada decisión, comprando las opciones y cerciorándose que los procesos se llevaron a cabo de acuerdo a la ley y equidad. Lo anterior significa que dicha sociedad debe estar ubicada en la democracia representativa, participativa con opinión pública vigilante, ya sea consolidada o en construcción.
3. Por último, los recursos públicos, que son de todos y no son de nadie, nadie puede recibirlos y gastarlos como más le plazca: característica de los gobiernos en los cuales no existen controles y no existe información. Los

recursos que durante mucho tiempo no fueron usados con el componente del coste de oportunidad y operación. Gracias a la deliberación pública se puede poner fin a la ilusión de carácter infinito e ilimitado.

La Transparencia y el acceso a la Información por lo tanto es un “bien público”, que es definido por su carácter indivisible, por lo que al brindarse a uno no puede negarse en particular (Rabotnikof, 2011) la información; como un tipo de bien público, abona a la construcción de un ciclo que permite y amplía los espacios comunes, los espacios públicos de discusión y deliberación, pues no está dado: es la piedra en la fuente que produce olas y que al rebotar en los límites, regresan para generar a su vez nuevas fuerzas.

Lo anterior se convierte en una exigencia de hacer útil la información, puesto que sea público no significa que sea accesible y la apropiación de la información y su deliberación es nutre la existencia de un espacio público democrático.

Capítulo 2 Marco conceptual

2.1. Transparencia y democracia

La construcción de la democracia y el respeto al estado de derecho son cosas que van caminando juntas, no las podemos pensar separadas, ambas van fortaleciendo la vida institucional de los gobiernos y permiten a los ciudadanos tener la confianza de que los recursos públicos y las decisiones se llevan a cabo tomando en cuenta el mayor beneficio para todos.

En todo caso, la Transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas no forma parte de la construcción democrática (electoral), si bien pueden nacer con ella o después de ella es imposible en régimen que no esté vinculado al respeto de las leyes y la responsabilidad real de los funcionarios o autoridades. Pero ¿Cómo es posible que la democracia no sea la solución a los problemas de una sociedad? ¿Qué causa la decepción entre los ciudadanos acerca de la democracia? ¿Cuáles son sus límites? Para responder lo anterior, es necesario tomar en cuenta lo que señala Rosanvallon (2007) con respecto al carácter dual de la democracia como promesa y problema, pues la solución de problemas está fundada en la realización del doble imperativo de igualdad y autonomía.

La democracia se presenta en dos dimensiones, como lo señal Rosanvallon (2007) como promesa y como problema, la primera nos lleva a un sitio en el cual, muchos de los problemas que existen en nuestra realidad se resuelven, todos somos incluidos en el progreso y las instituciones funcionan de manera adecuada, pero también la entendemos como problema pues el método de elección democrático supone la idea en la que cualquiera puede llegar al poder, tenga la preparación para realizar las funciones o no, por lo que los votos no necesariamente se convierten en acciones (el caso de Felipe Calderón Hinojosa, y de muchos otros presidentes, quien no tenía experiencia en cargos de elección pública, al momento de hacer campaña para la presidencia de la república la seguridad nunca fue tema central de su campaña para la presidencia de la república, “el presidente del empleo” fue uno de los eslóganes finales de ese proceso electoral; al tomar

posesión lanzó una agresiva “guerra contra el narcotráfico”) por lo que las decisiones deben estar vinculadas al interés general y siempre apegadas al bien común.

Identificar de manera clara los límites de la democracia, pero los desafíos a los que se encuentra según nos dice Przeworski (2010): incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico, poder hacer a la gente que su participación política sea efectiva, hacer que los gobiernos hagan lo que supone que deberían hacer y no lo que se supone que no deberían hacer y por último equilibrar orden con no interferencia. Por lo que en los dos primeros puntos se observa, que se evita usar la palabra igualdad, pero precisamente herramientas como el TAI buscan incidir en la reducción de las asimetrías de la información, lo que finalmente se convierte en arma que puede incidir con los otros dos, los gobiernos al saberse observados tendrían que apegarse no solo a la normatividad sino a una serie de acciones.

Para obtener respuestas, deben existir registros: las acciones de los servidores públicos deben estar registradas de manera escrita, archivada y conservada; como Weber (1991) señala en las características de la burocracia moderna, este pensador también advierte de la necesidad de separar la vida del funcionario o la actividad oficial de la vida privada del mismo. La frontera debe quedar clara, los recursos que son públicos deben estar plenamente justificados, las acciones, reuniones deben estar registradas y orientadas hacia la consecución de un uso racional maximizando el bien común y al acceso del público. Por lo que entonces, el funcionario debe abandonar una visión patrimonialista de su cargo y quienes sobre los que se ejerce un encargo, deben poder distinguir la separación, por ello la información se hace fundamental, exhibir y mostrar no es un sentimiento natural; lo que es propio se oculta y guarda, por lo que hay que romper con ese accionar.

La opacidad con relación a los actos de autoridad deben provocar observaciones y críticas de los ciudadanos de lo contrario estaríamos a las puertas de un gobierno autoritario “en alguna de sus vetas, se legitimaba a través de una

pirámide de prácticas que convertían una parte de los recursos públicos en ganancias privadas, y que iban desde las “mordidas” o la “corrupción de ventanilla” hasta los grandes rumores de “enriquecimiento inexplicable”. (Guillén Reyes, 2021, pág. 9). La transparencia es un germen que crece en la tierra fértil de la democracia, fortalece a la ciudadanía, con deliberaciones y aprendizajes. Guardar información, ocultarla, cultivar el secreto “le sirve al poder para colarse en sitios donde quiere incidir” (Peschard, 2017, pág. 22) y propiciar actos de corrupción que permita el reparto de recursos o beneficios en un grupo específico en la acción política.

La posibilidad de acceder a la información que pertenece al gobierno no debe estar condicionada a la realización de una investigación académica o periodística, debe permanecer al alcance de todos, no debo solicitar la información, ya debe estar ahí por lo que debemos como dice Cossío (2008) romper con cuestiones individuales (una investigación) pues de lo que se trata es mantener la información disponible, con un flujo alto como condición general del funcionamiento del Estado.

Pero más aún, los funcionarios públicos deben tener acciones que estén acorde con la responsabilidad de manejar recursos públicos (aunque un caso reciente de solicitud de información de ciudadanos a la funcionaria Karina Romero Alcalá, titular de la Secretaría de Igualdad Sustantiva del Ayuntamiento de Puebla, deja de manifiesto que incluso las reuniones que ella como funcionaria tuvo con las organizaciones “Vida y Familia México IAP” está obligada a transparentar los documentos y acuerdos¹), las reuniones y acuerdos que toman en nuestro nombre, pues los encargos no son cheques en blanco, no son patrimonio de nadie, son encargos de los que deben rendir cuentas y ventilar asuntos que puedan afectar a la colectividad. Por lo que la Transparencia se debe concretar en un concepto que permita la comunicación entre los ciudadanos individuales u organizados para realizar vigilancia y una autoridad que está obligada a proporcionar información. Esto debido a que el poder público, cuando es capturado por unos cuantos no cumple con la búsqueda del bien común, aunque triunfador en el ámbito electoral,

¹ <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticias/politica/romero-alcala-transparentar-reuniones-organizaciones-antiabortistas-itaipue/>

el gobierno es para todos, incluso para aquellos que no votaron por la opción ganadora.

En casos de la toma de decisiones, podemos ejemplificar con la acusación de parte del partido MORENA hacia el INE, por haber ocultado una encuesta en la que los resultados² de dicha métrica señalan la aprobación de los encuestados hacia la reforma electoral propuesta por el partido mencionado. Por la información a la que tenemos acceso y por declaraciones del mismo instituto, no existe una omisión, pues la encuesta tiene como objetivo ayudar a los consejeros a orientar la toma de decisiones. Su publicación en el portal de transparencia la deslinda de sanciones o falta de transparencia, sin embargo, resulta controvertido que los propios consejeros no hayan socializado ese instrumento en particular pues lo han hecho con otros que circulan en los medios. Las opiniones de los consejeros han sido contrarias a los resultados de las encuestas levantadas por el mismo instituto, que lleva a cuestionar la utilidad de realizar el gasto de la realización de dichas métricas. Dada esta situación surgen diversos cuestionamientos ¿puede un tomador de decisiones de una institución pública ignorar la información recabada por instrumentos financiados con recursos públicos?

Lo anterior como un ejemplo de la herencia en el ejercicio del poder que el autoritarismo mexicano, herencia de 70 años de dominio de un partido hegemónico, que en nuestro país provocó la estabilidad política y por lo tanto una estabilidad institucional (Peschard, 2017) a costa de los derechos, la pluralidad de la sociedad provocando un enquistamiento de un grupo que secuestró el poder. No estamos señalando la inexistencia de leyes, lo que se presentaba en todo caso era un andamiaje legal que buscaba beneficiar a un solo partido.

En la película de 1997 “Mentiroso mentiroso” protagonizada por Jim Carrey, relata la historia de un abogado que miente sistemáticamente en su vida cotidiana y en su trabajo como litigante. Lo que lleva a su hijo, víctima de sus mentiras, a pedir como deseo de cumpleaños que su padre no pueda decir mentiras durante 24

² <https://centralelectoral.ine.mx/2022/11/02/falso-que-se-haya-ocultado-la-informacion-de-la-encuesta-jaime-rivera-con-ciro-gomez-leyva/>

horas. Como se podría imaginar, la vida se podría volver imposible: al relacionarse con sus vecinos, colegas y clientes tendría que estar condenado a decir la verdad en todos los aspectos de su vida. Lo cual nos lleva a preguntar ¿Qué pasaría si todas las relaciones fueran transparentes? ¿es posible relacionarnos con los demás sabiendo lo que opinan de nosotros? ¿es posible que saber todo? ¿existen diferencias entre transparencia en lo personal y en la información pública?

Pues, la vida cotidiana tendría grandes dificultades el ser totalmente transparente, mentimos u ocultamos información en algunos aspectos que permiten la convivencia con los demás, somos parciales cuando nos reímos de un chiste que no es gracioso, no somos transparentes cuando intentamos agradar o para no incomodar a otras personas, mentimos o por lo menos ocultamos información. Tampoco estamos argumentando que se debe vivir ocultando información, las relaciones con los otros deben pasar por minimizar las asimetrías de la información.

En el caso de las instituciones, concretamente el Estado, la información y su accesibilidad está condicionada a la normatividad; cada Estado determinará lo que puede ser público, reservado y las temporalidades necesarias para proporcionar la información. A diferencia de las relaciones entre los individuos aquí encontraremos asuntos que se mantienen necesariamente en secreto, es lo que se denomina *Arcana Imperi*, (Rodríguez, 2015, pág. 13) “que tiene como objetivo la separación entre aquellos que ejercen el poder y quienes no, los que poseen el secreto, lo mantienen de una forma sagrada y ritual y ello los llena de poder, pues ven al poder desnudo, saben sus secretos; el secreto se vuelve el poder”.

Los cuestionamientos sobre la transparencia o, mejor dicho: los cuestionamientos a la imposibilidad de la transparencia absoluta la podemos encontrar en muchas de las prácticas actuales al momento de asignar puestos en la administración pública.

La práctica del secreto es bastante socorrida en la Administración Pública y está contemplada en la ley, algunos procedimientos la usan para evitar un sesgo sobre todo cuando la intención es tomar decisiones objetivas; tenemos que el artículo 96 de la constitución mexicana señala el método de selección de los

ministros de la corte, el poder ejecutivo debe enviar una terna para su aprobación al senado; quién escogerá un candidato para ratificarlo. ¿Son iguales todos los miembros de la terna? ¿El ejecutivo hace una ponderación de los miembros? ¿Son cercanos personal, ideológica o de intereses con los del ejecutivo?

A través de este método, solo podríamos especular, pues si existiera una relación manifiesta (compadre, pariente, miembro del gabinete, compañero de la escuela o amigo) en un gobierno democrático tendría pocas posibilidades de ser seleccionado. Las preferencias existen, el ejecutivo las tiene y si aquellos que van a ratificarlo, lo saben, pueden ejercer una negociación asimétrica; por lo que las preferencias al momento de escoger la terna permanecerán en secreto y forma parte del juego político.

La selección a “ciegas” (el ejecutivo no hace públicas ni pueden adivinarse sus preferencias) de los miembros de la corte (el senado no sabe las preferencias del ejecutivo y debe seleccionar el perfil, que por lo menos en el papel se vea más calificado y dependiendo de la representación del partido del presidente en el senado, se desatará una mayor o menor negociación) mantiene el “riesgo del vacío” (no lograr un acuerdo político y dejar el lugar vacío) por lo que se ven obligados a entrar en negociación.

En el artículo 89 sección III encontramos otro de los ejemplos en los cuales el secreto forma parte del proceso, el nombramiento con aprobación del senado de los embajadores y cónsules generales. ¿A quiénes se les considera para los altos puestos de la representación de México en el extranjero? ¿Es lo mismo ser propuesto para la embajada en Francia o en Kenia? Los motivos por los cuáles se designan a un embajador no son manifiestos para todos, puede ser un encargo en un país con quien la relación es importante y por lo tanto se manda a personajes clave, puede ser un premio por ser de agrado al presidente, pudo haber sido un funcionario destacable, pero sin duda los motivos pueden ser secretos.

Entonces, un gobierno tendrá secretos, pero uno que se considere democrático tendrá que minimizar su cantidad, identificando claramente aquella información que puede poner en riesgo a la sociedad (el monto total de los

impuestos a pagar, planos de construcción de edificios de seguridad, datos personales) pues debe existir la frontera del respeto al individuo.

Lo que es cierto, es que los tiempos actuales exigen de manera más amplia esta cualidad (Transparencia), pero como advierte Byung Chul Han (2013) se corre el riesgo de “la omnipresente exigencia de transparencia que aumenta hasta convertirla en un fetiche y totalizarla, se remonta a un cambio en el paradigma que no puede reproducirse al ámbito de la política y de la economía”, por lo que nos lleva a preguntarnos si se necesita la transparencia. No se trata de crear oficinas y burocracias para atender los requerimientos de los sujetos obligados, el objetivo de fondo es generar información y crear una cultura que permita el aprovechamiento de los recursos de la mejor manera por lo que su desarrollo debe estar ligado a objetivos claros, sin buscar la parálisis.

Tener una montaña de información, no genera en automático una verdad, abrumar a los ciudadanos con información puede ser usado como una técnica para desincentivar la vigilancia sobre los recursos. La especialización de aquellos que están encargados de proporcionar información que en el lenguaje sencillo permitan a la mayoría analizar, pero información que sea significativa, de lo contrario poco sirve la acumulación de información, pues puede perder relevancia.

La transparencia puede tener efectos que, aunque contradictorios, pudieran ser deseables. Los sistemas autoritarios generan un discurso único, en el que la diferencia o contrastación es imposible o penalizada. Al quedar la información al alcance, puede empezar a generarse una percepción de corrupción, la diferencia estriba en que al especializarse los ciudadanos empiezan a distinguir e identificar lo que está hecho de apegada a la normatividad. La delimitación de lo que un funcionario está autorizado a hacer en un futuro llegará a tener tanto control como el del caso de la política sueca Mona Shalin³, quien en 1995 se perfilaba para suceder al primer ministro Carrlson y que debió bajarse del proceso por haber

³ El llamado caso del chocogate nos muestra como existen diversos niveles de tolerancia hacia la corrupción. <https://www.infobae.com/2007/02/25/303452-el-insolito-chocogate-que-margino-politica-sueca/>

comprado un chocolate con una tarjeta que tenía y que contenía recursos públicos, lo cual fue considerado un acto de corrupción. Para percibir que existe un acto de corrupción debe haber información que nos indique ello. Esto es contradictorio, pero pueden existir países que son corruptos, pero al no haber información, no se perciben como tal.

En el caso de las relaciones entre individuos, la confianza es fundamental para poder relacionarnos con los otros, no debemos saber todo de las personas y lo que las personas saben de nosotros pues “la confianza hace posibles acciones a pesar de la falta de saber” (Han, 2013, pág. 91) pero en el caso de la relación de individuos e instituciones debe existir la posibilidad de que un funcionario pueda ser exhibido, mostrado y señalado de manera positiva o negativa, y que el riesgo a ser sancionado lo aleje de un delito o acción que pueda representar una desviación de sus funciones.

La transparencia debe servir para incluir más actores en los canales de participación, para contrarrestar lo que había pasado en el caso mexicano, como lo señala Isunza (2005) en el que los que podían acceder a la información eran los agentes del régimen, Estado, partido, gobierno. El poder político, fincaba su fuerza en el ocultamiento para tener un mayor margen de maniobra

Por lo que la transparencia se vuelve una herramienta que busca incluir a cada vez más actores que vigilan, influyen y deciden, por lo que es democrático y plural. Específicamente, hablando del sistema político mexicano; el sistema autoritario que engendró y del cual no terminamos de salir, se cristaliza en la subordinación de la ciudadanía se “una mezcla perversa de miedo, conveniencia inmediata y creencia en el sistema. Así es la subordinación como modo de vida que, finalmente, aún tiene una base de legitimidad”. (Moreno, 2003, pág. 271) por lo que resulta relevantes las acciones decididas en la difusión, discusión e integración de dinámicas que rompan la cultura autoritaria y nos lleve a una integración de dinámicas democráticas.

La implementación de la transparencia contribuye a la discusión de los asuntos públicos, la contrastación que la sociedad civil hace de los recursos

aplicados requiere que se construya una concepción deliberativa de la democracia que nos indica Monsiváis (2005) la deliberación pública asegura la racionalidad del proceso de toma de decisiones, el resultado político y respeta los derechos fundamentales.

El reto que enfrentan las democracias, es proporcionar información a sus ciudadanos en un formato que puedan entender, si bien se requiere una sociedad que eleva su conocimiento y por lo tanto su debate, se debe ser cauteloso y claro con los límites tecnocráticos, ya que según Bobbio (1986) la hipótesis central de la democracia es que todos pueden tomar decisiones, por el simple hecho de ser ciudadano le faculta para eso. El paradigma contrario, la tecnocracia, no habilita la toma de decisiones a aquellos que entienden de los asuntos. Por lo que no basta con publicar información, se trata de proporcionar los elementos que ayuden a tomar decisiones o en el caso de las que no se pueden consultar, sustentar que la decisión o acción realizada se ajusta a lo que produce mayor bien público.

En una democracia, la responsabilidad de vigilancia también recae en los ciudadanos pues se debe aspirar a que todos ellos ejerzan la “razón práctica y la capacidad moral para participar de la enorme responsabilidad de tomar decisiones colectivas vinculantes eventualmente respaldadas por la supremacía coactiva del Estado” (O’donell, 2016, pág. 95) y así asegurar un mejor uso de los recursos públicos.

La triada: transparencia, lucha contra la corrupción e integridad de la función pública deben ser la base del Estado democrático mexicano que busca establecer una nueva relación con los ciudadanos (Peschard, 2019) que, en permanente construcción; permite la posibilidad de alternativas no excluyentes y eficientes.

La democracia, la transparencia y la rendición de cuentas se tiene que cristalizar en la capacidad de cambiar el rumbo, de remover y castigar a los funcionarios por su desempeño, las democracias deben tener “un mínimo control de los ciudadanos sobre la acción de los ciudadanos sobre sus gobernantes, más allá de las elecciones periódicas” (Rodríguez, 2015, pág. 7), este control debe ser respaldado por un estado de derecho que amplíe y asegure el derecho a la

información. Es importante señalar que, aunque el vínculo de la transparencia y la democracia es fuerte, su relación no está directamente relacionada con la emisión de votos electorales, sino “en la medida que tengan los medios para emitir un juicio informado” (Merino, Veloz, & Hernández, 2016, pág. 98) sobre el rendimiento y desempeño de los gobernantes para premiar o castigar.

Las acciones, decididas y constantes en lo que se denomina transparencia material, no solo representan un cumplimiento en lo referente a la norma, pues contribuyen no solo al rompimiento de la secrecía sino a que “resulte posible el rompimiento de códigos, lenguajes y fórmulas” (Cossío, 2008, pág. 155) contribuyendo así a la construcción de una nueva dinámica que supere los códigos burocráticos y al pleno desarrollo de los derechos.

El carácter transparente de los gobiernos y sus funcionarios es ineludible, pues deben dar cuentas sobre la responsabilidad que se toma a nombre de los demás, como lo menciona Merino (2016), los funcionarios deben sustentar su legitimidad para ejercer recursos y cumplir cometidos públicos.

Romper con la dinámica de la opacidad en este momento requiere que se conozca y se difunda la normatividad vigente, que se socialice y que forme parte de nuestro vocabulario, para que se convierta en parte de nuestras acciones y así puede romper con reglas, en su mayoría informales, para establecer las prácticas sociales de comunicación y deliberación. Hacerlo de esta forma no implica una secuencia inevitable, la deliberación aporta a identificar los puntos en los cuales una administración está fallando, donde puede haber riesgos de corrupción, las buenas prácticas y las fallas de las políticas públicas.

2.2. Transparencia

2.2.1. Definiciones

Transparencia es un concepto que en el español resulta polisémico, según la Real Academia de la Lengua Española puede significar “Cualidad de transparente, Lámina transparente que contiene dibujos o texto y a la que se puede añadir datos durante su proyección” (RAE, 2021), lo cual, por supuesto no nos da una guía sobre las aplicaciones en la Ciencia Política, o por lo menos no una idea de cómo un gobierno podría aplicar algunos de los significados de la palabra. El problema lo tenemos al imaginar a la administración de un gobierno que hace pública información o que la tiene disponible para todo el que la solicite.

En cambio, transparente, nos da una idea de cómo se puede aplicar y permite imaginar las líneas sobre las cuales un gobierno puede aplicarlas, “que permite ver los objetos con nitidez a través de él, traslúcido, que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse; claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad” (RAE, 2021). En este sentido, incluso incorporamos otro punto de reflexión, pues el “dejarse adivinar” nos indica que existe un comportamiento que se repite: ¿con base en que se presenta esto? En un gobierno democrático ¿Cuáles son las bases en las cuales se presenta esta repetición?

En ese sentido, podemos extrapolar algunas cosas, un gobierno, administración o institución que es transparente permite ver lo que hay al interior, desde una perspectiva documental, decisional y material. Por lo que la información que produce la autoridad está al alcance de los ciudadanos en un lenguaje asequible. Permitiendo vislumbrar el apego a la normatividad vigente que permitiría comprender que las acciones están alejadas lo más posible de subjetividades, ejerciendo el presupuesto asignado, cumpliendo los planes de desarrollo y limitando de gran manera la improvisación. De manera ideal, el proceso por el cual una institución toma decisiones también estaría al acceso de la ciudadanía. Se convierte en predecible en el momento en el que su apego a la normatividad nos da una certeza de que situaciones similares tendrán resoluciones similares.

El estudio de la Transparencia y el Acceso a la Información se aborda desde una perspectiva en la que la información que producen los gobiernos, en un primer momento cristalizados como archivo, pero de manera más amplia: la lógica, justificación y fundamentación de la toma de decisiones, de las acciones de una autoridad. Dichas acciones deben ser sometidas a una prueba que en palabras de Kant “Todas las acciones relativas al derecho de los demás hombres, cuya máxima es incompatible con la publicidad, son injustas” (Kant, 2007, pág. 81), las acciones que no tienen la intención de publicidad son las que se sospechan de injustas, por lo que el principio de “máxima publicidad” es fundamental para la evaluación de una administración y para identificar los elementos que puedan aportar al análisis las relaciones de los ciudadanos con las autoridades electas.

El concepto de publicidad lo debemos entender en la dinámica en la que se hace público algo, en la que se establece hacia la vida social pública o de notoriedad pública, pues la publicidad es un factor fundamental en el nacimiento del espacio público como deliberación.

Esta publicidad provoca contrastación, cuestionamientos que no deben ser valorados de manera negativa, sino como un insumo que permite encontrar los problemas en los procesos y mejorarlos. Monsiváis (2005) clasifica la publicidad como un factor que permite evaluar la legitimidad: en débil en la que las razones de un proceso político puedan ser conocidas por todos los participantes, y; fuerte, que se refiere al modo en el que se expresan las razones de manera que pueden ser efectivamente comunicadas. Por lo que, al pensar en los conceptos de Monsiváis y Kant, podríamos concluir que es preciso someter a las decisiones públicas a una prueba de publicidad (al momento de darle máxima publicidad a una acción de gobierno o decisión, se generan críticas por parte de los ciudadanos, al encontrar cuestionamientos que pongan en duda el proceder y al generar o no una investigación de la autoridad encargada de sancionar).

¿Se limita entonces la publicidad de manera exclusiva al Estado? La publicidad en sus orígenes está articulada con el nacimiento de la opinión pública, pues al existir una sola fuente de información sobre los asuntos públicos (incluso

podemos hablar de un gobierno autoritario) y al crecer sectores de la población cada vez más ilustrados que defendían sus intereses económicos, buscaban mover el eje del poder y tener la posibilidad de influir y persuadir. Por lo que la publicidad nace de la opinión pública (especializada y perteneciente a sectores de intereses) que ocupa el espacio público (lugares físicos, periódicos, conversaciones) y que llegan a la sociedad (sectores no especializados). La publicidad entonces tiene como objetivo

Por lo tanto, la publicidad la debemos entender como “el uso público de la razón, o, dicho de otra manera, más clara: la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables” (Rodríguez, 2015, pág. 38) alimentando así la discusión sobre los temas públicos que construyen un uso adecuado de los recursos. Pues la intervención de actores externos a las dependencias de gobierno y su socialización permite señalar las áreas en donde se puede mejorar.

Por otro lado, resalta que en el estudio de la Transparencia existen diversos conceptos, que no se contraponen, pero que se centran en áreas distintas del ciclo de información hacia la ciudadanía: Transparencia y Rendición de cuentas. Por estar relacionados puede causar un uso no diferenciado, pero cada uno tiene características específicas.

De las primeras delimitaciones que debemos realizar es la distinción entre rendición de cuentas y transparencia, porque, aunque en ocasiones las podemos encontrar como parte de un proceso administrativo propio de las dependencias de gobierno.

Tabla 1 Diferencias entre Rendición de cuentas y Transparencia

Concepto	Se presenta	Objetivo
Rendición de cuentas	“Cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos”	Autoridades que se responsabilicen ante alguna entidad de sus actos
Transparencia	“Cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto a escrutinio público.”	La exigencia de que los funcionarios actúen de acuerdo con la ley

Fuente: La segunda columna se toma de Guerrero 2008, pág 12

La transparencia como política permite tomar decisiones, siempre y cuando la tarea se lleve a cabo con apego a criterios claramente establecidos: “una empresa, una organización o un gobierno es transparente cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable” (Cejudó, 2012). De lo anterior resalta el concepto de “relevante”, no se trata de publicar datos que no dicen nada, se trata de información que ayude al conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento de las instituciones, así como el diseño de mecanismos por los cuales los sujetos que posean información de carácter público sean obligados a proporcionar la información. Es irrelevante para conocer si una administración municipal tiene perspectiva de la publicación de la nómina, podría ser más esclarecedor saber en qué género se concentran los salarios más altos. En ese mismo tema, la diferencia entre el salario mayor y el salario menor o donde se concentra la mayor parte de la nómina.

El no tener claro el mecanismo por el cual se produce y consulta la información da pie a actuaciones autoritarias, pues la autoridad puede usar la opacidad para actuar sin restricciones y sin freno. Entonces podemos definir a la Transparencia como “instrumento de contención del poder que le somete al escrutinio de la población; que obliga a los gobiernos a ordenar y a sistematizar los

documentos que respaldan sus decisiones” (Peschard, 2019) evitando errores e identificando buenas prácticas.

También Peschard (2017) amplía la definición de la Transparencia, pues nos indica que es una actividad aislada, sino más bien insertada en un contexto que le permite establecer relaciones y por ello la denomina “relacional”, pues no solo es el acto de poner al acceso la información, sino que en la dinámica de la construcción de derechos tenemos que: 1) promueve una evaluación más electiva del gobierno, 2) fomenta el estado derecho, 3) inhibe la corrupción política, 4) activa la participación de la sociedad y 5) contribuye al desarrollo económico. Entonces los efectos de implementar la Transparencia en las instituciones, primordialmente en las públicas, genera en la sociedad un estímulo para cuestionar las acciones o asignaciones y lógicas del servicio público.

En el mundo la Transparencia se ha convertido en una práctica recurrente, dados los beneficios que atrae no solamente en términos de eficiencia, también de legitimidad, por lo que se encuentran diversas formas en las que se presenta su implementación. La clasificación de dichos modelos de implementación permite conocer las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos. Los modelos de Transparencia los podemos clasificar según Laura Neuman se presentan de la siguiente manera:

Tabla 2 Modelos de sistemas de Transparencia y Acceso a la Información
Modelos de sistemas de **Ventaja** **Desventajas**
transparencia y acceso a la
información

			Países donde se aplica
<i>Modelo Judicial</i>	Los jueces o magistrados tienen el poder de ordenar la entrega de información si los argumentos para no proporcionarla no sean de peso. Se establecen sanciones y jurisprudencia	Se presentan retrasos en la atención, además de requerir demanda de recursos a los demandantes al necesitar abogados especialistas	Sudáfrica y Estados Unidos
<i>Modelo especializada</i>	<i>Comisión</i> Constitución de un cuerpo independiente y especializado. Elabora criterios técnicos.	Tanto la normatividad aplicable como el presupuesto para su funcionamiento, el nombramiento de sus integrantes dependen de externos y por lo tanto puede vulnerar su independencia.	México, Chile, India, Canadá y Escocia
<i>Modelo recomendaciones: Ombudsman</i>	Emite recomendaciones no vinculantes que se ajusta bien a la tradición jurídica anglosajona. Menos requisitos para interponer, privilegia la conciliación y mediación por lo que genera menos resistencias	La tradición jurídica debe propiciar la efectividad de este sistema	Suecia, Noruega, Hungría, Nueva Zelanda, Trinidad y Tobago, Belice

Fuente: Elaboración propia basado en Neuman, 2009

Cada uno de los modelos identificados tienen sus ventajas y desventajas, por lo que no se podría afirmar que alguno es superior que otro, lo que podemos concluir es que son producto de su contexto político (en el caso mexicano, el proceso que está en marcha, transitar de un gobierno autoritario a uno democrático, ha presentado grandes avances en la construcción de instituciones) y tradiciones (jurídicas, en el caso de la mayoría de América Latina podría existir grandes problemas en la implementación del modelo de recomendaciones), por lo que el más adecuado es aquel que pueda articular instituciones, leyes y la participación de la sociedad; dando como resultado respuestas en las acciones que involucran recursos públicos con un carácter más incluyente.

La finalidad de tener mecanismos que aseguren la transparencia es la construcción de la confianza ya que “La formación y la consolidación de la confianza está por lo tanto relacionada con los prospectos futuros de lo que es en cualquier tiempo dado el presente” (Luhmann, 1996, pág. 21) ¿Cómo esperamos que sea el futuro de la transparencia, la administración y el uso de los recursos?

Los mecanismos de Transparencia, dado su desarrollo en nuestro país se puede conceptualizar en la categoría de contrademocracia “una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social” (Rosanvallon, 2007, pág. 27) pues es la democracia incorporar la vigilancia, denuncia y calificación

2.2.1 Confianza/desconfianza

La confianza de los ciudadanos hacia sus autoridades es un camino acumulativo que solo se puede cultivar con acciones constantes, reglas claras y en caso de incurrir en alguna desviación o exceso de las funciones, un castigo efectivo según la normatividad. Para ello se necesita tener información disponible que socialice tanto los aciertos, errores y replanteamientos en el proceder de los funcionarios y para ello sirve la transparencia; por lo que estamos frente a un fenómeno que tiene diversas aristas, por un lado, fortalece la democracia, genera debate, es un canal de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades.

La existencia de registros relacionados a los recursos públicos se hace un requisito ineludible, mecanismos de consulta, leyes que regulen y la difusión o publicidad (utilizar medios necesarios para dar a conocer la información relacionada al uso de recursos públicos) forman parte de la lista. Ya sea por la lucha política (cabe la posibilidad de que grupos adversarios se mantengan vigilantes de las acciones de gobierno y utilicen la información para generar críticas; lo cual no debe tomarse como algo negativo: si un gobierno está realizando el uso de los recursos dentro de la ley no existirán acciones legales en contra) o por el desarrollo de las asociaciones de la sociedad civil (ciudadanos como periodistas o académicos que

buscan incidir en el uso eficiente de los recursos públicos), se empieza a registrar una demanda mayor de la accesibilidad de la información.

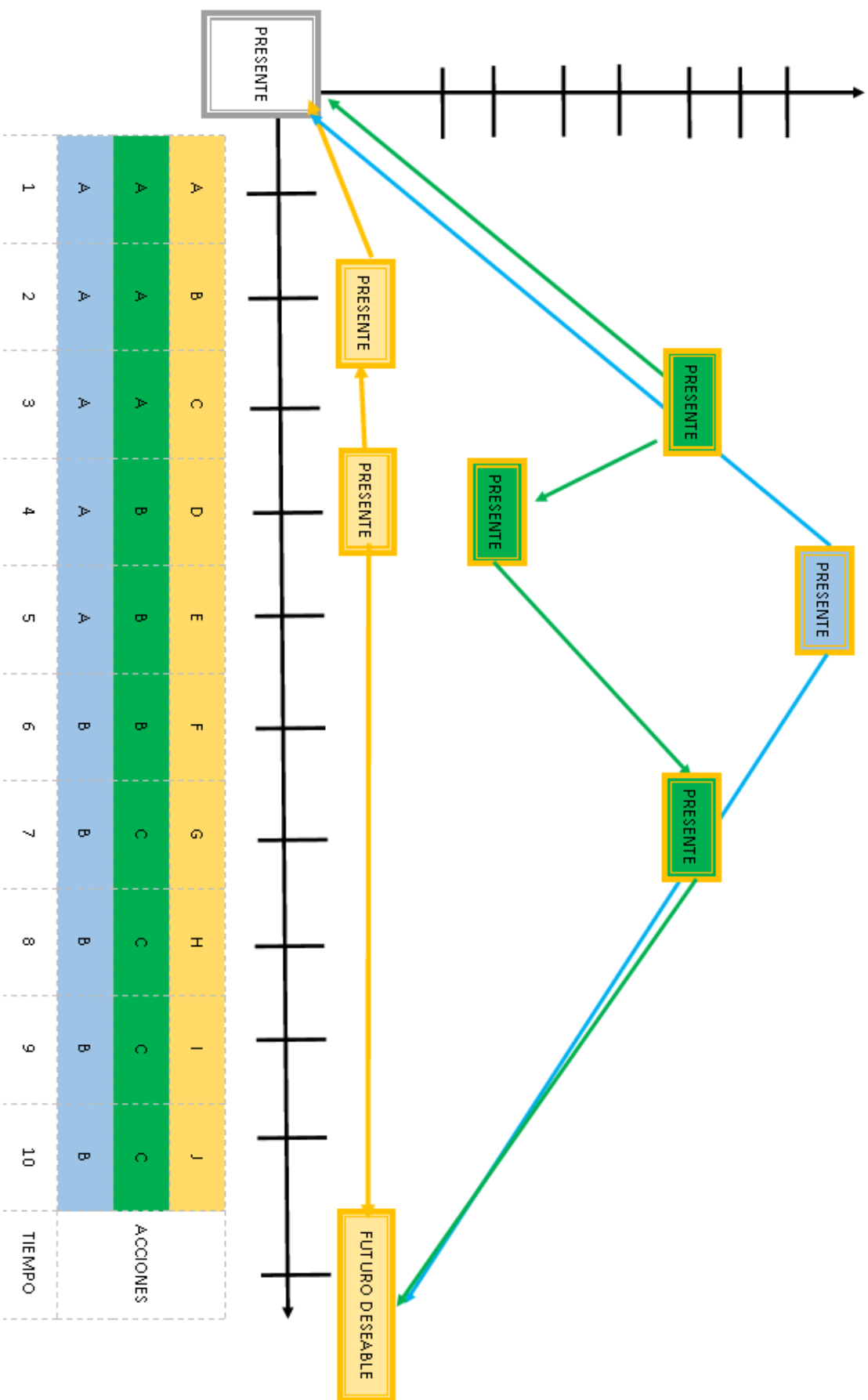
Para poder generar confianza es necesario que aquellos que reciben recursos públicos tengan la obligación y la costumbre de generar información que permita a los ciudadanos estar al tanto de su uso. La demanda por transparencia ha ido aumentando en la medida que las sociedades han asignado responsabilidades a los diferentes tomadores de decisiones ¿Por qué no informaron sobre determinada situación? ¿Cuál fue el destino de determinado recurso? ¿Qué información ayudó a tomar determinada decisión? Son solo algunas de las preguntas que los ciudadanos pueden hacerse con relación a los sindicatos, partidos políticos, gobiernos, escuela, etc. Las leyes e instituciones en nuestro país van dando avances en la implementación y difusión de la cultura de la transparencia, por lo que su análisis requiere un repaso por las diferentes definiciones, así como la identificación de los retos a los que se encuentra por generar significado en la totalidad de los ciudadanos del país.

La confianza “expectativa generalizada de que el otro mantendrá su libertad, su potencial perturbador para la acción diversa, manteniendo su personalidad-o más bien manteniendo la ‘personalidad que ha mostrado y hecho socialmente visible” (Luhmann, 1996) se va construyendo con una serie de acciones que permiten modificar el progreso al futuro teniendo opciones de presente posible, con pasados acumulativos que hacen más fácil/difícil la llegada al futuro deseable.

Entre menos acciones de transparencia que generan confianza, mayor es la incertidumbre, que “se experimenta como la imposibilidad de predecir el cambio de un objeto (Luhmann, 1996) por lo que se presume el alejamiento al estado de derecho; saber que existe un marco normativo que iguala a los ciudadanos genera confianza, impredecible es la situación en la cual las acciones de gobierno dependen de factores como los actos de corrupción basados en el dinero, tráfico de influencias o la negativa de proporcionar información.

Ilustración 3 Reducción de Incertidumbre

INCERTIDUMBRE



Fuente: Elaboración propia basado en Luhmann, 1996

Podemos entonces proponer que la existencia de confianza/desconfianza no exclusiva de un sistema que está realizando o no acciones. Los flujos de información existen o no, provocan confianza/desconfianza. El exceso de información, la falta de ella, la negación o respuesta insatisfactoria ante una solicitud específica, son tres actitudes que pueden estar desarrollando desconfianza.

La desconfianza (democrática: erosión general del papel de la confianza en su funcionamiento, así como por un consecuente acrecentamiento de las reacciones de desconfianza), por otro lado, genera acciones cuyo objetivo es el de la vigilancia al cumplimiento de los compromisos establecidos por el poder y encauzar los medios necesarios para el cumplimiento del servicio público en función del bien común.

El respeto a la normatividad establecida como futuro deseable es una lucha contra los intereses creados por determinados grupos, pero por el bien común se debe buscar el apego a la legalidad “si definimos al gobierno de la legalidad de tal manera que se excluya la influencia desproporcionada que tienen los intereses organizados en la interpretación y aplicación de la ley, habremos identificado un sistema que no ha existido nunca y que no podrá existir jamás” (Ackerman, 2008, pág. 15). Por lo que las acciones de transparencia y rendición de cuentas nos acercan a esta situación, la aplicación de la ley y la certeza de los funcionarios de la frontera de la ilegalidad y la certeza del castigo.

Una de las discusiones que podemos encontrar en este trabajo es el de la continuidad de un funcionario de elección popular. Como ya mencionamos, un funcionario debe tener la certeza del castigo, para respetar la normatividad y evitar las acciones legales; por otro lado, debe existir la certeza del premio: si existe un funcionario que no solo ha cumplido con los estándares de calidad y servicio en sus funciones, sino también ha demostrado ser honesto e íntegro, esto debería asegurarle la permanencia en los puestos que ha venido desarrollando. El expertise que acumula es de gran utilidad a la ciudadanía y a la administración en turno.

Las elecciones representan la renovación de los grupos políticos y la rectificación o continuidad en el rumbo de una administración, pero también puede

representar la reinvencción de la administración, sobre todo en los municipios. Muchos de los funcionarios de manera directa o indirecta son afectados por la alternancia electoral; “concepto que se refiere al cambio periódico de los gobernantes, estrechamente vinculado con el pluralismo así como con la esencia del funcionamiento de un sistema político democrático” (Nohlen, 2006), ya que si no existe esta, puede no haber incentivos para incidir en la transparencia, pues “la familiaridad es la precondition para la confianza como también para la desconfianza, es decir, para todo tipo de compromiso con una actitud determinada hacia el futuro” (Luhmann, 1996). Para evitar la dependencia de personajes se debe institucionalizar los relevos y el acceso del personal a puestos dentro de la administración. Pero la democracia electoral y la renovación de los grupos políticos está lejos de ser la solución última, por lo que la creación de instituciones que protegieran diferentes derechos, en la búsqueda de corregir las desigualdades en el país (económicas, financieras, sociales, culturales y políticas).

De manera administrativa, se insiste en la especialización de las funciones en la burocracia pues esta facilita el aprendizaje: volverse experto de una parte del proceso con solo una cantidad de conocimientos, destrezas que son necesarios para obtener el resultado o la meta que dado el diseño institucional se asigna.

Existen diferencias entre la organización pública y la privada, por la naturaleza de ambas (diferente) tienen objetos distintos, pero del análisis de ambas y en este caso de su diferenciación podemos tomar elementos que nos ayuden a proponer espacios de análisis. La diferencia entre el sector privado y el público, que podría resultar más relevante es que la obtención de ganancias no es uno de sus objetivos, lo cual no significa que en la administración pública no tenga forma de medir su desempeño, éste debe estar acorde con los objetivos planteados en el diseño de cada uno de los elementos que conforman la Administración Pública.

En la Administración Pública y en específico en los niveles municipales, se encuentra en convivencia de manera más íntima dos de sus elementos base: la burocracia, como lo señala Vergara (2015) en el sentido de carrera profesional que se construye a partir del conocimiento técnico y del mérito, que al estar ajeno de la

política está restringido a ejecutar las decisiones tomadas por los políticos. Estos últimos, son el segundo elemento, sujetos a los resultados electorales pueden tener continuidad.

Bajo el principio de la división del trabajo y tomando en cuenta que la burocracia puede llegar a niveles de especialización muy sofisticados, pues así lo exige el puesto, el fenómeno bastante común en casi cualquier tipo de organización con relación a la disparidad en el conocimiento de la información se denomina “asimetría de la información” que se puede definir como información “distribuida de manera desigual dentro de la organización, unos tienen una información que otros ignoran y viceversa” (Vergara, 2015, pág. 16).

Las consecuencias de que se presenten las asimetrías de la información es que son facilitadoras para que los individuos prioricen los intereses propios antes de los de la organización, propiciando un mal uso de los recursos y en la mayoría de los casos, corrupción.

El diseño de los controles o mecanismos que se implementen en las organizaciones para la Transparencia, deben estar en un medio que no sean tan rígidos y excesivos que aletarguen el funcionamiento de las organizaciones.

Cuando estos mecanismos se implementan por primera vez, pueden resultar en costos administrativos inmediatos, pues hay que asignar presupuesto y personal para el desempeño de las políticas. En un primer momento pueden entorpecer la rutinaria operación de las dependencias públicas. Pero su existencia puede coadyuvar al gobierno y sus dependencias a tener claridad sobre sus objetivos y metas para minimizar las desviaciones del tramo administrativo del que son responsables.

Al interior de las instituciones podemos encontrar, como es natural mayor o menor grado de resistencia a los cambios, en el caso de los cambios organizacionales los podríamos clasificar en dos: racional y cultural.

Tabla 3 Cambio organizacional

Cambio organizacional	
Tipo	Características
Racional o técnico	Cambiar las normas y procedimientos de una organización tal como se plasman en los reglamentos internos y manuales de operación
Cultural	Es la interacción por largo tiempo del perfil profesional de su personal, materia de trabajo y su relación con el medio ambiente en el cual opera

Fuente: Elaboración propia basado en Vergara, 2015

El cambio cultural es el que resulta problemático, pues implica modificar valores que orientan el comportamiento de los individuos en la organización, pero que se pueden gestar a través del cambio o modificación en las leyes, pues los grandes cambios se inician en algún punto.

2.3 Fundamentación normativa

La raíz de la Transparencia y el Acceso de la Información (TAI) en México lo podemos encontrar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está de más establecer que como fuente máxima de la ley, ordena y da vida a las demás leyes, nada puede salirse de los límites que establece.

“Art. 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

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

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

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

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

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y

patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad,

inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva

propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.”⁴

Este artículo es el principio de los preceptos legales que revisaremos y comentaremos, en la que se consagra la libertad de manifestar ideas, garantía individual establecida y consecuentemente, el derecho a la información garantizado por el Estado mexicano.

En el contenido del artículo se establecen las obligaciones del Estado para crear las condiciones por las cuales se pueda tener acceso a la información haciendo énfasis en las tecnologías que faciliten la consulta de la información. El párrafo habilita el internet como medio de difusión y consulta de la información que es de interés.

Se describe de manera clara la elección de los Consejeros que forman parte del Pleno del INAI por parte del Senado de la República, lo cual nos lleva a cuestionar la idoneidad de los candidatos pues como lo plantean Sánchez y

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente a 2023
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Sánchez, (2023) los representantes democráticamente elegidos no siempre cuantan con la trayectoria y formación académica que les permita elegir a los mejores perfiles.

El mismo artículo establece aquellos que están sujetos a la ley, que incluye todas las manifestaciones del estado mexicano por lo que veremos que establece a los municipios, como uno de los sujetos importantes que deben establecer las medidas para garantizar el acceso a la información.

También señala la forma en la que se organizará el instituto responsable de generar los procedimientos y realizar la vigilancia con los causes legales establecidos.

Aunque queda establecido el derecho a la información, tampoco podemos dejar de lado la posibilidad de que determinada información sea utilizada de manera indebida, desafortunadamente en nuestro país existen antecedentes en los cuales se han utilizado de manera inadecuada, por lo que de origen en nuestra constitución se establece la garantía de inviolabilidad del individuo. El artículo 16 de la constitución dice:

“TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I

DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de

seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”.⁵

Por lo que el individuo y sus pertenencias incluida su identidad son de carácter privado, por lo que se extiende la protección incluso en el hipotético caso en el que una persona quisiera cambiar su nombre o cancelar determinada información en el caso de duplicidad o usurpación de identidad. De manera extensiva, aunque se realicen trámites en alguna entidad de gobierno, los procesos y la documentación producto de una acción de gobierno con un ciudadano y la facultad de divulgar, es del ciudadano.

En caso de que se requiera un proceso de tipo judicial, los datos deben estar protegidos, garantizando la presunción de la inconsciencia de los individuos, esto es fundamental en las sociedades democráticas modernas, por lo que en el artículo 20 de la constitución se establece este principio como Derecho Humano:

“Art. 20.- El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación...B. De los derechos de toda persona imputada:

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

⁵ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. La última reforma hecha a este artículo fue: Reforma de la denominación del Capítulo I del Título Primero publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 10 de junio de 2011. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada.

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

De los derechos de la víctima o del ofendido:

Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.”⁶

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente a 2023
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Por lo que incluso aquellos que han sido detenidos en flagrancia tienen derecho a lo que se denomina debido proceso, a quien se acusa de robar autopartes, tiene los mismos derechos de un alto funcionario que producto de su actividad es señalado como presunto culpable y tiene en la ley un respaldo hasta que se concluya el proceso.

Las leyes que podemos encontrar válidas en México son la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la diferencia la podemos ver en el siguiente cuadro:

Tabla 4 Comparativo artículo 1 Ley Federal-General

Ley Federal	Ley General
<p>“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de</p>	<p>“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.</p> <p>Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier</p>

Transparencia y Acceso a la Información Pública.” ⁷	persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.” ⁸
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Tenemos entonces que La ley Federal, establece los lineamientos legales en el ámbito Federal y la Ley General, establece lineamientos de carácter nacional, es decir que de aquí emanan las facultades hacia los gobiernos locales de establecer las legislaciones que tendrán sus aplicaciones locales.

Tabla 5 Comparativo artículo 2 Ley Federal-General

Ley Federal	Ley General
<p>“Artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:</p> <p>I. Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;</p> <p>II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;</p>	<p>“Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:</p> <p>I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;</p> <p>II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para</p>

⁷ Ley Federal de Transparencia (LFT). DOF 20-05-2021

⁸ Ley General de Transparencia (LGT). DOF 20-05-2021

<p>III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;</p> <p>IV. Regular los medios de impugnación que le compete resolver al Instituto;</p> <p>V. Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados;</p> <p>VI. Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;</p> <p>VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y</p> <p>VIII. Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.”⁹</p>	<p>garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;</p> <p>III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;</p> <p>IV. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes;</p> <p>V. Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;</p> <p>VI. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;</p> <p>VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en</p>
--	---

⁹ LFT

	<p>el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;</p> <p>VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y</p> <p>IX. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.”¹⁰</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

En el cuadro anterior podemos observar que el destinatario es diferente, en la sección I la ley Federal está enfocada a “que todo solicitante” y de manera contrastante y la ley General establece como prioridad “distribuir competencias

¹⁰ LGT

entre los Organismos Garantes”. En la sección IV hay también una diferencia marcada, “consolidar” (LFTAI) habla de continuar las acciones que ya se están tomando, pero ampliarlas y en el caso de “regular” (LGTAI) habla del establecimiento de los mecanismos por los cuales se dará solvencia a partir de las leyes estatales, la aplicación de las mismas.

Ambas identifican la difusión para un mayor control acerca de los recursos públicos pero solo una nos habla de la “consolidación de la democracia” (LGTAI) por lo que se asume que los mecanismos por los cuales los ciudadanos logran influir en las decisiones de los administradores de recursos públicos contribuye al bien común, además de reconocer en el fondo que la democracia no acaba en el proceso electoral, es una extensión que modifica el comportamiento de los ciudadanos y que establece mejoras constantes.

La Ley General de Archivos, tiene como objetivo establecer todo aquello que los que reciben dinero público conserven la información que podría resultar útil para realizar consultas públicas:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios.

Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social,

cultural, científica y técnica de la Nación.”¹¹

El contenido de la ley es que se establecen los mecanismos por los cuales se deben conservar los archivos, su objetivo es homologar los sistemas de información que coadyuvan a los mecanismos de Transparencia.

En la “Convención Americana de Derechos Humanos” se establece la necesidad de extender el reconocimiento a todos aquellos que se encuentren en el territorio del continente de sus derechos humanos no distinguiendo su estado legal en el continente.

“CAPÍTULO I - ENUMERACIÓN DE DEBERES
CAPÍTULO II - DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
CAPÍTULO III - DERECHOS ECONÓMICOS
SOCIALES Y CULTURALES
CAPÍTULO IV - SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS,
INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN
CAPÍTULO V - DEBERES DE LAS PERSONAS

PARTE II - MEDIOS DE LA PROTECCIÓN
CAPÍTULO VI - DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES
CAPÍTULO VII - LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS
CAPÍTULO VIII - LA CORTE INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS
CAPÍTULO IX - DISPOSICIONES COMUNES”¹²

Las siguientes fuentes que a continuación se desarrollan son de carácter internacional, pero que toman relevancia por establecer los precedentes a los

¹¹ Ley General de Archivos, vigente al 2021

¹² Convención Americana de los Derechos Humanos

cuales nuestro país, como firmante se compromete a observar. Tenemos el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” que:

“establece las orientaciones generales por las cuales se reconoce los derechos civiles y políticos bajo los principios del debido proceso y la libertad de participar en los procesos político administrativos de su país. La igualdad entre los ciudadanos será un valor relevante en la sociedad.”¹³

Por último, el “Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales” que en esencia permite a los ciudadanos a disponer de los recursos que tiene cada país y a establecer: relaciones equitativas de trabajo y por ello todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Los individuos no serán objeto de discriminación de ninguna clase. Derecho a la salud física y mental, así como a la educación.

Para el caso del Estado de Puebla, tenemos como fuente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla, que nos establece lo siguiente con relación a los sujetos obligados:

“ARTÍCULO 2

Los sujetos obligados de esta Ley son:

- I. El Poder Ejecutivo, sus Dependencias y Entidades;
- II. El Poder Legislativo y cualquiera de sus Órganos;
- III. El Poder Judicial y cualquiera de sus Órganos;
- IV. Los Tribunales Administrativos, en su caso;
- V. Los Ayuntamientos, sus Dependencias y Entidades;
- VI. Los Órganos constitucional o legalmente autónomos;
- VII. Los Partidos Políticos;
- VIII. Fideicomisos y fondos públicos, y
- IX. Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y

¹³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el estado y sus municipios.”¹⁴

En este artículo 2, sección V, se establece que los municipios son sujetos obligados con relación a esta ley, por lo que, para efectos de esta ley, tendrá que establecer el cumplimiento. Lo cual estará en consonancia con los objetivos de la ley que se desarrollan a continuación:

“ARTÍCULO 10

La presente Ley tiene como objetivos:

- I. Garantizar el derecho de las personas de tener acceso en términos de esta Ley a la información pública en poder de los sujetos obligados;
- II. Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;
- III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- IV. Regular los procedimientos para la obtención de información pública y establecer las instancias ante las cuales se diriman las controversias que resulten de su aplicación;
- V. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados;
- VI. Favorecer la rendición de cuentas a la población, de manera que se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados de manera objetiva e informada;
- VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a

¹⁴ Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla (LTAIPUE)

través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia;

IX. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan;

X. Mejorar la organización, clasificación, archivo y actualización de la información, y

XI. Contribuir a la democratización y plena vigencia del Estado de Derecho.”¹⁵

Lo que podemos observar, es que no solamente establece requisitos y lineamientos para ser cumplidos, las palabras como promover, fomentar y difundir, son conceptos que van más allá, invita a tener especialistas en el tema y no solamente burócratas coyunturales-electorales. El proceso de transparencia es acumulativo, la construcción de la ciudadanía que exige y consulta no es trabajo fácil, por lo que se debe construir todos los días.

“ARTÍCULO 12

Para cumplir con la Ley, los sujetos obligados deberán:

I. Publicar y mantener en sus sitios web, la información a que se refiere el Título Quinto de la presente Ley, fácilmente identificable y en la medida de lo posible hacerla accesible mediante formatos abiertos que permitan su reutilización e interoperabilidad;

¹⁵ LTAIPUE

- II. Designar en las Unidades de Transparencia a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia;
- III. Promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;
- IV. Difundir proactivamente información de interés público;
- V. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna;
- VI. Responder a las solicitudes de acceso en los términos que establece la presente Ley;
- VII. Constituir y actualizar sus sistemas de archivo y gestión documental, en los términos previstos en la legislación aplicable;
- VIII. Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus atribuciones y que por Ley deba quedar asentado en algún registro;
- IX. Reportar al Instituto de Transparencia sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen;
- X. Establecer los procedimientos necesarios para la clasificación de la información de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- XI. Asegurar la protección de los datos personales en su posesión con los niveles de seguridad adecuados previstos por la normatividad aplicable;
- XII. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;
- XIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realice el Instituto de Transparencia y el Sistema Nacional;
- XIV. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos;

- XV. Cumplir las resoluciones y recomendaciones del Instituto de Transparencia;
- XVI. Capacitar a su personal en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, y
- XVII. Las demás que se deriven de la normatividad vigente.”¹⁶

Además de crear y organizara el entramado institucional que se requiere, se apega a las legislaciones vigentes que ya habíamos mencionado como la LGA para la conservación de acervos y asegurar su accesibilidad. pero de manera principal el mandato de mantener en sus páginas web la información accesible y en un formato amigable para la consulta.

Tal cosa se refrenda en el en Capítulo IV de la misma ley, estableciendo la obligación la existencia de plataformas electrónicas para la difusión:

“ARTÍCULO 50

El Instituto de Transparencia, en el ámbito de su competencia y de acuerdo con lo que señala la Ley General desarrollará, administrará, implementará y pondrá en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley y en la Ley General, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.”¹⁷

La ley también establece que se debe desarrollar actitudes hacia la actividad de la transparencia, la proactividad se debe volver común en las acciones:

“ARTÍCULO 65

Adicionalmente a las obligaciones de transparencia, los sujetos obligados procurarán publicar información que sea de utilidad para la

¹⁶ LTAIPUE

¹⁷ LTAIPUE

sociedad. Esta información deberá difundirse en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida, siguiendo las políticas de transparencia proactiva que deberá establecer el Instituto de Transparencia y fomentando su reutilización.

La información que se publique como resultado de las políticas de transparencia deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos, y deberá tener un objeto claro, enfocado en las necesidades determinadas o determinables de sectores de la sociedad.”¹⁸

2.4 Redes Sociales y Plataformas Digitales

La comunicación política a través de las plataformas digitales y su estudio es una rama de investigación que ha tomado relevancia en los últimos años, pero la comunicación política es mucho más antigua, no importa cuál sea el régimen político, en todas las culturas y en todas las épocas, la comunicación tiene como objetivo fortalecer la dominación, cualquiera que esta sea, para crear las condiciones necesarias del funcionamiento de cualquier relación dominante-dominado (Weber, Economía y Sociedad, 2002). Es cierto que, en los diferentes regímenes de gobierno, la comunicación tendrá características propias del mismo, democráticas, autoritarias, plurales, etc.

La implementación de tecnologías, sobre todo las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) es posible dentro de lo que se conoce como Nueva Gestión Pública, que pone énfasis en la satisfacción de los ciudadanos y su participación en la gestión de lo público (Laura, Rodríguez, & Garde, 2014), además de centrarse en prácticas como el benchmarking, son formas que encontramos en esta nueva tendencia.

¹⁸ LTAIPUE

En la actualidad, el avance de la tecnología acorta distancias, disminuye espacio de almacenamiento y vuelve más dinámico el intercambio y análisis de información. El paulatino pero inevitable tránsito de los documentos físicos a los digitales y la exigencia de mantener y distribuir información lleva a la búsqueda de la eficiencia en el manejo de los archivos, la facilidad de almacenar documentos electrónicos ha puesto presión sobre la modernización de las herramientas que utilizan aquellos responsables de la información en los gobiernos.

En la Declaración de Santo Domingo resalta la importancia de la tecnología y como esta debe ser incorporada a las actividades, principalmente de los gobiernos en pro de la ciudadanía tomando en cuenta que se debe conceptualizar como una “herramienta transversal para el logro del desarrollo equitativo y sostenible y el fortalecimiento de la gobernabilidad, la promoción y protección de los derechos humanos” (OEA, 2006). Por lo que se insta a los gobiernos firmantes a establecer una serie de estrategias que en la inclusión de tecnología puedan hacer más eficientes los procesos y la atención a los ciudadanos. Dados los contrastes económicos de nuestro continente, se pueden instar tener ejemplos bastante exitosos de esta incorporación, pero que en niveles subnacionales puede existir una resistencia de las condiciones materiales y no de las autoridades: municipios y localidades cuya innovación tecnológica se representa en comprar equipos de cómputo.

La tendencia a la implementación de TIC's en las actividades de gobierno son una manifestación de lo que se engloba en el concepto de e-Gobierno, como lo señala Ruelas y Pérez (2006) hace énfasis en el uso del Internet, pero no es privativo pues se engloban las actividades basadas en las tecnologías modernas en la búsqueda de la eficiencia de la gestión pública y de mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, todo en un marco de transparencia.

De manera más actual, la Agenda 2030, también conocida como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pone énfasis en plantear una nueva relación de los gobiernos con los gobernados. Para el caso específico de los ODS, tenemos que el objetivo número 16 “Paz, Justicia e instituciones sólidas” (ONU, 2018), nos plantean

la necesidad de manera global de que las instituciones que se deben construir son lo más cercanas al ideal democrático. Ya que el respeto al estado de derecho posibilita afianzar la predictibilidad de las acciones del gobierno, lo cual se ve reflejado en la aplicación reiterativa e imparcial de la ley. De manera complementaria, existen tres puntos que desarrollan específicamente temas que tiene que ver con la transparencia, de manera puntual en el “16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, por lo que podemos ver la clara las exigencias que deben estar en consonancia a los tratados internacionales. En una democracia si bien existe la posibilidad de que cualquiera pueda tener la posibilidad de votar y ser votado, implica un riesgo de que los perfiles que dirigen las administraciones no sean los más idóneos. Este riesgo debe existir, pero minimizado por la transparencia, no se queda a discusión o interpretación la forma en la que se debe proporcionar la información y sus mecanismos.

En el punto “16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” podemos ver que se deben tener los mecanismos por los cuales los ciudadanos, grupos de expertos o interesados deben ser escuchados por los tomadores de decisiones. Para el caso de México se ha transitado de una opacidad legislativa a modelos de parlamento abierto; lo que falta afinar es el grado de vinculante que se debe dar a este tipo de ejercicios; si en las minutas o relatorías de las reuniones se establecen de manera mayoritaria opiniones que contraponen una iniciativa de ley se debería tenerla seguridad de que habrá modificaciones al respecto. De lo contrario estaríamos presenciando la perpetuación de un ritual que no sirve para nada; ejemplo de ello fueron las reuniones del parlamento abierto en el que se discutió la reforma eléctrica durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, en la cual había una percepción generalizada de que avanzaba la privatización y la práctica de corrupción, pero nada de lo que se discutió en el parlamento abierto se incluyó en la reforma.

En el punto “16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los

acuerdos internacionales” podemos observar que además de establecer la necesidad de establecer el derecho a la información, las libertades y el apego a los tratados internacionales son parte fundamental de los ODS, pues como ya habíamos comentado, busca ser una hoja de ruta y no re inventar los tratados internacionales: retomarlos, resignificarlos, reiterarlos. Todo lo anterior gira en torno al llamado gobierno abierto que finca su base en “la transparencia, la participación y la innovación tecnológica a través de los datos abiertos” (Bárcena, Prólogo, 2017), es decir que no podemos concebir estas actividades de manera aislada, pero como componentes de un proceso incluyente e inclusivo.

La democratización no es un asunto exclusivo del procedimiento asignado a la elección de autoridades que toma en cuenta a las mayorías, el estado de cosas anteriores según Dahl (1992) está caracterizado por la diferencia de conocimiento e información que las élites han acumulado con relación al funcionamiento del gobierno y de las políticas públicas, por lo que este autor señala que para asegurar un proceso democratizador se exige a los ciudadanos: comprensión ilustrada, control de la agenda, acceso a fuentes alternativas de información, consenso informado transparencia y comprensibilidad. Estos requisitos resultan imposibles si no hay interés de los ciudadanos por buscar la información y algo más importante: si no existe la información.

El avance de las tecnologías hizo que el proceso de democratización de las TIC's permitiera la inclusión de un sin número de personas estuvieran en la posibilidad de compartir sus experiencias, opiniones y en general encuentran un foro gigantesco para difundir lo que ellos consideran relevante. El consumidor se convierte en creador activo capaz de contribuir y compartir una de las múltiples visiones del mundo en el que se desarrolla su vida (Castells, 2010). Los ciudadanos están consultando y buscando información, contrastando, haciendo denuncias por las plataformas digitales. Por lo que es necesario que los datos en posesión del gobierno se difundan de manera efectiva y constante.

El derecho a saber, es quizá el más democrático de los derechos, pues este hace más probable el apego a la legalidad, fomenta la pluralidad y la participación;

incluso podría presumirse que al saber y sobre todo saber de muchas fuentes nos permite acceder a otros derechos. Se convierte en una lupa que magnifica los lugares donde hay privilegios, nos permite denunciarlos, nos ayuda a garantizar la igualdad de los derechos; pues al tener todos acceso a la información se rompen barreras que impiden el desarrollo pleno de las ciudadanías.

En el caso de México, se han creado leyes que establecen objetivos claros y todas las acciones son “para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad” (LFTAI, 2016), por lo que los gobiernos están obligados a proporcionar información general y específica.

Que exista la información permitirá que la ciudadanía se convierta en el Argos, monstruo de 100 ojos, pero en este caso, solo puede ser dotado de visión si existe información. Y así como Panoptes, habrá ojos más agudos y despiertos que los otros, perpetuando la vigilancia sobre los recursos y las acciones de la autoridad, pero la supervivencia de este ser está condicionada a su alimento, la información. De esta forma, se ayuda a formar un poder político que tiene como eje a los ciudadanos, pues ésta (la información) es una condición para que el poder pueda ejercerse (Bárcena, 2017, pág. 17).

Es importante que la información sea accesible, sea publicada de manera periódica y que tenga un lenguaje asequible para aquellos que el interés lo lleve a consultarla como señala “Respecto a la participación es que se ha encontrado una relación inversa entre costo y cantidad de participación” (Pignataro, 2013, pág. 15), por lo que se deben buscar los medios y los formatos que pudiesen ser más amigables para el público.

La herramienta de las redes sociales es útil si se utiliza de manera adecuada, la intención final de un canal de YouTube o un perfil de Facebook, pero el acto comunicativo debe basarse en lo siguiente: “el mensaje sólo es eficaz si el receptor está dispuesto a recibirlo...y si se puede identificar al mensajero y éste es de fiar” (Castells, 2010, pág. 22). Por lo que la libertad de expresión, la pluralidad y el acceso a la información se deben fomentar, pues representan una forma de control hacia la

autoridad, pues a todos estar habilitados para emitir un juicio sobre las acciones de gobierno se puede hacer una idea sobre la evaluación de nuestros gobernantes. Es por ello que se debe hacer un esfuerzo desde todos los partícipes en la sociedad y especialmente, la información que genere el gobierno debe estar disponible, difundida y discutida por la ciudadanía, porque ello permite que los ciudadanos vigilen y soliciten información del actuar del gobierno.

En un contexto en el cual cualquiera puede producir contenido para las redes sociales y que ese contenido se puede caer en una banalización de la información, lo cual no quiere decir que por ejemplo los perfiles de los ayuntamientos no compartan acciones; es sobre todo una delimitación a que los perfiles asignados a las oficinas de transparencia compartan información en ese sentido. Se debe tomar en cuenta que no se debe caer que, aunque se debe pensar en las plataformas no oficiales se debe evitar lo que Merino (2008) considera una “política de transparencia cosmética” caracterizada por buscar mayor visibilidad pública sin modificar la forma en la que se produce y utiliza la información. Por lo que la delimitación de la comunicación social que hace cada una de las entidades que conforman la administración debe tener un objetivo claro, en consonancia al objetivo que por ley se establece para ellas.

El reto entonces, no solo está en el compromiso que los ayuntamientos tienen en cumplir con las leyes, también lo es tener un control en la calidad de la información, pues quienes seleccionan la información que se publicará en la plataforma son los responsables de cada unidad administrativa aprobada por el titular de transparencia y validada en el caso del estado de Puebla por el ITAIPUE, por lo que se hacen necesarios trabajos como el que es tema de esta investigación para introducir un tercero que pueda realizar observaciones a la calidad de la información. La información a hacerse pública debe ser de interés público, “ya sea porque existe un interés ciudadano, porque se relaciona con la función de un organismo o por ser necesaria para cumplir objetivos o funciones” (Pérez, Santagada, DeFrancesco, Sánchez, & Mejías, 2017, pág. 171).

El objetivo de estudiar a los municipios y sus prácticas de transparencia viene de la cercanía a las personas. Es la organización municipal, la primera cara de la administración pública a la que los ciudadanos tienen acceso. Por lo que su fortalecimiento (técnico, legal, financiero y político) permitirá la mejora de los servicios y de la administración. Uno de los grandes retos a los que se enfrentan los gobiernos municipales es el contar con el personal especializado, ya sea para la administración como para el tema de la transparencia.

La difusión de la información y la misma información es el estímulo que necesitan los gobiernos democráticos para poder fincar su legitimidad en la presencia de múltiples actores en la discusión. Siendo la discusión en los medios parte del espacio público ya que “la condición de lo público se le otorga a aquello que es de interés general y que apela a un espacio de reflexión y de acción, en el que todos los miembros de una comunidad política resuelven dialógicamente” (Sanabria, 2019, pág. 77) y las respuestas que estas observaciones o cuestionamientos generen, puede modificar las acciones futuras.

Por lo que el tener instituciones confiables, permitirá en la ciudadanía un diálogo motivado por la transparencia, no puede haber un diálogo si no existe un tema generador, un punto de partida que permita la construcción de la idea de la transparencia. El tener instituciones confiables también permitirá que crezca la predictibilidad institucional, quien se apega al estado de derecho se vuelve predecible, se puede tener la certeza del rumbo por el cual se actuará. Por lo que tener un control social sobre las instituciones contribuye a” mejorar la calidad de vida en materia de salud, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, alivio a la pobreza” (Pérez, Santagada, DeFrancesco, Sánchez, Mejías, 2017, pág. 173)

Entonces los valores democráticos como el diálogo, permitirá crear y recrear vínculos sociales que intermedien en la convivencia. “el espacio público municipal debe ser entendido como una esfera de deliberación donde se articula lo común y se concilian las diferencias, por ello, es una construcción laboriosa frágil que exige un trabajo continuo de representación y argumentación” (Uvalle, 2011, pág. 14). Este diálogo se presenta en todos los puntos involucrados en la producción y

difusión de la información; pues desde las unidades responsables se empieza la reflexión sobre esta, los ciudadanos cuestionarán la existencia o inexistencia de la información.

Las plataformas digitales, sobre todo las reguladas específicamente en la normatividad, tienen la característica de representar un intercambio lingüístico donde alguien tiene una opinión y recibe una diferente; por lo que existe una deliberación por la cual se puede socializar la información; (Monsivaís, 2005). Continuando con Monsivaís, la deliberación pública tendría una mayor utilidad en la medida en que no se quede únicamente en una forma para negociar y regatear, pues se dejaría de lado la construcción de justificaciones públicas.

Uno de los principales problemas al que se enfrentan los gobiernos locales es el desarrollo de una comunicación dinámica y efectiva con los ciudadanos, si bien estamos en un proceso de transición en que se encuentra en pugna dos formas de tratar la información: por un lado, la que esta investigación busca explorar; sistematizar y transparentar a través de las tecnologías las acciones, procedimientos y resultados del gobierno (Habermas, 1987) y por otro la negativa de utilizar las diversas plataformas para difundir y someter al principio de máxima publicidad de sus acciones.

Los avances tecnológicos permiten la generación, almacenamiento y difusión de una enorme cantidad de información que puede contribuir a la deliberación en el espacio público de temas que construye valor público, pues con el adecuado uso de los recursos se llega a cumplir con los propósitos establecidos en los mandatos con máxima eficiencia y eficacia (Moore, 2016). La finalidad de incorporar tecnologías es reducir los costos y aumentar los flujos de información, lo cual representa un reto para los ciudadanos pues hay que ordenarla, analizarla y canalizarla.

Es por ello que tanto la difusión como el desarrollo de los medios y espacios por los cuales se difunde la información deben ser plurales, abarcar todos los puntos de vista para analizar las acciones del gobierno. Así, los medios y espacios que “sirven de mediadores entre las autoridades que generan la información y el público

en general que tiene derecho a conocerla, pero sobre todo a comprenderla y utilizarla” (Peschard, 2016, pág. 43).

La generalización del uso del internet la podemos ver reflejada en los datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), aunque la proporción de los hogares con computadoras no ha variado 2015, 44.9 y en 2020, 44.2, si existe un cambio significativo en los hogares con conexión a internet teniendo un incremento del año 2015, 39.2 llegando al 2020 en 60.6. Contratar un servicio de internet sin tener computadora nos puede llevar a inferir que las conexiones las realizan desde sus teléfonos celulares o un Smart TV que le permite navegación casi completamente como lo haría con un ordenador.

En el mismo orden de ideas, los usuarios que han realizado transacciones vía internet como proporción del total de usuarios de internet han crecido de manera importante, de 12.8 en 2015 hasta 32.7 en 2020, lo que nos permite visualizar el vuelco que se está desarrollando a la idea de la seguridad y la facilidad de realizar depósitos por esta vía.

2.5 Metodología de las máscaras de evaluación

Uno de los retos a los que se enfrenta el ciudadano, es el de ingresar al entramado de las plataformas para la consulta de información, al estar vinculado a artículos específicos de la normatividad hace falta una mayor familiaridad y habilidad. Medir la calidad de la información y no solamente su existencia hace un reto metodológico, pues al existir una gran cantidad de instrumentos por los cuales se puede recolectar información, la reflexión sobre el método que arroje información significativa tiene una gran importancia: en este caso el instrumento elegido es la escala Tipo de Likert, que la podemos definir como “un conjunto de ítems presentada en forma de afirmaciones o juicios, ante los cuales se pide la reacción de los participantes” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio,

2014). Este tipo de escalas miden actitudes y al ser una escala de origen psicométrico presenta sus particularidades.

Se decide aplicar una escala tipo Likert debido a la naturaleza de la información a cotejar, por lo que se utilizará una combinación entre RESPUESTAS DICOTÓMICAS (si/no), cuya desventaja es que puede no representar la realidad que estamos buscando analizar, pues estaríamos limitando y transformando el instrumento a una mera lista de verificación, en el que se está verificando la existencia/inexistencia de la información y una ESCALA DE CALIDAD DE INFORMACIÓN. El objetivo del instrumento será entonces hacer un juicio sobre la calidad de la información, ya que en ocasiones el cumplimiento de los requerimientos se limita al cumplimiento legal. El diseño de las escalas tiene como intención contribuir a la identificación de las áreas de oportunidad.

Los requerimientos de transparencia para el caso del estado de Puebla se establecen en LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (LTAIPUE), que establece en el Artículo 50 que se “desarrollará, administrará, implementará y pondrá en funcionamiento la plataforma electrónica” en la que se podrá consultar por parte de la ciudadanía una serie de datos que son especificados en la ley antes mencionada.

La obligatoriedad de la información “en la página de inicio de sus sitios web, contarán con un vínculo electrónico fácilmente identificable y accesible que cumpla con los requerimientos de sistematización, comprensión y organización de la información” se establece en el Artículo 69.

Para efectos de esta investigación se elaboran máscaras de verificación basadas para el caso de las obligaciones generales de transparencia contenidas en el Artículo 77 y que contiene 49 puntos y que en el Artículo 78 que plantea las disposiciones específicas de la transparencia para los ayuntamientos, establece 7 puntos que deben contemplar.

Ilustración 4 Encabezado de la máscara de evaluación artículo 77

DE LAS OBLIGACIONES GENERALES DE TRANSPARENCIA							
Entidad: Puebla / Elaborado por: Lic Abraham Caamaño Mejía							
No.	Variable	Calificación de Existencia	Captura dicotómica	Calificación Específica de Calidad (si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la Calificación Específica de Calidad	Respaldo URL
ARTÍCULO 77							

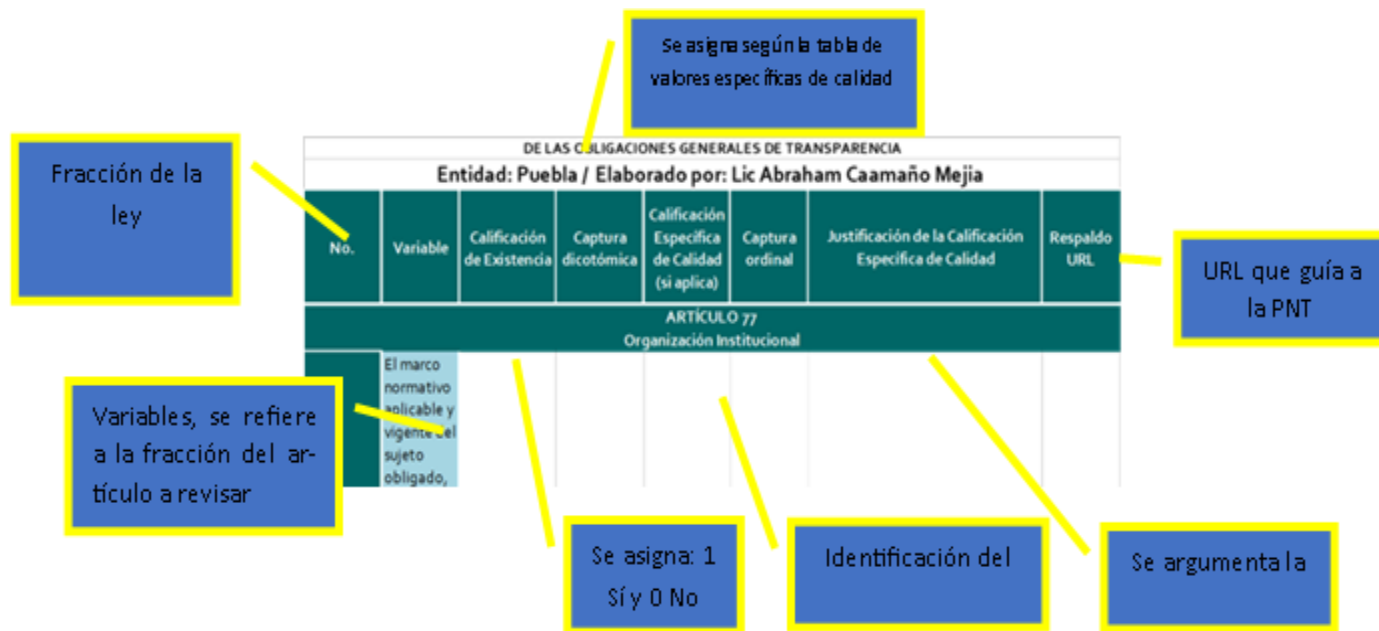
Fuente: Basado en Ciudadanos por la Integridad Pública

Ilustración 5 Encabezado de la máscara de evaluación artículo 78

DE LAS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE TRANSPARENCIA							
Entidad: Puebla / Elaborado por: Lic Abraham Caamaño Mejía							
No.	Variable	Calificación de Existencia	Captura dicotómica	Calificación Específica de Calidad (si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la Calificación Específica de Calidad	Respaldo URL
ARTÍCULO 78							

Fuente: Basado en Ciudadanos por la Integridad Pública

Ilustración 6 Elementos de la máscara de evaluación



Fuente: Basado en Ciudadanos por la Integridad Pública

Para la calificación de la información se tomarán en cuenta los siguientes VALORES PARA CALIFICACIONES ESPECÍFICAS DE CALIDAD DE LAS VARIABLES

1. “Mínimo, Se asigna cuando se considera que el caso evaluado cumple con las condiciones de la variable en sentido básico. Se refiere únicamente a la existencia. En aquellas variables que solicitan la existencia de una condición que se puede cuantificar, esta calificación considera que el caso evaluado cumple con hasta el 20% del total requerido por la variable
2. Deficiente, Se asigna cuando se considera que el caso evaluado cumple con las condiciones de la variable, pero con calidad limitada Se refiere a aquellos casos en los cuales existe el elemento central que evalúa la variable, pero las condiciones asociadas a su instrumentación en la realidad son deficientes, incompletas, incomprensibles. En aquellas variables que solicitan la existencia de

una condición que se puede cuantificar, esta calificación considera que el caso evaluado cumple con hasta el 40% del total requerido por la variable.

3. Aceptable, Se asigna cuando se considera que el caso evaluado cumple con las condiciones de la variable con calidad regular. Se refiere a aquellos casos en los cuales existe el elemento central que evalúa la variable y, además, existen condiciones para su materialización en las condiciones actuales de la administración pública estatal, sin que sea necesario introducir modificaciones institucionales o llevar a cabo una reorganización orgánico-funcional. En aquellas variables que solicitan la existencia de una condición que se puede cuantificar, esta calificación considera que el caso evaluado cumple entre el 40 y 60% del total requerido por la variable.
4. Destacable, Se asigna cuando se considera que el caso evaluado cumple con las condiciones de la variable con calidad destacable. Se refiere a aquellos casos en los cuales existe el elemento central que evalúa la variable y, además, existen condiciones para su materialización, así como para su funcionamiento adecuado, además de para la introducción de buenas prácticas y para la mejora permanente de éstas. En aquellas variables que solicitan la existencia de una condición que se puede cuantificar, esta calificación considera que el caso evaluado cumple entre el 60 y 80% del total requerido por la variable.
5. Óptimo, Se asigna cuando se considera que el caso evaluado cumple con las condiciones de la variable en sentido óptimo, inmejorable. Se refiere a aquellos casos en los cuales el elemento central que evalúa la variable se encuentra funcionando de acuerdo con las mejores prácticas internacionales y se considera innecesario proponer mejoras o cambios, pues el caso evaluado cuenta con las mejores condiciones posibles. En aquellas variables que solicitan la existencia de una condición que se puede cuantificar, esta calificación considera que el

caso evaluado cumple entre el 80 y 100% del total requerido por la variable.”¹⁹

La selección de los municipios a estudiar genera una discusión bastante interesante, dado que partimos de la premisa de la evaluación de la calidad de la información presentada tanto en la PNT como en las redes sociales, resultaría ocioso seleccionar municipios que tengan poca o nula información en la plataforma. Por lo que se usará una lógica de muestreo intencional que consiste en “la selección de un pequeño número de casos que presentan una gran riqueza de información con relación al objeto de estudio” (Izcara Palacios, 2007, pág. 21).

Para la selección, determinaremos el promedio general de las verificaciones obtenidas desde 2018 hasta 2021, y determinaremos la MEDIANA para identificar el valor central del universo, para ello nos guiaremos con Sánchez (2015).

$$M_e = (n+1)/2$$

Con la selección de la muestra se busca realizar una contrastación de máximos extremos, para seleccionar municipios que representen municipios con pocos avances en materia de Transparencia, el valor central y el valor más alto.

Capítulo 3 Plataformas para la transparencia

3.1 IFAI-INAI

La ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAI) del 2015 es un esfuerzo que la sociedad mexicana a través de sus órganos deliberativos ha venido construyendo desde el año 2002, cuando se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) que tenía como objeto principal resolver las controversias respecto a las solicitudes de información; frente a la necesidad de dotar mecanismos claros y constantes que pudieran, como lo establece en el Artículo 1 la ley antes mencionada era “establecer los principios, bases generales y

¹⁹Ciudadanos por la Integridad Pública. <https://www.icmaml.org/cip>

procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad” LGTAI 2002.

Tabla 6 Diferencias entre Ley Federal y General

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN 2002	LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN 2015
IFAI	INAI
PODERES DE LA UNIÓN	PODERES DE LA UNIÓN
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
ÓRGANOS CON AUTONOMÍA LEGAL	ÓRGANOS CON AUTONOMÍA LEGAL
ENTIDADES FEDERALES	ENTIDADES FEDERALES
	SINDICATOS
	PARTIDOS POLÍTICOS
	CUALQUIER PERSONA FÍSICA O MORAL QUE RECIBIERA O EJERCIERA RECURSOS PÚBLICOS

Fuente: Elaboración propia

El cambio no se da únicamente de nombre, la creación del IFAI está dada en el primer gobierno de oposición, el Partido Acción Nacional inició la transformación institucionalmente del autoritarismo mexicano. La tarea no resultaría fácil, pues habría que continuar picando sobre la grieta que el triunfo de Vicente Fox habría hecho a las formas, modos y leyes que se habían creado al amparo del partido predominante: el PRI. La creación de una institución que permitiera asomarse a las entrañas de los dineros nacionales parecía imposible, pero se logró y se fue nutriendo por una sociedad que entendía que el uso de los recursos públicos sin contrastación y debate por parte de la ciudadanía, podría contribuir a la formación de otro período de partido predominante.

Por lo que no solamente estamos hablando de cambiar una forma de hacer las cosas en la administración pública, se trataba de cambiar una forma en la que se concibe la relación de Ciudadano-Administración Pública-Estado. Por lo que la implementación del registro de las rutinas burocráticas ponía de manifiesto la ineficiencia para documentar el proceder de los servidores públicos, lo que se hace

y lo que no se hace (Merino, 2013). Parece inverosímil que la principal resistencia de las burocracias era el no dejar registro de las acciones, poner poco énfasis en los archivos, su integración y su capacidad para ser consultados.

Una ley en materia de transparencia que permitiría el debate y la ampliación de los derechos a la información de los mexicanos. Una herramienta para que los ciudadanos, independiente de los funcionarios o instituciones; puedan acceder a la información pero que debe estar ligado al control y rendición de cuentas.

Para garantizar su autonomía nace como un organismo descentralizado y para garantizar su autonomía presupuestaria se le considera una entidad paraestatal. Las reformas constitucionales buscaron afianzar la idea de la transparencia, por lo que se amplían las facultades y se cambia el nombre teniendo en cuenta que se modifican 19 leyes y se elaboraron 12 leyes nuevas (Caballero, y otros, 2012). Por lo anterior, podemos asumir que la intención de hacer al Instituto como algo transexenal y alejado a los caprichos presupuestales, permitiría ampliar los alcances de la institución.

Afortunadamente la transformación del IFAI no se detuvo, pero con los retos de transformar a un país que empezaba a ver en la transparencia una forma de cambiar las relaciones autoritarias burocráticas por unas democráticas. En la región, esta institución se volvió referente y algo totalmente inaudito, pues no existían referentes puntuales a finales de los 90 en nuestro país que indicaran el camino a la transparencia (Botero, 2016), el optimismo con la que se recibe a la alternancia en la Presidencia de la República, salpica la creación de esta institución, picar la grieta del autoritarismo hecha por la alternancia.

Dentro de las principales críticas de la ley del 2002 podemos encontrar que solo se obliga al gobierno federal, por lo que, de manera implícita, pareciera que se trataba de limitar al ejecutivo (Vicente Fox) y apostar por conservar la mayoría legislativa. Otro de los puntos que resultaron evidentes y que servirían como ruta para las modificaciones posteriores de la ley es que no se entiende como sujeto de transparencia a todos aquellos que reciben recursos públicos.

En un continente donde los golpes de estado por parte de los militares eran la regla o los gobiernos antidemocráticos eran apoyados por los capitales extranjeros, la apuesta por los mecanismos democráticos institucionales nos indica la gran apuesta por la pluralidad, diálogo y contrastación. Es importante señalar en este mundo tan conectado, que, si bien en países europeos el tema de la transparencia se puede rastrear desde hace mucho tiempo, en nuestro continente, el contexto latinoamericano caminaba hacia los proyectos legislativos que sentarían las bases de su marco jurídico institucional. Las tendencias legislativas se identificaban en los siguientes puntos:

Tabla 7 Tendencia Legislativa en Transparencia 2002

	Desarrollan ampliamente la regulación en el tema de transparencia	Objeto de ley Exponen propósito de ley	Tipos de Información que principalmente regulan
Argentina	x	x	Información reservada
Bolivia	x	x	Información clasificada Información sobre finanzas
Colombia		x	
Chile			Información privilegiada Información reservada
Ecuador		x	Información confidencial Información reservada
Panamá		x	Información de acceso libre
Perú	x	x	Información sobre finanzas
República Dominicana		x	Información clasificada Información reservada

Fuente: Elaboración propia basado en Gamboa, 2007

Los procesos políticos del continente fueron poniendo el énfasis en la transparencia, por lo que podríamos pensar que la construcción de instituciones y leyes que sirven para vigilar al gobierno es un síntoma del avance del proceso democratizador y que los órganos legislativos están dotando de herramientas para poner freno a los gobiernos.

En muy pocos lugares se han presentado retrocesos en materia de transparencia, incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido muy clara al señalar que los estados deben crear las condiciones (sistemas nacionales y marcos jurídicos) que permitan a los ciudadanos ejercer plenamente el derecho a la información (Corte IDH, 2010).

3.2 Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

En la LGTAI se establece el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), que “tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia” Artículo 28, por lo que se convierte en un espacio deliberativo, que permite construir una política integral, ordenada y articulada, con una visión nacional de la transparencia (Sistema Nacional de Transparencia, 2022).

Para poder las funciones establecidas en el Artículo 31 de la LGTAI,

Quienes integran el SNT están señalados Artículo 30

Son parte del SNT

- I. El instituto
- II. Los Organismos garantes de las Entidades Federativas;
- III. La Auditoría Superior de la Federación
- IV. El Archivo General de la Nación, y
- V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Para poder concentrar toda la información que de manera consecuente la LGTAI se establece la Plataforma Nacional de Transparencia en la que todos los sujetos obligados deben subir y actualizar información por lo menos cada tres meses; fundamentada en los siguientes artículos de:

Tabla 8 Fundamentos de la Plataforma Nacional de Transparencia, elaboración propia

Artículo 49	Artículo 50	Artículo 51	Artículo 52
Los Organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley para los sujetos obligados y Organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.	La Plataforma Nacional de Transparencia estará conformada por, al menos, los siguientes sistemas: I. Sistema de solicitudes de acceso a la información; II. Sistema de gestión de medios de impugnación; III. Sistema de portales de obligaciones de transparencia, y IV. Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados.	Los Organismos garantes promoverán la publicación de la información de Datos Abiertos y Accesibles.	El Sistema Nacional establecerá las medidas necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas por parte de los usuarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

En el caso de los municipios del Estado de Puebla, están regidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Puebla (ITAIPUE) del 2016, que guarda consonancia con la LGTAI, estableciendo los criterios para que los sujetos obligados, como en el caso de esta investigación; los municipios en su calidad de sujetos obligados puedan hacer uso de la plataforma para realizar sus ejercicios de transparencia.

Para esta investigación se toma en cuenta las obligaciones establecidas en los artículos 77, que establece de manera general a los sujetos obligados y de manera específica entre otros a los ayuntamientos en el artículo 78 de la LTAIPUE,

En el caso del uso de otras plataformas digitales de información de los ayuntamientos, encontramos que la ley no es específica con relación a las características y lineamientos que se deben seguir, las referencias que encontramos a las plataformas por las cuales se puede difundir información de los

ayuntamientos (pero es extensiva a todos los sujetos obligados) los podemos encontrar en dos fuentes:

Tabla 9 Fundamentación de la difusión de la información

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley General de Comunicación Social
<p>Artículo 57</p> <p>La información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más le convenga al público a la que va dirigida.</p>	<p>Artículo 4</p> <p>Fracción VI</p> <p>Medios de Comunicación: Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos. Se entenderán como tales a los medios electrónicos, medios impresos, medios complementarios, medios digitales y medios públicos.</p>

Fuente: Elaboración propia basado en la Ley General de Transparencia y Ley General de Comunicación Social

De tal manera, que en los perfiles de redes sociales que tanto funcionarios como de administraciones están de cierta manera en un vacío conceptual, pues no están obligados a utilizar dichos espacios para difundir información que contenga en la PNT, la única guía que podemos encontrar sobre los lineamientos que orientan el uso es la que la Suprema Corte²⁰ realizó en el caso de Veracruz, en el que se determinó que ningún funcionario puede bloquear el acceso a dichos perfiles virtuales a ningún ciudadano por considerarse de interés público.

3.3 ITAIPUE

El instituto de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ITAIPUE) es la institución encargada responsable de promover, difundir y garantizar el acceso a la información y para el caso de esta investigación, la encargada de realizar las verificaciones en materia de FUNDAMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA VERIFICACIÓN

²⁰ Revisión de amparo 1005/2018 de la Segunda Sala

En el artículo 99 de la LGTAIP se establece que la verificación a los datos de transparencia se realizará “forma aleatoria o muestral y periódica”, por lo que con los informes de las verificaciones podemos observar que no se hace a la verificación a los 217 municipios que componen el estado, por lo que no podríamos esperar seguimiento, si las unidades son evaluadas en incumplimiento, tienen 5 días hábiles para subsanar las observaciones que el instituto les realiza.

Los municipios del estado de Puebla son clasificados por habitantes, municipios de más de 70 mil habitantes y municipios con menos de 70 mil habitantes.

La información que está en la PNT, es la que los municipios y los gobiernos estatales utilizan para poder armonizar toda la información. De manera peculiar, la plataforma presenta de manera desordenada las fracciones de los artículos 77 y 78, que son los que regulan la información que debe permanecer pública, aunque se mantienen con identificación, el buscar específicamente una fracción se hace un trayecto como un laberinto.

Ilustración 7 Carátula de la Plataforma Nacional de Transparencia, Obligaciones Generales de Transparencia



Fuente: <https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/>

Tabla 10 Ubicación de las fracciones del artículo 77

OBLIGACIONES GENERALES ARTÍCULO 77					
XLV	XXXIX	XXVII	XIV	XVI	XXVIII
XI	XXXIII	XVII	XII	XXII	XXV
VII	XLIV	XXX	II	XLI	XL
III	XXIII	IX	V	VI	XLVIII
XXXI	XXIX	XLIII	XXXIV	XLII	IV
I	XXXVIII	XXXII	XXXVII	XXVI	XXI
XV	X	XXXV	XXIV	XIX	XVIII
XLVI	XXXVI	VIII	ART 74	XX	XIII
XLIX					

Fuente: Elaboración propia basado en la Plataforma Nacional de Transparencia

Como se puede apreciar, no están presentados de manera cronológica y lo mismo ocurre con las fracciones del Artículo 78 referente a las obligaciones específicas de los municipios.

Ilustración 8 Carátula de la Plataforma Nacional de Transparencia, Obligaciones Específicas



Fuente: <https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/>

Tabla 11 Ubicación de las fracciones del artículo 78

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS ARTÍCULO 78				
II		IV	VII	
VI		78-IA	II	
83-V	83-IV	83-VI	83-III	

Fuente: Elaboración propia basado en la Plataforma Nacional de Transparencia

Suponemos que el orden que presenta los íconos en la plataforma obedece a un ordenamiento alfabético, con la intención de armonizar las legislaciones estatales y establecer una forma única en la que se presenta, esa misma explicación la podríamos usar para entender el por qué no se ponen las fracciones de los artículos a los que se hace referencia, pues es difícil pensar que las legislaciones locales de los estados coinciden de manera perfecta.

3.3.1 La transparencia en los municipios

Los ayuntamientos en México son la primera cara del estado, la más cercana y la que pudiese presentar una mayor incidencia de problemas por estar muy vinculados a los ciudadanos, a sus problemas. Estas organizaciones administrativas fundamentadas en el Artículo 115 constitucional, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI, 2021) aunque la mayoría de los ayuntamientos están gobernados por hombres (76%) y las mujeres (23.1%) representaron un incremento del 10.9% con respecto a 2018. Por lo que la presencia de las mujeres en los principales puestos de los

ayuntamientos ha ido aumentando. En el caso de la extracción partidista tenemos que las principales fuerzas políticas son: SIN PARTIDO POLÍTICO (548), PRI (536), PAN (376) y MORENA (329), lo cual nos lleva a pensar que la contienda electoral en el futuro replanteará la filiación partidista o en todo caso se buscará el modo de concertar las divergencias al interior de los mismos.

Con relación a los titulares al frente de instituciones de las administraciones públicas municipales podemos encontrar que el 66.9% son hombres contra 31.1% de mujeres. Cuya escolaridad la podemos encontrar concentrada en: Licenciatura hombres 53% y mujeres 53.5%; preparatoria hombres 14.8% y mujeres 16.4%; secundaria hombres 12.5% y 11.8%. El dato de la escolaridad resulta bastante útil pues nos indica que las mejoras que se intenten hacer en una administración pueden contar con el personal necesario, aunque la acumulación de experiencia y especialización en las tareas de la administración pública se ponen en entredicho cuando consultamos el dato sobre el empleo anterior en el cual el 27.4% de los hombres y el 24.1 de las mujeres lo tuvieron en la administración municipal. Lo cual nos habla de que existe poca acumulación de experiencia y especialización en la tarea y que muchos municipios se reinventan cada periodo, con curvas de aprendizaje que limitan el trabajo y la implementación de acciones.

Con relación a los órganos internos de control tenemos que se ha presentado un incremento del 52% con relación al año 2018, en el que se reportaron 1086 en funciones y quedando en 2020 en 3495, lo cual refleja no solo la tendencia hacia armonizar las instituciones municipales con la normatividad sino también que existe una creciente demanda por instituciones que permitan evaluar y controlar los dineros públicos municipales. Así mismo, las auditorías realizadas por diversos órganos de control, vigilancia y/o fiscalización aumentaron un 64.4% con relación al año 2018.

Los municipios a analizar del Estado de Puebla son: Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Hermenegildo Galeana, La Magdalena Tlatlauquitepec, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, Cohetzala, Chigmecatitlán, Acatzingo, Tlachichuca, Tlahuapan, Chignahuapan, Lafragua, Juan N. Méndez, Molcaxac y Nauzontla; la

caracterización de estos municipios nos ayudará a identificar las poblaciones diversas y las diferencias administrativas que puedan tener. Pero también resaltaré que, aunque existen diferencias entre estos municipios, la necesidad de generar información y difundirla estará presente siempre.

3.3.2 Descripción de los municipios

Dado que por reglamento del ITAIPUE se establece una clasificación entre los ayuntamientos por la población que tienen, mayor a 70 mil y menor a 70 mil habitantes. Por lo que se recabará el histórico de las VERIFICACIONES que realiza el instituto en 202 municipios. En los documentos de cierre de Verificación contiene tres columnas, en la cual se registra el porcentaje de la verificación tomando dos plazos: 20 y 5 días, plazo que se da a los sujetos obligados para subsanar la información solicitada en la plataforma.

En la siguiente tabla (ANEXO, CONCENTRADO HISTÓRICO DE VERIFICACIONES 2018-2022) se presentan los datos que se pueden recuperar desde el año 2018, en el que se inició con los ejercicios de verificación. Lo cual corresponde a la administración 2014-2018, para el siguiente periodo se muestran cierres de verificación para los años que comprenden el periodo de administración 2019-2021.

Para facilitar su comprensión se aplicó un formato condicional de escala de colores para poder identificar los municipios que tienen una mayor área de oportunidad áreas en las que las VERIFICACIONES. Resalta lo aleatorio que se presenta la información y las características diversas que tienen los municipios que son evaluados.

Al momento de sacar un promedio de las Verificaciones presentadas por el instituto se obtiene un valor mínimo de 0.24% y un valor máximo de 69.65%, una mediana de 19.34%. Realizando una agrupación de los municipios ordenados de menor a mayor obtenemos lo siguiente:

Tabla 12 Promedios

MUNICIPIO	Promedio	MUNICIPIO	Promedio
Cuayuca de Andrade	0.24	Jolalpan	0.35
Cuyoaco	0.24	Tepeyahualco de Cuauhtémoc	0.47
Hermenegildo Galeana	0.24	Tlaltenango	0.59
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	Zihuateutla	0.59
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	Xayacatlán de Bravo	0.71
San Pablo Anicano	0.24	Zongozotla	0.98
San Pedro Yeloixtlahuaca	0.24	Cañada Morelos	1.06
Tepemaxalco	0.24	Acatlán	1.18
Atlequizayan	0.24	Acteopan	1.42
Jalpan	0.35	San Jerónimo Tecuanipan	1.55

Fuente: Elaboración propia basado en "Verificaciones ITAIPUE"

Este primer grupo de municipios presenta nulos avances en el tema de transparencia a través de la plataforma, presenta actividad en unos años, pero con un carácter deficiente, resalta el caso de Cuayuca de Andrade, en el que no presenta información hasta el año 2021 y esta no representa ni el 1% de cumplimiento con las obligaciones. Cuyoaco, Hermenegildo Galeana, La Magdalena Tlatlauquitepec, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, San Pablo Anicano y San Pedro Yeloixtlahuaca, se encuentran en la misma situación. El resto de los municipios de la tabla han cumplido con las obligaciones en dos años, pero no han podido rebasar el 2%. El cumplimiento de las verificaciones resulta errático, pues las verificaciones de los municipios son aleatorias.

En el siguiente grupo encontraremos una mezcla de municipios con dos verificaciones presentadas y aquellos que han presentado una con mayores porcentajes de cumplimiento sin rebasar en ambos casos el 30% por año.

Tabla 13 Promedios

MUNICIPIO	Promedio	MUNICIPIO	Promedio
Francisco Z. Mena	1.67	Oriental	4.65
Chichiquila	1.77	Guadalupe	5.43
Teotlalco	2.36	Totaltepec de Guerrero	5.66
Atexcal	2.36	Chiautla	6.01
Huitzilán de Serdán	2.48	San Antonio Cañada	6.84
San Miguel Xoxtlá	2.59	Eloxochitlán	7.08
Tepexi de Rodríguez	2.71	Atzala	7.19
Tilapa	3.14	Coatzingo	7.31
Ixcaquixtla	3.42	Tlapanalá	7.43
Chapulco	3.66	Coyotepec	7.43

Fuente: Elaboración propia basado en "Verificaciones ITAIPUE"

El siguiente cuadro empieza a mostrar un comportamiento que llama la atención, que este grupo de municipios tienen avance significativo, mezcla entre porcentajes cercanos al 100 en una de las verificaciones y resultados sostenidos en dos años que a veces son consecutivos. Este grupo de municipios nos muestra que hay años en los cuales existe un esfuerzo real de cumplir con las obligaciones de transparencia en la plataforma, lo anterior nos demuestra que sí se puede tener cumplimiento.

Tabla 14 Promedios

MUNICIPIO	Promedio	MUNICIPIO	Promedio
Acatzingo	19.34	Tlaxco	21.42
Tlachichuca	19.42	Acateno	21.70
Tlahuapan	19.47	Huehuetlán el Grande	22.13
Ahuazotepec	19.73	Cohuecán	22.18
Palmar de Bravo	19.97	Atzitzihuacán	22.29
Honey	20.13	Axutla	22.62
Zacapoaxtla	20.20	San Nicolás de los Ranchos	22.64
Epatlán	20.24	Chalchicomula de Sesma	22.64
San Matías Tlalancaleca	20.76	San Gabriel Chilac	22.92
Pantepec	20.87	Hueytamalco	23.00

Fuente: Elaboración propia basado en "Verificaciones ITAIPUE"

Entre los comportamientos que resaltan tenemos el del municipio de Honey, que en los años 2018 y 2019 presenta un avance en términos de cumplimiento, lo que nos podría llevar a pensar que existe una novedad con relación a las obligaciones; si bien no es destacable, contrasta con lo que se presenta en los años 2020 y 2021 en los que se abandona completamente las actividades en la plataforma.

Tabla 15 Promedios

MUNICIPIO	Promedio	MUNICIPIO	Promedio
Acajete	45.24	Ocoatepec	55.23
Zaragoza	45.75	Ahuehuetitla	55.44
Ahuatlán	46.11	Yaonáhuac	56.37
Olintla	46.82	Tecali de Herrera	60.97
Tlacotepec de Benito Juárez	47.02	Xochitlán Todos Santos	61.52
Guadalupe Victoria	47.25	Calpan	61.91
General Felipe Ángeles	48.19	Chignahuapan	62.81
Ayotoxco de Guerrero	49.88	Lafragua	63.84
Libres	53.81	Juan N. Méndez	68.55
Tlatlauquitepec	54.17	Molcaxac	69.10
Piaxtla	54.96	Nauzontla	69.65

Fuente: Elaboración propia basado en "Verificaciones ITAIPUE"

Para analizar a mayor profundidad a los municipios ocuparemos una muestra que nos pueda representar con una serie de datos la descripción de los municipios para intentar encontrar similitudes.

Podríamos hacer tres categorías de los municipios: los que obtienen peores resultados, los que están en medio y los que mejor resultados tienen. Por el promedio obtenido:

Límite inferior: Cuayuca de Andrade (.24)

Mediana: Acatzingo (19.34)

Límite superior: Nauzontla (69.65)

Para el Límite inferior se incluyeron 5 municipios de forma ascendente, Para la mediana se tomaron dos municipios hacia arriba en el promedio y dos hacia abajo (5 municipios en total) y para el Límite superior los últimos 5.

Tabla 16 Descripción demográfica

Municipio	Promedio	Habitantes	Extensión Km2	HabxKm2
Cuayuca de Andrade	0.24	3315	198.9	16.7
Cuyoaco	0.24	17139	301.3	56.9
Hermenegildo Galeana	0.24	7011	50.5	138.8
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	650	11.2	57.8
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	1270	133	9.5
Cohetzala	18.87	1382	240.7	5.7
Chigmecatitlán	19.14	1215	25.9	46.8
Acatzingo	19.34	63743	140.6	453.4
Tlachichuca	19.42	31639	421.4	75.1
Tlahuapan	19.47	41547	313.9	132.4
Chignahuapan	62.81	66466	759.7	87.5
Lafragua	63.84	7650	180.3	42.4
Juan N. Méndez	68.55	5293	225.1	23.5
Molcaxac	69.10	6668	156.7	42.6
Nauzontla	69.65	3317	27.6	120.1

Fuente: Elaboración propia basado en INEGI 2020

En el cuadro anterior se puede ver datos de población, que contrastan entre sí: Cuayuca de Andrade y Nauzontla tienen un número de habitantes similares, pero se encuentran en los extremos de los promedios. El municipio de Acatzingo que se encuentra en la mediana contiene uno de los datos más grandes de población y densidad por km², contrastando con los de San Diego La Mesa Tochimiltzingo, Cohetzala, que tienen densidades similares, pero se encuentran en grupos diferentes. Tlahuapan y Hermenegildo Galeana están en el mismo caso.

Tabla 17 PEA y TICS

Municipio	Promedio	PEA	TICS				
			Computadora	Línea tele fija	Tele Celuar	Internet	Television paga
Cuayuca de Andrade	0.24	26.9%	3.0%	12.0%	39.7%	8.5%	45.8%
Cuyoaco	0.24	55.7%	11.2%	12.1%	83.9%	21.2%	15.6%
Hermenegildo Galeana	0.24	55.7%	4.0%	8.5%	57.4%	13.2%	14.2%
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	44.4%	6.5%	13.6%	66.9%	17.2%	40.8%
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	43.2%	3.8%	12.4%	43.7%	11.8%	27.2%
Cohetzala	18.87	36.2%	5.8%	50.8%	44.1%	17.3%	65.7%
Chigmecatitlán	19.14	50.80%	8.30%	10.10%	62.30%	20.30%	1.30%
Acatzingo	19.34	63.10%	13.80%	11.30%	81.20%	19%	25.60%
Tlachichuca	19.42	59.30%	9.50%	6.90%	77.40%	13.10%	16.90%
Tlahuapan	19.47	58.60%	12.20%	11.80%	81.60%	18.80%	25.90%
Chignahuapan	62.81	64.10%	15.30%	15.80%	82.70%	23.40%	51.20%
Lafragua	63.84	48%	4.70%	12.50%	59.80%	8%	11.70%
Juan N. Méndez	68.55	48.80%	5.20%	24.70%	38.50%	13.30%	6.40%
Molcaxac	69.10	51.80%	11%	6.50%	72.20%	21.90%	9.10%
Nauzontla	69.65	43.70%	6%	11.80%	63.50%	7.30%	19%

Fuente: Elaboración propia basado en INEGI 2020

El cuadro toma en cuenta a la Población Económicamente Activa (PEA) y el acceso que tienen los pobladores a diferentes Tecnologías de Información y Comunicación (TICS). Esta categoría se incluye por brindar un acceso a información por medio de internet o por las redes sociales. Podemos observar una franja en los municipios de Acatzingo, Tlachichuca, Tlahuapan y Chignahuapan, en la que tienen datos superiores de la Población Económicamente Activa (PEA), resalta en esa franja el acceso a las computadoras y a Telefonía Celular, datos que son menores en el grupo de los municipios de Lafragua, Juan N. Méndez, Molcaxac y Nauzontla. El municipio de Cuyoaco es el que presenta un mayor porcentaje en materia de acceso a la telefonía celular, pero se encuentra en el grupo de menor promedio.

Por lo que podemos concluir que las características poblacionales nos son un factor que ayude a explicar los promedios obtenidos, ya que hay municipios densamente poblados y extensos que pertenecen a los tres grupos. Tener una administración pequeña tampoco supone menor cantidad de información y tampoco mayor transparencia.

Tabla 18 Presupuesto y Pobreza

		Independencia presupuestaria	Dependencia de Aportaciones	Población en Pobreza	Población No Pobre No Vulnerable
Municipio	Promedio	2016	2016	2020	2020
Cuayuca de Andrade	0.24	ND	ND	77.5%	2.1%
Cuyoaco	0.24	ND	ND	71.9%	2.8%
Hermenegildo Galeana	0.24	ND	ND	82.2%	1.6%
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	ND	ND	87.4%	1.0%
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	ND	ND	79.8%	1.0%
Cohetzala	18.87	ND	ND	73.3%	1.5%
Chigmecatitlán	19.14	ND	ND	85.8%	0.1%
Acatzingo	19.34	ND	ND	85.3%	1.6%
Tlachichuca	19.42	ND	ND	82.0%	2.5%
Tlahuapan	19.47	ND	58.10%	78.0%	3.0%
Chignahuapan	62.81	ND	ND	70.4%	3.9%
Lafragua	63.84	ND	ND	87.0%	1.4%
Juan N. Méndez	68.55	0.013	65.20%	78.8%	0.9%
Molcaxac	69.10	ND	ND	70.6%	3.6%
Nauzontla	69.65	ND	ND	74.4%	2.5%

Fuente: Elaboración propia basado en INEGI 2021

La información de las columnas “Independencia presupuestaria” y “Dependencia de Aportaciones” es bastante congruente con la falta de información de los recursos recibidos, en el primero, lo único que tenemos es el dato de Juan N. Méndez. La incidencia de la “Población en estado de Pobreza” no presenta dato de 70.4% y contrasta con el de “Población no pobre y no vulnerable” caracterizando a un conjunto de municipios que carecen de las condiciones que les permitan el desarrollo económico.

Tabla 19 Resultados electorales

		2014-2018			2018-2021			2021-2024		
Municipio	Promedio	Partido	Candidato	Partido	Candidato	Partido	Candidato			
Cuayuca de Andrade	0.24	PT	Graciela Perera Aranda	PAN_MC	ADRIANA LÓPEZ PATIÑO	CPP	MARCOS SOLÍS CARRERA			
Cuyoaco	0.24	MC	José Luis Reddy Tirado	PAN_PRD	ANABEL RECHI BENAVIDEZ	PRI	IVAN CONRADO CAMACHO ROMERO			
Hermenegildo Galeana	0.24	PAN_PRD_CPP_PANAL	José Manuel Rodríguez Cruz	PAN_PRD	ANDONIO FRANCISCO PÉREZ	PAN	JOSE MANUEL RODRIGUEZ CRUZ			
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	PAN_PRD_CPP_PANAL	Teodilo Castillo Solís	PRI	CELIA CRUZ SÁNCHEZ	PRD	RAMIRO CASTILLO FLORES			
San Diego La Mesa Tochimilzingo	0.24	PRI_PVEM	Braulio García Lezama	PRD_MC_CPP	REINANDO GARCÍA CAMPOS	PT	REYNALDO GARCÍA CAMPOS			
	18.87	PRI_PVEM	Salvador Aguilar García	PRI	SUSANA ESPINOZA CANTORAN	CPP	EFREN ATEMPA RAMALES			
Chigmecatitlán	19.14	PRI_PVEM	Hilario Rangel Ramírez	MORENA_PT_PVEM	TERESA FLORES ACEVEDO	PAN	MARIA DEL ROSARIO RODRIGUEZ ESPINOZA			
Acatzingo	19.34	PRI_PVEM	Carlos Alejandro Valdez Tenorio	MORENA_PT_PVEM	JOSE NORBERTO MANUEL ROSALES GARCIA	MORENA	ABRAHAM MARTINEZ JIMENEZ			
Tlachichuca	19.42	PRI_PVEM	Uruviel González Vieyra	MORENA_PT_PVEM	MIGUEL GUADALUPE MORALES ZENTENO	MC	GIOVANNI GONZÁLEZ VIEYRA			
Tlahuapán	19.47	PRI_PVEM	Joel Díaz Ramírez	PRI	VIVAL ROA BENITEZ	PSI	ALBERTO ROA BENITEZ			
Chignahuapan	62.81	PRI_PVEM	Juan Enrique Rivera Reyes	PAN_PRD_MC_CPP	FRANCISCO JAVIER TIRADO SAAVEDRA	PRI	LORENZO RIVERA NAVA			
Lafrauga	63.84	PRI_PVEM	José Eufraquio Rajul Montes Hernández	PANAL	RAUL PINEDA REGOZA	PANAL	RAUL PINEDA RAAYGOZA			
Juan N. Méndez	68.55	PAN_PRD_CPP_PANAL	Daniel López Cayetano	PAN_PRD_MC	ALEJANDRO LÓPEZ VELASCO	MORENA	GUILLELMO GREGORIO DEL ROSARIO			
Molcaxac	69.10	PT	David Víctor Flores Ortiz	PRI	FÉLIX HUERTA MEDEL	PRI	GERARDO FLORES CONTERAS			
Nauzontila	69.65	PRI_PVEM	Roque Martín Reyes Cabrera	PRI	Norma Shirley Reyes Cabrera	PRI	Roque Martín Reyes Cabrera			

Fuente: Elaboración propia basado en Instituto Electoral del Estado de Puebla

En el cuadro que se presentan los resultados electorales se puede observar la alternancia/continuidad en el poder de los partidos políticos, tomando como base la extracción de los presidentes municipales para el período 2014-2018 se señala en verde los partidos que repiten para el siguiente periodo 2018-2021 y se señala en amarillo si existe la relección de ediles. La continuidad propiciaría la acumulación de experiencia en materia de las obligaciones de transparencia, pero ese fenómeno en el caso de Cuyoaco, Hermenegildo Galeana, Cohetzala, Chigmecatitlán y Tlahuapan no ocurre. Para el caso de San Diego La Mesa Tochimiltzingo, Tlahuapan y Lafragua se espera un mejor desempeño al presentarse una reelección de los presidentes municipales, pero ello es algo que esta investigación por su temporalidad no podrá estudiar.

El caso emblemático es el de Nauzontla, que ha estado controlado por un solo partido y dos hermanos, Roque y Norma Reyes Cabrera: ambos abanderados del PRI y que han controlado la administración municipal por 3 trienios. La experiencia se acumula y posiblemente los funcionarios repiten en los cargos, provocando así una especialización de las funciones.

Capítulo 4 Recolección de datos

4.1 Condiciones generales

La consulta de la Plataforma Nacional de Transparencia²¹ se realizó del 1 al 30 de abril de 2023, durante dicha consulta se ocupó un equipo de cómputo personal con una conexión a internet de mi domicilio particular que tiene como característica: 61 mbps de descarga y 27 mbps de carga. Por lo que no se ocupó material especial para realizar las consultas. Al momento de realizar una consulta masiva de datos, la página presentaba problemas de descarga por lo que aparecía una verificación de CAPTCHA. La consulta de la información se pudo realizar sin incidentes pero no a la velocidad que se esperaba.

Los datos consultados son únicamente para el año 2022, pero también es importante aclarar que los municipios que componen la muestra para esta investigación no han realizado actualizaciones de la información correspondiente al año 2023. La actualización de la información se hace por cuatrimestres, por lo que en el momento en el cual se recoge la información está al final del primer cuatrimestre, es posible que se esperen hasta el último momento para realizar la actualización de la información correspondiente.

Por la información recopilada con relación a los municipios y sus procesos electorales podemos de manera preliminar que hay municipios que tendrán una tendencia hacia presentar avances significativos en materia de transparencia, en el que se identifican aspectos que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Continuidad de partido; cuando no hay reelección del presidente municipal pero el partido del anterior presidente se conserva en la administración.

²¹ <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

- Reelección; cuando el presidente electo es el mismo del periodo anterior inmediato.

En el caso de la continuidad de partido ubicamos a los municipios: Hermenegido Galeana, Acatzingo y Molcaxac. Los municipios de San Diego La Mesa Tochimiltzingo y el municipio de Lafragua presentan reelección. Dejamos como casos de especial atención a los municipios de Tlahuapan por presentarse la particularidad de que el presidente saliente es hermano del entrante, este último compitió por un partido diferente, por lo que no se puede establecer alguna perspectiva de cumplimiento o incumplimiento. También queda de manera especial a Nauzontla, pues se ha observado que para el periodo 2014-2018 el presidente municipal es hermano de la presidenta que ocupará el cargo del 2018-2021 y es el mismo que la reemplazará para el periodo 2021-2024.

4.2 Artículo 77

Este artículo hace referencia a la “Obligaciones Generales de Transparencia de los Sujetos Obligados, por lo que todos aquellos que están reconocidos en esta categoría, deben cumplir los requisitos. Para el desarrollo de la evaluación, se han identificado un conjunto de fracciones del artículo 77 de la ley de Transparencia del Estado de Puebla que nos permite establecer la importancia de la información que se comparte.

4.2.1 Institucional

El conjunto de fracciones de I a la VII se identifica como “Institucional” es el conjunto de requisitos de información que permiten establecer la estructura y organización del ayuntamiento, por lo que el tenerlo permite delimitar y tener una claridad de las funciones del mismo y las personas que lo integran. La inexistencia de información afecta a la visualización, que tienen los ciudadanos de la forma y la estructura, además de la ruta por la que ellos pueden acceder a los trámites y servicios; en una organización compleja como lo es una administración municipal es necesario tener claro los niveles de la misma.

Tabla 20 Institucional

Municipio	Promedio	Total de calidad
Cuayuca de Andrade	0.24	30
Cuyoaco	0.24	30
Hermenegildo Galeana	0.24	14
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	29
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	7
Cohetzala	18.87	32
Chigmecatitlán	19.14	33
Acatzingo	19.34	27
Tlachichuca	19.42	35
Tlahuapan	19.47	30
Chignahuapan	62.81	21
Lafragua	63.84	34
Juan N. Méndez	68.55	34
Molcaxac	69.10	34
Nauzontla	69.65	34

Fuente: Elaboración propia

En el tema de la normatividad vigente, podemos observar que la mayoría de los municipios hacen referencia a los marcos normativos federales y estatales, la que omiten en su mayoría son las reglamentaciones propias del municipio, así como los manuales de procedimientos internos. Lo anterior no quiere decir que se debe omitir, se trata de complementar con lo interno.

Tomando en cuenta que el valor máximo se se puede obtener en este conjunto de fracciones es de 35, podemos observar que los municipios con un menor desempeño Son Hermenegildo Galeana, San Diego La Mesa Tochimiltzingo y Chignahuapan, los dos primeros en consecuencia de los promedios históricos que nos referencian, pero en el caso del tercero hay un descenso de la misma.

El municipio de Tlachichuca, que se encuentra en el grupo central de los promedios, presenta la calificación máxima que se puede obtener en este grupo de fracciones,

4.2.2. Del personal

En el caso del conjunto de fracciones de la VIII a la XII ponen a disposición la cantidad de personal, su estatus legal (por el tipo de relación determinada por el contrato laboral) y remuneración de los mismos, lo cual permite establecer el costo total de la nómina. De manera relevante, se presentan las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales, en ocasiones estos documentos no tienen la calidad que permite saber de manera real sobre los patrimonios, ingresos y posesiones de los funcionarios.

En este conjunto de fracciones, tenemos específicamente la IX en la que se registran los gastos de representación y viáticos, así como el objeto de la comisión, los municipios de Cuayuca, Cuyoaco, La Magdalena Tlatlauquitepec, San Diego La Mesa Tochimiltzingo, Acatzingo, Tlachichuca, Lafragua, Juan N. Méndez, no presentan la información. En este apartado deben venir incluidos gastos de gasolina, casetas y comida cuando se realiza alguna comisión en su mayoría fuera del municipio: cuando se trasladan a la ciudad de Puebla por ejemplo.

Tabla 21 Del personal

Municipio	Promedio	Total de calidad
Cuayuca de Andrade	0.24	29
Cuyoaco	0.24	26
Hermenegildo Galeana	0.24	21
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	23
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	7
Cohetzala	18.87	32
Chigmecatitlán	19.14	33
Acatzingo	19.34	31
Tlachichuca	19.42	30
Tlahuapan	19.47	32
Chignahuapan	62.81	25
Lafragua	63.84	30
Juan N. Méndez	68.55	31
Molcaxac	69.10	31
Nauzontla	69.65	33

Fuente: Elaboración propia

Uno de los comportamientos que podemos observar de manera general es que en la fracción X en que se reporta el número de plazas de base y de confianza, los municipios reportan que en su totalidad las plazas ocupadas son de confianza. El puntaje máximo de este conjunto de fracciones es de 35, aunque ninguno de los municipios lo logra obtener, en realidad todos excepto San Diego La Mesa Tochimiltzingo, obtienen calificaciones que representan una actividad consistente con el cumplimiento de los requerimientos de transparencia.

La fracción XIII se refiere específicamente de la Unidad de Transparencia, en el caso de esta investigación es el punto medular, pues esta es la que coordina los diferentes responsables de las áreas que realizan y recaban la información que se pública, además de recibir las solicitudes de información de los ciudadanos. En el caso de este indicador, solo el municipio de San Diego La Mesa Tochimiltzingo no presenta información, no existe y de manera general, no está vinculado a las redes sociales lo cual es una herramienta importante para poder difundir la información. Debido a que en la sección XIV se informan las convocatorias para ocupar los cargos, cumplen con el requisito normativo de informar la inexistencia de información, queda la el vacío de información de la manera en la que se integran

los diferentes equipos de trabajo; que aunque son de confianza deberían estar sustentados en alguna convocatoria.

4.2.3 Programas

En la fracción XV que hace referencia a los programas y los subsidios que como municipio se encarga de aplicar, los municipios de Cuyoaco, Hermenegildo Galeana y San Diego La Mesa Tochimiltzingo obtienen un calificación de 1(de 5 que se puede obtener) y Cuayuca de Andrade obtiene una calificación de 2. No solamente se trata de informar los programas, también es importante que los padrones de beneficiarios sean públicos, para que se pueda hacer un análisis y trazar el alcance a los grupos para los cuales están diseñados dichos programas.

Tabla 22 Programas

Municipio	Promedio	Total de calidad
Cuayuca de Andrade	0.24	2
Cuyoaco	0.24	1
Hermenegildo Galeana	0.24	1
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	4
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	1
Cohetzala	18.87	4
Chigmecatitlán	19.14	4
Acatzingo	19.34	4
Tlachichuca	19.42	4
Tlahuapan	19.47	5
Chignahuapan	62.81	4
Lafragua	63.84	4
Juan N. Méndez	68.55	4
Molcaxac	69.10	4
Nauzontla	69.65	4

Fuente: Elaboración propia

4.2.4 Laboral curricular

En el conjunto fracciones del XVI al XIX, lo hemos denominado “Laboral curricular” pues en esta sección se pone la información de las condiciones de trabajo de los que trabajan en la administración pública municipal, es decir el carácter temporal de los contratos o de base. También se toma en cuenta el currículum de todos los niveles de la estructura, por lo que podemos encontrar información académica.

Tabla 23 Laboral curricular

Municipio	Promedio	Total de calidad
Cuayuca de Andrade	0.24	15
Cuyoaco	0.24	9
Hermenegildo Galeana	0.24	11
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	15
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	4
Cohetzala	18.87	18
Chigmecatitlán	19.14	19
Acatzingo	19.34	20
Tlachichuca	19.42	20
Tlahuapan	19.47	19
Chignahuapan	62.81	12
Lafragua	63.84	16
Juan N. Méndez	68.55	17
Molcaxac	69.10	18
Nauzontla	69.65	17

Fuente: Elaboración propia

Una característica que se repite en todos los municipios es el compartir la información de los servidores públicos sancionados, solo en el caso de Acatzingo se puede identificar al responsable del área de transparencia como receptor de una sanción, hecho que nos hace suponer que existe una confusión de los conceptos y limitarlo únicamente al responsable de transparencia, cosa que no es así: la ley contempla a los servidores públicos en general. pues es difícil imaginar que solo un servidor público es sancionado en los 15 municipios que estamos estudiando. De manera general, la totalidad de los municipios informan en su fracción XVI que no

hay sindicatos a los cuales entregan recursos, esto en consonancia del reporte de número de plazas de base y de confianza que reportan.

En este caso podemos observar que de los 20 puntos posibles de obtener, el municipio de Cuyoaco obtiene 9, observamos que la debilidad de este municipio en relación a la información del estatus laboral de los municipios.

4.2.5 Financiero

En el conjunto de fracciones “Financiero” del XIX al XLIX en el que se puede obtener de manera máxima 145, podemos encontrar una serie de peculiaridades.

Tabla 24 Financiero

Municipio	Promedio	Total de calidad
Cuayuca de Andrade	0.24	54
Cuyoaco	0.24	103
Hermenegildo Galeana	0.24	105
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	111
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	38
Cohetzala	18.87	117
Chigmecatitlán	19.14	98
Acatzingo	19.34	129
Tlachichuca	19.42	124
Tlahuapan	19.47	105
Chignahuapan	62.81	106
Lafragua	63.84	99
Juan N. Méndez	68.55	116
Molcaxac	69.10	112
Nauzontla	69.65	105

Fuente: Elaboración propia

Se puede identificar de manera general una conclusión en la sección XIX y XX; pues los servicios que se ofrecen son actividades que son exclusivos de una autoridad en este caso municipal, la confusión puede residir en que los servicios también ser obtenidos a través de trámites.

En términos de la fracción XXII, se informa lo relativo a la deuda pública, los mecanismos por los cuales los municipios hacen financiamiento de sus acciones, de manera general los municipios no reportan el uso de dicho mecanismo.

De manera particular, es importante señalar que en la fracción XXIII relativa a los gastos de comunicación social, el municipio de Nautzontla hace un detallado y completo reporte de las actividades y gastos en este rubro. No es que los municipios estén obligados a realizar gasto en ese sentido, pero es importante señalar que existe este espacio para que los municipios realicen comunicación. Como una observación que obedece a los alcances de dicho municipio se debe señalar que se usan en su totalidad los medios de comunicación tradicionales, por lo que no se reporta publicidad en internet o medios sociales virtuales.

En la fracción XXIV queda de manera particular que el municipio de Tlahuapan presenta los informes producto de auditorías, este tipo de ejercicios son fundamentales para poder hacer las correcciones de la administración o de los procesos que se llevan a cabo, por lo que deben ser una actividad común y su información debe ser socializada. Las correcciones de los errores deben ser tomadas como un punto de referencia para mejorar, suponer que no hay errores en una actividad es un error de quienes tienen la autoridad.

En las fracciones XXVI; XXVII y XXVIII, de manera correspondiente personas físicas o morales que hacen uso de recursos públicos; de la cual se informa para todos los municipios que no existen personas físicas y morales que usan recursos públicos. En este sentido también queda un área de oportunidad pues se pueden contratar a asociaciones civiles o contratar particulares para dar cursos sobre distintos temas. En la siguiente, las concesiones, contratos, convenios que involucran el aprovechamiento de bienes públicos también se reporta vacío y por último las adjudicaciones directas, invitación restringida se declara vacío.

En las fracciones XXIX, informes que por disposición legal genere el sujeto obligado, encontramos también una confusión de los términos, pues "sujeto obligado" es confundido con unidad de transparencia; pues el "sujeto obligado" en

este caso es el gobierno municipal, por lo que existen una gran cantidad de informes que se pueden publicar.

Cuyoaco, Hermenegildo Galeana, La Magdalena Tlatlauquitepec, Cohetzala, Acatzingo, Tlachichuca, Tlahuapan, en la sección XXXII presentan de manera completa el padrón de contratistas y proveedores, es importante señalar que no solamente se está hablando de obra pública, pues el carácter de proveedor incluye una gran cantidad de actividades y productos.

De manera general, los ayuntamientos realizan convenios de colaboración como lo marca la sección XXXIII, pero en este caso no se reporta ninguna información. Dentro de los convenios de coordinación con los sectores social y privado son de muchas formas; universidades, asociaciones civiles, por lo que las actividades que se pueden realizar y que posiblemente se realizan son bastantes.

Un par de fracciones tienen que ver con seguimiento legal, en el caso de las fracción XXXV que tiene que ver con las recomendaciones de Derechos Humanos que los municipios reciben; pero que de manera general no reportan información; por lo que podemos asumir que no se han emitido recomendaciones de estos organismos. En el caso de la fracción XXXVI, no se reportan de manera general resoluciones de carácter judicial. Dada las diversas actividades que realiza un ayuntamiento, es cuestionable la ausencia de este tipo de información; no por que se asuma que los ayuntamientos son violadores de los Derechos humanos y que resuelvan todos los asuntos de manera asertiva, sino que siempre existe la posibilidad de estar resolviendo asuntos en un sentido contrario a los ciudadanos y por lo tanto puede existir quejas.

En el tema de mecanismos de participación ciudadana contenida en la fracción XXXVII, Molcaxac y Acatzingo reportan convocatorias para poder integrar comités de participación, lo cual lleva a cuestionar sobre los mecanismos que establecen los otros municipios para poder hacer efectiva este tipo de actividades..

Los municipios de Tlachichuca, Acatzingo, Cuyoaco, Hermenegildo Galeana, obtienen la calificación máxima en la fracción XXXIX referente a las actas y

resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados. En este aspecto, las sesiones son obligatorias y sus actas deben ser públicas, por lo que el informar la existencia de la información es una forma de cumplir con el requisito legal pero no ayuda a la trazabilidad y accesibilidad de la información.

Las fracciones XL y XLI corresponden a evaluaciones, encuestas y estudios realizados con recursos públicos; este tipo de instrumentos permiten a los ayuntamientos recoger información sobre una gran cantidad de temas. Dado que no se hace costumbre ocupar los mecanismos de participación ciudadana, podría ser un elemento para orientar las acciones. De manera general, los ayuntamientos no reportan información en este sentido en la plataforma, lo que nos lleva a concluir que no se realizan.

Chignahuapan, Hermenegildo Galeana, Lafragua, Juan N. Méndez, presentan información completa y detallada sobre los ingresos recibidos por cualquier concepto de la fracción XLIII, pues se detallan los recursos que ingresan de manera local, los estatales y federales. En el caso de los otros ayuntamientos hacen omisión de la información, es importante señalar que no pueden estar sin recursos, por lo que se está incurriendo en opacidad.

En el caso de la sección XLVI, referente a las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias y recomendaciones de los consejos consultivos, al no estar conformados no existen documentos, pero recordemos que dichos consejos son organismos que tienen como fin congregar especialistas de algún tema para orientar las acciones de los ayuntamientos.

Podemos observar en la tabla la de Desempeño general, que el desempeño de los municipios es mayor a lo que el promedio histórico de calificaciones de las verificaciones. El municipio de La Magdalena Tlatlauquitepec, es el que mejor desempeño tiene, de 48 fracciones con las que debe compartir información obtiene 47 y la calificación de calidad es 182. El municipio de San Diego La Mesa Tochimiltzingo es el que tiene el desempeño más bajo, pues solo compartió la información de manera completa en tres fracciones de las que está obligado.

Tabla 25 Desempeño general

Municipio	Promedio	Captura dicotómica/48	Calificación específica de calidad/240
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0.24	3	57
Cuayuca de Andrade	0.24	37	130
Chignahuapan	62.81	39	168
Hermenegildo Galeana	0.24	40	152
Chigmeocatitlán	19.14	41	187
Tlahuapan	19.47	43	191
Lafragua	63.84	43	183
Nauzontla	69.65	44	193
Cuyoaco	0.24	46	169
Acatzingo	19.34	46	211
Molcaxac	69.10	46	199
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	47	182
Cohetzala	18.87	47	203
Juan N. Méndez	68.55	47	202
Tlachichuca	19.42	48	213

Fuente: Elaboración propia

Los municipios de Molcaxac y Juan N. Méndez se conservan en el grupo con el límite superior, tomando en cuenta que Molcaxac y La Magdalena son municipios que tienen características que propiciaban el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

San Diego La Mesa, Cuayuca y Hermenegildo Galeana se conservan en el límite inferior de la tabla, resalta el caso de Chignahuapan que había presentado un cumplimiento sostenido y que de manera estrepitosa tuvo una caída en el cumplimiento y la calidad de la información.

En el caso de los lugares centrales de la tabla encontramos que Tlahuapan se conserva ahí, Lafragua y Nauzontla descienden, pero el caso de Cuyoaco es ascendente, pues se encontraba en el límite inferior y el cumplimiento, además de la calidad en la información tiene una mejora considerable.

4.3 Artículo 78

Este artículo se encuentra en el Capítulo III DE LAS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS, por lo que encontraremos una serie de características que están relacionadas con las administraciones municipales y estatales, de tal manera que, a diferencia de las OBLIGACIONES GENERALES, se especifica obligaciones que ninguna otra organización o institución tiene.

En ese sentido, podemos encontrar que para la fracción I: los municipios de Cuauyuca de Andrade, San Diego La Mesa, Tlachichuca, Tlahuapan y Juan N Méndez no obtiene la máxima calificación, por lo que la información de los Planes Nacionales, Estatales y Municipales no se encuentran referenciados. Es importante establecer esta relación de conocimiento de las políticas que se pueden aprovechar en los distintos niveles de gobierno con beneficio a sus gobernados. Solo en el caso del municipio de Chigmecatitlán, no presenta información en la plataforma.

En la fracción II, en la que se tiene que reportar el presupuesto de egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados, los municipios de Chigmecatitlán y Cohetzala, San Diego La Mesa, Hermenegildo Galeana y Cuauyuca de Andrade no obtienen la calificación máxima, debido a que les falta información que ya tienen, es decir, que ningún ayuntamiento puede estar funcionando sin ésta.

En el caso de la fracción III, aunque hay cumplimiento variable en los municipios: algunos no proporcionan información y algunos informan que no existe información; se puede inferir por la actividad en la plataforma que: no se dieron expropiaciones en dichos municipios.

En las fracciones IV y V, no se presenta información; en la primera se debe publicar la información de aquellos que han sido beneficiados con la cancelación o condonación del monto de crédito fiscales y de exenciones de las que están facultados. En la siguiente fracción, no se proporcionan los datos de aquellos que son habilitados para ejercer como fedatarios públicos.

En el caso de fracción VI en la que se debe reportar la información de los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico, que tienen como objetivo último tener metas claras para el uso del espacio público.

En la fracción VII, de las disposiciones administrativas, se tiene en los municipios que cumplen con los campos requeridos, un crisol de información en la que asumimos que no se comprende.

En la tabla 25 podemos encontrar que, de manera general, el municipio de Chigmecatitlán desciende de los lugares intermedios a los bajos, tiene un retroceso de lo que se en el histórico había obtenido.

Tabla 26 Desempeño artículo 78

Municipio	Promedio	Captura dicotómica/7	Calificación específica de calidad/35
San Diego La Mesa Tochimilzingo	0.24	1	10
Cuauca de Andrade	0.24	3	12
Chigmecatitlán	19.14	4	17
Cuyoaco	0.24	6	24
Hermenegildo Galeana	0.24	6	26
La Magdalena Tlatlauquitepec	0.24	6	29
Cohetzala	18.87	6	25
Acatzingo	19.34	6	29
Tlachichuca	19.42	6	27
Chignahuapan	62.81	6	26
Lafragua	63.84	6	27
Juan N. Méndez	68.55	6	25
Molcaxac	69.10	6	26
Nauzontla	69.65	6	27
Tlahuapan	19.47	7	28

Fuente: Elaboración propia

El municipio que en este caso sube de manera importante es Tlahuapan, que cumple con la existencia de la información y con la calidad de la información.

Aparece de manera diferenciada la fracción V, relativa a los nombramientos de los fedatarios, es decir que había ayuntamientos en los que aparecía el campo para ser rellenado y en otros no, por lo que se debe armonizar este aspecto.

De manera particular resaltan La Magdalena Tlatlauquitepec y Acatzingo, que aunque no cumplen con la existencia de todos los campos tienen las calificaciones más altas. En ese mismo tenor podemos observar a Hermenegildo Galeana, Tlachichuca y Lafragua.

De manera general, se observa la imposibilidad de cumplir con verificaciones en todos los municipios, por lo que se el tema muestral no fomenta al cumplimiento sostenido de las obligaciones de Transparencia.

Tabla 27 Existencia de la verificación

Municipio	2018	2019	2020	2021
Acateno	NO	NO	SI	NO
Acatlán	NO	NO	NO	NO
Acatzingo	NO	NO	SI	NO
Aljojuca	NO	NO	SI	NO
Atexcal	NO	NO	NO	NO
Cuayuca	NO	NO	NO	NO
Honey	NO	NO	NO	SI
Tianguismanalco	NO	NO	SI	NO
El Seco	NO	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

A pesar de que las primeras leyes de Transparencia en nuestro país llevan 21 años aplicándose, podemos asegurar que todavía tiene muchas áreas de oportunidad al momento del cumplimiento. En el caso concreto de los ayuntamientos se puede identificar solo por las verificaciones que hace el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla (ITAI PUE) que el cumplimiento con la información no resulta una tarea a la que se le dé la importancia que requiere.

Los municipios que no presentan información, sean sujetos a verificación o no, representan un porcentaje bastante significativo. Lo cual pone de manifiesto que no se cumple a cabalidad la normatividad General y Estatal. Es importante señalar que sólo por el hecho de que un municipio sea opaco, no es sinónimo de corrupción, pero precisamente la opacidad es el germen del mal uso de los recursos públicos. Sin vigilancia, sin ciudadanos que estén atentos a revisar la información que se genera en los periodos establecidos por la ley, se tiene que esperar a los informes de gobierno para enterarse.

Al no existir el contexto propicio para la consulta, solicitud y contrastación de la información, pueden estar desperdiciando fuentes de información que permitan aportar elementos a la toma de decisiones. Pues al no hacer públicas las acciones las decisiones, los costos y procesos que se llevan a cabo, la confianza en las administraciones disminuye.

Los ayuntamientos

Los ayuntamientos deben hacer esfuerzos más decididos para realizar el cumplimiento en la plataforma, pues además de estar establecido en la ley las obligaciones, no se tiene una razón de peso para no capacitar y dar seguimiento a las funciones de las Unidades de Transparencia, pues la misma ley las faculta para solicitar los recursos necesarios. Las mismas Unidades de Transparencia se tienen que convertir en verdaderos gestores y en los primeros revisores de la información

de la plataforma, con una actitud proactiva, además de difundir información que sirva a la ciudadanía. Si bien existe personal habilitado para realizar la actualización de la información, el titular de la Unidad de Transparencia es el que debe dar el seguimiento a la calidad de la información.

A partir de la información consultada, nos quedan conclusiones que a continuación se desarrollan por la manera en la que hemos agrupado las fracciones, por lo que tenemos lo siguiente:

En el apartado que denominamos “Institucional” permite establecer la división que se tiene en las tareas de una organización, una administración municipal en este caso, omitir la información abona a una percepción de desorganización y falta de claridad de las funciones de cada área. Saber las funciones de un puesto, oficina o área permite la identificación de situaciones en las cuales se necesita una acción puntual y efectiva.

En el apartado “Del personal” podemos establecer que de manera general no existe un cumplimiento cabal de la información tanto en las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales, los documentos hechos a la carrera y sin información real, dan la percepción de que los funcionarios solo viven del ingreso propio de los puestos, no tienen casas, no tienen vehículos a su nombre y sus conyugues tampoco. La sección de currículos y trayectoria profesional tampoco tiene la calidad que permita saber el sector de experiencia de los funcionarios, se tiene que entender que su legitimidad es de tipo electoral y no de formación o experiencia previa. Lo anterior se menciona a cuenta de que se desconoce el motivo por el cual los funcionarios ocultaron esta información.

Los mecanismos de participación ciudadana (consejos consultivos, comités ciudadanos, contraloría social o comités de obra) deben estar presentes en todas las acciones de una administración municipal, además de proporcionar de manera constante información de las acciones y decisiones, al generar información plural, se puede tomar decisiones o realizar acciones pensando en la reacción y beneficio de los ciudadanos. El proceso democrático no se acaba con la elección de las

autoridades, se construye diseñando acciones que toman en cuenta a la mayor cantidad de ciudadanos usando de manera adecuada los recursos.

La falta de cumplimiento también está vinculada a una sociedad que no está acostumbrada a revisar la información, pues el espacio de la deliberación es pequeño y en ocasiones especializado, pero el modelo que actualmente se tiene es el que permite más accesibilidad por lo que la difusión y utilidad de las plataformas también es responsabilidad de aquellos que quieren incidir.

De manera alarmante, la ausencia de planes de desarrollo urbano nos hace pensar que no existe un rumbo acerca del uso del espacio y lo que recursos para actividades productivas, además de que, al no contar con la clasificación de los usos de suelo, se puede estar omitiendo una de las fuentes de ingreso como la recaudación del impuesto predial además de cuotas diferenciadas por la clasificación de uso de suelo. También la conservación de los recursos naturales, hídricos, de recreación y comercial.

Es relevante que el acceso a la información se haga más extensivo, por lo que se propone una adición al artículo 78 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla:

Fracción VII. Las agendas de trabajo de los funcionarios; fecha, hora, ubicación, participantes y objetivos de la reunión, así como de las minutas producto de las reuniones con ciudadanos, organizaciones o colectivos.

Con esta adición, sabremos en la medida de la observancia de la ley y protección de datos, las reuniones que se realizan con recursos públicos de los funcionarios y los diversos actores de la ciudadanía.

El ITAIPUE

Los retos institucionales por parte del ITAIPUE son bastantes, pues de no aumentar su personal y capacidad se tiende a establecer rezago en las verificaciones que se realizan a los sujetos obligados y a resolver las solicitudes de información que los ciudadanos realizan.

En el estado actual de la legislación, el instituto está carente de una metodología que le permita verificar que la información que se presenta en la plataforma sea verdadera, por lo que no cumple cabalmente la función de órgano garante del acceso a la información. Por lo que se debe generar una estrategia clara de vinculación con los ciudadanos, pues la función medular de las instituciones relacionadas con la transparencia es acercar a los ciudadanos las herramientas para vigilar los recursos públicos; capacitaciones, talleres, cursos, promoción de participación, son formas en las cuales se debe buscar la inclusión y sumado a eso las universidades y asociaciones civiles pueden apuntalar el trabajo del instituto.

Se debe cambiar la forma de trabajar, puesto que se debe evitar que lleguen las solicitudes de información, cosa que solo se logra dando un seguimiento efectivo, puesto que, en declaraciones de la presidenta del ITAIPUE existen actualmente 4 mil 451 quejas registradas de enero al 14 de abril de este 2023, 4 mil 41 han sido interpuestas sólo por un particular²².

Evitar caer en situaciones como en la que se negó la información de gastos de campaña de Rafael Moreno Valle, abanderado de la coalición Compromiso por Puebla, estas situaciones despiertan suspicacias que no abonan a la confianza institucional.

Debido al método de selección no se verifica al 100% los 345 de Sujetos Obligados en el Estado de Puebla, para el 2022 se reportan 92 municipios verificados en municipios de menos de 70 mil habitantes y 10 municipios de más de 70 mil habitantes, dando por resultado 102 municipios verificados de 217 que existen en el Estado de Puebla.

Lo anterior resulta un esfuerzo que no termina de dar resultados, como podemos observar en el la tabla 27, el hecho de que exista verificación, no implica que se presente información, por lo que se recomienda cambiar, es imperante que se diseñe un programa de servicio social en el que se pueda vincular a 217 estudiantes de perfiles afines, en el caso de los municipios de Puebla, capacitados

²² <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/un-ciudadano-tiene-colapsado-al-itaipue-revela-la-comisionada-presidenta/>

para monitorear de manera activa a la plataforma o como ya se dijo vincularse con asociaciones civiles que puedan apuntalar el trabajo.

Sumado a lo anterior, observamos que la ruta por la cual se siguen las denuncias por falta de información, contribuye a que se acumulen de manera estrepitosa la cantidad de resoluciones que el pleno del ITAIPUE tiene que resolver, por lo cual el artículo 103 de la Ley de Transparencia del Estado de Puebla debe ser reformado. En el estado actual de la ley, en la fracción segunda, se establece que el ITAIPUE debe solicitar un informe al sujeto obligado, lo que en términos prácticos significa que se solicita por tercera ocasión la información de la que están obligados a publicar. La primera al cumplirse el plazo establecido dependiendo de la fracción a consultar; al iniciar la gestión, al terminar el semestre o el cuatrimestre. La segunda cuando el ciudadano se percató de la inexistencia de la información y la tercera cuando el Instituto solicita la información.

Tabla 28 Propuesta de reforma

Artículo 103		
El procedimiento de la denuncia se integra por las siguientes etapas:		
	Artículo vigente	Artículo reformado (propuesta)
I	Presentación de la denuncia ante el Instituto de Transparencia	Presentación de la denuncia ante el Instituto de Transparencia
II	Solicitud por parte del Instituto de Transparencia de un informe al sujeto obligado	Verificación de la existencia de la información solicitada en la plataforma
III	Resolución de la denuncia	Resolución de la denuncia
IV	Ejecución de la resolución de la denuncia	Ejecución de la resolución de la denuncia

Fuente: Elaboración propia

Por lo que se propone modificación a la ley que permita sancionar de manera inmediata al verificar en la plataforma la inexistencia de la información, como se muestra en la tabla 28.

Cambiando la lógica de la recepción de las quejas obliga a los ayuntamientos a tener actualizada la plataforma con la información más reciente, porque el estado

actual del proceso y la carga de trabajo en el Instituto hace que la respuesta a las denuncias pueda tardar hasta un año. Esto tomando en cuenta que las administraciones municipales que registren solicitudes de información en diciembre del segundo año de su gestión, estarán seguras que la respuesta ya no les corresponderá.

Como consecuencia de la difusión de la información se espera una modificación ¿Qué consecuencia tiene que los ciudadanos sepamos que en los municipios no existe gente contratada y que todos son de confianza?

El cuestionamiento sobre la viabilidad de las instituciones debe ser de manera constante, ninguna debe permanecer inamovible, inmaculada, como creación humana está sujeta a los errores, subjetividades, limitantes tecnológicas y jurídicas; por lo que su perfeccionamiento es una característica de la vida en democracia. Con lo cual también queremos señalar que el desechar una institución en su totalidad por inoperancia se da en pocas ocasiones, los mecanismos de transparencia deben mejorarse, ampliarse, extenderse a todo lo que abarque el espectro de lo público y buscar tener instituciones que estén lo más posible alejado de las subjetividades.

Bibliografía

- Ackerman, J. (2008). Introducción: Más allá del acceso a la información. En *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (págs. 11-30). México: Siglo XXI.
- Aguilar, L. F. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bárcena, A. (2017). Prólogo. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, & R. Daniela, *Desde el gobierno abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe* (pág. 16). Santiago: CEPAL.
- Bárcena, A. (2017). Prólogo. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, & D. Rosales, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Botero, C. (2016). El modelo mexicano de transparencia en el contexto latinoamericano. En J. Peschard, *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Caballero, J., Carbonell, M., Fix-Fierro, H., López, A., Roldan, J., & Salazar, P. (2012). *El futuro del IFAI: Consideraciones sobre su autonomía*. México: UNAM.
- Castells, M. (2010). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Cejudo, G. (2012). *La política de Transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- Corte IDH. (2010). Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia). *Sentencia* (págs. Serie C, num 219, párrafo 230). Costa Rica: Corte IDH. Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf
- Cossío, J. R. (2008). Transparencia y Estado de Derecho. En J. Ackerman, *Más allá del acceso a la información*. México: Siglo XXI.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paídos.
- Gamboa, C. (2007). *Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis .
- Guerrero Gutierrez, E. (2008). *Para Entender la transparencia*. México: Nostra.
- Guerrero Gutiérrez, E. (2008). *Para entender La Transparencia*. CDMX: Nostra Ediciones.
- Guillén Reyes, A. (2021). *Anatomía de la corrupción en Puebla*. Puebla: Puebla contra la corrupción y la impunidad .
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la Acción Comunicativa*. España: Taurus.
- Han, B.-C. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Heder.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw-Hill.

- INEGI. (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*. México: INEGI.
- INEGI. (10 de Marzo de 2022). *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Federal 2020*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaippdpf/2020/>
- INEGI. (19 de Marzo de 2022). *En Hogares*. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares/#Informacion_general
- Isunza, E. (2005). Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre la rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja. En A. Monsiváis, *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México: IFAI.
- Izcara Palacios, S. P. (2007). *Introducción al muestreo*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Kant, I. (2007). *Ensayo sobre la paz perpetua*. Madrid: Mestas Ediciones.
- Laura, A., Rodríguez, M., & Garde, R. (2014). Estudio Cienciométrico de la investigación en transparencia informativa, participación de servicios públicos mediante la implementación del e-Gobierno. *Revista de Contabilidad*(17), 130-142.
- LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA*. (2020). Puebla: Orden Jurídico Poblano .
- LFTAI. (2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*.
- Lourau, R. (1994). *En análisis institucional* . Argentina: Amorrortu.
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Santiago de Chile: Editorial Anthropos.
- Mejía, J. (1994). *El control en la implementación de la Política Pública*. México: Plaza y Valdéz.
- Meny, Y., & Thoening, J. C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merino, M. (2008). La transparencia como política pública. En J. Ackerman, *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (págs. 240-262). México: Siglo XXI.
- Merino, M. (2013). El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia. En IFAI, *10 años de la transparencia en México*. México: IFAI.
- Merino, M., Veloz, L., & Hernández, J. (2016). Por un sistema de rendición de cuentas. En J. Peschard, *Hacia el sistema nacional de transparencia* (pág. 98). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Merino, M., Veloz, L., & Hernández, J. (2016). Por un sistema de rendición de cuentas. En J. Peschard, *Hacia el sistema nacional de transparencia* (pág. 95). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Monsivaís, A. (2005). Rendición de cuentas, Justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa. En A. Monsivaís, *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México: IFAI.
- Moore, M. (2016). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Moreno, S. (2003). *La subordinación como modo de vida. Cultura y sindicalismo petrolero en el Golfo de México. Estudio de caso en Agua Dulce, Veracruz*. México: Uam 1.
- Neuman, L. (2009). *Enforcement Models, Content and Context*. Washington: Banco Mundial.
- Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa.
- O'donnell, G. (2016). Democracia y Estado de Derecho. En J. Ackerman, *Más allá del acceso a la información*. México: Siglo XXI.
- OEA. (2006). *Declaración de Santo Domingo: Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento*. Santo Domingo: OEA.
- ONU. (18 de Junio de 2018). *Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado el 3 de Junio de 2022, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#>
- Parsons, W. (2017). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO.
- Pérez, H., Santagada, E. M., DeFrancesco, D., Sánchez, M., & Mejías, D. (2017). El derecho al acceso a la información pública y los datos abiertos como herramientas para mejorar la calidad de vida de las personas. En A. Naser, & Á. R. Ramírez-Alujas, *Desde el Gobierno Abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pág. 171). Santiago: CEPAL.
- Peschard, J. (2016). La expansión de un derecho fundamental. En J. Peschard, *Hacia el sistema nacional de transparencia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Peschard, J. (2017). *Grandes Problemas. Transparencia: promesas y desafíos*. México: COLMEX.
- Peschard, J. (2019). Los sistemas de Nacionales de Transparencia y Anticorrupción: pilares de la integridad pública. En INAI, *Cuadernos de Transparencia 28*. México: INAI.
- Pignataro, A. (2013). Conceptos teóricos para el análisis de los casos nacionales. En F. Rojas, & J. Guzmán, *La confianza, requisito para la convivencia política* (págs. 9-17). Costa Rica: FLACSO.
- Przeworski, A. (2010). *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*. Argentina: Siglo XXI.
- Rabotnikof, N. (2011). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- RAE. (1 de Noviembre de 2021). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/transparencia>

- RAE. (1 de Noviembre de 2021). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/transparente>
- Rodriguez, J. (2015). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: INAI.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Ruelas, A. L., & Pérez Arámburo, P. (2006). El gobierno electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo. *Unirevista*, 1(3), 5-20.
- Sanabria, J. (2019). Confianza y Corrupción: Construyendo el espacio público municipal. En J. Sánchez, *La percepción de la corrupción en los gobiernos locales en México*. México: Fontamara.
- Sánchez, F. (2015). *Estadística con aplicaciones a las Ciencias Políticas*. Puebla: Buap.
- Sánchez, R., & Sánchez, F. (2023). *Mitos, ideales, realidades y la distancia entre la sociedad y la transparencia de los gobiernos municipales de Puebla*. Puebla: Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla.
- Sistema Nacional de Transparencia. (12 de Marzo de 2022). *Sistema Nacional de Transparencia*. Obtenido de https://snt.org.mx/?page_id=431
- Uvalle, R. (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. *Convergencia*.
- Uvalle, R. (2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 199-220.
- Vergara, R. (2015). *La transparencia como problema. Cuadernos de Transparencia 05*. México: INAI.
- Weber, M. (1991). *¿Qué es la burocracia?* México: Libros Tauro.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. España: Fondo de Cultura Económica.

Anexo Concentrado histórico de las verificaciones 2018-2021

	ADMINISTRACIÓN 2014-2018						ADMINISTRACIÓN 2019-2021						Promedio
	2018			2019			2020			2021			
	Verificación	20 días	5 días	Verificación	20 días	5 días	Verificación	20 días	5 días	Verificación	20 días	5 días	
Altepeji	40	62.39	62.39	36.66	36.66	36.66	0	0	0	6.19	6.19	6.19	24.44
Acajete	67.93	93.86	100	48.58	70.28	70.28	0	0	0	30.66	30.66	30.66	45.24
Acaceno	0	0	0	0	0	55.18	68.4	68.4	68.4	0	0	0	21.70
Acatlán	0	0	0	0	0	0	4.72	4.72	4.72	0	0	0	1.18
Acatingo	0	0	0	0	0	41.03	63.68	63.68	63.68	0	0	0	19.34
Actopan	4.72	4.72	4.72	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	1.42
Ahuacatlán	0	0	0	0	3.4	3.4	47.58	47.58	47.58	0	0	0	12.46
Ahuatlán	0	0	0	70.28	91.51	100	0	0	0	91.51	100	100	46.11
Ahuazotepec	0	0	0	0	12.73	42.92	60.37	60.37	60.37	0	0	0	19.73
Ahuehuetitla	31.43	31.43	31.43	79.52	95.23	100	0	0	0	96.19	100	100	55.44
Ajalpan	0.94	0.94	0.94	55.66	55.66	55.66	0	0	0	14.14	14.14	14.14	17.69
Albino Zertuche	17.92	56.6	56.6	43.87	43.87	76.89	0	0	0	9.43	9.43	62.26	31.41
Aljojuca	0	0	0	0	0	0	72.38	72.38	72.38	0	0	0	18.10
Amixtlán	0	0	0	0	0	0	55.66	55.66	55.66	0	0	0	13.92
Aquixtla	0	0	0	0	0	0	64.15	64.15	64.15	0	0	0	16.04
Atempán	50.01	50.01	50.01	48.1	48.1	48.1	0	0	0	26.68	26.68	96.19	36.99
Atexcal	0	0	0	0	0	1.41	8.96	8.96	8.96	0	0	0	2.36
Atlix	0.48	0.48	0.48	0	0	0	0.48	0.48	0.48	0	0	0	0.24
Atoyacatpan	60.85	99.53	100	49.99	49.99	49.99	0	0	0	7.54	7.54	7.54	36.08
Atzacala	27.83	27.83	27.83	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	7.19
Atzacatlan	10.85	10.85	10.85	6.61	6.61	6.61	71.7	71.7	71.7	0	0	0	22.29
Atzacatlan	0.94	0.94	0.94	68.4	93.39	100	0	0	0	72.64	100	100	44.77
Axutla	0	0	0	0	41.43	49.99	59.99	59.99	59.99	0	0	0	22.62
Ayotlaxco de Guerrero	9.05	9.05	9.05	74.76	98.09	100	0	0	0	98.57	100	100	49.88
Calpan	0	97.17	99.53	90.57	90.57	90.57	0	0	0	88.69	88.69	97.17	61.91
Caltepec	0	0	0	0	0	13.21	47.64	47.64	47.64	0	0	0	13.01
Camocuatla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	65.57	65.57	91.51	18.55
Cañada Morelos	0	0	0	0	0	0	4.24	4.24	4.24	0	0	0	1.06
Caxhuacan	13.33	13.33	13.33	31.91	31.91	31.91	0	0	0	0.95	0.95	0.95	11.55
Chalchicomula de Sesma	0	0	0	28.77	62.73	70.76	0	0	0	6.6	6.6	96.22	22.64
Chapulco	0	0	0	0	0	0	14.63	14.63	14.63	0	0	0	3.66
Chiautla	0	0	0	0	0	0	24.05	24.05	24.05	0	0	0	6.01
Chiautzingo	1.89	1.89	1.89	10.85	61.32	73.11	46.7	46.7	46.7	0	0	0	24.25
Chichiquila	0	0	0	0	0	0	7.07	7.07	7.07	0	0	0	1.77
Chiconcuatla	30.19	57.07	57.07	35.85	35.85	35.85	0	0	0	66.97	66.97	97.64	40.29
Chietla	0	0	0	32.37	32.37	32.37	0	0	0	10.95	10.95	88.57	17.30
Chigmecatitlán	0	0	0	0	0	0	33.49	97.16	99.06	0	0	0	19.14
Chignahuapan	50.94	86.31	86.31	75.94	75.94	89.62	0	0	0	96.23	96.23	96.23	62.81
Chignautla	0	0	0	33.81	44.28	63.33	0	0	0	60.47	60.47	91.9	29.52
Chila	0	0	0	58.96	58.96	58.96	0	0	0	71.23	97.17	100	37.11
Chila de la Sal	0	0	0	0	0	0	66.97	66.97	66.97	0	0	0	16.74
Chilchotla	0.48	0.48	0.48	0	0	0	71.9	71.9	71.9	0	0	0	18.10
Chinantla	0	0	0	0	0	0	73.81	73.81	73.81	0	0	0	18.45
Cocotepec	6.6	6.6	6.6	2.36	2.36	24.53	44.81	44.81	44.81	0	0	0	15.29
Cocatzingo	25	25	25	0	0	0	4.25	4.25	4.25	0	0	0	7.31
Cohetzala	0	0	0	0	0	0	75.48	75.48	75.48	0	0	0	18.87
Cohuecán	3.33	3.33	3.33	12.85	50.95	50.95	47.14	47.14	47.14	0	0	0	22.18
Coronango	0	0	0	55.29	71.15	95.67	0	0	0	90.38	90.38	100	41.91
Coxcatlán	0	0	0	49.53	56.14	60.38	60.38	60.38	60.38	0	0	0	23.90
Coyomeapan	0	0	0	72.64	97.17	100	0	0	0	69.81	69.81	69.81	39.94
Coyotepec	1.42	1.42	1.42	0.94	0.94	0.94	0	0	0	27.36	27.36	27.36	7.43
Cuapixtla de Madero	0	0	0	44.8	55.66	55.66	0	0	0	49.52	97.17	100	33.57
Cuautempan	3.77	3.77	3.77	0	0	0	44.81	44.81	44.81	0	0	0	12.15
Cuautinchan	0	0	0	0	0	0	39.15	39.15	39.15	0	0	0	9.79
Cuauyaca de Andrade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0.24
Cuetzalan de Progreso	0	0	0	0	0	0	65.09	65.09	65.09	0	0	0	16.27
Cuyoaco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0.24
Domingo Arenas	0	0	0	26.41	89.15	91.98	0	0	0	91.5	91.5	98.59	40.76
Eloxochitlán	0	0	0	0	0	0	28.3	28.3	28.3	0	0	0	7.08
Epatlán	0	0	0	0	0	0	80.95	80.95	80.95	0	0	0	20.24
Esperanza	0.47	0.47	0.47	0	43.4	58.48	92.45	92.45	98.58	0	0	0	32.23
Francisco Z. Mena	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6.66	6.66	6.66	1.67
General Felipe Ángeles	1.42	1.42	1.42	77.83	97.17	100	0	0	0	99.05	100	100	48.19
Guadalupe	0	0	0	0	0	0	21.7	21.7	21.7	0	0	0	5.43
Guadalupe Victoria	7.07	7.07	7.07	47.17	98.58	100	0	0	0	100	100	100	47.25
Hermenegildo Galeana	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0	0	0	0.24
Honey	0	0	0	0	0	0	0	0	0	71.7	71.7	98.11	20.13
Huachuquila	0	0	0	0	0	0	38.21	38.21	38.21	0	0	0	9.55
Huautlatlauca	66.5	99.53	99.53	0	0	0	60.85	60.85	60.85	0	0	0	37.34
Huehuetla	0	0	0	0	0	0	33.96	33.96	33.96	0	0	0	8.49
Huehuetlán el Chico	22.64	41.03	41.03	0.47	67.45	85.85	77.83	77.83	77.83	0	0	0	41.00
Huehuetlán el Grande	0	0	4.25	0.47	0.47	0.47	64.61	96.23	99.06	0	0	0	22.13
Huejotzingo	30.39	30.39	30.39	5.39	5.39	5.39	61.27	61.27	61.27	0	0	0	24.26
Hueyapan	17.93	17.93	17.93	44.34	44.34	70.28	0	0	0	26.89	26.89	26.89	24.45
Hueytamalco	0	0	0	1.42	1.42	1.42	86.32	86.32	99.05	0	0	0	23.00
Hueytlalpan	7.55	7.55	7.55	7.08	7.08	7.08	74.53	100	100	0	0	0	26.54
Huitzilán de Serdán	0	0	0	0	0	0	9.9	9.9	9.9	0	0	0	2.48
Huitziltepec	0	0	0	0	27.35	27.35	24.52	24.52	24.52	0	0	0	10.69
Ixcamilla de Guerrero	1.41	1.41	16.51	0	0	0	37.26	37.26	91.04	0	0	0	15.41
Ixcaquixtla	0	0	0	0	0	0	13.69	13.69	13.69	0	0	0	3.42
Ixtacamaxitlán	0.48	0.48	0.48	0	0	0	63.8	63.8	63.8	0	0	0	16.07

Ixtepec	69.34	99.06	99.06	14.63	14.63	14.63	9.9	9.9	9.9	0	0	0	28.42
Jalpan	0.47	0.47	0.47	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0.35
Jolalpan	0.47	0.47	0.47	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0.35
Jonotla	59.9	99.05	99.05	27.35	27.35	27.35	0	0	0	4.25	4.25	4.25	29.40
Jopala	0	0	0	5.66	5.66	5.66	38.68	38.68	38.68	0	0	0	11.09
Juan C. Bonilla	0	0	0	62.73	96.23	100	0	0	0	77.35	100	100	44.69
Juan Galindo	0.94	0.94	0.94	25.94	50.47	61.79	0	0	0	79.72	79.72	79.72	31.68
Juan N. Méndez	66.04	98.59	100	67.45	98.11	100	0	0	0	92.45	100	100	68.55
La Magdalena Tlatlauquitepec	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0.24
Lafragua	0	94.34	100	85.38	100	100	0	0	0	87.26	99.05	100	63.84
Libres	7.55	7.55	55.66	84.43	99.06	100	0	0	0	91.5	100	100	53.81
Los Reyes de Juárez	0	0	0	0	20.88	74.28	63.1	63.1	63.1	0	0	0	23.71
Mazapiltepec de Juárez	3.3	58.02	58.02	0	0	0	18.86	18.86	18.86	0	0	0	14.66
Mixtla	5.19	5.19	16.97	6.61	6.61	6.61	84.9	84.9	84.9	0	0	0	25.16
Molcaxac	70.75	99.53	99.53	82.54	91.51	97.17	0	0	0	93.4	97.17	97.64	69.10
Naupan	0	0	0	0	47.17	53.77	71.7	71.7	71.7	0	0	0	26.34
Nauzontla	65.09	100	100	82.08	98.11	100	0	0	0	91.04	99.53	100	69.65
Nealtican	44.81	62.26	62.26	11.8	75.94	81.13	8.96	8.96	8.96	0	0	0	30.42
Nicolás Bravo	54.72	79.72	79.72	49.06	49.06	49.06	0	0	0	0.94	0.94	0.94	30.35
Nopalucan	64.62	82.08	82.08	21.23	21.23	21.23	0	0	0	0.94	0.94	0.94	24.61
Ocotepc	30.66	30.66	30.66	79.71	97.64	100	0	0	0	93.4	100	100	55.23
Ocoyucan	1.89	1.89	1.89	8.49	48.11	48.11	69.34	69.34	69.34	0	0	0	26.53
Olintla	0	0	0	64.62	98.58	100	0	0	0	98.58	100	100	46.82
Oriental	0	0	0	0	0	0	18.58	18.58	18.58	0	0	0	4.65
Pahuatlán	0.94	0.94	0.94	0	34.43	63.2	76.42	76.42	76.42	0	0	0	27.48
Palmar de Bravo	0	0	0	34.91	34.91	74.53	0	0	0	3.77	3.77	87.73	19.97
Pantepec	0	0	0	54.24	54.24	59.9	0	0	0	27.35	27.35	27.35	20.87

Petlalcingo	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0	0	0	89.62	89.62	100	23.51
Pixtla	40.01	70.48	70.48	40.95	40.95	100	0	0	0	96.67	100	100	54.96
Quecholac	0.48	0.48	0.48	18.75	18.75	18.75	75.47	75.47	75.47	0	0	0	23.68
Quimixtlán	0	0	0	61.32	89.63	96.69	0	0	0	92.92	100	100	45.05
Rafael Lara Grajales	48.11	67.46	67.46	5.66	5.66	5.66	47.64	47.64	47.64	0	0	0	28.58
San Antonio Cañada	0	0	0	24.53	24.53	24.53	0	0	0	2.83	2.83	2.83	6.84
San Diego La Mesa Tochimiltzingo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0.24
San Felipe Teotlalcingo	0	0	0	45.28	65.09	74.06	0	0	0	1.41	1.41	1.41	15.72
San Felipe Tepatlán	0	0	0	0.47	0.47	82.54	6.6	6.6	6.6	0	0	0	8.61
San Gabriel Chilac	3.77	29.24	29.24	5.66	5.66	5.66	3.3	96.23	96.23	0	0	0	22.92
San Gregorio Atzompa	17.46	17.46	17.46	11.32	56.13	60.38	60.38	60.38	60.38	0	0	0	29.76
San Jerónimo Xayacatlán	0	0	0	10.38	69.34	76.41	8.02	8.02	8.02	0	0	0	15.02
San Jerónimo Tecuanipan	0	0	0	4.77	4.77	4.77	1.44	1.44	1.44	0	0	0	1.55
San José Chiapa	0	0	0	0	0	0	49.06	49.06	49.06	0	0	0	12.27
San José Miahuatlán	0	0	0	9.9	9.9	40.56	47.64	47.64	47.64	0	0	0	16.94
San Juan Atenco	8.96	8.96	8.96	37.75	53.77	56.61	0	0	0	53.77	53.77	94.34	31.41
San Juan Atzompa	6.6	7.55	7.55	8.02	45.27	64.63	20.28	20.28	20.28	0	0	0	16.71
San Martín Tototepc	0	0	0	55.24	55.24	55.24	0	0	0	0.95	0.95	0.95	14.05
San Matías Tlalancaleca	0	0	0	28.77	28.77	28.77	0	0	0	54.25	54.25	54.25	20.76
San Miguel Ixitlán	0	0	0	43.87	43.87	43.87	0	0	0	0.94	0.94	0.94	11.20
San Miguel Xoxtla	3.3	3.3	3.3	0	0	0	7.07	7.07	7.07	0	0	0	2.99
San Nicolás Buenos Aires	0	0	0	0	0	0	16.03	16.03	94.34	0	0	0	10.53
San Nicolás de los Ranchos	2.83	2.83	21.23	2.35	2.35	2.35	70.28	70.28	97.17	0	0	0	22.64
San Pablo Anicano	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0	0	0	0.24
San Pedro Yeloixtlahuaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0.24
San Salvador El Seco	0	0	0	0.47	28.3	28.3	14.62	14.62	14.62	0	0	0	8.41
San Salvador El Verde	0.94	0.94	0.94	8.49	8.49	8.49	24.53	24.53	24.53	0	0	0	8.49

San Salvador Huixcolotla	17.93	17.93	17.93	30.66	30.66	30.66	0	0	0	1.88	1.88	1.88	12.62
San Sebastián Tlacoepc	0	0	0	50.95	69.04	75.23	0	0	0	0.95	96.19	100	32.70
Santa Catarina Tlaltempan	0	0	0	62.38	62.38	62.38	0	0	0	0.95	0.95	0.95	15.83
Santa Inés Ahuatempan	0	0	0	0	0	26.89	0	0	0	49.52	49.52	49.52	14.62
Santa Isabel Cholula	0	0	0	54.72	54.72	59.9	0	0	0	45.75	45.75	45.75	25.55
Santiago Miahuatlán	0	0	0	34.91	34.91	34.91	0	0	0	58.96	58.96	58.96	23.47
Santo Tomás Hueyotlipán	0	0	0	0	0	0	50.48	50.48	50.48	0	0	0	12.62
Sochtepec	0	0	0	0	0	0	60.38	60.38	60.38	0	0	0	15.10
Tecali de Herrera	0	98.11	98.11	55.19	90.56	98.11	0	0	0	91.51	100	100	60.97
Tecomatlán	23.12	76.42	76.42	53.77	83.02	98.58	0	0	0	1.88	1.88	98.58	42.81
Tehuiztzingo	0	0	0	0	0	20.28	36.79	36.79	36.79	0	0	0	10.89
Tenampulco	69.53	99.52	99.52	30.95	30.95	30.95	0	0	0	0.95	0.95	0.95	30.36
Teopantlán	0	0	0	0	0	14.62	50.95	50.95	50.95	0	0	0	13.96
Teotlalco	0	0	0	9.43	9.43	9.43	0	0	0	0	0	0	2.36
Tepanco de López	65.56	93.87	93.87	48.1	48.1	48.1	0	0	0	13.68	13.68	13.68	36.55
Tepango de Rodríguez	0	0	0	9.91	9.91	9.91	53.29	53.29	53.29	0	0	0	15.80
Tepatlxaco de Hidalgo	0	98.58	98.58	80.66	80.66	99.53	0	0	0	0.94	0.94	0.94	38.40
Tepemaxalco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.95	0.95	0.95	0.24
Tepeojuma	0	0	0	0	50.47	50.47	66.5	66.5	66.5	0	0	0	25.04
Tepetzintla	54.76	74.28	82.85	48.1	58.09	58.09	0	0	0	0.95	0.95	0.95	31.59
Tepexco	0.47	0.47	0.47	45.29	45.29	45.29	0	0	0	0.94	0.94	0.94	11.68
Tepexi de Rodríguez	0	0	0	0	0	0	10.85	10.85	10.85	0	0	0	2.71
Tepeyahualco	45.72	45.72	45.72	55.72	55.72	55.72	19.81	19.81	19.81	0.95	0.95	0.95	30.55
Tepeyahualco de Cuauhtémoc	0.47	0.47	1.88	0.94	0.94	0.94	0	0	0	0	0	0	0.47
Tetela de Ocampo	0.94	0.94	0.94	41.98	69.33	69.33	0	0	0	72.63	72.63	99.05	35.65
Teteles de Ávila Castillo	0.47	0.47	0.47	58.02	75.93	92.92	0	0	0	100	100	100	44.02
Tlanguismanalco	0	0	0	0	0	0	50.47	50.47	50.47	0	0	0	12.62

Tilapa	0	0	0	0	0	0.94	12.26	12.26	12.26	0	0	0	3.14
Tlachichuca	0	0	0	0	0	0	67.46	67.46	98.11	0	0	0	19.42
Tlacotepec de Benito Juárez	48.11	48.11	48.11	48.56	65.87	65.87	0	0	0	47.64	92.93	99.05	47.02
Tlacuilotepec	0	0	0	0	49.52	49.52	66.99	66.99	66.99	0	0	0	25.00
Tlahuapan	0	0	0	39.9	39.9	39.9	0	0	0	37.97	37.97	37.97	19.47
Tlaltenango	1.41	1.41	1.41	0	0	0	0	0	0	0.94	0.94	0.94	0.59
Tlanebantla	0	0	0	0	0	0	61.31	61.31	61.31	0	0	0	15.33
Tlaola	25.95	25.95	25.95	50	50	50	0	0	0	5.18	5.18	82.07	26.69
Tlapacoya	2.83	2.83	2.83	0	0	42.93	54.72	54.72	54.72	0	0	0	17.97
Tlapanalá	0	0	0	0	0	0	29.71	29.71	29.71	0	0	0	7.43
Tlatlauquitepec	68.87	93.4	93.4	64.15	64.15	76.41	0	0	0	63.2	63.2	63.2	54.17
Tlaxco	0	0	0	0.94	22.64	22.64	70.28	70.28	70.28	0	0	0	21.42
Tochimilco	0	0	0	16.5	43.87	43.87	57.55	57.55	57.55	0	0	0	23.07
Tochtepec	0	0	0	62.73	80.66	80.66	0	0	0	85.84	85.84	85.84	40.13
Totoltepec de Guerrero	0	0	0	0	0	0	22.63	22.63	22.63	0	0	0	5.66
Tulcingo	0	0	0	0	33.34	33.34	32.86	32.86	32.86	0	0	0	13.77
Tuzamapan de Galeana	90.09	99.53	99.53	52.83	90.55	100	0	0	0	0.94	0.94	0.94	44.61
Tzicatlacoyan	0	0	0	0	0	0	59.44	59.44	59.44	0	0	0	14.86
Venustiano Carranza	0.47	0.47	0.47	0	25	26.41	39.15	39.15	39.15	0	0	0	14.19
Vicente Guerrero	0	0	0	6.6	17.45	52.83	70.28	98.11	99.53	0	0	0	28.73
Xayacatlán de Bravo	0	0	0	0	0	0	2.83	2.83	2.83	0	0	0	0.71
Xicotlán	0	0	0	0	0	0	31.6	31.6	31.6	0	0	0	7.90
Xiutetelco	2.86	2.86	2.86	45.24	52.86	52.86	0	0	0	55.23	55.23	93.33	30.28
Xochiapulco	0	46.7	46.7	3.77	3.77	3.77	64.61	64.61	64.61	0	0	0	24.88
Xochiltepec	0	0	0	60.84	60.84	60.84	0	0	0	0.94	0.94	0.94	15.45
Xochitlán de Vicente Suarez	16.51	16.51	16.51	26.89	26.89	26.89	0	0	0	0.94	0.94	0.94	11.09
Xochitlán Todos Santos	66.5	98.11	98.11	80.67	80.67	91.04	0	0	0	62.74	62.74	97.64	61.52
Yaonáhuac	86.32	86.32	86.32	66.51	66.51	66.51	0	0	0	72.64	72.64	72.64	56.37
Yehualtepec	0	0	0	0	0	0	48.59	48.59	48.59	0	0	0	12.15
Zacapala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.94	98.11	100	16.59
Zacapoaxtla	0	0	0	28.77	41.98	50.95	0	0	0	25.46	25.46	69.8	20.20
Zapotitlán de Méndez	16.03	66.03	66.03	1.41	1.41	1.41	8.02	8.02	8.02	0	0	0	14.70
Zapotitlán Salinas	0	0	0	0	0	18.87	48.11	48.11	48.11	0	0	0	13.60
Zaragoza	0	0	0	73.59	95.28	100	0	0	0	80.18	100	100	45.75
Zautla	17.45	17.45	17.45	2.36	2.36	2.36	0.47	0.47	79.25	0	0	0	11.64
Zihuateutla	0	0	0	0	0	0	2.36	2.36	2.36	0	0	0	0.59
Zinacatepec	0	0	0	0	0	0	86.79	97.64	100	0	0	0	23.70
Zongozotla	0	0	0	0	0	0	3.92	3.92	3.92	0	0	0	0.98
Zoquiapan	0	39.63	39.63	54.72	94.34	99.53	0	0	0	0	0	0	27.32
Zoquitlán	10.37	10.37	10.37	40.09	40.09	40.09	0	0	0	0	0	0	12.62