



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

*Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Una
evaluación a los portales electrónicos de los municipios del estado
de Hidalgo (2017–2018)*

TESIS DE CARÁCTER PROFESIONAL QUE, PARA OBTENER
EL GRADO DE:

MAESTRO EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

PRESENTA:

Nicandro Hernández Aldaco

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Guillermo Eduardo Lizama Carrasco

Pachuca de Soto, Hidalgo, octubre de 2018



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
 Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
 Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública

ICSHU/MGGL/091/2018

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

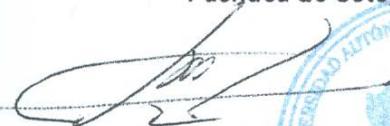
Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: **“Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Una evaluación a los portales electrónicos de los municipios del estado de Hidalgo (2017-2018)”**, que para optar al grado de Maestro en Gobierno y Gestión Local presenta el **C. NICANDRO HERNÁNDEZ ALDACO**, matriculado en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, sexta generación, con número de cuenta: **119933**; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

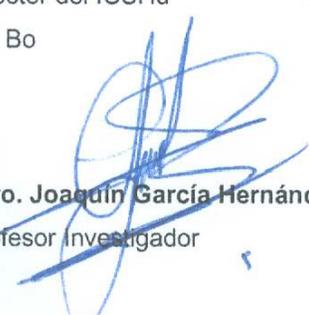
Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que, al alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

JAEH
BIBLIOTECA

ATENTAMENTE
“AMOR, ORDEN Y PROGRESO”
Pachuca de Soto, Hgo., a 17 de Octubre de 2018.


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


Dr. Guillermo Lizama Carrasco
 Director de Tesis


Mtro. Joaquín García Hernández
 Profesor Investigador


Mtro. Pedro Edmundo Rivera Gómez
 Profesor Investigador



Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n Colonia
 San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo México
 C.P. 42084
 Telefono: 52 (771) 71 720 00 Ext 4213
 quino@h05@hotmail.com

Agradecimientos

A mi querida familia, por su amor y apoyo incondicional. Por soportar mi mal humor en los momentos donde el trabajo no veía fin.

A Cinthya, a quien debo tanto... gracias por siempre estar a mi lado, por tu invaluable apoyo, por estar en los momentos más largos de trabajo y por las observaciones y recomendaciones que realizaste para que este proyecto tuviera mejor cara.

A mi director de tesis, el Dr. Guillermo Lizama, por su infinita paciencia, por todas las observaciones y recomendaciones. La ventaja de haber contado con su revisión es incalculable; sin la cual, este trabajo no habría visto la luz.

A todos mis maestros, que de manera (no)intencionada abonaron en mi proceso de formación.

A mis amigos de maestría Marcos, Dany y Paco.

A mi amigo Marcos, por compartir esas tardes de trabajo y por sus atinadas recomendaciones para la construcción de este.

Esta obra es toda suya.

A mi familia. A mis padres Nicandro y María Francisca a quienes les debo todo lo que soy, a mis hermanas Any y Lauri, a mi cuñado Abel. Gracias por sus oraciones.

Al amor de mi vida, Cinthya, que día con día es mi inspiración, mi amiga y mi colega y que su apoyo es mi principal recompensa.

Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Una evaluación a los portales electrónicos de los municipios del estado de Hidalgo (2017–2018)

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1. Derecho a la información y transparencia: una aproximación | 9 |
| 1.1 Derecho de acceso a la información | 9 |
| 1.1.1 Antecedentes | 9 |
| 1.1.2 Una aproximación a la noción del derecho a la información | 15 |
| 1.2 La importancia de la transparencia | 19 |
| 1.2.1 Una aproximación a la idea de transparencia..... | 19 |
| 1.3 Qué es la rendición de cuentas de cuentas..... | 23 |
| | |
| Capítulo 2. Transparencia y derecho a la información el caso mexicano | 29 |
| 2.1. La transparencia y el derecho a la información | 29 |
| 2.1.1 Desarrollo histórico | 29 |
| 2.1.2 Marco normativo en materia de transparencia y derecho a la información .. | 35 |
| 2.2 Organismos públicos en materia de transparencia y acceso a la información | 39 |
| 2.2.1 Sistema Nacional de Transparencia | 39 |
| 2.2.2 Instituto Nacional de Acceso a la información y Protección de Datos Personales | 40 |
| 2.2.3 Sistema Nacional Anticorrupción..... | 42 |
| 2.3 La transparencia desde el tercer sector | 44 |
| 2.3.1 Organizaciones de la sociedad civil que promueven la transparencia y el acceso a la información | 44 |
| 2.4 Panorama nacional de la transparencia y el acceso a la información pública..... | 49 |
| | |
| Capítulo 3. La transparencia y el acceso a la información pública en el estado de Hidalgo..... | 58 |
| 3.1 Implementación y desarrollo de la transparencia y acceso a la información pública en el estado de Hidalgo | 58 |
| 3.1.1 Antecedentes | 58 |
| 3.1.2 Situación del estado de Hidalgo en materia de transparencia y acceso a la información..... | 60 |
| 3.2 Marco Normativo | 64 |
| 3.3 Una revisión al proceso de homologación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo | 67 |

Capítulo 4. Portales de transparencia y derecho a la información pública en el estado de Hidalgo71

- 4.1 Los portales de transparencia en el estado de Hidalgo. Instrumento de la Estrategia Digital Nacional71
- 4.2 Los portales de transparencia en el estado Hidalgo. Una evaluación a nivel municipal.....72
 - 4.2.1 Evaluación del estado que guardan los portales de los municipios: componente de cumplimiento normativo76
 - 4.2.2 Evaluación de los portales de los municipios: Componente de calidad de la información.....94
- 4.3 Evaluación a los portales de transparencia. Su contraste municipal100
 - 4.3.1 Municipios con niveles de cumplimiento alto y muy alto101
 - 4.3.2 Municipios con niveles de cumplimiento muy bajo y nulo104
 - 4.3.3 Características de los municipios con índices altos de evaluación e índices bajos de evaluación. Un ejercicio de comparación.107

Conclusiones.....116

Bibliografía122

Anexos128

Índice de cuadros y Figuras

Cuadros

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1. Cambios constitucionales Art. 6 en materia de transparencia y acceso a la información | 35 |
| Cuadro 2. Índices promedio de transparencia y acceso a la información pública en México | 55 |
| Cuadro 3. Comparación de los resultados obtenidos en materia de transparencia y acceso a la información pública entre el estado de Hidalgo y la federación | 63 |
| Cuadro 4. Comparación del grado de homologación de la LTAIPEH con relación a la LGTAIP | 68 |
| Cuadro 5. Índices de la evaluación obtenido por los municipios del estado de Hidalgo en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. Componente normatividad..... | 78 |
| Cuadro 6. Prácticas que cometen los municipios, a través de sus portales. (Municipios que en alguna revisión obtuvieron calificación de cero)..... | 86 |
| Cuadro 7. Promedio de cumplimiento por código, de los municipios. | 90 |
| Cuadro 8. Número de códigos de acuerdo con el rango promedio alcanzado, a partir de las revisiones realizadas a los 84 municipios del estado de Hidalgo. | 92 |
| Cuadro 9. Calidad de la información que publican los municipios en sus portales, correspondiente a la fracción XXVIII del art. 69 de la LTAIPEH | 96 |
| Cuadro 10. Disponibilidad y accesibilidad de los portales de los municipios, respecto a la fracción XXI del art. 69 de la LTAIPEH..... | 98 |
| Cuadro 11. Niveles de cumplimiento en materia de transparencia electrónica de los municipios del estado de Hidalgo. | 101 |
| Cuadro 12. Municipios con niveles de cumplimiento alto y muy alto en sus portales de transparencia. | 102 |
| Cuadro 13. Municipios con niveles de cumplimiento muy bajo y nulo en sus portales de transparencia. | 106 |
| Cuadro 14. Algunas características socioeconómicas, políticas y de gestión de municipios del estado de Hidalgo con niveles de cumplimiento muy alto y alto y muy bajo y nulo. | 109 |

Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. Conformación del Sistema Nacional Anticorrupción | 43 |
| Figura 2. Municipios con índices de transparencia por encima del promedio estatal | 81 |
| Figura 3. Municipios con índices de transparencia por debajo del promedio estatal | 82 |
| Figura 4. Número de municipios por segmento de datos en los tres momentos de revisión. | 83 |
| Figura 5. Contraste de los municipios con portales en cero en los tres momentos de revisión..... | 85 |

Acrónimos

| | |
|----------------|--|
| AGA | Alianza para el Gobierno Abierto |
| ASEH | Auditoría Superior del Estado de Hidalgo |
| ASF | Auditoría Superior de la Federación |
| CIDE | Centro de Investigación y Docencia Económica |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| CIMTRA | Ciudadanos por Municipios Transparentes |
| COMAIP | Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública |
| CPEH | Constitución Política del Estado de Hidalgo |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| EDN | Estrategia Digital Nacional |
| IDAIM | Índice del Derecho de Acceso a la Información en México |
| IFAI | Instituto Federal de Acceso a la Información Pública |
| IMCO | Instituto Mexicano para la Competitividad |
| INAI | Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| ITAIH | Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales para el Estado de Hidalgo |
| LAI | Leyes de Acceso a la Información |
| LFTAIPG | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental |
| LFTAIP | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública |
| LGTAIP | Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública |
| LTAIPEH | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo |
| NA | Partido Nueva Alianza |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| ODS | Objetivos para el Desarrollo Sostenible 2030 |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PAN | Partido Acción Nacional |
| PES | Partido Encuentro Social |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo (2013–2018) |
| PNT | Plataforma Nacional de Transparencia |
| PRD | Partido de la Revolución Democrática |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional |
| PV | Partido Verde |
| RRC | Red por la Rendición de Cuentas |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SNA | Sistema Nacional Anticorrupción |
| SNT | Sistema Nacional de Transparencia |

Introducción

En México existen diversas organizaciones que se encargan de medir y evaluar la transparencia de las instituciones públicas, éstas consideran una gran diversidad de elementos para poder evaluarlas y, en este sentido, poder ponderar el avance que han tenido los organismos públicos en la implementación de la política pública de la transparencia. Entre los organismos que miden el nivel de cumplimiento en materia de transparencia y acceso a la información pública se encuentran: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales (INAI), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), Métrica de la Transparencia, Fundar, Alianza para el Gobierno Abierto, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), Red por la Rendición de Cuentas (RRC), Alianza Cívica, Transparencia Mexicana, por mencionar algunas.

Estas instituciones facilitan metodologías, herramientas y datos para que la población pueda conocer acerca del rendimiento que están teniendo los organismos públicos en materia de transparencia y acceso a la información pública. Aunque la mayoría cuenta con algún estudio que ha evaluado el orden de gobierno municipal, la generalidad de los estudios se concentra en evaluar a las entidades federativas, a los órganos autónomos, al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con relación a los municipios se toman muestras que en su mayoría se concentran en las capitales o en los municipios con mayor número de población. Esto ha generado que no se pueda tener una radiografía, completa, de la diversidad de características de los gobiernos locales en el cumplimiento y avance de dicha política pública.

Al ser nulos los estudios que evalúan la totalidad de los municipios en una entidad federativa se dificulta el poder considerar las particularidades al momento de implementar la política de la transparencia, lo que minimiza la complejidad del problema. El estudio realizado evalúa la totalidad de los gobiernos locales de un estado de la República, a través de la metodología propuesta por Métrica de la Transparencia.

Los gobiernos locales que se evaluaron son los que conforman el estado de Hidalgo. De ahí que, es importante preguntarnos ¿cómo se encuentra el estado en materia de transparencia y acceso a la información pública? Según datos de Fundar, a través del IDAIM¹, el estado de Hidalgo se encuentra en el último lugar en cuestión de transparencia y acceso a la información, cabe señalar que el objetivo de este índice es medir la calidad de las leyes en materia de transparencia. Existen otras mediciones como la del IMCO², que específicamente en el rubro de herramientas electrónicas, coloca al estado en el lugar 19, con una calificación de 44.4, en una escala de 1 a 100. Por su parte el índice de Métrica por la Transparencia³ le otorga al estado una calificación de 0.695, en una escala de 0 a 1; cabe señalar que esta calificación se encuentra por debajo del promedio nacional.

La presente investigación tiene como objeto de estudio la política pública de transparencia y el derecho de acceso a la información pública, a través de los portales electrónicos en el ámbito municipal. La unidad de análisis se encuentra en el ámbito local, ya que se estudiaron los 84 municipios que componen el estado de Hidalgo; es decir, se estudió cómo los portales electrónicos son un medio con el que cuentan los gobiernos locales para publicar su información y, de esta forma, garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.

De este modo, se busca medir en nivel de cumplimiento de los municipios con relación a lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo (LTAIPEH); además de valorar la calidad de la información que publican los sujetos obligados (municipios), atendiendo a los principios de acceso a la información y de transparencia. Es por ello, que resulta importante preguntarnos:

1. ¿Cómo se encuentra la transparencia y acceso a la información pública en Hidalgo?

¹ Índice de Acceso a la Información en México, medición de 2014. Puede consultarse en <http://idaim.org.mx/2014> [consultado el 7 de mayo de 2017].

² Índice de herramientas electrónicas de los gobiernos locales, para mayor información: http://imco.org.mx/indices/#!/herramientas_electronicas_gobiernos_locales/resultados [consultado el 7 de mayo de 2017].

³ El documento puede ser consultado en: <http://biiacs-dspace.cide.edu/handle/10089/17382> [consultado el 7 de mayo de 2017].

2. ¿Qué estado guardan los portales en materia de transparencia y acceso a la información pública de los 84 municipios del estado de Hidalgo, de acuerdo con la LTAIPEH?
3. ¿Cuáles son los principales elementos y características de los portales de transparencia de los municipios con altos índices de evaluación y con bajos índices de evaluación?

En lo que se refiere al informe de Medición de la transparencia y acceso a la información en México 2014, realizado por Métrica de la transparencia; en el estado de Hidalgo de los 18 sujetos obligados analizados, a través de la dimensión “portales” únicamente 3 fueron municipios (Pachuca, Tulancingo y Huejutla). Es aquí donde el estudio adquiere relevancia, ya que analiza la totalidad de los gobiernos locales del estado, en materia de transparencia y acceso a la información pública, a través de sus portales. De esta manera se busca coadyuvar en la valoración de cómo los municipios están garantizando un derecho de los ciudadanos, a través del uso de nuevas tecnologías.

La relevancia social del estudio se encuentra en aportar información actualizada del estado que guardan los 84 municipios en materia de transparencia y acceso a la información, respecto a lo que señala la normatividad vigente. Resulta relevante hacer mención que estos mecanismos son necesarios para que los gobiernos locales faciliten sus procesos de rendición de cuentas; una rendición de cuentas que tiene la obligación de ser efectiva y responsable.

Además, es importante resaltar que la transparencia como política pública es un mecanismo que permite garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; derecho que se hace necesario para la práctica de otros derechos de los ciudadanos como el de opinión y pensamiento, derechos que posibilitan el surgimiento de una ciudadanía informada con la capacidad de valorar el rendimiento de los servidores que se encuentran al frente de los gobiernos, capacidad que se vuelve necesaria para ejercer un mayor control por parte de los ciudadanos. Por ello, el estudio permite ponderar el avance de los municipios del estado de Hidalgo en la materia.

Por esta razón, el presente trabajo tiene como objetivo general: *evaluar y analizar la política pública de transparencia implementada en el ámbito local del estado de Hidalgo, esto, a través de la metodología de Métrica de la transparencia aplicada a los portales electrónicos de los municipios, con el fin de establecer el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública respectiva.* De manera particular esta investigación busca:

1. Describir –brevemente– la literatura básica del derecho de acceso a la información y de la transparencia, con el fin de tener un marco de referencia básico.
2. Analizar los antecedentes y la normatividad actual del derecho de acceso a la información pública y de la política de transparencia en México, con el objeto de establecer su aplicación a nivel local.
3. Describir y analizar la implementación de la política de transparencia y su normatividad respectiva en el estado de Hidalgo, con el propósito de ubicar su condición actual.
4. Evaluar el estado que guarda la política de transparencia, referente a la Información Pública de Oficio (IPO), a través de los portales electrónicos de los gobiernos locales del estado de Hidalgo.
 - a. Establecer el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los municipios establecidas en la LTAIPEH.
 - b. Identificar las características y elementos de los portales de los municipios con índices de evaluación altos e índices de evaluación bajos, en materia de transparencia.

Ahora bien, el 5 de noviembre de 2016, entró en vigor la LTAIPEH, ésta otorgó un plazo de 6 meses para que todos los sujetos obligados subieran su información a sus respectivos portales de transparencia. El 5 de mayo de 2017, venció el plazo para que los municipios atendieran dicha obligación, por lo que se plantea la siguiente hipótesis: El índice de cumplimiento en materia de transparencia de los gobiernos locales deberá de ser alto, debido a la existencia de un marco institucional que establece las obligaciones comunes en materia de transparencia, además de que el gobierno otorgó un plazo de seis meses para la armonización de sus portales; por lo que los gobiernos locales cuentan

con los elementos normativos necesarios para guiar sus obligaciones en materia de transparencia electrónica.

Para el presente estudio se utilizó una metodología cualitativa, ésta permite medir el nivel de cumplimiento en materia de transparencia y acceso a la información pública de los ayuntamientos del estado de Hidalgo. La herramienta que se utilizó es la propuesta desarrollada por Métrica de la transparencia⁴, ya que facilita el poder generar un índice que permite observar la situación en la que se encuentran los portales de los gobiernos locales.

Por este motivo se utilizó la Metodología IPO⁵, que la integran dos componentes: 1) metodología del componente de cumplimiento normativo y 2) metodología de componente de calidad de información. Es importante señalar que ambos componentes se integran por distintos subíndices, algunos de estos se modificaron y adaptaron ya que fue necesario armonizarlos con LTAIPEH. La construcción de los indicadores de Métrica de la transparencia se encuentra alineados con la Ley de 2014, por lo que la metodología fue susceptible de algunos ajustes con el objetivo de armonizarla con la normatividad vigente; esto para evitar que se limite el alcance de la evaluación.

En particular, la metodología del componente cumplimiento normativo, se refiere al grado de cumplimiento de los portales de transparencia de los municipios (sujetos obligados) con respecto a la LTAIPEH. Dicho componente se conforma por 46 criterios (ver en anexos 1 y 2), estos ya se encuentran armonizados con la Ley; la cual establece en sus artículos 69 y 70 las obligaciones de transparencia de los municipios.

⁴ El manual que establece la metodología para medir la dimensión portales, puede ser consultado en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=DimensionesPortales>. Esta metodología se compone de cinco dimensiones: normatividad, portales, usuario simulado, órgano garante y sujeto obligado.

⁵ La metodología IPO mide la dimensión de la información pública de oficio (portales). Ésta evalúa el grado de cumplimiento de los sujetos obligados en lo concerniente a la difusión de la información pública de oficio, y la calidad de la misma en los portales de internet. Los nuevos elementos de esta dimensión se refieren a la calidad de la información; la proactividad de los sujetos obligados en la política de transparencia; la disponibilidad y usabilidad de la información; elementos de desarrollo tecnológico de los portales gubernamentales; y la existencia de mecanismos de comunicación ciudadana, para información más detallada ver **Anexo 1**.

Como lo establece la metodología para la medición y evaluación de los elementos de cada portal se asignará una calificación que será:

- 1 = si la información y su contenido están completos (Información completa).
- 0.5 = en caso de no encontrarse adecuadamente detallada o incompleta (Información incompleta).
- 0 = si la información no se encuentra disponible o está listada pero no contiene información o el vínculo está roto (Información no disponible).

Para la construcción del índice de transparencia correspondiente, éste ha sido resultado del proceso de revisión de tres visitas que se realizaron a cada portal durante un periodo que comprende del 15 de agosto de 2017 al 30 de mayo de 2018, generado a partir del promedio de las tres revisiones.

Ahora bien, otro elemento que compone la evaluación es la metodología de componente calidad de la información, el cual mide que la información sea clara, oportuna y útil. Como señala la metodología de Métrica de la transparencia los rubros que la componen son: resultado de auditorías, presupuesto, informe de actividades y programas operativos. Dentro de estos rubros se evaluaron los siguientes indicadores: público ciudadano, trámite o servicio, quejas o sugerencias, reporte de fallas, ruta de navegación, derechos de autor o propiedad del contenido, legibilidad, contenidos en distintas lenguas, compatibilidad de navegadores, motor de búsqueda, mapas de sitio, enlaces rotos,⁶ uso de enlaces únicos, datos abiertos y restricción de acceso de datos.

Algunos de los criterios que señala Métrica de la transparencia en el apartado de calidad, ya han sido contemplados en el componente de cumplimiento normativo, debido a que éste fue armonizado con la legislación vigente del estado de Hidalgo, la cual ya cumplió con su proceso de homologación con la ley federal. De esta forma, en el apartado de calidad de la información se describen y clasifican las características de los portales de transparencia referente a su calidad, accesibilidad y certeza de la información.

⁶ Se usarán los parámetros establecidos en *Métrica de la transparencia* que establece una escala de 1, 0.5 y 0.0.

Es importante mencionar que sólo el componente de cumplimiento normativo es el que se considera para la construcción del índice, tal y como lo señala la metodología de Métrica de la Transparencia; el componente de calidad de la información no se contempla para la construcción del índice; sin embargo, se describen los resultados obtenidos a través de éste, lo que permite observar algunas prácticas en las que los municipios incurren a través de sus portales electrónicos.

Con ello se busca contribuir al análisis y reflexión de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública como mecanismos necesarios e indispensables para que la ciudadanía pueda ejercer un mayor control sobre el rendimiento de sus gobiernos y; a su vez, estos puedan desarrollar prácticas que los incentiven a ser más transparentes y a rendir cuentas a los ciudadanos.

El presente trabajo se compone de cuatro capítulos: en el primero se realiza una aproximación a la construcción y desarrollo del derecho acceso a la información, desde su origen más remoto hasta los planteamientos hechos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, de igual manera se realiza un paseo por las ideas modernas de transparencia y rendición de cuentas; y cómo es que estos mecanismos son indispensables para el funcionamiento de nuestras democracias.

En el capítulo dos se describe el proceso de construcción del derecho de acceso a la información, desde su inclusión en la Constitución hasta las últimas reformas de los años recientes; de igual forma, se señala la importancia de la sociedad civil para la consolidación de este derecho, y para la conformación del Sistema Nacional de Transparencia. Destacando la importancia de distintas organizaciones civiles y del El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

En el tercer apartado se realiza un acercamiento a la política de transparencia en el estado de Hidalgo con el fin de valorar su avance, partiendo del año 2006 que es el antecedente más remoto del que se tiene registro; de igual forma, se realiza un recorrido al marco normativo en la materia y a su proceso de homologación con la legislación federal. Aunque la legislación en materia de transparencia se encuentra totalmente

armonizada, resulta importante mencionar que los estudios realizados por distintas organizaciones de la sociedad civil muestran un rezago importante en la materia, tal es el caso de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) que, en su estudio de 2018, coloca a la capital del estado con una calificación de 26.5%, en el lugar número 15, muy por debajo del promedio nacional.

El capítulo cuatro presenta el análisis de la evaluación realizada a los 84 municipios del estado, en ella se pueden observar casos de éxito como el de Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma o Mineral del Monte que no solo obtuvieron índices altos, sino que procuraron que la información fuera de fácil lectura para cualquier persona, además que la navegación a través de sus portales es sencilla y rápida. Del otro lado de la moneda se encuentran aquellos municipios con índices de transparencia muy bajos como son los casos de San Agustín Tlaxiaca, Metepec o Calnali, por mencionar algunos; de manera contraria a los municipios mejor evaluados, en estos municipios se observó desde ausencia de información, simulación o portales diseñados para hacer del acceso a la información un proceso complejo, vacío y tardado.

Por último, se presentan las conclusiones de la investigación, con ello, se busca contribuir al debate y al análisis de la transparencia y el acceso a la información en el estado, buscando siempre que los apuntes realizados permitan coadyuvar en la mejora de estas prácticas, que hoy, se hacen necesarias para una mejor relación entre gobierno y sociedad; en el entendido que permiten poner límites al ejercicio del poder y abonar a la consolidación de la democracia.

Capítulo 1. Derecho a la información y transparencia: una aproximación

1.1 Derecho de acceso a la información

1.1.1 Antecedentes

Debemos partir de la idea que en las democracias modernas es imprescindible garantizar ciertos derechos inherentes a los hombres, derechos que el Estado no debe ni puede vulnerar; sino todo lo contrario, tiene la obligación de garantizar; es justamente ahí donde encuentra el límite de su poder. Por otro lado, que los ciudadanos tengan garantizados ciertos derechos puede incrementar la posibilidad de que estos desplieguen un mayor control sobre el ejercicio del gobierno. En este sentido, el derecho de acceso a la información se hace indispensable para que el pueblo controle el poder; ya que se convierte en un mecanismo de escrutinio de cómo gobiernan los que gobiernan, restituyendo la idea de lo público como algo que nos pertenece a todos y que no es posesión exclusiva de aquellos que gobiernan.

Ahora bien, la construcción y consolidación de este derecho ha tenido un proceso de consolidación gradual. El antecedente moderno se remonta a 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos; este derecho –que sigue en proceso de consolidación– poco a poco se ha ido incorporando a la vida institucional de distintos países a través de sus Leyes de Acceso a la Información (LAI). Para el año 2005, sesenta y dos naciones contaban ya con alguna Ley de este tipo (Ackerman y Sandoval, 2005); *“en 2016, 109 de los 193 estados miembros de la ONU habían adoptado leyes que garantizan el acceso a la información”* (Orme, 2017, p. 12) y, para 2017, según un estudio del Global Right to Information Rating⁷ sumaban 111 naciones que habían incorporado en sus legislaciones una LAI (Centre for Law and Democracy, 2017).

Este avance ha sido posible gracias al compromiso y trabajo de distintos países y organismos internacionales como los son: la Organización de las Naciones Unidas

⁷ Analiza la calidad de las leyes de acceso a la información en el mundo. Puede consultarse en <http://www.rti-rating.org/year-2017/>

(ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Los organismos financieros también influyeron para que los estados adoptaran alguna LAI; *“así la transparencia se comenzó a ver como un requisito fundamental para el intercambio comercial; para la liberalización económica y para la estabilidad de los mercados”* (Peschard, 2017, p. 121).

Aunque el antecedente moderno se presenta con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, existe una referencia más lejana que se remonta al año de 1776, en Suecia. Como muchos de los derechos que hoy tenemos, el derecho a la información ha tenido avances y retrocesos a lo largo de su historia. A continuación, se describe su proceso de construcción.

El primer marco normativo en la materia fue la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, esta ley de acceso a la información se remonta al año de 1776, en Suecia, cuando Anders Chydenius impulsó la primera ley de acceso a la información gubernamental, la cual se inspiró en las prácticas burocráticas de China. Esta ley fue producto del movimiento político liberal comandado por Gustavo III; el cuál, le otorgaba una mayor importancia al Parlamento (Ackerman y Sandoval, 2005).

Después de esta primera ley, pasaron cerca de dos siglos para que adquiriera relevancia este tema. Como señala Martínez Becerril:

No obstante el aporte de los suecos en materia de acceso a la información, como instrumento de modernización democrática, su expansión e influencia cobró fuerza e importancia sino hasta muchos años después; con un tibio intento de Colombia, a través del Código Político y Municipal de 1888, mismo que permitía a las personas solicitar documentos en poder de dependencias y archivos gubernamentales, sin embargo, es hasta 1948 cuando se retoma de manera seria este tema, quedando plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. (2009, p. 21)

En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19, señala que *“todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión”* (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, p. 35).

Con la Declaración comenzó un proceso que con el paso del tiempo llevaría a que diversos estados comenzaran a integrar en sus legislaciones leyes que protegieran este derecho y a desarrollar marcos normativos para el ejercicio efectivo del mismo; de igual forma, la ONU señala:

Este documento marcó un hito en la historia de los derechos humanos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III)⁸, como un ideal común para todos los pueblos y naciones, la declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero. (ONU, 1948)

Otro avance que se hizo en la materia fue la Ley sobre Publicidad de los Documentos Oficiales, éste se considera el primer marco normativo del siglo XX referente al acceso a la información pública, fue establecido por Finlandia en 1951. Para Peschard, *“ésta fue una ley de avanzada, pues estableció el acceso a la información pública como norma general [...] Desde entonces Finlandia se ha posicionado como un país de vanguardia en el ejercicio de acceso a la información”* (Peschard, 2017, p. 116).

Casi dos décadas después la Convención Americana sobre Derechos Humanos sienta un precedente importante a nivel regional; celebrada en noviembre de 1969, en San José de Costa Rica⁹, tuvo como objetivo establecer los compromisos mínimos para la protección de los derechos esenciales del hombre, independientemente del Estado donde se haya nacido; es decir, los Estados miembros establecieron una serie de

⁸ La Resolución puede consultarse en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217\(III\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217(III))

⁹ El documento completo de la Convención puede ser revisado en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

compromisos para garantizar, dentro de sus jurisdicciones, la plena realización de estos derechos; además, se establecieron los compromisos para desarrollar las legislaciones necesarias en caso de no contar con ellas.

En su artículo 1, establece que *“los Estados partes de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona [...], sin discriminación alguna [...].”* El aporte de este Documento a la protección y promoción del derecho de acceso a la información en América Latina se encuentra consagrado en su artículo 13, el cual establece:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir, y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa y artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.

No se puede restringir el derecho de expresión [...] por cualquier medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Sin duda, es una aportación importante ya que garantiza la libertad de buscar, recibir y difundir información; como puede observarse abarca la posibilidad de recibir información pública; además, establece que este derecho no puede ser restringido. Esto marca un precedente importante en la región, que para esa década aún se encontraba lejos de iniciar con sus procesos de consolidación democrática; un claro ejemplo es México, que en 1977 añade en su texto constitucional el derecho a la información, pero con una lógica de *razón de Estado*. Es hasta el año 2002 cuando México desarrolla una Ley que garantiza la ejecución de este derecho, este nuevo marco normativo fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Otro avance importante se realizó en el llamado Consenso de Tegucigalpa, en la reunión de consulta "Retos y Oportunidades de la Sociedad de la Información" organizada por la UNESCO en julio del 2002, ahí se señaló lo siguiente con relación al uso de las TICs como mecanismo de inclusión y desarrollo humano:

La superación de los problemas tradicionales en el ámbito de la comunicación y de la información, así como de los nuevos desafíos planteados por la brecha digital

y la oportunidad de convertirlas en inclusión digital, tiene que ver con la posibilidad de utilizar las TIC como instrumentos del desarrollo humano, la lucha contra la pobreza, la consolidación democrática, el reconocimiento de la multiculturalidad, la promoción de una cultura de paz, el fortalecimiento y defensa de la libertad de expresión, la integración y el progreso sostenible. Este escenario plantea también la necesidad de superar las barreras que están en la base de la exclusión en materia de comunicación, educación, ciencia y cultura, en especial de los sectores marginados de la Sociedad de la Información. (citado en Fuenmayor, 2004, p. 7)

De igual forma, el 31 de julio del 2002, en la ciudad de Santo Domingo República Dominicana se firmó Carta de Santo Domingo, que es el resultado de las jornadas sobre marcos legales que garantizan y promueven el libre acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a las fuentes de información pública: análisis de casos en América Latina. Como bien señala Fuenmayor, la carta de Santo Domingo fue otra importante contribución al tema, en este texto se apunta:

El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa y que tal acto contribuye al combate a la corrupción y a la cultura del secreto como práctica, y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública; [...]. (Fuenmayor, 2004, p. 7)

Poco más de un año después se realizó la cumbre mundial sobre la sociedad de la información, celebrada el 12 de diciembre de 2003, en la ciudad de Ginebra en la que se estableció su declaración de principios¹⁰ para la construcción de una sociedad de la información que garantizara la inclusión de toda persona y en la que se asegurara el poder crear, consultar, utilizar y compartir información en armonía con la Declaración Universal de los Derechos Humanos; usando como herramienta el potencial de la tecnología, más como un medio que como un fin (Cumbre mundial sobre la sociedad de la información, 2003).

¹⁰ Para consultar el documento [versión en español] <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dopes.html>

Otro avance significativo se presentó en el año 2010 cuando la OEA elabora su Ley Modelo¹¹. Es decir, la OEA se dio a la tarea de redactar una ley de acceso a la información que sirviera de guía a los Estados miembros que se encontraban en proceso de generar una Ley en la materia. Este documento es el resultado de los esfuerzos hechos por la OEA para garantizar la protección de este derecho en la región.

La importancia de esta Ley reside en las recomendaciones para estructurar los marcos normativos referentes al acceso a la información. Dichas recomendaciones giraron respecto a seis ejes: “1) *medidas para promover la apertura*, 2) *procesos de acceso a la información*, 3) *excepciones al acceso*, 4) *mecanismos de apelación*, 5) *comisión de información (órgano garante)* y 6) *medidas de promoción y cumplimiento*” (Peschard, 2017, p. 145). Es importante señalar que para el momento en que surge dicha Ley, México ya contaba con un marco normativo desde el año 2002.

Uno de los últimos avances en materia de derecho de acceso a la información se encuentra en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, estos objetivos forman parte de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible que pretende atender y dar solución a una diversidad de problemáticas que incluyen desde la pobreza, la protección del medio ambiente o el derecho de acceso a la información.

El ODS 16, “busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Por este motivo, este objetivo se centra en la promoción de un acceso universal a la justicia y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles. Para ello es necesario acabar con la corrupción existente [...] en muchos países. (ONU, Agende 2030 sobre el Desarrollo Sostenible)

Como ha sido señalado los Objetivos para el Desarrollo Sostenible están contribuyendo a la consolidación del derecho de acceso a la información, ya que buscan aminorar la corrupción en todos los países miembros, a través de la promoción de instituciones que sean transparentes y que rindan cuentas. De manera específica los ODS 16-6 y ODS 16-10 señalan: “*ODS 16-6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuenta y, ODS 16-10. Garantizar el acceso público a*

¹¹ Para consultar el documento http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” (ONU, Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible).

Como se ha descrito, el camino para la construcción del derecho de acceso a la información ha sido largo y espinoso; sin embargo, poco a poco se han ido sumando a este esfuerzo distintos países que han contribuido y adoptado marcos normativos para la protección y promoción de este derecho. Si bien, los avances son notorios respecto al número de países que cuentan ya con alguna LAI, esto no significa que su implementación sea efectiva, es decir, dentro de cada país existen contextos culturales, políticos y sociales que influyen en la adecuada implementación de su LAI o que dificultan la implementación de ésta; ocasionando que exista un abismo entre lo que se norma y lo que verdaderamente se hace.

1.1.2 Una aproximación a la noción del derecho a la información

La ONU, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece el derecho a la información como un derecho fundamental. En su artículo 19, señala: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión”* (ONU, 1948). Ernesto Villanueva señala que de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración se desprenden tres aspectos: el derecho a atraerse de información, el derecho a informar y el derecho a ser informado, al respecto señala:

- a. El derecho a atraerse de información incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos y la decisión de qué medio se lee, se escucha o se consulta.
- b. El derecho a informar incluye las libertades de expresión y de imprenta y el de construcción de sociedades informativas.
- c. El derecho a ser informado incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, completa y con carácter universal (Villanueva, 2006).

En este sentido, el derecho a la información no debe entenderse solamente como la práctica donde el Estado nos da a conocer la forma en la que actúa, sino como un conjunto de prácticas que garanticen certeza, confiabilidad y libertad de lo que se recibe, de cómo se recibe, de cómo se interpreta, de cómo se recodifica y de cómo se reproduce por parte de los ciudadanos para generar nueva información que facilite la vigilancia del gobierno.

Francis Balle define el derecho a la información como:

El derecho que reclama para todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a todos los hechos de la actualidad, bien se trate de acontecimientos en sí o de expresiones sobre juicios y opiniones. Se cumple así la condición de que estos hechos sean presentados de manera inteligible para cada uno, a falta de lo cual la libertad se convertiría en el privilegio exclusivo de algunos. Las facultades jurídicas que se integran en el derecho a la información son básicamente tres: la facultad de investigar, la facultad de difundir y la facultad de recibir información [...]. (citado en Fuenmayor, 2004, p. 15)

De esta manera el derecho a la información se concibe como un derecho que debe de garantizar que el conocimiento de la acción de los gobiernos sea objetivo y se encuentre actualizado; además de que no exista ningún tipo de condicionante o exclusión por motivos económicos, sociales, políticos, tecnológicos o culturales. Asimismo, éste debe de ser de fácil acceso y de fácil lectura; es decir, que el lenguaje utilizado posibilite la comprensión para cualquier persona que decida ejercer su derecho.

Así, *“el derecho a la información es la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –es decir, investigando– o pasiva –recibiendo– las ideas, opiniones, hechos, o datos que se reproducen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática”* (López Ayllón, 2009, p. 11).

Siguiendo las ideas de Balle (2004), Villanueva (2006) y Ayllón (2009), el derecho a la información contempla la obligación de informar del Estado y la prerrogativa de los

ciudadanos de hacerse de información acerca del actuar del gobierno a través de cualquier medio que facilite la entrega de ésta por parte del Estado y la recepción de la información por parte de los ciudadanos. Esta información debe ser confiable, debe garantizar certeza y debe ser completa, además de ser reutilizable y gratuita.

En este sentido, *“el derecho político a acceder y conocer la información gubernamental debe tener la mayor amplitud y mínimas restricciones [...], siendo su ejercicio una práctica fundamental para la democracia y pieza básica para el control democrático del Estado”* (Guillen, 2013, p. 95). Es importante señalar que no basta con que la ampliación de este derecho se encuentre contenida en la norma jurídica, sino, que existan las condiciones para que el derecho sea ejercido de manera efectiva; lo que, bajo un enfoque normativo, debería brindar las condiciones para un empoderamiento de la sociedad civil y un mayor control de los distintos órganos del Estado.

De ahí que, Jean Marie Auby y Robert Ducos-Ader señalan la no menor importancia de la norma jurídica para el entendimiento del derecho a la información:

El conjunto de reglas jurídicas aplicables a la información en su contenido activo y pasivo; es decir, tanto la difusión de la información como la recepción por sus destinatarios. Este derecho frente al público consiste en reconocer a los individuos no solamente el derecho a recibir la información existente, sino además la aptitud jurídica de ser beneficiario de una información "efectiva" y conforme a lo que establece la propia noción de información "objetiva" en lo concerniente a su contenido. (citado en Fuenmayor, 2004, p. 15)

Ahora bien, la importancia que tiene este derecho no sólo radica en el hecho de tener acceso a información de carácter público, sino que es una condición necesaria para que los ciudadanos cuenten con mecanismos de control del poder al tener la posibilidad de observar el ejercicio del gobierno y, de esta manera, puedan ejercer presión para que estos se conduzcan conforme al interés público. De igual forma, el derecho de acceso a la información pública les permite a los ciudadanos tomar decisiones más razonadas al momento de ejercer su derecho al voto; lo que lo convierte en un derecho necesario para el pleno ejercicio de otros derechos, por ejemplo, el derecho al sufragio o el derecho a la libertad de expresión o de opinión. No es que estos derechos no puedan existir sin el

derecho de acceso a la información, sino que, el derecho a la información hace posible que se ejerzan de manera consciente y libre. De manera precisa, Ernesto Villanueva define el derecho de acceso a la información pública como:

Un círculo más pequeño que forma parte del círculo amplio del derecho a la información. Y este derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley. (Villanueva, 2006, p. 69)

No resulta ocioso precisar qué es lo que hace que la información pública sea pública. Primeramente, que lo público nos pertenece a todos, es de interés común, es decir, pertenece a la comunidad; en este sentido la acción gubernamental debe perseguir un fin público, por lo tanto, la información generada no es propiedad de un individuo sino de todos. En segundo lugar, lo público es lo visible, lo que no se puede ocultar; así el ejercicio gubernamental debe inscribirse dentro del espacio público, es decir debe darse a la vista de todos, es cierto que lo que se da en una oficina pública no se da a la vista de todos; es justamente, lo que posibilita la información pública, que toda acto o decisión del gobierno pueda darse a la vista de todos, en otras palabras, pueda ser revisado y observado por los ciudadanos. Por último, lo público es accesible para todos; es decir no se puede excluir a nadie ya que es abierto; en este sentido al estar la información abierta a todos no se le puede negar a ningún ciudadano.

Se puede sintetizar que la información pública es pública porque es general, ya que es común a todos; porque vuelve visible todo acto y decisión de quienes gobiernan y porque es abierta y accesible a todos (Rabotnikof, 2010). De esta forma el derecho de acceso a la información pública se convierte en la prerrogativa de los ciudadanos para alumbrar todo aquello que los gobiernos quieren ocultar; lo que hace necesario que se desplieguen una serie de políticas públicas de transparencia que permitan materializar este derecho.

1.2 La importancia de la transparencia

1.2.1 Una aproximación a la idea de transparencia

En la actualidad la transparencia es una práctica indispensable dentro de todo sistema democrático, esta práctica permite garantizar el ejercicio “efectivo” del derecho de acceso a la información pública y; como todo derecho, debe de ser universal y plenamente garantizado por el Estado, independientemente de las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas de los ciudadanos. Es por lo que la política de transparencia debe adaptarse y ser tan diversa como lo es nuestro país; aunque el derecho a la información sea el mismo para todos. Como señala Ramon de la Fuente: *“la transparencia, es parte del Estado democrático, del Estado moderno, pero también del Estado liberal [...]; de este liberalismo que acota al gobernante y confiere derechos al ciudadano, porque al transparentar las acciones de los poderes públicos la convierte en prerrogativa de los ciudadanos [...]”* (2013, p. 13).

La transparencia como política pública necesita de un conjunto de valores para su consecución dentro de los organismos públicos, pero también para que la sociedad reconozca su importancia y su valor; al respecto Merino (2008) identifica cuatro valores: el primero tiene que ver con una idea de justicia, ya que si los actos de quienes gobiernan son justos, no tienen porqué darse en el secreto, pero si los esconden es porque existe un reconocimiento de que no lo son, de que son injustos; por eso la transparencia se acepta como un medio que busca la consecución de acciones justas de los que gobiernan, esto en un marco de visibilidad¹². El segundo elemento se refiere a su valor público; es decir, que el espacio es común y que la información nos pertenece a todos; que no es patrimonio de nadie y que no se puede excluir a nadie. El tercer valor se refiere a que la información es abierta y accesible, por lo que no se puede limitar, y que su valor va más allá de la simple apertura ya que hace posible que se generen mayores niveles de certidumbre y confianza. El cuarto valor se refiere a la responsabilidad que los servidores públicos tienen con la sociedad, es decir, este valor acentúa el hecho de que

¹² Existen excepciones que permiten que el Estado no informe sobre ciertas decisiones y acciones, pero éstas deben de estar contenidas en la ley y ser las mínimas posibles; sólo para salvaguardar al Estado mismo.

los servidores públicos tienen responsabilidad no sólo por los actos que ejecutan, sino por los resultados y las consecuencias de estos, lo que los obliga a justificar sus decisiones y a responder al compromiso que tienen con la sociedad.

No se puede dudar de la importancia que hoy tiene la transparencia; por lo que debemos comenzar por preguntarnos ¿por qué es importante?, ¿para qué nos sirve? La transparencia importa porque da certidumbre, porque acota la discrecionalidad de los funcionarios, porque genera confianza, porque pone límites al poder, porque potencializa derechos de los ciudadanos, Peschard explica:

La transparencia y el derecho a saber y conocer las decisiones y acciones que adoptan los gobiernos en sus diferentes niveles de gestión en ese elenco de instituciones emanadas de la desconfianza en la democracia [...], en el entendido de que no es un concepto que signifique que son procesos que van en contra de la democracia electoral, sino que van más allá, es decir, que los rebasan y les sirven de contrafuerte, porque ayudan a prolongar y profundizar sus efectos. Estos mecanismos sirven para poner a prueba la reputación de una autoridad. (2017, pp. 66-67)

De esta manera la transparencia se convierte en una herramienta que le devuelve el poder al pueblo –que es soberano–, al convertirse en un mecanismo de limitación y de control del poder. Al respecto, Uvalle señala que la transparencia es el camino que permite que el poder no sea inaccesible a los gobernados y es, al mismo tiempo, fórmula institucional que combina la administración de la información de carácter público, la cual está a cargo de los cuerpos burocráticos [...] (Uvalle, 2007). Ahora bien, ya se dio respuesta a la importancia de la transparencia, lo que ahora nos permite responder la pregunta: ¿para qué nos sirve la transparencia?, al respecto Merino señala:

Nos sirve como un instrumento y como un incentivo para impedir que algunos particulares se adueñen de los espacios públicos. Nos sirve para recordarles que sus funciones solamente se justifican en la medida en que se corresponden con el interés público [...]. La transparencia se entiende como una herramienta para combatir la apropiación privada de los espacios públicos. (Merino, 2005, p. 18)

Ya que se ha establecido para qué sirve y por qué importa la transparencia, resulta necesario continuar con el ejercicio de mayéutica; lo que permite pasar a la siguiente pregunta lógica, es decir, intentar definir el objeto: ¿qué es transparencia?, o ¿qué podemos entender por transparencia?

Al respecto, Peschard menciona que el concepto de transparencia significa que se puede ver a través, como si fuera una caja de cristal, es decir, no hay barreras que oculten lo que hay dentro de la esfera pública gubernamental, la transparencia lo hace todo visible, nos permite ver en su interior, sin la necesidad de estar dentro de ellas (Peschard, 2017).

De igual forma, Merino señala: *“la transparencia deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico”* (2008, p. 242).

De esta forma la transparencia se asume como una cualidad deseable en las organizaciones gubernamentales que permite hacer pública toda decisión, acto y proceso; además de que adquiere un valor instrumental ya que son aquellas acciones deliberadas que implementan los gobiernos para hacer visibles sus acciones y ponerlas al escrutinio público; aun y cuando la ciudadanía no lo haya solicitado. En este sentido, la transparencia se convierte en un instrumento que coadyuba en la lucha contra las prácticas de secretismo y opacidad.

Emmerich (2004) sostiene que transparencia es *“el acceso ciudadano, oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas”* (p. 80). Para el autor, ésta puede ser activa o pasiva. Es activa cuando las organizaciones gubernamentales difunden la información acerca de su gestión de manera cotidiana apegándose a lo que señala la normatividad, por ejemplo, la información que publican a través de sus portales de transparencia, y; es pasiva cuando los ciudadanos la solicitan, es decir, el Estado resguarda la información a menos que medie una solicitud por parte de los ciudadanos, a lo cual, el Estado tiene la obligación de entregar la información. Siempre con el fin de vigilar que las organizaciones gubernamentales no se desvíen de su fin público.

Ernesto Villanueva entiende la transparencia como *“el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas”* (2004, p. 63).

En este sentido la transparencia contempla dos vertientes. Por un lado, se inscribe como una política pública que hace posible el derecho a la información pública, es decir, posibilita el ejercicio de un derecho a los ciudadanos, a través de las prácticas que deben ejercer las agencias del gobierno al publicitar su información. La otra vertiente entiende que la transparencia se convierte en un medio para que los ciudadanos vigilen y controlen el poder; en este sentido es una herramienta que tendría que modificar el comportamiento de los agentes que operan las burocracias, pero también de los ciudadanos ya que los incentivos generados tendrían que llevarnos a reducir las prácticas de secretismo y opacidad al modificarse el comportamiento de ambos agentes. *“La transparencia es propia de las sociedades abiertas y liberales que reclaman ante el poder, el derecho que tienen para conocerlo, monitorearlo y evaluarlo”* (Popper, 1991, p. 195 citado en Uvalle 2007).

Pero la transparencia por sí misma no es suficiente, es decir, no se puede esperar que las agencias de gobierno actúen de manera eficiente y responsable por el simple hecho de hacer pública su información, se requiere que lo que se informa posea ciertas características. Como señalan Hofbauer y Cepeda (2005) lo que se informa debe guardar que sea de calidad, es decir que la información sea veraz, clara y oportuna; que la información sea congruente con lo que se solicita, y no sólo eso, que permita evaluar las acciones del gobierno; otra característica que tendría que poseer es que lo que se informa sea de fácil acceso, sea comprensible para cualquier persona; además de ser relevante y confiable, y, agregaría que ésta debe de ser gratuita y actualizada. En palabras de Merino (2008) toda política de transparencia deliberada debe de contemplar cuatro parámetros: publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad.

En este sentido la transparencia no debe reducirse al simple ejercicio de informar por informar, porque esto podría llevarnos a hacer que la búsqueda de información se vuelva inaccesible entre una inmensidad de datos. *“La transparencia implica que se*

permita ver qué sucede en los diferentes rincones de la estructura gubernamental, pero también significa que el quehacer gubernamental esté diseñado y orientado para lograr esta visibilidad” (Peschard, 2017, p. 48). Jonathan Fox, lo explica haciendo una distinción entre lo que llama <transparencia clara> y <transparencia opaca o borrosa>.

La transparencia clara refleja cómo se comportan realmente, en la práctica, las instituciones: qué decisiones toman, cómo las toman, adónde va a dar su dinero y cuáles son los resultados tangibles de sus acciones. En oposición, la transparencia opaca se refiere a la entrega de información disponible sólo nominalmente (accesible en teoría, pero no en la práctica, datos cuya significación no es clara o información que se difunde pero que resulta no ser confiable. (Fox, Haight y Palmer-Rubin, 2011, p. 3-4)

Como explica Rodolfo Vergara *“las burocracias no nacen transparentes, mucho menos en tradiciones gubernamentales como la mexicana”* (Vergara, 2008, p.5); por lo que no basta con la existencia de un marco normativo, sino que la transparencia debe penetrar la cultura de las organizaciones, la política, la sociedad, la educación, debe ser una práctica que sea plenamente ejercida y exigida por la sociedad. Lo cierto es que para que la transparencia no sea una práctica vacía, precaria o sin sentido; ésta – verdaderamente– debe convertirse en una herramienta de contención del poder, en una herramienta que inhiba la corrupción, que fomente el estado de derecho, que contribuya al desarrollo y que promueva la participación de la sociedad en un sentido de interacción gobierno-sociedad donde las asimetrías de información desaparezcan y donde las organizaciones se apropien de la transparencia como un valor y no sólo como una función más de sus administraciones.

1.3 Qué es la rendición de cuentas de cuentas

No hay duda de que la rendición de cuentas no sólo tiene el objetivo de combatir la corrupción dentro de la esfera gubernamental; sino también de incentivar la eficacia de las agencias del Estado. Como señala Lourdes Morales la rendición de cuentas tiene una carga valorativa muy grande, ya que se concibe como *“una vía para lograr gobiernos*

eficientes, legítimos, honestos [...]; como la forma de brindar confianza y reducir el abismo entre representantes y representados a través de información oportuna y la justificación de decisiones que afectan a la ciudadanía” (Morales, 2014, p.9). Esta carga es consecuencia de que con facilidad el concepto es confundido con otros o se usa de una manera laxa cuando (en muchos de los casos) lo que se quiere señalar es la transparencia, la responsabilidad, las sanciones de los malos servidores, el acceso a la información o la fiscalización.

Esto ha generado una diversidad de conceptos acerca de lo que es rendición de cuentas. Por ejemplo, la rendición de cuentas puede entenderse como *“un conjunto de mecanismos sistematizados mediante los cuales agentes claramente definidos –con responsabilidades previamente determinadas–, responden por sus acciones con consecuencias positivas y negativas”* (Fierro, 2014, p. 25). Como puede observarse este concepto hace énfasis en ver a la rendición de cuentas como una forma de evaluación, enfocada en medir el rendimiento de la acción gubernamental; y aunque esto no es erróneo, limita el alcance del concepto.

Para Ackerman, rendir cuentas es *“un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”* (citado en López Ayllón y Merino, 2009, p. 4). Para Ackerman, la rendición de cuentas no se limita a que los ciudadanos exijan que los servidores públicos justifiquen sus resultados; sino que coloca al servidor público en un rol activo donde informa, explica y justifica acerca del rendimiento de su quehacer gubernamental de manera cotidiana; pero sigue sin considerar la rendición de cuentas como una acción obligatoria para los servidores públicos.

Si se agrega la condición de obligatoriedad, podemos entender la rendición de cuentas como *“la obligación de los funcionarios públicos de explicar y justificar sus acciones; como el mecanismo para prevenir que éstos violen el interés público; y como una necesidad colectiva de penalizar las violaciones a las reglas establecidas para el interés común”* (Behn, 2001 citado en Martínez y Heras 2012, p.184).

Andreas Shedler proporciona otra definición de rendición de cuentas, intentando partir desde el vocablo anglosajón; la diferencia más importante radica en que para Shedler la rendición de cuentas es un ejercicio obligatorio; al cual, la autoridad no puede negarse. Así Shedler nos dice que rendición de cuentas deriva del término anglosajón *accountability*, y aunque no tiene una traducción exacta, el concepto más aceptado para su traducción es, justamente, el de rendición de cuentas. “*El concepto de accountability hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuenta, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas*” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 4).

Este sentido implica la obligación de los funcionarios de informar y justificar sus decisiones y acciones dentro del gobierno, no como un acto de caridad de estos hacia los ciudadanos, sino como una obligación. Así, la rendición de cuentas se compone de tres elementos indispensables: la obligación de informar (dimensión informativa), la obligación de justificar (dimensión argumentativa) sus actos y decisiones (*answerability*), es decir, la responsabilidad de responder por las consecuencias de sus actos y decisiones y la posibilidad de sancionar (*enforcement*) a los funcionarios que incumplen con sus deberes (Shedler, 2006).

Es importante observar que la rendición de cuentas tiene una estrecha relación con la transparencia y con el derecho a la información, ya que ésta no podría entenderse sin el derecho que tienen los ciudadanos de hacerse de información; es decir, de solicitarla a los responsables de las agencias de gobierno; también, implica la obligación de informar y justificar de los servidores públicos; es decir, de ser transparentes. Por supuesto que nos gustaría que estos dos elementos fueran suficientes para un ejercicio pleno de rendición de cuentas; pero sin la posibilidad de castigar a quien incumple con su responsabilidad de informar y de justificar sus actos ésta se vuelve vana, vacía, carente de sentido y de todo peso; es por lo que se necesita de un sistema de sanciones que verdaderamente castigue a los que siguen ocultando la información.

Este sistema de sanciones debe ser lo suficientemente creíble para desincentivar cualquier tipo de práctica de corrupción u opacidad de los funcionarios del gobierno; es

decir, que estos sepan que sus actos son vigilados y, por tanto, son susceptibles de ser castigados más allá del descredito público.

Estos tres atributos de la rendición de cuentas –informar, justificar y sancionar–, “*son variables continuas que no son una cuestión del todo o nada, sino de grados. Las tres pueden presentarse con intensidades y énfasis variadas*” (Shedler, 2006, p. 19).

Así como existen maneras distintas de concebir y entender la rendición de cuentas –algunas con mayor amplitud que otras– es importante señalar que, no todos los procesos de rendición de cuentas son iguales; es decir, dependiendo de su naturaleza y de su condición relacional es posible distinguir distintos tipos; al respecto destacan dos propuestas: la de Guillermo O’Donnell (1998) y la de Jerry Mashaw (2008).

La propuesta de O’Donnell permite distinguir la dirección en la que se lleva a cabo el proceso de rendición de cuentas, además permite distinguir quién o quiénes pueden exigir cuentas a los funcionarios públicos. Al respecto distingue entre rendición de cuentas horizontal y rendición de cuentas vertical.

La rendición de cuentas horizontal en palabras de O’Donnell es “*la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales [...], en relación con actos u omisiones de otras agencias del Estado [...]*” (1998, p. 26). Siguiendo este argumento, nos podemos referir a la idea del sistema de pesos y contrapesos de la teoría de la división de poderes.

En otro sentido, la rendición de cuentas vertical se refiere a la relación que se da entre las agencias del gobierno y la sociedad civil; es decir, al control que ejerce la sociedad. Es comprensible que en este tipo de relación existe una asimetría de poder, ya que el control de la información se encuentra monopolizado por las agencias del Estado; sin embargo, la ciudadanía cuenta con *controles societales* y *controles electorales*, por lo que tiene la posibilidad de castigar con su voto la opacidad de los funcionarios al frente del gobierno o supervisarlos de manera permanente (O’Donnell, 1998).

Por otra parte, la propuesta de Mashaw plantea seis preguntas que sirven de brújula para identificar sus características y para diferenciar distintos regímenes de

rendición de cuentas, dichas interrogantes son: “*quién, ante quién, de qué, mediante qué procesos, qué criterios y qué efectos*” (2008, p.122). Estas preguntas permiten identificar al sujeto responsable de rendir cuentas, es decir al *quién*; de igual forma, permite reconocer al sujeto o sujetos *ante quienes* es responsable el *quien*; hasta este punto, las dos primeras preguntas permiten distinguir a los sujetos que se encuentran en relación, lo que permite asumir que la rendición de cuentas es una categoría relacional. El tercer interrogante hace posible distinguir los actos, es decir *de qué* es responsable el *quien*. La siguiente cuestión permite establecer los medios por los que el *quien* es obligado a rendir cuentas, dicho de otra manera, *mediante que procesos*, vías o canales se materializa el acto. Las últimas dos preguntas ponen énfasis en la idea de evaluación y en las consecuencias (intencionadas o no intencionadas) de los actos de los que debe hacerse responsable el *quien*; es decir, señala los *criterios* que se consideran para valorar el comportamiento del *quien*, y *qué efectos* ha generado dicho comportamiento.

De esta forma, Mashaw propone tres tipos de rendición de cuentas: de gobernabilidad pública, de mercado y social. Para distinguir entre uno y otro es importante identificar a los sujetos en relación, sus actos, los medios y las consecuencias; es decir, es necesario dar respuesta a sus seis preguntas planteadas. Atendiendo a la propuesta de Mashaw, en este trabajo sólo nos incumben los regímenes de gobernabilidad pública; dentro de éste se distinguen tres genotipos: los políticos, los administrativos y los legales. En cada uno de ellos la forma en que se responde a cada interrogante es distinta; es decir, el carácter relacional de la rendición de cuentas es diferente.

Comencemos con los regímenes de rendición de cuentas políticos, estos son de dos tipos: electorales y de carácter político. Los electorales son aquellos donde los funcionarios electos (*quienes*) responden ante el electorado (*ante quiénes*), dan cuentas del rendimiento de las políticas durante sus encargos (*de qué*), a través de las elecciones que permiten renovar los cargos (*mediante que procesos*), premiando el buen desempeño o castigando el mal rendimiento (*qué efectos*); en este tipo *los criterios* son bastante difusos; este régimen de rendición de cuentas se asemeja a lo que O’Donnell denomina como rendición de cuentas vertical. Por otro lado, los regímenes de carácter político son aquellos en donde “*funcionarios de alto rango son responsables ante [...] un*

funcionario electo, como lo es un presidente o un gobernador [...]” (Mashaw, 2008, p. 126), como es de notar sigue siendo un régimen de rendición de cuentas de carácter político, pero la condición relacional es distinta a la de los regímenes electorales; de algún modo este tipo comparte características con la rendición de cuentas horizontal señalada por O’Donnell.

Con relación al régimen de rendición de cuentas legal *“los funcionarios públicos son responsables hacia los individuos y empresas, sobre sus faltas respecto a los requisitos legales o derechos legales mediante procesos de revisión administrativa y judicial, juzgados de acuerdo con la ley, resultando en ya sea validación o anulación de actos oficiales”* (Mashaw, 2008, p. 125). Aquí el *quién*, es el funcionario público; *ante quién*, son los individuos o empresas; *de qué*, de sus faltas a la ley; *mediante qué procesos*, mediante procesos administrativos o judiciales; *qué criterios*, los que la ley refiere y; *qué efectos*, la anulación o validación de los actos. En este punto es importante advertir que la rendición de cuentas también puede darse en sentido inverso; es decir, que los funcionarios públicos pidan a los particulares que rindan cuentas por sus actos u omisiones a la ley.

Sobra decir que la naturaleza de la respuesta cambia en los regímenes de rendición de cuentas administrativo, aquí los funcionarios públicos son responsables de rendir cuentas ante sus superiores jerárquicos (que son funcionarios públicos) sobre sus actos y las funciones propias de su cargo; mediante informes, auditorias o procesos de revisión; mediante distintos criterios que pueden o no estar formalizados para valorar el resultado de los actos de los funcionarios y; con efectos que pueden ir desde una simple sanción hasta el rediseño de las estructuras de toma de decisión.

Capítulo 2. Transparencia y derecho a la información el caso mexicano

2.1. La transparencia y el derecho a la información

2.1.1 Desarrollo histórico

Cuando nos referimos al derecho de acceso a la información pública, nos referimos a la prerrogativa que toda persona tiene para poder conocer lo que hacen o no hacen los gobiernos. En México, dicho derecho se reconoce en el art. 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establece que *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*.

Los avances en la protección del derecho de acceso a la información pública han sido resultado de esfuerzos emprendidos desde distintos sectores de la sociedad como: organizaciones civiles, la academia, periodistas y actores gubernamentales que ayudaron para se diera un pleno fortalecimiento de los derechos humanos y para crear instituciones democráticas más robustas, garantes y eficientes (Chacón, 2016).

Desde su aparición dentro del art. 6°, el derecho de acceso a la información ha sufrido varias reformas, que, con el paso del tiempo lo han ido robusteciendo. Para ser exacto, desde su incorporación en la Reforma Política de 1977 hasta la Reforma de 2016, el artículo se ha modificado, adicionado o reformado en seis ocasiones.

El antecedente del derecho de acceso a la información se remonta a la Reforma de 1977, cuando éste se incluyó en el art. 6° de la Constitución¹³. Sin embargo, como señalan Edgar Franco y Juan Pardinás *“a pesar de que formalmente la constitución protegía este derecho, la falta de una legislación secundaria y una estructura adecuada impedía que este derecho fuera ejercido plenamente”* (2013, p. 233).

Es evidente que la redacción del texto constitucional concedía toda la tutela al Estado para poder garantizar este derecho, pero también para poder restringirlo ya que

¹³ DOF-06-12-1977. Art. 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

no establecía ningún marco regulatorio que estableciera los mecanismos de ejecución de este derecho; es decir, no se trabajó en la generación de una ley de accesos a la información. Esto dejaba a los ciudadanos sin la posibilidad de encontrar mecanismos que sirvieran como instrumentos para ejercer y exigir su derecho; y de esta forma, sirvieran de contrapeso para evitar la opacidad y el secretismo por parte del Estado.

Al respecto Ackerman y Sandoval señalan que *“las Leyes de Acceso a la Información son importantes aun cuando un país tenga provisiones constitucionales que garanticen el derecho a la información o a la libertad de expresión. El cumplimiento de las garantías constitucionales es muy difícil de asegurar sin la intermediación de leyes especiales que faciliten su aplicación”* (2005, p. 17).

La manera en la que comenzaron los cambios en materia de acceso a la información pública y transparencia se entiende bajo la lógica de un contexto de régimen autoritario, donde el régimen priista operaba cualquier cambio en las reglas del juego; es decir, aunque introducía en la CPEUM este nuevo derecho, no permitía que se establecieran los mecanismos para su efectiva aplicación.

Esta primer Reforma no tenía como objetivo generar una legitimidad social, es decir, que se diseñaran instituciones que otorgaran a la sociedad la confianza en sus gobiernos, que les permitieran ejercer mecanismos de control sobre el ejercicio del poder. Esta primer Reforma buscaba legitimar los mecanismos de acceso al poder y dar cabida a una pluralidad de actores que exigían su entrada al espacio político como consecuencia de las tensiones que se venían desarrollando desde finales de los sesentas. Es por ello, por lo que este primer paso en la materia fue limitado.

Es hasta el año 2002, prácticamente veinticinco años después de la reforma del 77, cuando siendo presidente de la República Vicente Fox Quezada, el Senado aprueba –en el mes de abril– la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). *“La transición a la democracia en México marcada por la salida del PRI del poder y por la alternancia política, planteó un nuevo escenario que favoreció la apertura y transparencia en torno al quehacer público”* (Hofbauer, 2007, p. 17 citado en Chacón 2016, p. 22). Como señala Peschard, en México la transparencia

fue una consecuencia de la transición política y de las presiones de la sociedad civil organizada (Peschard, 2017).

Es precisamente durante el gobierno de la alternancia que comienzan a generarse las condiciones que permitirían consumir los esfuerzos de distintos sectores de la sociedad civil; ello se vio reflejado en la *Declaración de Oaxaca*, que se convirtió en la antesala de la LFTAIPG; y que fue el resultado de la conferencia realizada en el año 2001 promovida por el Grupo Oaxaca.¹⁴

Se puede considerar que este es el punto de partida donde comienzan a generarse las condiciones para el ejercicio de un derecho que existía desde hace veinticinco años, pero que no se ejercía. Este primer paso establecía que:

Cualquier ciudadano puede solicitar información producida por el gobierno sin necesidad de dar justificación específica. Durante los dos años transcurridos entre su presentación y entrada en vigor, se puso en pie la estructura necesaria que implicaba unidades de enlace, órganos internos de control y comités de información. También, el Senado ratificó a los cinco comisionados que conformaron el primer cuerpo colegiado del IFAI¹⁵ (Franco y Pardinás, 2013, p. 23).

A los cambios introducidos en el 2002, se sumaron las entidades federativas al promulgar legislaciones en la materia; pero se presentó uno de los obstáculos más importantes que se tendrían por resolver; este fue la gran heterogeneidad de legislaciones estatales. Si bien, todas las entidades se sumaron a la protección y promoción del derecho, existía una gran diversidad respecto a cómo lo garantizaban, como lo definían o quiénes eran sujetos obligados en materia de transparencia.

Y aunque se tenían que enfrentar retos importantes, la LFTAIPG permitió el surgimiento del IFAI¹⁶, lo que fue un avance importante; en palabras de Peschard *“el IFAI surgió como un órgano descentralizado, no sectorizado de la administración pública*

¹⁴ Para un seguimiento de las actividades que realizó el Grupo Oaxaca puede consultarse <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/767835.html>

¹⁵ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, hoy INAI.

¹⁶ Decreto de creación del Instituto de Acceso a la Información Pública, DOF-24-diciembre-2002, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002

federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, con facultades para promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y para resolver en definitiva sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información” (Peschard, 20017, p.183).

En 2007, el derecho a la información sufre una nueva modificación, a través de un decreto que adiciona al art. 6° un segundo párrafo con siete fracciones¹⁷ que establecen los principios que guían el derecho de acceso a la información. El fortalecimiento del derecho a la información en 2007 se entiende a partir de la *Declaración de Guadalajara*¹⁸, donde se reconocían los límites de la LFTAIPG y la necesidad de articular los mínimos de transparencia que debían atender los distintos ámbitos de gobierno. De igual manera, *la iniciativa Chihuahua*¹⁹ representa un salto importante, al establecer la propuesta de los principios guía del derecho de acceso. *“Estos esfuerzos intentaron articular y ordenar la política de transparencia. Es importante señalar que el derecho a la información fue considerado un derecho fundamental con la Reforma Constitucional de 2007”* (Larrañaga 2008 citado en Martínez, 2014, p. 204).

¹⁷ DOF-20-julio-2007. Artículo 6. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios bases:

- I. Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- 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, son 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 estos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- 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 sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- 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.

¹⁸ La declaración fue firmada por los gobernadores de Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes. Para consultar la Declaración, puede verse: http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/dec_G.pdf

¹⁹ Para conocer la postura del IFAI, véase: <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/Chihuahua-postura%20oficial%20IFAI%20ultima.pdf>

Dicha reforma constitucional señala López Ayllón:

Acorde a la concepción democrática que la soporta, modifica de manera definitiva esta situación y origina a través del principio de publicidad, una nueva política pública que debe estar orientada a maximizar el uso social de la información tanto fuera como dentro de la organización gubernamental. El derecho de acceso a la información esta entonces en la base de una política pública horizontal –la transparencia– que no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera de recabar, generar, gestionar, conservar, usar y aún destruir la información del Estado mexicano. La transparencia entendida como una política pública va más allá del mero acceso a la información. (2012, p. 662 citado por Martínez 2014 p. 204)

Con la Reforma Constitucional de 2013²⁰, se establecen preceptos importantes que no sólo iban a robustecer el derecho a la información, sino que serían elementos indispensables para el desarrollo del Gobierno Abierto²¹. En primer término, el derecho de réplica y, resumiendo –de manera general– los elementos del texto constitucional en materia de radiodifusión y telecomunicaciones en donde el Estado debe garantizar a la población su inclusión a la sociedad de la información.

La Reforma Constitucional de 2014 es de gran relevancia, ya que amplió el catálogo de sujetos obligados a transparentar la información de su competencia. Se puede interpretar que con dicha Reforma se buscaría terminar con las prácticas de opacidad de todas aquellas personas (físicas y morales) que recibieran recursos públicos, al obligarlos a hacer pública la manera en que ejercen dichos recursos. Además de establecer que los sujetos obligados tienen que generar los mecanismos de acceso a la información, por distintos medios, uno de ellos son los medios electrónicos. Asimismo, los obliga a mantener la información completa y actualizada.

²⁰ DOF-11-junio-2013. Art. 6. Párrafo B. en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, incisos I a VI

²¹ La Alianza para el Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. México se integró el 20 de septiembre de 2011. Para más información se puede consultar: <http://gobabierto.org/>

Esta Reforma adiciona características que dotan de mayor capacidad al órgano garante²². La más sobresaliente de todos [...] es el haber proporcionado autonomía plena al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (Métrica de la transparencia, 2014).

Puede señalarse que, *“esta reforma significó la concreción de experiencias y la mejora de los mecanismos para fortalecer el derecho de acceso a la información, así como también la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la administración pública”* (Chacón, 2016, p. 29).

Así la Reforma trajo a la luz la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)²³ publicada en mayo de 2015. La Ley estableció las bases para el diseño e implementación del Sistema Nacional de Transparencia, para el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia; además de dar origen y normar las funciones del nuevo órgano de transparencia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Finalmente, se tuvo una última Reforma publicada en el DOF el 29 de enero de 2016²⁴, que señala las prerrogativas del órgano garante con relación a la protección de datos, además de dotarlo de capacidad para coordinarse con los órganos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación y otras instituciones con el fin de fortalecer el sistema de rendición de cuentas en México.

El cuadro 1, muestra –de manera simplificada– los cambios que ha tenido el artículo 6° constitucional en materia de transparencia y acceso a la información; desde su inclusión en el año de 1977 hasta la reforma realizada en 2016. Como se ha descrito en párrafos anteriores su consolidación se aceleró con la llegada de la alternancia política, cuando el PAN conquistó el poder Ejecutivo en el país. Este cambio puso fin a un periodo de más de 70 años de hegemonía priista.

²² DOF-07-febreo-2014. Art. 6. Párrafo A, inciso I, IV, V y VIII.

²³ DOF-04-mayo-2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

²⁴ Fue modificado el apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y décimo sexto.

Cuadro 1. Cambios constitucionales Art. 6 en materia de transparencia y acceso a la información

| Reforma | Contenido |
|---------|--|
| 1977 | Publicado en el DOF el martes 6 de diciembre. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. |
| 2007 | Publicado en el DOF el viernes 20 de julio. Se adiciona el segundo párrafo con siete fracciones, <i>que establecen los principios y bases</i> . Publicado en el DOF el martes 23 de noviembre. Reforma el primer párrafo, establece el derecho de réplica. |
| 2013 | Publicado en el DOF el martes 11 de junio de 2013. Se reforma el párrafo primero. Se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y se adiciona un apartado B. |
| 2014 | Publicado en el DOF el viernes 7 de febrero. Se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII. |
| 2016 | Publicado en el DOF el viernes 29 de enero. Se reforma el apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y décimo sexto |

Fuente: Elaboración propia con información de LXIII Legislatura, información parlamentaria, leyes federales México, Constitución Política, Reformas constitucionales por artículo. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

Todos estos cambios han venido a nutrir y reforzar la transparencia, los mecanismos de acceso a la información pública y el combate a la corrupción. Estos cambios se aceleraron a partir de los gobiernos de la alternancia; prácticamente del 2002 a la fecha se han logrado resolver grandes desafíos en el ámbito normativo; pero aún falta mucho por hacer, falta que los servidores públicos hagan suya la práctica de la transparencia y que la sociedad reclame el lugar que le corresponde para limitar y controlar el ejercicio del poder. Se puede decir que, aunque México cuenta con uno de los mejores marcos normativos en materia de transparencia y acceso a la información; buenas leyes no significan mecánicamente buenas prácticas (Peschard, 2017).

2.1.2 Marco normativo en materia de transparencia y derecho a la información

Como ya ha sido señalado en el apartado anterior, el proceso para hacer efectivo el derecho a la información ha sido lento, prácticamente han pasado 40 años desde su inclusión en la Reforma política del 77 y, 15 años desde el surgimiento de la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información en 2002.

El marco institucional que permite la articulación y aplicación de la política de transparencia y de garantizar el derecho de acceso a la información pública en México encuentra su base normativa en diversas leyes, acuerdos, reglamentos lineamientos, legislaciones estatales y acuerdos internacionales.

Art. 6 de la CPEUM. La Reforma de 2014 señala las características que habría de tener el organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública; en la fracción VIII señala: “*La federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio [...], responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública [...].*”²⁵ Además de señalar los principios que han de guiar su funcionamiento, estos son: de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Asimismo, el país se apega a los diversos tratados internacionales suscritos en la materia: Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos²⁶, Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁷ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales²⁸.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) provee el marco regulatorio para la aplicación del Art. 6 de la CPEUM. La LGTAIP en su Art. 1° establece:

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.

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

²⁵ DOF 07-02-2014

²⁶ Puede consultarse en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

²⁷ Puede consultarse en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

²⁸ Puede consultarse en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

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.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). En su art. 1° señala que “*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 [...]*” y de todo el catálogo de sujetos obligados señalados en el art. 6 de la CPEUM y de la LGTAIP.

Tanto al LGTAIP y la LFTAIP son los marcos normativos que permiten la implementación de la política pública de la transparencia y de garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública de cualquier órgano o individuo que haga uso de recursos públicos o ejecute actos de autoridad.

Es importante señalar que la estructura institucional también cuenta con el *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.* Como su nombre lo dice, determina las bases de interpretación de la LGTAIP. De igual forma, se establecieron los Acuerdos que organizan la homologación de las leyes estatales y de los plazos de armonización.²⁹

Toda esta estructura institucional también cuenta con el *Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* que, de manera sintética, establece todo lo correspondiente al Consejo Nacional, desde su integración hasta su funcionamiento, destacando el resolver y acordar todo lo concerniente al funcionamiento del SNT.

²⁹ Acuerdo DOF 02/11/2016, Acuerdo DOF 10/11/2016, Acuerdo DOF 26/04/2017, visitar: <http://snt.org.mx/index.php/home/marco-norm> [consultado el 01/11/2017].

También se cuenta con todos los lineamientos que permiten la implementación del SNT y de la Plataforma Nacional,³⁰ estos son:

- Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva.
- Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.
- Lineamientos para la organización y conservación de los archivos.
- Lineamientos para la elaboración, ejecución y evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.
- Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Lineamientos que deberán observar los sujetos obligados para la atención de requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Esta estructura institucional también la componen las leyes de transparencia y acceso a la información de las 32 entidades federativas, que poco a poco fueron armonizando su legislación con la federal. Es importante mencionar que parte de este soporte institucional obedece a los distintos pactos y tratados en esta materia.

³⁰ Para una consulta detallada <http://snt.org.mx/index.php/home/marco-norm> [consultado el 30/04/2018].

2.2 Organismos públicos en materia de transparencia y acceso a la información

2.2.1 Sistema Nacional de Transparencia

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) *“es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información pública”* (Sistema Nacional de Transparencia).³¹

El máximo órgano de dirección del SNT es el Consejo Nacional³², el cual se compone por los titulares de las instituciones que integran el Sistema, que en este caso son: el titular del INAI, del Archivo General de la Nación, de la Auditoría Superior de la Federación, del INEGI y de cada uno de los Órganos Garantes de las 32 entidades federativas. El Consejo Nacional tiene a su cargo decidir y coordinar las políticas en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales (Sistema Nacional de Transparencia).

El antecedente del SNT se encuentra en la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP)³³. El 16 de junio de 2004, se constituye la COMAIP, en esta primera Conferencia participaron la comisionada presidenta del IFAI (hoy INAI) y los Comisionados Presidentes de los estados de Sinaloa, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León y Querétaro. Con el paso del tiempo se fueron sumando los Órganos Garantes del resto de las entidades federativas.

En esta primera etapa se destaca la declaración de principios de la COMAIP, estos principios resaltan su compromiso con el respeto a la Constitución; la reivindicación de los valores democráticos y el respeto a la autonomía de los ámbitos de gobierno; el

³¹ Para más información revisar la Ley General de Transparencia y Accesos a la Información Pública. DOF 04-06-2016. Título segundo, Capítulo I.

³² Es presidido por el presidente del INAI, actualmente es el DR. Francisco Javier Acuña Llamas.

³³ Los informes de las asambleas realizadas por la COMAIP de 2004 a 2015, pueden ser revisados en: <http://snt.org.mx/index.php/home/antecedentes2>

fomento de la cultura de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas mediante distintos mecanismos como el impulso de nuevas leyes, el uso de nuevas tecnologías, el establecimiento de acuerdos de cooperación con los sujetos obligados para establecer criterios de sistematización y conservación de la información.

Como se puede observar en la Declaración de Principios lo que se buscaba era iniciar con la construcción de un sistema de cooperación que permitiera el ejercicio pleno de las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública; sin duda fue un paso importante para el desarrollo del SNT; que es el Sistema que permite articular la política de transparencia del país.

2.2.2 Instituto Nacional de Acceso a la información y Protección de Datos Personales

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), tiene su antecedente en el IFAI³⁴. Con la reforma hecha al Art. 6° (DOF 07-02-2014) y la publicación de la Ley General de Transparencia y Accesos a la Información Pública cambió su denominación por INAI.

La misión del INAI es *“garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa.”*³⁵

Entre los objetivos que persigue el INAI se encuentran:

- Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas.

³⁴ El IFAI ve la luz con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que se promulgó en 2002 durante el gobierno del presidente Vicente Fox.

³⁵ Consultado en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx> [19-10-2017].

- Coordinar el SNT para que los Órganos Garantes establezcan, apliquen y evalúen acciones de acceso a la información pública, protección y debido tratamiento de datos personales.
- Impulsar el desempeño organizacional y promover un modelo institucional de servicio público orientado a resultados con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.³⁶

Como puede observarse en sus objetivos, el INAI como órgano garante busca proteger el derecho de los ciudadanos a la información pública, a través de la vigilancia y la colaboración con distintos sectores de la sociedad. Busca que este derecho sea efectivamente ejercido y, para ello, preside el consejo del SNT, además de coordinar a los órganos garantes de las entidades federativas en lo concerniente a acceso a la información, transparencia y protección de datos personales.

Laura Neuman distingue tres modelos de instituciones que garantizan el derecho de acceso a la información pública: el modelo judicial, el modelo de comisión especializada y el modelo de ombudsman (Neuman, 2009). El modelo adoptado por México es el de comisión especializada, este modelo es considerado como el mejor de todos.

Así podemos decir que el INAI encaja en el modelo de comisión especializada ya que es una entidad dedicada únicamente a la promoción y protección del derecho de acceso a la información pública, con autonomía e independencia; al cual se puede acudir en caso de que los sujetos obligados vulneren o impidan el goce de este derecho. Esto tiene una ventaja respecto a otros modelos como el judicial, ya que es más accesible el proceso que se debe interponer en caso de que se haya vulnerado el derecho, al no requerir de un conocimiento técnico ni de un procedimiento especializado que en la mayoría de los casos implica erogaciones a los ciudadanos.

Una de las desventajas de este modelo son los altos costos para su implementación, ya que requiere de una gran cantidad de recursos financieros y humanos; además, no es suficiente con tener un buen diseño institucional para poder

³⁶ Consultado en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx> [19-10-2017].

garantizar su implementación. Como menciona Orme, *“los estatutos de acceso a la información por sí solos no pueden garantizar el acceso a la información, sea oficial o extraoficial. Estas leyes pueden funcionar con el propósito previsto únicamente en un entorno legal y político donde la libertad de expresión y los medios independientes sean respetados y protegidos en forma activa y eficaz”* (2017, p. 16). Aun así, no se pueden minimizar los aciertos del INAI en su función de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

2.2.3 Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) surge con el Decreto que se expide en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia de combate a la corrupción.³⁷ De manera puntual, nace con la Reforma hecha al art. 113, el cual señala:

El Sistema Nacional Anticorrupción es la Instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos [...].

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción (art. 113).

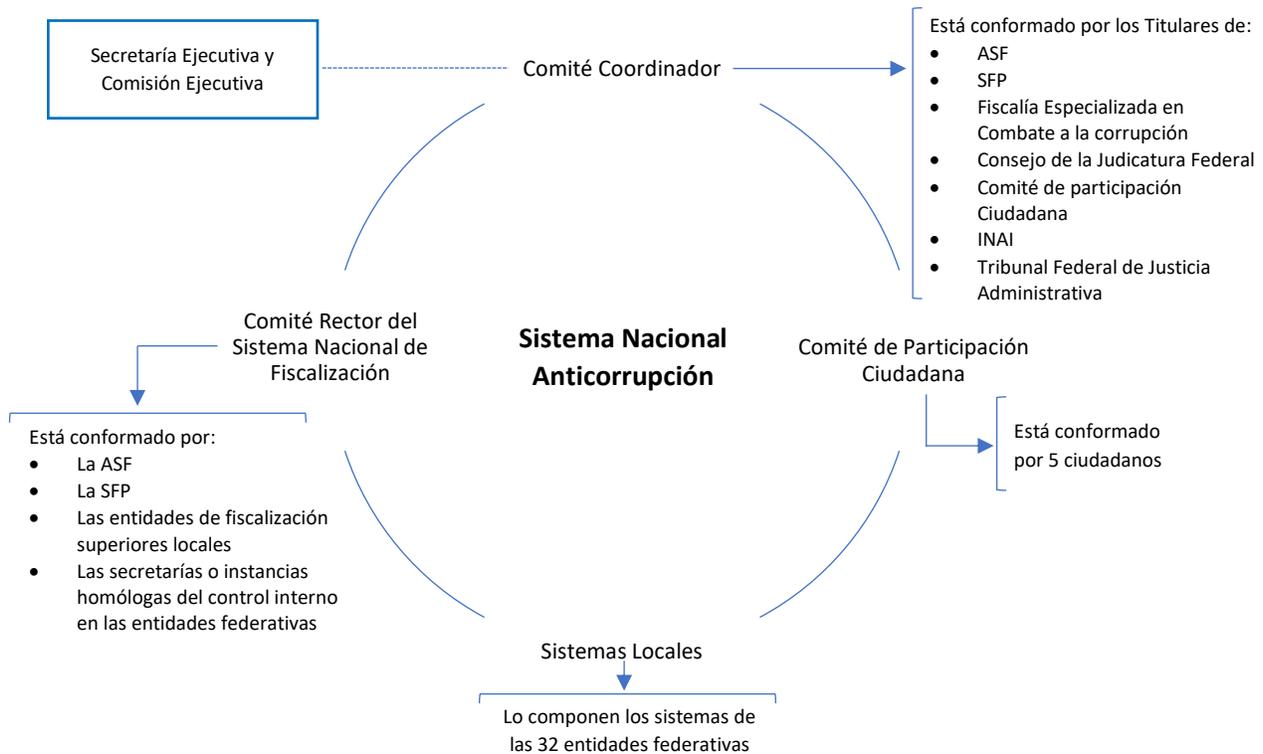
Aunque existen 2 reformas previas (DOF 28.12-1982 y DOF 14-06-2002) que señalan las responsabilidades administrativas de los servidores y del Estado en caso de desviarse de su función, es hasta esta última Reforma cuando se introduce en el texto constitucional la construcción de un Sistema Nacional Anticorrupción que coordine y dirija toda la política nacional de combate a la corrupción. Asimismo, la Ley General del

³⁷ El decreto puede ser revisado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf [consultado el 18-noviembre-2018].

Sistema Nacional Anticorrupción es reglamentaria de este artículo y da vida y estructura a todo el Sistema, además de reglamentar sus funciones, objetivos y organismos que lo integran.

En su Título Segundo, Capítulo I, Art 7, señala las instancias que conforman el SNA, el cual se compone por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; además de contar con una Secretaría Ejecutiva y con una Comisión Ejecutiva que sirven de apoyo técnico y de gestión del Comité Coordinar del Sistema Nacional, la figura 1 muestra su estructura e integración.

Figura 1. Conformación del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia con información de Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción DOF 18-07-2016 y datos del Sistema Nacional Anticorrupción, disponible en: <http://sna.org.mx/nosotros/>

El SNA es una instancia de coordinación entre diversas autoridades federales y locales, que tiene como misión “*coordinar el combate a la corrupción [...] Asimismo, busca prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos*

de corrupción y, además, tiene la misión de diseñar e implementar la política anticorrupción” (Sistema Nacional Anticorrupción).

Ahora bien, para el combate a la corrupción es necesario que el derecho de acceso a la información pública se encuentre efectivamente garantizado, ya que se convierte en un mecanismo con el que cuentan los ciudadanos para ejercer un control sobre el poder de quienes gobiernan y, en este sentido, desincentivar prácticas de corrupción y opacidad; de igual forma, resulta importante que la práctica de la transparencia se arraigue en los organismos públicos. Es por lo que, junto al SNA es necesario el fortalecimiento del SNT, del INAI y de la sociedad civil.

2.3 La transparencia desde el tercer sector

2.3.1 Organizaciones de la sociedad civil que promueven la transparencia y el acceso a la información

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información son resultado de los esfuerzos realizados por distintos sectores, desde actores políticos, académicos, organismos internacionales, la sociedad civil, por mencionar a algunos; ésta última, ha desempeñado un papel importante a través de diversas organizaciones que han buscado medir, vigilar o mejorar las acciones de las agencias gubernamentales a través de distintos mecanismos como: el desarrollo de metodologías, de índices, de observatorios ciudadanos o de recomendaciones.

Organizaciones como Fundar, Red por la Rendición de Cuentas, IMCO, Métrica de la Transparencia, Alianza Cívica, Transparencia Mexicana, Colectivo por la Transparencia, México infórmate, Ciudadanos por Municipios Transparentes son algunas de las organizaciones del tercer sector que coadyuvan en el proceso de mejora de la política de transparencia y el ejercicio efectivo del derecho a la información. Estos organismos además del monitoreo que realizan, ponen al alcance de cualquier persona información y conocimiento acerca de los fenómenos que estudian.

Fundar. Es una organización de la sociedad civil, que es plural e independiente [...], que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia. Esta organización busca contribuir en la construcción de una sociedad más democrática, donde todos los derechos humanos sean protegidos; además de buscar generar condiciones de vida digna y bienestar para todos. Fundar tiene como objetivo desarrollar mecanismos para la participación ciudadana a través de identificar casos de éxito.

Uno de los elementos que desarrolla Fundar y que tiene un impacto sobre la política de transparencia (entendida que esta puede generar que los gobiernos al sentirse observados sean más responsables) es el análisis de los presupuestos públicos, labor que realizan prácticamente desde su creación en 1999; este compromiso se ve reflejado al tener un área especializada en transparencia y rendición de cuentas. Sus estudios se centran en derecho a la información, gobierno abierto, órgano garante, por mencionar algunos tópicos.

La misión de Fundar es incidir en las políticas públicas a través de la construcción y socialización de conocimiento especializado, de la reflexión crítica y propositiva, así como de la experimentación y vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. Su visión está en buscar la transformación de la sociedad, esta transformación concebida desde un enfoque *top down* y *bottom up*.³⁸

Fundar tiene seis estrategias de trabajo con las que busca incidir en la construcción de un México más responsable, más incluyente y más democrático, de estas seis estrategias tres tiene un alto impacto sobre la cuestión de transparencia y acceso a la información, estas son:

- "Valerse de herramientas analíticas como el acceso a la información, análisis presupuestario y el enfoque de derechos humanos.
- Usar nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Promover el aprendizaje horizontal y el fortalecimiento de capacidades de diversos actores sociales." (Fundar)

³⁸ Puede revisarse la labor de Fundar en: <http://fundar.org.mx/>

Red por la Rendición de Cuentas (RRC). El objetivo de la Red es “buscar y crear las condiciones de opinión y exigencia para el diseño de una política de rendición de cuentas”³⁹. Este objetivo se ha cumplido ya que la RRC ha coadyuvado en el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas en México y el combate a la corrupción; a través de discusión y la generación de cuadernos de conocimiento, en donde las aportaciones académicas han generado un espacio de deliberación para el entendimiento acerca del mejor funcionamiento de la rendición de cuentas.

La RRC nace de la confluencia académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional. Quiere ser una red incluyente dinámica, capaz de sumar y coordinar las acciones del mayor número posible de organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión, comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México (Red por la Rendición de Cuentas).

Hasta la fecha es una importante red de conocimiento abierto, que permite a cualquier ciudadano el acceso a los distintos documentos generados en torno diversos temas sobre rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.

Métrica de la transparencia. Es un proyecto que busca medir la política de transparencia en México, a través de cinco dimensiones: dimensión normativa, dimensión portales, dimensión usuario simulado, dimensión órgano garante y dimensión sujeto obligado. Al 2017 se han realizado tres estudios, el primero en 2007, el segundo en 2010 y el más reciente en 2014. El objetivo de este proyecto es "*fortalecer los mecanismos de evaluación que, reconociendo la heterogeneidad de los sistemas de transparencia en el país [...]. buscando contribuir a la construcción de un acervo de información que permita análisis empíricos sobre sistemas de transparencia en el país y con ello contribuir a la mejora de la política de transparencia del país*" (Métrica de la transparencia, 2014).

Los estudios empíricos elaborados por Métrica de la transparencia se encuentran abiertos al público, como una herramienta para futuros análisis acerca del rumbo de la

³⁹ Pueden revisarse las aportaciones de RRC en <http://rendiciondecuentas.org.mx/somos-2/>

política de transparencia, en este sentido este esfuerzo ayuda a la mejora de esta política a nivel local y federal.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). "Es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro que investiga y actúa con base en evidencia para resolver los desafíos más importantes de México. su misión es proponer políticas públicas y acciones viables e influir en su ejecución para lograr un México próspero e incluyente. Y mejorar (con datos duros) las decisiones que afectan a nuestro país."⁴⁰

Toda la información desarrollada por el IMCO se encuentra abierta al público para que pueda ser consultada y analizada para mejorar la toma de decisiones de los gobiernos y el control sobre ellos.

Alianza Cívica. Es una organización ciudadana que lucha por la democracia y la construcción ciudadana. Su misión es "contribuir a la democracia mediante el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos."⁴¹ Alianza Cívica se crea en 1994 como una movimiento nacional y ciudadano.

Entre sus objetivos destacan: el promover iniciativas de participación ciudadana y el promover el fortalecimiento del poder ciudadano mediante la vigilancia del gobierno. De igual manera busca incidir en el ámbito de la transparencia como un medio para reforzar la responsabilidad de los servidores públicos ante la sociedad; así como también empoderar a la sociedad.

Transparencia mexicana. Es una organización no gubernamental que se crea en 1999, con el fin de combatir la corrupción y coadyuvar en la mejora de la política de transparencia. Entre sus objetivos busca:

- Promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto y legalidad.
- Establecer alianzas y redes de combate a la corrupción.
- Busca la generación de medidas exitosas para combatir la corrupción.

⁴⁰ Consultado en <http://imco.org.mx/conoce-imco/> [30-06-2017].

⁴¹ Para más información puede consultarse: <http://www.alianzacivica.org.mx/somos.php> [05-07-2017].

- Busca incidir en el fortalecimiento de la constitucionalidad de la vida pública y privada a través de la participación de la sociedad.

Colectivo por la Transparencia. "El Colectivo surgió en 2004 como un espacio de reflexión y acción con el compromiso con los temas de transparencia y acceso a la información, conformado por seis organizaciones de la sociedad civil." Al 2017 ya son 11 organizaciones las que lo componen.

Entre sus objetivos destacan el promover el perfeccionamiento de los marcos normativos, así como vigilar el eficaz desempeño de los órganos garantes. El fomentar el reconocimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información y de la cultura de la transparencia[...]. Y contribuir a la mejor implementación de las leyes de transparencia [...].⁴²

México infórmate. Es una red que nace en 2004 y que se constituye (de manera formal) como Asociación civil en 2014, a la fecha tiene presencia en 12 estados de la República. Es una red nacional de periodistas, académicos, activistas y otros usuarios del Derecho de Acceso a la Información que promueve y defiende el pleno ejercicio de este derecho y que busca dar a los ciudadanos herramientas para poner al gobierno bajo la lupa: para que fiscalicen el uso de recursos públicos.⁴³

Su objetivo es "lograr que periodistas y ciudadanos en general se involucren en el quehacer público, participando de manera informada en la toma de decisiones a través de la fiscalización del Gobierno y la utilización de las leyes de acceso a la información" (México Infórmate).

Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA). El Colectivo surge en 2002 como un grupo de organizaciones civiles de distintos estados de la República. El objetivo de CIMTRA es evaluar y fomentar la transparencia en los gobierno y congresos locales para mejorar la rendición de cuentas y el marco normativo en la materia, mediante la aplicación y procesamiento de herramientas de medición, evaluación y seguimiento.⁴⁴

⁴² Consultado en: <http://colectivoporlatransparencia.org/quienes> [20-10-2017].

⁴³ Consultado en: <http://www.mexicoinformate.mx/nosotros/> [21-10-2017].

⁴⁴ Consultado en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/sobre-cimtra/> [21-10-2017].

Todas estas organizaciones de la sociedad civil han incidido e inciden en la forma en la que los gobiernos han implementado y aplicado la política de transparencia y los mecanismos de acceso a la información a través de distintos medios, como los son los medios electrónicos. Estas organizaciones han generado evaluaciones del más alto nivel a través de distintas metodologías para vigilar el desempeño de las agencias gubernamentales, esto ha permitido (con el paso del tiempo) la generación de información para el empoderamiento de la sociedad.

De igual forma, estas organizaciones tienen entre sus objetivos ayudar a la consolidación de un sistema más democrático, a través de una sociedad que exija a su gobierno de manera informada el ejercicio pleno de sus derechos. Además de exigir que los gobiernos se comporten de manera responsable.

2.4 Panorama nacional de la transparencia y el acceso a la información pública

En los últimos quince años, nuestro país ha tenido avances importantes en materia de transparencia y acceso a la información pública. Se ha robustecido el marco normativo, se ha ampliado el catálogo de sujetos obligados que deben hacer pública su información, se han fortalecido los órganos garantes, se han homologado las obligaciones de transparencia, se ha diseñado un Sistema Nacional de Transparencia y se han integrado las TICs como herramientas que permiten socializar la información reduciendo los costos para el Estado.

Todo esto nos permite imaginar que en México deberían existir –ya– gobiernos más transparentes, donde una ciudadanía activa permita una verdadera interacción entre el gobierno y la sociedad; donde la corresponsabilidad en la atención de los asuntos públicos implique un ejercicio horizontal del poder; dónde las prácticas de opacidad y secretismo sean prácticas de pasados distantes que no pertenecen más al México actual. No obstante, siguen prevaleciendo prácticas de opacidad, de secretismo, donde la interacción gobierno-sociedad es mínima o donde la información a la que se accede no permite vigilar la acción del gobierno.

Todavía existen muchas cosas por hacer al respecto, recientemente el INAI y el INEGI presentaron la Estadística sobre Transparencia y Acceso a la Información en México 2016⁴⁵, ésta proporciona una fotografía del lugar donde nos encontramos. El objetivo del documento es:

Ofrecer un panorama estadístico sobre la situación institucional y ciudadana en materia de transparencia y acceso a la información en México mediante el análisis de las acciones y mecanismos que las instituciones gubernamentales han implementado para tal fin; así como el tipo de información que interesa a la población, las solicitudes registradas, la gestión brindada por las instituciones obligadas y la percepción y experiencia de la población al ejercer su derecho a la información. (INEGI. Estadísticos sobre transparencia y acceso a la información en México. Documentos de análisis y estadísticas, 2017, p. 3)

Este documento ofrece una perspectiva acerca de la percepción ciudadana sobre la política pública de la transparencia y el derecho de acceso a la información en el país; para entender cómo las organizaciones gubernamentales, los órganos garantes y la población en general, se interrelacionan en el ejercicio de este derecho.

Los resultados que arroja son que sólo el 50.6% de la población mayor de 18 años sabe de la existencia de alguna institución encargada de garantizar su derecho y sólo el 39.5% identificó al INAI; otro resultado que sobresale es que el 50.6% de la población sabe de la existencia de un marco normativo que garantice su derecho, mientras que sólo el 12.4% expreso saber de la existencia de la Ley General de Transparencia; un resultado que llama la atención es que sólo el 14.6% de la población consultó alguna página de internet del gobierno en 2015 y sólo el 5.6% realizó una solicitud formal de acceso a la información.⁴⁶

Resulta evidente la necesidad de una mayor difusión de la cultura de la transparencia, no sólo respecto a elementos sustantivos, sino a elementos tan básicos, como que toda la población conozca quién o quiénes garantizan su derecho a la

⁴⁵ Puede consultar el documento completo en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Estudios.aspx>

⁴⁶ La encuesta fue aplicada en sólo en zonas urbanas con más de 100 000 habitantes.

información, qué instancias son, dónde se encuentran, qué funciones realizan, cómo contactarles y mediante qué procedimiento; por mencionar algunas.

Desde el lado de la ciudadanía es necesario que sea más activa, que su vigilancia y su interés por los asuntos públicos y las acciones que realizan las instituciones gubernamentales sea permanente, a través de distintos medios y que no sólo se exija información, sino que se exija información confiable, oportuna y completa. Este diagnóstico que desarrollaron el INAI y el INEGI nos proporciona una parte del panorama nacional en la materia.

Desde la sociedad civil existen diversos índices y metodologías que intentan medir los avances en la política de transparencia de los sujetos obligados, es importante señalar que éstas no son homogéneas y que, por lo tanto, evalúan a los sujetos obligados desde distintos enfoques observando y midiendo distintos rubros. De primera impresión esta diversidad metodológica podría verse como un obstáculo importante, sin embargo, coadyuba a una valoración más completa de lo que se está haciendo o no se está haciendo en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Como ya ha sido señalado en apartados anteriores, estas evaluaciones provienen de organismos no gubernamentales como universidades, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. La importancia de estas acciones no sólo radica en generar evaluaciones, sino que permiten poner bajo la lupa el desempeño de los gobiernos en lo referente al uso de los recursos públicos y, que, de esta manera, se puedan generar las condiciones que permitan desincentivar prácticas de corrupción como consecuencia de sentirse observados de manera permanente.

A nivel nacional existen avances importantes en materia de transparencia y acceso a la información pública, no obstante, aún existen elementos pendientes. Al respecto, el índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)⁴⁷ desarrollado por Fundar, busca medir la política de transparencia y la posibilidad con que cuenta la población para acceder a la información. Al respecto, la información que genera el IDAIM se compone de tres variables principales: diseño normativo, diseño institucional y proceso

⁴⁷ El Índice del Derecho de Acceso a la Información Pública en México plantea una escala de 0 a 10, donde 0 es la calificación más baja y 10 la calificación más alta.

de acceso y obligaciones de transparencia; cada variable está compuesta por una diversidad de subíndices.⁴⁸

En su evaluación de 2014 muestra una realidad en la que el índice promedio nacional es de 5.785, prácticamente reprobado en materia de derecho de acceso a la información; este índice también nos muestra un país donde 20 de sus 32 entidades federativas obtuvieron una calificación no aprobatoria o mala; y donde sólo el Distrito Federal obtuvo una calificación aceptable con un promedio de 8.111.

En 2015 se realizó una actualización del índice⁴⁹ y aunque se dieron pequeños avances los resultados no fueron muy distintos a los presentados en el IDAIM de 2014. El índice promedio nacional paso de 5.785 en 2014, a 6.038 en 2015; respecto al número de entidades reprobadas en materia de acceso a la información se redujo de 20 estados en 2014, a 17 estados en 2015 y el número de estados aprobados o con una calificación buena paso de un estado en 2014, a dos estados en 2015 (Distrito Federal y Coahuila); si bien existen avances estos son mínimos.

Otro estudio que ha intentado mostrar un panorama nacional acerca de la transparencia y el derecho a la información pública es el que presenta Métrica de la Transparencia, desarrollado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) con el apoyo de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP). En su primera evaluación de 2007⁵⁰, se obtuvo una calificación promedio nacional de 60.723%. Esta calificación es el resultado de evaluar a un grupo de instituciones públicas, de diferentes ámbitos y naturaleza, estas son: poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial y municipios; las calificaciones promedio nacional de estos fueron: 59.63%, 61.30%, no aplica y 57.87%, respectivamente. Ésta primera métrica evaluó el avance de estas instituciones, respecto de tres dimensiones: portales electrónicos, atención al usuario y calidad de la respuesta.

⁴⁸ El estudio fue realizado por entidad federativa. Para revisar cada uno de los subíndices puede consultarse <http://idaim.org.mx/2014>

⁴⁹ Para revisar la actualización de IDAIM 2015, puede consultarse <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf>

⁵⁰ La Métrica de la Transparencia 2007 evalúa en una escala de 0 a 100, donde cero es la calificación más baja y 100 la calificación más alta (expresado en porcentaje). El estudio puede consultarse en <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/MetricaTransp2007.pdf>

En 2010 se realizó otro estudio por parte de Métrica de la Transparencia, dicho estudio dio continuidad a la evaluación realizada en 2007; sólo que esta segunda evaluación se compuso de cuatro dimensiones: dimensión normativa, dimensión de información pública de oficio (portales), dimensión respuestas a solicitudes de información (usuario simulado) y dimensión de capacidades institucionales.⁵¹ La métrica de 2010⁵² arrojó un índice de 0.73, que es el resultado del promedio de las cuatro dimensiones.

En la métrica de transparencia 2014, el equipo de investigación contempló 5 dimensiones: normatividad, órganos garantes, portales, sujeto obligado y usuario simulado. El resultado promedio nacional de esta última métrica es 0.723; como puede observarse existe un pequeño retroceso con relación a la métrica de 2010, quizá como consecuencia de que las evaluaciones se fueron haciendo más complejas al integrar un mayor número de elementos. Con relación al índice promedio general sólo 2 estados se encuentran con un índice promedio inferior al 0.60, estos estados son Baja California Sur y Michoacán, lo que permite observar que en los últimos años los estados han tenido un ligero avance en la materia, aunque a nivel promedio nacional no sea de esa forma.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) también ha desarrollado distintas evaluaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública; como lo es el Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales 2015.⁵³ Este instrumento busca evaluar los portales electrónicos de una muestra de 45 municipios y 9 delegaciones del Distrito Federal para generar un diagnóstico del avance en esta materia. El índice se compone de cuatro secciones: información, interacción, transacción y experiencia de usuario. Los resultados obtenidos por el IMCO muestran que en promedio los municipios obtuvieron 42.05% del total de criterios elegidos para este estudio. Esto implica que 38 gobiernos locales obtuvieron una calificación reprobatoria. Entre el sitio web con la calificación más alta y el municipio con la calificación más baja hay una

⁵¹ Para una revisión de la métrica de 2010 <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/Metrica%202010.pdf>

⁵² A diferencia de la métrica de 2007, la métrica de 2010 maneja un índice de 0 a 1, donde cero es la calificación más baja y 1 la calificación más alta.

⁵³ Puede consultarse en <http://imco.org.mx/indices/#>

diferencia de casi 70 puntos (Mérida con 81 y matamoros con 14) (IMCO Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales resumen ejecutivo, 2015, p.4)

Uno de los estudios más recientes en materia de transparencia municipal es el desarrollado por Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)⁵⁴, que permite tener un panorama acerca de la realidad nacional, pero con un horizonte de desagregación a nivel local; este estudio toma como referencia a las capitales de los estados; se compone de 3 campos con sus respectivos sub-ejes, dichos campos son: información a la ciudadanía, espacios de comunicación gobierno-sociedad y atención ciudadana.

Este estudio busca evaluar la parte sustantiva de la política de transparencia, no sólo la parte normativa (de ahí su importancia). La evaluación refleja un panorama en el que los avances son escasos, ya que el promedio general de las 31 capitales es de 31.8; y donde 29 de las 31 capitales obtuvieron un índice reprobatorio. Sólo Guadalajara y Mérida obtuvieron una calificación aprobatoria de 100 y 93.3 puntos, respectivamente.

Estas evaluaciones reflejan una parte de la realidad nacional acerca del estado en el que se encuentra la transparencia y el acceso a la información pública. No hay que perder de vista que *“la transparencia y el acceso a la información pública son ejes importantes para el desarrollo democrático de un país debido a que fortalecen la interacción entre el gobierno y la población, construyendo lazos de confianza con las instituciones respecto al manejo del gasto y el ejercicio de la función pública”* (Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información pública y Protección de Datos Federal, 2016, p. 3).

En el cuadro 2 se puede observar y comparar el nivel de avance que la práctica de la transparencia ha tenido dentro de las organizaciones gubernamentales, según los índices descritos. Además, permite medir el progreso respecto a cómo se garantiza el derecho de acceso a la información pública y, en este sentido, cómo está incidiendo en la consolidación de la vida democrática de México al garantizar espacios donde al

⁵⁴ Puede consultarse el estudio en:
http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2018/05/Evaluación-31-capitales_Luz-y-Sombras.pdf

ciudadano se le permita contar con herramientas para poder observar y vigilar el rendimiento y la gestión de los organismos públicos.

Cuadro 2. Índices promedio de transparencia y acceso a la información pública en México

| Organismo generador del índice | Índice o calificación promedio nacional | Subíndices | Índice o calificación promedio de los subíndices | Escala |
|--------------------------------|--|---|--|---------|
| Fundar | (IDAIM 2014) 5.785 | Diseño normativo | 5.867 | 0 a 10 |
| | | Diseño institucional | 5.330 | |
| | | Proceso de acceso y obligaciones de transparencia | 6.012 | |
| Fundar | (IDAIM 2015) 6.038 | Diseño normativo | 6.152 | 0 a 10 |
| | | Diseño institucional | 5.609 | |
| | | Proceso de acceso y obligaciones de transparencia | 6.209 | |
| Métrica de la transparencia | (2007) 60.723% | Portales electrónicos | 57.037 | 0 a 100 |
| | | Atención al usuario | 72.473 | |
| | | Calidad de la respuesta | 52.660 | |
| | (2010) 0.73 | Normatividad | 0.76 | 0 a 1 |
| | | Portales | 0.78 | |
| | | Usuario simulado | 0.82 | |
| | | Capacidades institucionales | 0.57 | |
| | (2014) 0.723 | Normatividad | 0.799 | 0 a 1 |
| | | Órganos garantes | 0.652 | |
| Portales | | 0.845 | | |
| Sujeto obligado | | 0.71 | | |
| Usuario simulado | | 0.617 | | |
| IMCO | Índice de Herramientas Electrónicas (2015) 42.05% | Información | 68.75 | 0 a 100 |
| | | Interacción | 28.85 | |
| | | Transacción | 32.18 | |
| | | Experiencia de usuario | 38.43 | |
| CIMTRA | Herramienta municipal (2018) 31.8% | Información a la ciudadanía | 26.80 | 0 a 100 |
| | | Espacios de comunicación gobierno-sociedad | 28.75 | |
| | | Atención ciudadana. | 67.05 | |

Fuente: elaboración propia con datos de Fundar (índice de Derecho de acceso a la información en México 2014 y 2015), Métrica de la Transparencia (informes de transparencia en México 2007, 2010 y 2014), IMCO (Índice de herramientas electrónicas 2015) y CIMTRA (Evaluación de la transparencia a las capitales 2018)

Como puede observarse las evaluaciones de Fundar, IMCO y CIMTRA muestra resultados poco alentadores, prácticamente reflejan que las medidas adoptadas por el Estado han fracasado o, en el mejor de los casos, su rendimiento ha sido bastante limitado; las tres evaluaciones manifiestan una realidad en donde los sujetos de análisis se encuentran reprobados en la materia.

De forma distinta, la evaluación que realiza Métrica de la Transparencia es quizá la que arroja resultados más optimistas ya que desde la primera métrica en 2007, a la métrica de 2014 se muestra una evolución en sus índices. Es importante señalar que en el caso de la métrica desarrollada por CIDE se pone énfasis en la parte normativa, y aunque en sus evaluaciones se pondera la calidad de la transparencia y cómo ésta garantiza información útil y confiable, esta cualidad no se incluye para la calificación de los índices que genera.

Organizaciones internacionales también han realizado estudios respecto a la transparencia y el acceso a la información pública en México, lo que nos permite tener un panorama nacional, desde el exterior. Curiosamente nos podemos encontrar con resultados distintos a los realizados por organizaciones de la sociedad civil; el Global Right to Information Rating analiza la calidad de las leyes mundiales de acceso a la información, en su último estudio de 2017 coloca a México dentro del top 10 con mejores leyes (Centre for Law and Democracy); de hecho, México ocupa el lugar número uno, por encima de países que se considera cuentan con una democracia consolidada.

Respecto a este índice, es importante señalar que sólo se ocupa de la medición del diseño del marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información, es decir, qué tan robusto es respecto a la capacidad de su órgano garante, al acceso a la información, a la protección de datos, a los mecanismos que actúen favoreciendo el derecho ciudadano. No mide la implementación de la normatividad, no mide que verdaderamente se realice lo que la ley refiere, sino simplemente su diseño. En palabras de Jaqueline Peschard, México cuenta con la mejor ley de transparencia y acceso a la información en el mundo, pero otra cosa es la implementación.

Esto no es del todo alentador, ya que la necesidad de contar con un normatividad tan robusta y completa puede ser síntoma de que en México no se tiene –aún– una cultura de la transparencia, es decir se requiere de instituciones para asegurar la protección de un derecho, ya que –como es de conocimiento común– provenimos de una tradición de opacidad y secretismo.

No basta con elecciones libres y competidas, es necesario pasar de la legitimización del acceso al poder, a la confianza en los que ocupan los cargos públicos;

es decir, pasar de una democracia electiva a una sustantiva; para ello la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública son imprescindibles para nuestro régimen democrático.

En el estudio realizado por Latinobarómetro en 2017⁵⁵, la confianza de los mexicanos en la democracia ha disminuido de 2002 a 2017, en 2002 la confianza alcanzó un porcentaje de 66%, mientras que para 2017 pasó a un 38%. Cómo se explica esto, si en los últimos 15 años se ha robustecido y mejorado la estructura de transparencia y acceso a la información pública en México; un dato que podría dar una pista al respecto, es que el 90% de los mexicanos piensa que se gobierna para el beneficio de unos cuantos; o que sólo el 15% tiene confianza en el gobierno, y es, justamente, lo que una verdadera cultura de la transparencia y el acceso a la información tendrían que generar, confianza en los que gobiernan porque al estar bajo el escrutinio público no tendrían que desviarse del objetivo que les fue encomendado (Latinobarómetro Informe, 2017).

Esto nos permite observar que la transparencia como una práctica cotidiana del gobierno y el acceso a la información pública se quedan en la norma, no han logrado aterrizar en la práctica. Aún falta mucho por hacer, aun y cuando se tenga la mejor LAI del mundo.

⁵⁵ Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Capítulo 3. La transparencia y el acceso a la información pública en el estado de Hidalgo

3.1 Implementación y desarrollo de la transparencia y acceso a la información pública en el estado de Hidalgo

3.1.1 Antecedentes

El antecedente de la transparencia y el acceso a la información pública en Hidalgo se remonta al año 2006, con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado; la cual establece las primeras obligaciones de los sujetos obligados. En su artículo 5° señala la lista de sujetos obligados que deben hacer pública su información.

Además, en el Título segundo de esta Ley se establece que se deberán poner en práctica políticas y programas de acceso a la información que se mantenga apegados a los criterios de publicidad y garanticen la veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia privilegiando los derechos del ciudadano.

Referente al ámbito municipal, se puede observar que la Ley establece criterios para que las administraciones locales implementen acciones que les permitan ser gobiernos más transparentes. Como puede observarse esta primera Ley de 2006, sienta un precedente para el fortalecimiento del régimen democrático, donde el acceso a la información pública haga posible una mayor y mejor participación ciudadana.

Aunque esta Ley es un antecedente importante su carácter se encontraba limitado, ya que no garantizaba una verdadera autonomía del órgano garante. Con relación a la constitución del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del estado de Hidalgo el art. 82 de la Ley señalaba que, si el Congreso del estado no se ponía de acuerdo para nombrar a los consejeros del Instituto, sería facultad del Gobernador el poder hacerlo. Además, la LIX legislatura estaba constituida por una mayoría priista, partido al que pertenecía el actual Gobernador, contando con 21 diputados en un congreso conformado de 30; prácticamente tenía el control de más del 60% de la Cámara.

En un estado donde no ha existido alternancia en el ejecutivo, donde la oposición es frágil, donde no existen contrapesos entre el ejecutivo y el legislativo, donde el pasado autoritario sigue vivo la constitución de un Instituto a modo es reflejo de los límites de esta Ley. Este contexto pervierte la autonomía del Instituto encargado de garantizar el derecho de acceso a la información, ya que al depender directamente del Ejecutivo pierde cualquier rasgo de independencia que le permita actuar de manera imparcial, autónoma y objetiva.

Tuvieron que transcurrir 10 años para que se modificara la normatividad estatal. Para el año 2016, la Ley Transparencia y Acceso a la Información sufre una nueva modificación en aras de armonizarse con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos; con lo cual, se realiza el Decreto No. 655 que permite que surja la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo aprobada por la LXII Legislatura.

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

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

- Solicitudes de acceso a la información
- Gestión de medios de impugnación
- Portales de obligaciones de transparencia
- Comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados

Con estas modificaciones se pretendió dotar al Instituto de las garantías para su correcto funcionamiento, esto se enmarca en el Título Segundo, Capítulo I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo; en la cual, se establece que el Instituto será un organismo autónomo dotado de patrimonio y

personalidad jurídica. La integración del Instituto se vio modificada y ahora es a través de Comisionados como se realiza su conformación; para poder ser comisionado se debe participar en convocatoria pública emitida por la Comisión Permanente de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso Local, además de cumplir con todos los señalamientos ahí establecidos.

Esta evolución guarda un cambio importante en lo que respecta a la configuración del Instituto ya que establece un giro en lo referente a la ciudadanización de este organismo, haciendo a un lado las designaciones por parte del titular del ejecutivo estatal o los miembros del congreso local, lo que permite blindar al Instituto de injerencias externas en su toma de decisiones.

Otro de los cambios importantes encontrados dentro de la Ley es la obligación por parte de los sujetos obligados de contar con Comités de Transparencia, así como con Unidades de Transparencia, lo que significa un salto importante para que los sujetos obligados cumplan con las obligaciones en la materia y para que los ciudadanos puedan solicitar (como un de las primeras instancias) información pública que no se encuentre en sus portales.

Como se ha señalado, la normatividad referente a la práctica de la transparencia y el acceso a la información es reciente en nuestro estado. Es cierto que se ha avanzado, pero la tradición política de Hidalgo sigue siendo un freno que dificulta el arraigo de la transparencia dentro de los organismos públicos. Habrá que esperar que la ciudadanía se más activa en lo referente a la vigilancia y control de los organismos públicos, que la oposición se fortalezca y que los poderes y ámbitos de gobierno se conviertan en verdaderos frenos y contrapesos contra el abuso y el secreto del poder

3.1.2 Situación del estado de Hidalgo en materia de transparencia y acceso a la información

Como ya ha sido abordado en el capítulo dos, existen diversas organizaciones de la sociedad civil que han desarrollado índices y metodologías para el estudio y medición de la política de transparencia y del derecho de acceso a la información pública, estos

índices permiten observar y comparar el nivel de cumplimiento y la situación en la que se encuentran las distintas agencias gubernamentales, los estados, los municipios y en general todos los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información en distintas dimensiones de análisis.

En el caso del estado de Hidalgo diversas organizaciones han evaluado la política de transparencia y el derecho de acceso a la información pública, considerando diversas metodologías y variables. Entre estas organizaciones destacan: Métrica de la transparencia, Fundar, CIMTRA e IMCO.

Métrica de la transparencia informa acerca de la situación en la que se encuentran los estados de la República. Su último estudio, realizado en 2014, permite calificar la labor de las entidades federativas en materia de transparencia. En su índice de 2014, Hidalgo obtuvo una calificación de 0.695, mientras que el promedio nacional fue de 0.726, esto refleja que el estado no ha adoptado las medidas necesarias en materia de transparencia; si se compara con el Distrito Federal, que fue el que alcanzó el índice más alto con una calificación de 0.817, la diferencia salta a la vista. Si consideramos por un momento que por encima de la mitad del rango es una calificación aprobatoria, el estado de Hidalgo apenas logra pasar la prueba en materia de transparencia; sin embargo, esto no es alentador ya que aún presenta asuntos pendientes por resolver.

De manera específica, en cada una de las dimensiones que componen el índice, la realidad del estado es la siguiente: en la dimensión normatividad obtuvo un índice de 0.738, muy cercano al promedio nacional que fue de 0.789; en la dimensión portales obtuvo un índice de 0.772, mientras que el promedio nacional fue de 0.846; en la dimensión usuario simulado su índice fue reprobatorio ya que su calificación fue de 0.593, mientras que la nacional fue de 0.623; respecto a la dimensión de órganos garantes el índice nuevamente es reprobatorio con 0.583 y el índice nacional es 0.652; por último, la dimensión sujeto obligado obtuvo el índice más alto con 0.790, mientras que el nacional es de 0.701.

Al igual que Métrica de la Transparencia, Fundar ha desarrollado el índice de Acceso a la Información (IDAIM)⁵⁶, este índice mide la calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información en México con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales.

Según los resultados arrojados en el último estudio realizado por IDAIM⁵⁷ en 2015, el estado se encuentra reprobado al obtener un índice general de 4.594, mientras que el promedio nacional es de 5.195; aunque el estado no se aleja mucho del promedio nacional; con relación al estado con mejor calificación existe un abismo, este caso de éxito lo representa (nuevamente) el Distrito Federal que obtuvo un índice de 8.111, lo que muestra una diferencia de 3.517 puntos entre uno y otro.

Respecto a cada una de las tres variables que conforman este índice la realidad no es distinta, en la variable disposiciones normativas la calificación obtenida fue 4.100, mientras que el promedio nacional fue 5.200; en la variable diseño institucional la calificación fue 4.900, mientras que el promedio nacional fue 5.400 y, en la variable proceso de acceso y obligaciones de transparencia la calificación alcanzada fue de 4.700, mientras la calificación promedio nacional fue 4.800.

Otra organización de la sociedad civil que ha generado evaluaciones para medir el desempeño de los estados en esta materia es el IMCO, éste ha desarrollado diversos indicadores. En el rubro de transparencia destacan: el índice de competitividad estatal 2014⁵⁸ y índice de herramientas electrónicas de gobiernos locales 2015⁵⁹.

Respecto al índice de competitividad estatal 2014, en el rubro de gobiernos eficientes y eficaces el IMCO generó un índice de calidad de gobierno electrónico que colocó al estado en el lugar número veintiuno con una calificación de 44.19, es de notar que la calificación y lugar obtenido no son nada alentadores.

⁵⁶ <http://idaim.org.mx/2014> [consultado 06-07-2017].

⁵⁷ La escala del índice considera un rango entre 0 y 10, donde acercarse a 10 sería la situación ideal.

⁵⁸ Puede revisarse para más información acerca de todas las variables que componen el índice http://imco.org.mx/indices/#!/competitividad_estatal_2014/resultados/introduccion [consultado 06-07-2017].

⁵⁹ Puede revisarse para más información acerca de todas las variables que componen el índice http://imco.org.mx/indices/#!/herramientas_electronicas_gobiernos_locales/resultados [consultado 06-07-2017].

En el índice de herramientas electrónicas de los gobiernos locales que lo integran cuatro variables: información interacción, experiencia de usuario y transacción, a través de este indicador se estudió el desempeño de los gobiernos locales en materia de transparencia electrónica; el cual, colocó a la capital del estado en el lugar 19 con una calificación general de 44.4; como es de notar, el estado de Hidalgo se encuentra en una posición de rezago en la materia respecto a otras entidades federativas.

Por su parte CIMTRA en su último informe “*Evaluación de la transparencia a las capitales: luz y sombras 2018*”, coloca a la capital del estado con una calificación de 26.5%, en el lugar número 15, muy por debajo del promedio nacional que fue 31.8%.

Como ha sido descrito, el panorama del estado en materia de transparencia y acceso a la información pública es de rezago respecto a otros estados y a la misma federación; aún no termina por incrustarse como práctica cotidiana en la vida de los sujetos obligados y de los municipios. Las prácticas de opacidad y secreto siguen siendo algo frecuente en el estado, tal y como lo dejan ver los resultados de las distintas mediciones. El cuadro 3, permite observar los resultados de los distintos índices, comparando al estado de Hidalgo con la federación.

Cuadro 3. Comparación de los resultados obtenidos en materia de transparencia y acceso a la información pública entre el estado de Hidalgo y la federación

| | Hidalgo | Nacional (promedio) | Escala |
|---|---------|---------------------|---------|
| Métrica de la Transparencia, 2014 | 0.695 | 0.726 | 0 – 1 |
| IMCO (índice de calidad de gobierno electrónico, 2014*) | 44.19 | 51.1 | 0 – 100 |
| Fundar (IDAIM, 2015) | 4.594 | 5.195 | 1 – 10 |
| IMCO (índice de herramientas electrónicas de los gobiernos locales, 2015) | 44.4** | 42.05 | 1 – 100 |
| CIMTRA, 2018 | 26.5 | 31.8 | 1 – 100 |

Fuente: elaboración propia con datos de Métrica de la Transparencia (informes de transparencia en México 2014), IMCO (Índice de herramientas electrónicas de los gobiernos locales 2015 e índice de calidad de gobierno electrónico 2014) y CIMTRA (Evaluación de la transparencia a las capitales 2018).

*El índice de calidad de gobierno electrónico es un índice que forma parte de la evaluación: índice de competitividad estatal 2014.

**Al ser un índice de gobiernos locales, el resultado corresponde a la capital, Pachuca de Soto.

3.2 Marco Normativo

Como ya ha sido señalado, la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el estado se remonta al 2006. Desde ese año el estado ha presentado avances en la materia, sin embargo, estos han sido limitados según lo señalan distintas organizaciones. Con la Reforma Constitucional de 2016, se ha pretendido construir un verdadero sistema de transparencia y rendición de cuentas que busca homologar la gran diversidad de legislaciones estatales con la Ley General de Acceso a la Información. Al respecto el estado de Hidalgo se vio en la necesidad de modificar su legislación en la materia, para homologar su marco normativo con la legislación nacional.

Artículo 4 Bis de la Constitución Política del Estado de Hidalgo (CPEH). Este artículo garantiza el derecho que toda persona tiene de acceder a la información pública en manos de los sujetos obligados, salvo aquellas excepciones que señale la Ley. En la interpretación de este derecho siempre prevalecerá el principio de máxima publicidad favoreciendo el derecho de los ciudadanos; además de que garantiza que no se debe cobrar contraprestación alguna para poder acceder a la información; es decir, toda información en manos de los sujetos obligados debe de ser gratuita y no se debe de condicionar su entrega.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo (LTAIPEH). Es el marco normativo que regula y da forma a la política de transparencia y al derecho de acceso a la información pública, esta Ley es reglamentaria de los art. 6 de la CPEUM y del art. 4 Bis de la CPEH. La LTAIPEH 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 tres poderes 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 del Estado y los municipios. (artículo 1)

La LTAIPEH reglamenta toda la política de transparencia y el derecho de acceso a la información en el estado referente al órgano garante, comités de transparencia,

unidades de transparencia, los principios en materia de transparencia y acceso a la información pública, los deberes de los sujetos obligados, la promoción de la cultura de la transparencia, las obligaciones del gobierno abierto, los procedimientos de denuncia, las sanciones, el régimen de excepciones, la información reservada y confidencial, los procedimientos de solicitud y acceso a la información; además de los procedimientos de impugnación y de los recurso de revisión.

El Octavo Transitorio de la LTAIPEH (Periódico Oficial 4-mayo-2016) establece que el *“Ejecutivo del Estado expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor”*. Sin duda el Reglamento es un elemento normativo importante para la correcta ejecución de la política de transparencia en el estado. Según se señala en la Ley, dicho Reglamento tuvo que haberse publicado el 4 de noviembre de 2017, exactamente un año después de que la LTAIPEH entrara en vigor. Al 30 de marzo de 2018 aún no existe este Reglamento, lo que limita el alcance de la política de transparencia y vulnera el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.

Si se ingresa a la Biblioteca Legislativa⁶⁰ únicamente se podrá encontrar el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo, que se publicó en el Periódico Oficial el 2 de junio de 2008, siendo Gobernador del estado el Licenciado Miguel Ángel Osorio Chong; es decir, se cuenta con un Reglamento con 8 años de desfase con relación a la LTAIPEH que ha quedado rebasado como instrumento que coadyube a la práctica de la transparencia.⁶¹

Dos marcos normativos fundamentales que coadyuban en el desarrollo de la política pública de la transparencia en el estado son los referentes a la conservación y

⁶⁰ Pueden consultarse las Leyes, Códigos, Reglamentos del estado en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/LEYES_VIGENTES/leyes_vigentes.html [consultado el 30 de marzo de 2018]

⁶¹ Es importante señalar que existe una Reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial el 9 de octubre de 2018, la cual modificó los plazos para la publicación del Reglamento, ampliándolo hasta el 9 de abril de 2018; incluso con esta ampliación no se ha cumplido con la expedición de dicho documento. La construcción metodológica de este proyecto se realizó con los criterios señalados en los Artículos 69 y 70 de la Ley publicada en el Periódico Oficial el 4 de mayo de 2016. Esta Reforma no modifica ni influye en el análisis debido a que los Artículos 69 y 70 no sufrieron modificación alguna; los cuales fueron clave para la construcción metodológica.

resguardo de los documentos públicos, es decir, lo referente a los archivos y lo referente al combate a la corrupción. ¿Qué es lo que se puede esperar de ambos instrumentos?, de entrada, que desincentiven las prácticas de opacidad y secretismo; además, de que se genere una cultura que permita documentar y resguardar toda acción, informe y documento en manos de los servidores públicos.

Es indudable que un sistema de archivos claro y eficiente es necesario para garantizar de manera efectiva el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos; así como también, para que la transparencia se clara y visible y no se convierta en un ejercicio meramente nominal y opaco. Con relación a la Ley de Archivos del Estado de Hidalgo⁶² se puede decir que aún no se encuentra armonizada, lo que dificulta y entorpece la implementación de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados señaladas en la LTAIPEH.

A nivel nacional ya existe un marco normativo en materia de archivos públicos (DOF 15-06-20118). Este texto entrará en vigor hasta el 15 de junio de 2019; y en su artículo cuarto Transitorio señala que las entidades federativas contarán con un plazo de un año para armonizar sus legislaciones estatales, lo que, en el peor de los casos ocasionaría que Hidalgo cuente con esta legislación hasta junio de 2020. Sin duda, la falta de un sistema de archivos estatal limita el alcance de la LTAIPEH.

Otro marco normativo que incentiva la práctica de la transparencia y el combate a la corrupción es la *Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo*.⁶³ Esta Ley tiene como objetivo establecer el sistema de coordinación para el combate a la corrupción entre las autoridades estatales y municipales. En este sentido, se convierte en una institución que debería desincentivar las prácticas de opacidad en el servicio público, fomentando así la transparencia. Este marco normativo entró en vigor en julio de 2017.

⁶² Periódico oficial 7 de mayo 2007 http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/15Ley%20de%20Archivos%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf [consultado el 5 de abril de 2018]

⁶³ Periódico Oficial 10 de junio de 2017 http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/99Ley%20del%20Sistema%20Estatal%20Anticorrupcion%20de%20Hidalgo.pdf

Aunque el estado ya cuenta con un marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información (vigente y armonizado), este se ve limitado; ya que aún no se cuenta con el respectivo Reglamento y con una Ley de Archivos que amplíe su alcance y que permita que la información se encuentre disponible independientemente del color de la administración en turno.

3.3 Una revisión al proceso de homologación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo

La ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) (DOF 04-05-2015) es el marco normativo que reglamenta al art. 6° constitucional, en ella se establecen los lineamientos que se habrán de observar en toda la República mexicana en materia de transparencia y acceso a la información. Ésta 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 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 (CPEUM, art. 1°, párrafo II).

La LGTAIP entró en vigor el 5 de mayo de 2015, a partir de esta fecha los Estados contaron con un plazo de un año para realizar los procesos de armonización de sus leyes en la materia. Al respecto, el estado de Hidalgo cumplió en tiempo con su proceso de armonización, ya que el 4 de mayo de 2016 se publicó en el Periódico Oficial la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo (LTAIPEH) (Periódico Oficial 04-05-2016, Decreto 655). La LTAIPEH entró en vigor el 5 de noviembre de 2016, a partir de esta fecha los sujetos obligados contaron con un plazo de seis meses para realizar sus procesos de homologación y estandarización en la materia, principalmente en lo referente a sus portales de transparencia. Se puede decir que todos

los sujetos obligados debieron publicar, a través de sus respectivos portales, toda la información que la Ley les señala, teniendo como fecha límite el 5 de mayo de 2017.

La LTAIPEH es el marco normativo reglamentario del art. 6° de la CPEUM y del art. 4 Bis de la CPEH, en el estado de Hidalgo, en materia de transparencia y acceso a la información. La LTAIPEH 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 y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad del Estado y los municipios (CPEH, art. 1° párrafo II).

La obligación de armonizar las legislaciones estatales obedece al intento de articular la política nacional de transparencia. El cuadro 4 compara la ley de transparencia del estado respecto a la LGTAIP, este ejercicio permite observar el nivel de armonización de nuestra legislación. Así, la LTAIPEH se presenta como un marco normativo totalmente armonizado a la legislación federal, en cada uno de los apartados que la componen, desde la ampliación del catálogo de sujetos obligados, hasta la ampliación de las obligaciones de transparencia.

Cuadro 4. Comparación del grado de homologación de la LTAIPEH con relación a la LGTAIP

| | Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo |
|------------------|--|--|
| Objeto de la Ley | Establecer disposiciones generales en materia de Transparencia en la República mexicana | Establecer disposiciones generales en materia de Transparencia en el estado de Hidalgo |
| Objetivos | Establece 9 objetivos | Armonizado con la LGTAIP |
| Órgano Garante | Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) Principios rectores, características, integración, atribuciones Características y capacidades de sus consejos consultivos | Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental Y protección de Datos Personales (ITAIH) Armonizado con la LGTAIP |

| | | |
|---|---|---|
| Principios en materia de transparencia y acceso a la información | Establece los principios para sustanciar el derecho a la información | Armonizado con la LGTAIP |
| Sujetos obligados | Catálogo y obligaciones de los sujetos obligados | Armonizado con la LGTAIP |
| Comités y unidades de transparencia | Integración y funciones | Armonizado con la LGTAIP |
| SNT y PNT | Establece las estrategias en la materia | Armonizado con la LGTAIP |
| Promoción de la cultura de la transparencia y apertura gubernamental | Promover la cultura de la transparencia en la sociedad mexicana, así como la transparencia proactiva en las entidades gubernamentales | Armonizado con la LGTAIP |
| Gobierno abierto | Menciona que deben de existir mecanismos de coordinación entre el órgano garante, sujetos obligados y sociedad civil | Armonizado con la LGTAIP Pero la legislación estatal es más específica acerca del objetivo y relevancia del gobierno abierto |
| De las características de la información y el tratamiento de los datos personales | Establece las características técnicas de la información, los periodos de actualización y la forma en la que deberá ser tratada en los portales de transparencia | Armonizado con la LGTAIP |
| Obligaciones comunes y específicas de los sujetos obligados | Establece el catálogo de obligaciones que todos los sujetos obligados habrán de hacer pública por distintos medios, entre estos, a través de sus portales | Armonizado con la LGTAIP |
| Procedimiento de acceso a la información | Establece los requisitos y procedimiento para realizar una solicitud de información a la autoridad competente, de manera directa o a través del órgano garante; además, se establecen los tiempos de respuesta, los recursos revisión y los medios de entrega | Armonizado con la LGTAIP |
| De la denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia | Se establecen los procedimientos, plazos e instancias a las que puede acudir el ciudadano ante una negativa de acceso a la información. Además, se establecen los procedimientos de impugnación | Armonizado con la LGTAIP Respecto al recurso de revisión la LGTAIP contiene elementos adicionales en materia de seguridad nacional y la Suprema Corte de Justicia de la Nación |
| Régimen de excepciones | Establece las características de la información clasificada, reservada y confidencial, así como también los requisitos, tiempos y procedimientos para su desclasificación y apertura | Armonizado con la LGTAIP |
| Medidas de apremio y sanciones | Establece las medidas para motivar a los sujetos obligados a entregar la información que no hayan hecho pública. También establece el catálogo de sanciones en caso de incumplimiento | Armonizado con la LGTAIP |

Fuente: elaboración propia con información de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública DOF 04-05-2015 y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo. Periódico Oficial 04-05-2016

Aunque las nuevas reglas en materia de transparencia y acceso a la información no son materia acabada, si se puede afirmar que se cuenta con normas más robustas y específicas, que deberían facilitar y promover la práctica de la transparencia dentro de las organizaciones gubernamentales; sin embargo, no siempre sucede así.

Capítulo 4. Portales de transparencia y derecho a la información pública en el estado de Hidalgo

4.1 Los portales de transparencia en el estado de Hidalgo. Instrumento de la Estrategia Digital Nacional

Los portales de transparencia forman parte de la Estrategia Digital Nacional (EDN), que es el plan de acción que busca construir un México digital, en el que la tecnología contribuya a alcanzar las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013–2018, en lo referente al objetivo “un Gobierno Cercano y Moderno”. En este sentido, los portales de transparencia se convierten en una herramienta que permite facilitar una transformación gubernamental en donde se pueda generar un dialogo entre gobierno y sociedad usando los recursos digitales.

“El objetivo es atender las demandas ciudadanas y resolver los problemas públicos [...]. Utilizando de manera estratégica las herramientas institucionales [...] para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas. [...] para lograrlo es fundamental reconocer que las nuevas Tecnologías de la Información y de Comunicación (TIC) son una herramienta básica que brinda amplias oportunidades para mejorar el gobierno al interior y al exterior” (PND 2013-2018). Así los portales de transparencia de los municipios se convierten en herramientas que posibilitan un canal de comunicación con la sociedad, reduciendo los costos de difundir la información en el largo plazo.

Si bien, hoy son un canal de comunicación digital con los gobiernos, dicha comunicación aún es en un solo sentido, es decir, del gobierno a la sociedad; para hacer posible el objetivo que enmarca el PND es necesario que la comunicación sea de ida y vuelta; es decir, del gobierno a la sociedad y de la sociedad al gobierno.

Con relación al avance en la materia, la Estrategia Digital Nacional tiene entre sus objetivos la transformación gubernamental: *“Construir un gobierno innovador, transparente, eficiente, abierto, centrado en las necesidades de la sociedad, y que utiliza*

la tecnología para mejorar su relación con la gente” (Estrategia Digital Nacional). Respecto al avance la Estrategia se encuentra con un 94% de 69 líneas de acción.⁶⁴

Si tomamos como ejemplo la iniciativa de gobierno locales que forma parte del eje de transformación gubernamental, el estado de Hidalgo aún no se ha incorporado a la estrategia de ventanilla única.

Ahora bien, con relación al avance de la EDN en Hidalgo, Métrica de la Transparencia 2014, califica los portales del estado con un índice de 0.772. El IDAIM 2015 le otorga al estado una valoración de 4.594; pero en rubros específicos como: transparentar el ejercicio de la función pública su calificación es 0.00; en la organización clasificación, archivo y actualización de la información la calificación igual es 0.00; o en el rubro difundir proactivamente la información pública su calificación también es 0.00. Es cierto que se han presentado avances a la fecha, pero si la situación del estado es de atraso con relación a otros estados o la federación, resulta importante saber dónde se encuentra el estado hoy en lo concerniente a sus portales de transparencia electrónica a nivel municipal.

4.2 Los portales de transparencia en el estado Hidalgo. Una evaluación a nivel municipal

Para la evaluación de los portales de transparencia de los municipios del estado de Hidalgo se aplicó la metodología desarrollada por Métrica de la Transparencia en su último estudio, realizado en 2014; de manera específica se utilizó la metodología IPO referente a la dimensión portales. Con ella se evaluó el estado que guarda la política de transparencia de los gobiernos municipales concerniente a los portales electrónicos; según lo señalado en el objetivo 4 de esta investigación.

Esta evaluación se conforma por dos componentes: el primer componente permite definir el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los municipios,

⁶⁴ Se puede consultar el avance de cada una de las líneas de acción en <https://www.gob.mx/mexicodigital/> [consultado el 04-09-2018].

con relación a la LTAIPEH,⁶⁵ de manera específica respecto a los artículos 69 y 70 que señalan las obligaciones comunes y específicas que los sujetos obligados deben publicar en sus respectivos portales de transparencia; para ello, se contrastó la información de los portales de los 84 municipios, con lo que señala la LTAIPEH. El segundo componente permite establecer la calidad de la información que publican los municipios en sus portales respecto a calidad, certeza y accesibilidad.

Recordemos que la metodología IPO se integra de dos componentes: 1) metodología del componente de cumplimiento normativo y 2) metodología de componente de calidad de la información. Ambos se integran por distintos subíndices, algunos de estos se modificaron y adaptaron ya que fue necesario armonizarlos con LTAIPEH. La construcción de los indicadores de métrica de la transparencia se encuentra alineados con la Ley de 2014, por lo que la metodología fue susceptible de algunos ajustes con el objetivo de armonizarla con la normatividad vigente; esto para evitar que se limite el alcance de la evaluación.

En particular, la metodología del componente cumplimiento normativo, se refiere al grado de cumplimiento de los portales de transparencia de los municipios (sujetos obligados) con respecto a la LTAIPEH. Este componente se conforma por 46 criterios que ya han sido armonizados con la Ley (revisar libro de códigos y matriz de indicadores: anexo 1 y 2). Como lo establece la metodología para la medición y evaluación de los elementos de cada portal se asignó una calificación que fue:

- 1 = si la información y su contenido están completos (Información completa).
- 0.5 = en caso de no encontrarse adecuadamente detallada o incompleta (Información incompleta).
- 0 = si la información no se encuentra disponible o está listada pero no contiene información o el vínculo está roto (Información no disponible).

La construcción del índice corresponde al proceso de revisión de tres visitas que se realizaron a cada portal de transparencia de los municipios. El índice resulta

⁶⁵ Publicada en el Periódico Oficial 4 de mayo de 2016.

únicamente del componente normativo, ya que mide el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Ahora bien, otro elemento que compone la evaluación es la metodología de componente calidad de la información, la cual mide que la información sea clara, oportuna y útil. Como señala la metodología de métrica de la transparencia los rubros que la componen son: resultado de auditorías, presupuesto, informe de actividades y programas operativos. Dentro de estos rubros se evaluaron los siguientes indicadores: público ciudadano, trámite o servicio, quejas o sugerencias, reporte de fallas, ruta de navegación, derechos de autor o propiedad del contenido, legibilidad, contenidos en distintas lenguas, compatibilidad de navegadores, motor de búsqueda, mapas de sitio, enlaces rotos, uso de enlaces únicos, datos abiertos y restricción de acceso de datos.

Estos criterios señalados por métrica de la transparencia en el apartado de calidad ya han sido contemplados en el componente de cumplimiento normativo, debido a que éste fue armonizado con la legislación vigente del estado de Hidalgo, la cual ya cumplió con su proceso de homologación con la ley federal. De esta forma, en el apartado de calidad de la información se describen y clasifican las características de los portales de transparencia referente a su calidad, accesibilidad y certeza de la información.

Es importante recordar que sólo el componente de cumplimiento normativo es el que se considera para la construcción del índice⁶⁶, tal y como lo señala la metodología de métrica de la transparencia; el componente de calidad de la información no se contempla para la construcción del índice; sin embargo, se describen los resultados obtenidos a través de éste, lo que permite observar algunas prácticas en las que los municipios incurren a través de sus portales electrónicos.

Para el desarrollo del índice se efectuaron tres revisiones a los portales, en un periodo que comprende del 15 de agosto de 2017 al 30 de mayo de 2018. La primera

⁶⁶ Para la construcción del índice se contemplaron las fracciones de los artículos 69 y 70 de la LTAIPEH, se aclara que respecto a las fracciones: art. 69 fracción XXV. Resultado de la dictaminación de estados financieros, XLV. El catálogo de disposición y guía de archivo documental y art. 70 fracción I. F. La información detallada que contengan los planes de desarrollo urbano, un número importante de municipios no cuentan con los recursos para realizarlas, además de que la Ley de Archivos no se encuentra armonizada; sin embargo, se valoró que los municipios hicieran la nota aclaratoria correspondiente y la actualizaran tal y como lo señala la normatividad.

revisión se efectuó del 15 de agosto de 2017 al 30 de octubre de 2017, tuvo una duración de dos meses y quince días. La segunda revisión comprende del 3 de diciembre de 2017 al 18 de febrero de 2018 y tuvo una duración de dos meses y quince días. La tercer y última revisión se llevó a cabo durante un periodo que comprende del 1 de abril de 2018 al 30 de mayo de 2018.

Para la evaluación se realizaron 252 visitas a los portales de los municipios; es decir, se revisaron en tres ocasiones los portales de los 84 municipios, revisándose 46 de las 48 fracciones que señala el art. 69 y, 8 de los 9 elementos que señala el art. 70, ya que son los correspondientes a las obligaciones específicas de los municipios. En total se revisaron 13608 elementos. Cabe resaltar que algunas de las fracciones se integraron en un solo campo para facilitar la construcción de la matriz de indicadores.

El obstáculo con el que se enfrentó el estudio fue que se amplió el catálogo de indicadores con relación a la métrica de 2014, dicho incremento obedece a que para el momento en que se realizó la métrica de 2014 la información pública de oficio se justaba de manera distinta en cada normatividad estatal; es decir, el proceso de homologación de los marcos estatales con relación al federal aún no se realizaba.

Como consecuencia de dicho cambio la acción que se realizó consistió en alinear los indicadores con la normatividad vigente en el estado, lo que llevo a un incremento de los rubros que conforman el componente normativo y a un decremento de los rubros que conforman el componente de calidad. Estas modificaciones obedecen a la homologación que tuvo la normatividad estatal con relación a la Ley General de Transparencia; en otras palabras, estos ajustes trajeron consigo una ampliación en el catálogo de obligaciones de transparencia que los municipios deben publicar en sus respectivos portales.

Para la construcción del componente de calidad de la información se realizó una única revisión a los portales de los municipios; esta revisión se llevó a cabo durante un periodo que comprende del 1 de abril de 2018 al 30 de mayo de 2018. Este componente no forma parte de la calificación o índice de los municipios; sin embargo, se procedió a su revisión y descripción tal y como lo señala la metodología propuesta en la métrica de 2014. Los criterios por evaluar se componen de 4 elementos que se consideran

importantes, estos obedecen a la facilidad, accesibilidad, certeza y calidad de la información al momento de navegar dentro del portal.

En los siguientes apartados se presentan los resultados de la evaluación a los 84 municipios que conforman el estado de Hidalgo. Primero se describen los resultados del componente normativo y posteriormente los resultados del componente calidad de la información.

4.2.1 Evaluación del estado que guardan los portales de los municipios: componente de cumplimiento normativo

Lo primero por destacar es que *“los portales de transparencia de los sujetos obligados se conforman como una ventana que permite la comunicación y la colaboración entre gobernantes y gobernados para lograr esta toma de decisiones compartidas”* (Métrica de la transparencia 2014, p. 73); mas aún, en el ámbito de la administración pública municipal que es un espacio donde la relación gobierno–sociedad hace necesaria una mayor cercanía.

Si partimos del supuesto que los municipios han arraigado la rutina de transparentar sus decisiones, acciones, procesos y recursos la relación entre los gobiernos municipales con la sociedad tendría que verse modificada al reducirse las asimetrías de información; es decir, el simple hecho de tener la posibilidad de acceder a lo que antes se tenía prohibido, tendría que colocar en una condición de mayor equilibrio a la sociedad frente a los que dirigen las instituciones del Estado. Sin embargo, esto no necesariamente sucede así, cuando la transparencia se convierte en una acción meramente nominal y aparente ocasiona que esa cualidad de visibilidad se entorpezca y se dificulte, dejando así a la transparencia como un mero ejercicio administrativo, vacío y sin ningún sentido.

Al respecto, las revisiones realizadas a los portales arrojan resultados interesantes con relación al nivel de arraigo que ha tenido esta práctica dentro de las administraciones municipales; es decir, el índice de cumplimiento normativo nos permite observar qué tanto están atendiendo los municipios las obligaciones de transparencia que señala la Ley. Los

índices alcanzados en la materia siguen siendo de un muy bajo nivel de cumplimiento, lo que permite pensar que esta práctica tiene un escaso nivel de arraigo en las administraciones municipales; por supuesto, también existen casos en donde la realidad es totalmente diferente, pero estos casos son los menos.

Ahora bien, los resultados de la revisión del componente normativo (por municipio y por indicador) pueden ser consultados en los anexos 3, 4 y 5, de esta investigación. Ahí se señala –de manera detallada– el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los 84 municipios, de acuerdo con lo indicado en el libro de códigos (ver anexo 1), en cada una de las tres revisiones. El libro de códigos permite interpretar las obligaciones comunes de transparencia que señala el artículo 69 y las obligaciones específicas de los municipios que señala el artículo 70 de la LTAIPEH.

El cuadro 5, muestra los promedios obtenidos en cada una de las tres revisiones por municipio y, presenta un promedio general que es el resultado de las tres revisiones. Como puede observarse, los índices reflejan una gran diversidad de condiciones y características de los portales de transparencia de los gobiernos municipales. Por ejemplo, una primera observación respecto al componente de cumplimiento normativo es que Pachuca (0.862), Mineral del Monte (0.757) y Jaltocán (0.743) obtuvieron las calificaciones más altas (de acuerdo con el promedio final de las tres revisiones); mientras que el promedio más bajo lo tienen Acatlán, Agua Blanca de Iturbide, Ajacuba, Jacala de Ledezma, Metepec, Tepeapulco, Tepejí del Río, Tianguistengo, Tlanalapa, pisaflores y Xochicoatlán todos estos municipios con una calificación de cero.

El comportamiento que reflejan los portales de transparencia de los municipios de Pachuca, Mineral del Monte y Jaltocán es constante en cada momento de revisión; en el caso de Pachuca la diferencia entre la revisión con el índice más alto y el índice más bajo es de 0.043, en el caso Mineral del Monte la diferencia es de 0.055, mientras que en el caso de Jaltocán la diferencia es de 0.044. La variabilidad que reflejan es mínima, es decir, sus portales de transparencia han permanecido estables prácticamente desde que la LTAIPEH estableció el piso mínimo de obligaciones de transparencia. De igual forma, el comportamiento de los portales con índices de cero presenta una nula variabilidad. Las prácticas que manifiestan estos portales son diversas: desde la ausencia de un portal de

transparencia, enlaces rotos, información desactualizada, formatos en blanco, información de manera no directa en su portal o enlaces deshabilitados, por mencionar algunas.

Cuadro 5. Índices de la evaluación obtenido por los municipios del estado de Hidalgo en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. Componente normatividad.

| Municipio | Primer Evaluación | Segunda evaluación | Tercera evaluación | Promedio |
|---------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|----------|
| 1 Acatlán | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 2 Acaxochitlán | 0.228 | 0.011 | 0.457 | 0.232 |
| 3 Actopan | 0.641 | 0.641 | 0.696 | 0.659 |
| 4 Agua Blanca de Iturbide | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 5 Ajacuba | 0.000 | 0.000 | 0.011 | 0.004 |
| 6 Alfajayucan | 0.533 | 0.283 | 0.000 | 0.272 |
| 7 Almoloya | 0.043 | 0.337 | 0.630 | 0.337 |
| 8 Apan | 0.522 | 0.457 | 0.598 | 0.525 |
| 9 Atitalaquia | 0.739 | 0.261 | 0.424 | 0.475 |
| 10 Atlapexco | 0.609 | 0.598 | 0.587 | 0.598 |
| 11 Atotonilco de Tula | 0.489 | 0.424 | 0.391 | 0.435 |
| 12 Atotonilco el Grande | 0.522 | 0.380 | 0.446 | 0.449 |
| 13 Calnali | 0.120 | 0.065 | 0.043 | 0.076 |
| 14 Cardonal | 0.076 | 0.261 | 0.196 | 0.178 |
| 15 Chapantongo | 0.380 | 0.391 | 0.457 | 0.409 |
| 16 Chapulhuacán | 0.000 | 0.239 | 0.348 | 0.196 |
| 17 Chilcuautila | 0.163 | 0.022 | 0.033 | 0.072 |
| 18 Cuauteppec de Hinojosa | 0.543 | 0.554 | 0.783 | 0.627 |
| 19 El Arenal | 0.543 | 0.457 | 0.565 | 0.522 |
| 20 Eloxochitlán | 0.000 | 0.391 | 0.446 | 0.279 |
| 21 Emiliano Zapata | 0.272 | 0.217 | 0.413 | 0.301 |
| 22 Epazoyucan | 0.772 | 0.717 | 0.717 | 0.736 |
| 23 Francisco I. Madero | 0.000 | 0.185 | 0.293 | 0.159 |
| 24 Huasca de Ocampo | 0.750 | 0.630 | 0.576 | 0.652 |
| 25 Huautla | 0.000 | 0.380 | 0.000 | 0.127 |
| 26 Huazalingo | 0.663 | 0.478 | 0.424 | 0.522 |
| 27 Huehuetla | 0.261 | 0.261 | 0.196 | 0.239 |
| 28 Huejutla de Reyes | 0.576 | 0.576 | 0.522 | 0.558 |
| 29 Huichapan | 0.489 | 0.500 | 0.239 | 0.409 |
| 30 Ixmiquilpan | 0.739 | 0.739 | 0.674 | 0.717 |
| 31 Jacala de Ledezma | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 32 Jaltocán | 0.761 | 0.761 | 0.707 | 0.743 |
| 33 Juárez Hidalgo | 0.359 | 0.359 | 0.315 | 0.344 |
| 34 La Misión | 0.065 | 0.065 | 0.054 | 0.062 |
| 35 Lolotla | 0.239 | 0.239 | 0.185 | 0.221 |
| 36 Metepec | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 37 Metztitlán | 0.293 | 0.293 | 0.293 | 0.293 |
| 38 Mineral de la Reforma | 0.728 | 0.717 | 0.685 | 0.710 |

| | | | | | |
|----|------------------------|-------|-------|-------|-------|
| 39 | Mineral del Chico | 0.598 | 0.598 | 0.587 | 0.594 |
| 40 | Mineral del Monte | 0.761 | 0.728 | 0.783 | 0.757 |
| 41 | Mixquiahuala de Juárez | 0.054 | 0.054 | 0.087 | 0.065 |
| 42 | Molango de Escamilla | 0.576 | 0.576 | 0.674 | 0.609 |
| 43 | Nicolás Flores | 0.413 | 0.739 | 0.609 | 0.587 |
| 44 | Nopala de Villagrán | 0.533 | 0.533 | 0.478 | 0.514 |
| 45 | Omitlán de Juárez | 0.261 | 0.152 | 0.250 | 0.221 |
| 46 | Pachuca de Soto | 0.848 | 0.848 | 0.891 | 0.862 |
| 47 | Pacula | 0.402 | 0.413 | 0.413 | 0.409 |
| 48 | Pisaflores | 0.022 | 0.000 | 0.000 | 0.007 |
| 49 | Progreso de Obregón | 0.326 | 0.359 | 0.326 | 0.337 |
| 50 | San Agustín M. | 0.522 | 0.522 | 0.478 | 0.507 |
| 51 | San Agustín Tlaxiaca | 0.120 | 0.152 | 0.152 | 0.141 |
| 52 | San Bartolo Tutotepec | 0.543 | 0.478 | 0.000 | 0.341 |
| 53 | San Felipe Orizatlán | 0.283 | 0.348 | 0.011 | 0.214 |
| 54 | San Salvador | 0.196 | 0.152 | 0.207 | 0.185 |
| 55 | Santiago de Anaya | 0.598 | 0.587 | 0.728 | 0.638 |
| 56 | Santiago Tulantepec | 0.489 | 0.543 | 0.446 | 0.493 |
| 57 | Singuilucan | 0.380 | 0.435 | 0.326 | 0.380 |
| 58 | Tasquillo | 0.500 | 0.489 | 0.652 | 0.547 |
| 59 | Tecozautla | 0.022 | 0.022 | 0.000 | 0.014 |
| 60 | Tenango de Doria | 0.402 | 0.359 | 0.402 | 0.388 |
| 61 | Tepeapulco | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 62 | Tepehuacán de G. | 0.402 | 0.391 | 0.402 | 0.399 |
| 63 | Tepeji del Río | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 64 | Tepetitlán | 0.391 | 0.391 | 0.413 | 0.399 |
| 65 | Tetepango | 0.043 | 0.043 | 0.022 | 0.036 |
| 66 | Tezontepec de Aldama | 0.359 | 0.315 | 0.326 | 0.333 |
| 67 | Tianguistengo | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 68 | Tizayuca | 0.467 | 0.489 | 0.435 | 0.464 |
| 69 | Tlahuelilpan | 0.565 | 0.457 | 0.533 | 0.518 |
| 70 | Tlahuiltepa | 0.413 | 0.391 | 0.315 | 0.373 |
| 71 | Tlanalapa | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 72 | Tlanchinol | 0.478 | 0.543 | 0.489 | 0.504 |
| 73 | Tlaxcoapan | 0.043 | 0.054 | 0.054 | 0.051 |
| 74 | Tolcayuca | 0.663 | 0.663 | 0.804 | 0.710 |
| 75 | Tula de Allende | 0.685 | 0.696 | 0.772 | 0.717 |
| 76 | Tulancingo de Bravo | 0.587 | 0.587 | 0.663 | 0.612 |
| 77 | Villa de Tezontepec | 0.022 | 0.000 | 0.000 | 0.007 |
| 78 | Xochiatipan | 0.478 | 0.554 | 0.620 | 0.551 |
| 79 | Xochicoatlán | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| 80 | Yahualica | 0.728 | 0.696 | 0.641 | 0.688 |
| 81 | Zacualtipán de Ángeles | 0.674 | 0.533 | 0.467 | 0.558 |
| 82 | Zapotlán de Juárez | 0.663 | 0.370 | 0.000 | 0.344 |
| 83 | Zempoala | 0.380 | 0.391 | 0.511 | 0.428 |
| 84 | Zimapán | 0.098 | 0.141 | 0.098 | 0.112 |
| | Promedio estatal | 0.358 | 0.353 | 0.351 | 0.354 |

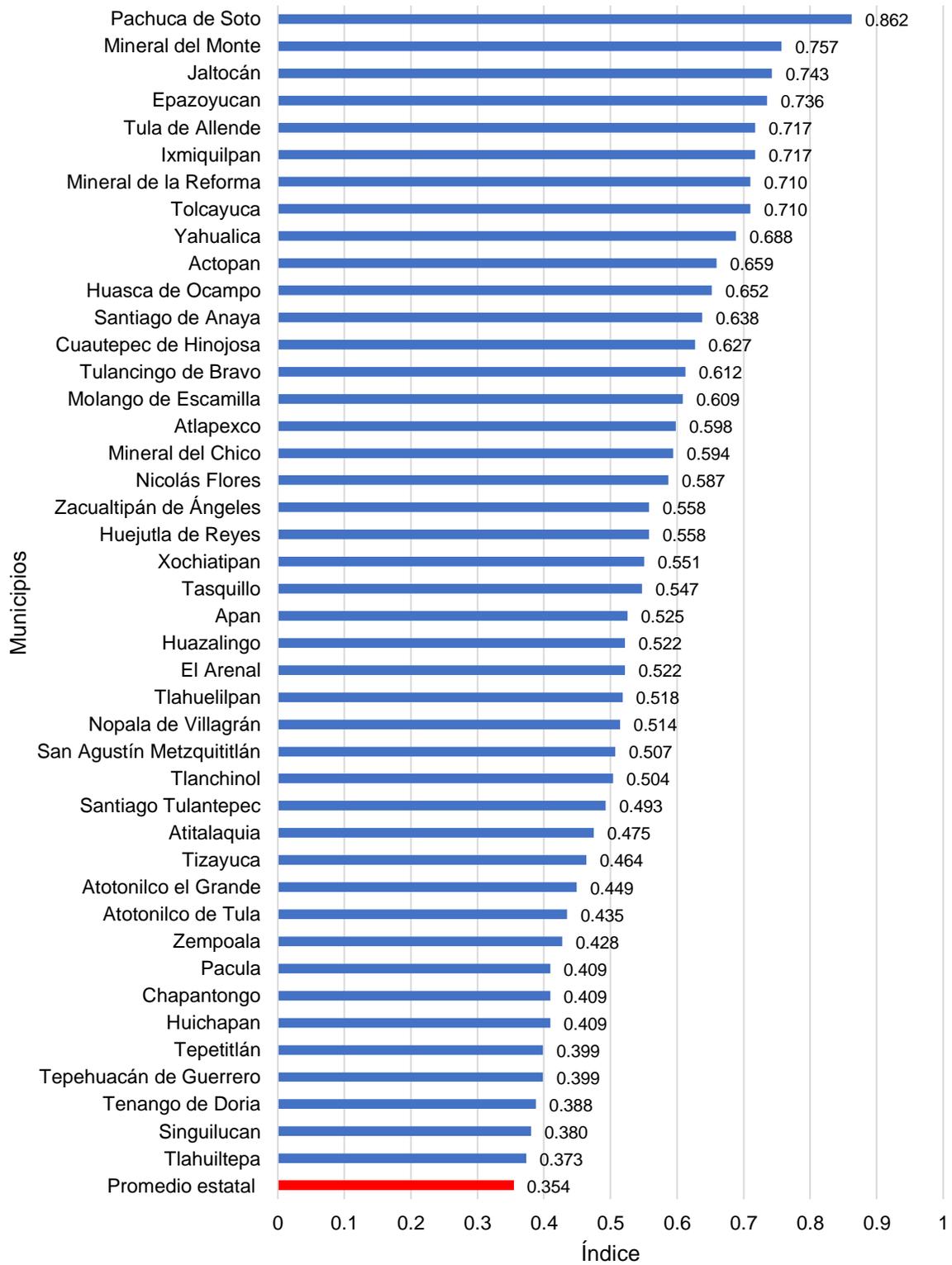
Fuente: elaboración propia con información de la revisión de los portales de transparencia de los municipios del estado de Hidalgo.

Los resultados obtenidos permiten confirmar que no basta con tener una normatividad robusta donde se señalen de manera puntual las obligaciones de transparencia; es decir, que se cuente con un buen diseño institucional no ha hecho que los sujetos obligados sean más transparentes.

Como se observa en las figuras 2 y 3, de los 84 municipios que conforman el estado de Hidalgo sólo 15 tienen un índice por encima del 0.6, es decir si se considera el 0.6 como una calificación aprobatoria en materia de transparencia digital, solo el 18% de los municipios se encuentra aprobado.

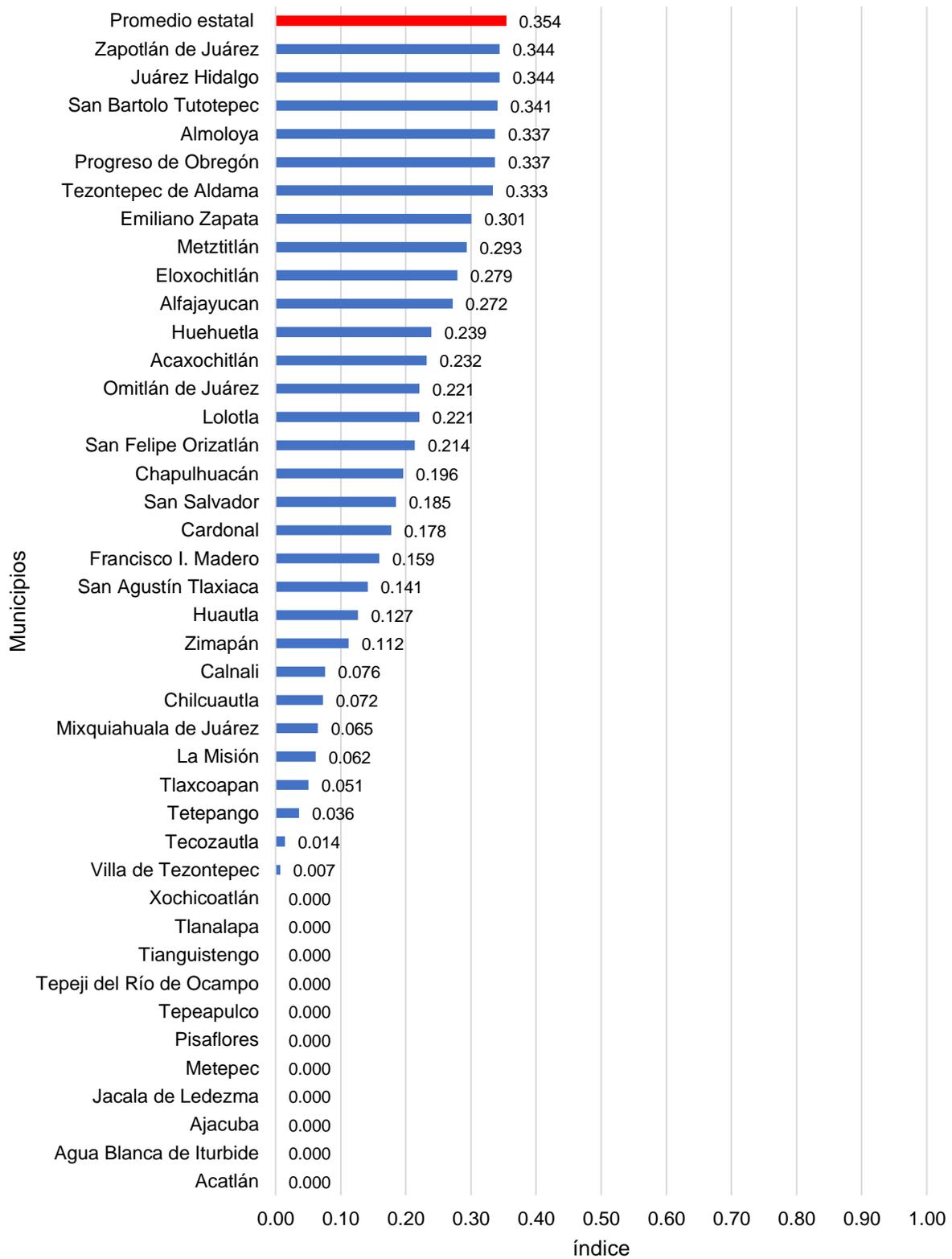
Otro hallazgo que sobresale de esta evaluación resulta del hecho de que el estado se encuentra reprobado en materia de transparencia digital a nivel municipal. La línea roja muestra el promedio estatal con un índice de 0.354 muy por debajo de una calificación aprobatoria. Ahora bien, si partimos del promedio estatal como un punto de referencia que nos permita visualizar qué municipios se encuentran por encima y por debajo de él, el resultado no sería más alentador, ya que 41 municipios se encuentran por debajo del promedio estatal, un promedio que por sí es demasiado bajo. Todo esto refleja que la política de transparencia electrónica a nivel municipal no termina por encontrar arraigo en las administraciones municipales.

Figura 2. Municipios con índices de transparencia por encima del promedio estatal



Fuente: elaboración propia.

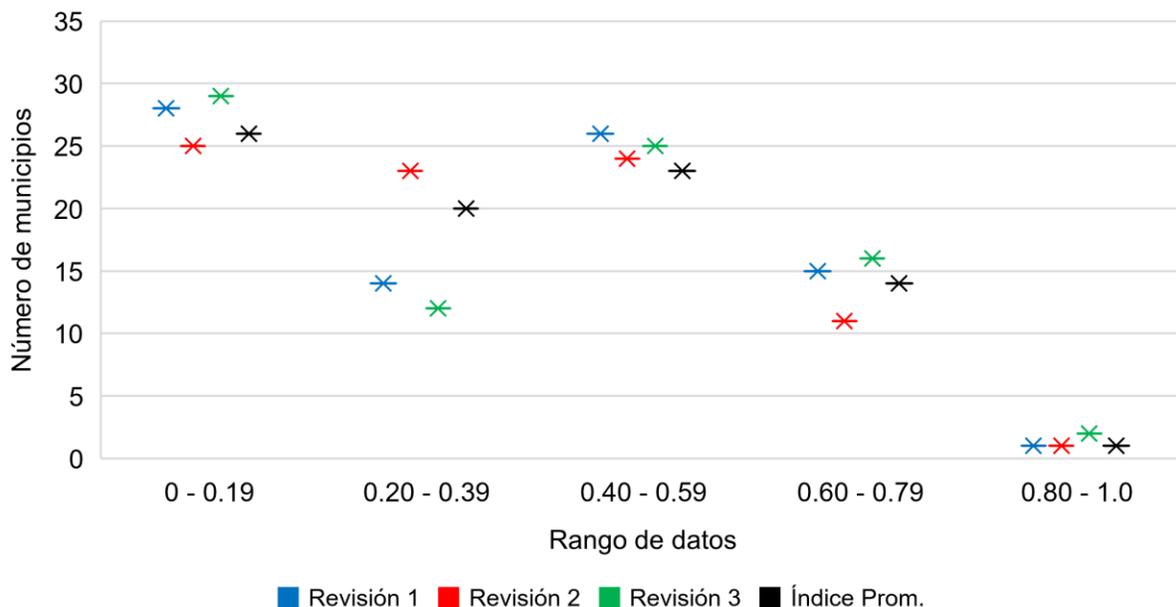
Figura 3. Municipios con índices de transparencia por debajo del promedio estatal



Fuente: elaboración propia.

Si segmentamos los índices alcanzados por los municipios en cada momento de revisión resulta visible en que segmento se encuentra el mayor número de ellos. La figura 4, señala el comportamiento de los índices municipales, segmentados en cinco rangos de datos; el primero de ellos que va de 0 a 0.19, indica el menor nivel de cumplimiento y en él se ha colocado el mayor número de municipios en sus tres revisiones. El segundo rango de datos que va de 0.20 a 0.39, es el rango que presentó mayor variabilidad entre cada momento de revisión. El tercer rango de datos oscila entre 0.40 y 0.59, en este segmento también se encuentra un número considerable de municipios independientemente del momento de revisión y, a diferencia del segundo rango en este se muestra un comportamiento bastante homogéneo en los tres momentos de revisión. El cuarto rango de datos va de 0.60 a 0.79, aquí se puede observar ya un decremento en el número de municipios que logra alcanzar este índice de cumplimiento. El último rango de datos que oscila entre 0.80 y 1.0, también refleja un comportamiento constante en sus tres revisiones, y es el rango en el que se encuentran los municipios que más se acercaron a un índice de cumplimiento alto u óptimo, en este último rango de datos sólo se encuentra la capital del estado y Tolcayuca en su tercera revisión.

Figura 4. Número de municipios por segmento de datos en los tres momentos de revisión.



Fuente: elaboración propia.

El índice promedio de las tres revisiones de los portales presenta un comportamiento similar al mostrado en cada revisión, en el primer segmento de datos se colocaron 26 municipios, que prácticamente no lograron alcanzar ni el 0.2 de cumplimiento promedio, estos municipios no han garantizado el acceso a la información pública a los ciudadanos; no hacen pública información tan sencilla como el directorio de los servidores públicos o los datos de la unidad de transparencia. Respecto a información de carácter más sensible como gastos en viáticos, declaraciones patrimoniales, presupuestos, información financiera o licitaciones la realidad no es diferente: ésta no se encuentra, está incompleta o se encuentra desactualizada en el mejor de los casos.

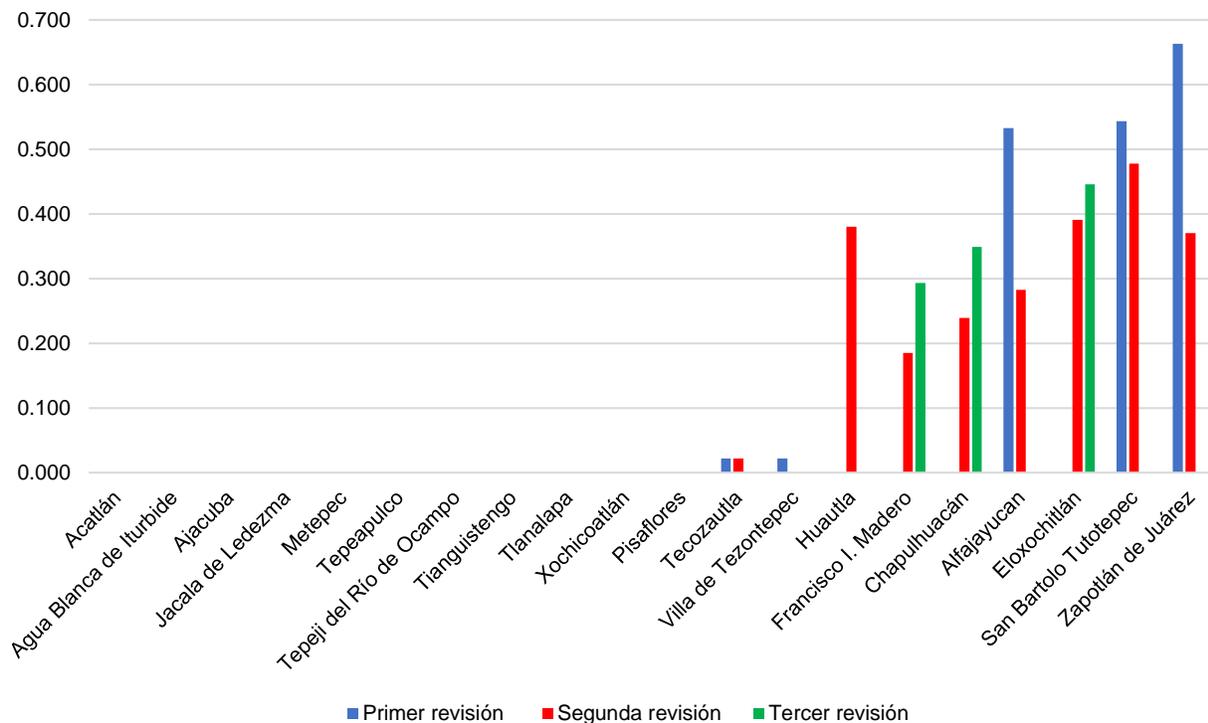
Justamente, estos 26 municipios que alcanzaron promedios no superiores al 0.20, cuentan con portales desactualizados, links deshabilitados, formatos en blanco, tablas sin información, información de manera no directa en su portal (sino a través del PNT), las primeras fracciones del art.69 habilitadas, pero el resto no, la información no corresponde con lo que señala la Ley y en el peor de los casos no contaron con portal, como fue el caso de Agua blanca y Metepec. Se puede revisar la calificación de cada fracción de estos 26 municipios en el apartado de anexos 3, 4 y 5.

Si por un instante detenemos el análisis en aquellos portales que en alguno de los tres momentos de su revisión obtuvieron una calificación de cero, hallamos veinte municipios en esta situación, estos son: Acatlán, Agua Blanca, Ajacuba, Alfajayucan, Chapulhuacán, Eloxochitlán, Francisco I. Madero, Huautla, Jacala, Metepec, Pisaflores, San Bartolo Tutotepec, Tecozautla, Tepeapulco, Tepeji del Río, Tianguistengo, Tlanalapa, Villa de Tezontepec, Xochicoatlán y Zapotlán de Juárez. En once de estos veinte municipios el promedio de calificación fue cero en las tres revisiones; en los nueve municipios restantes tuvieron promedios de calificación ligeramente superiores a cero. La figura 5, muestra el comportamiento en cada uno de estos veinte municipios en los tres momentos de estudio.

Los 11 municipios que obtuvieron un promedio de cero, incurrieron en diversas prácticas, éstas fueron: no contar con un portal de transparencia, que es el caso de Metepec y Agua Blanca de Iturbide; que sus links de acceso se encontraron deshabilitados (ya sea en los apartados de obligaciones comunes y específicas o en sus

respectivas fracciones), es el caso de Acatlán, Ajacuba Y Tepeji del Río; los municipios de Jacala, Tepeapulco, Tianguistengo, Tlanalapa, Xochicoatlán y Pisaflores incurrieron en la práctica de no contar con la información de manera directa en su portal, sino a través del PNT (ver cuadro 6).

Figura 5. Contraste de los municipios con portales en cero en los tres momentos de revisión.



Fuente: elaboración propia.

Este tipo de prácticas, además de dañar el derecho de acceso a la información pública de la población, desincentiva el surgimiento y desarrollo de una ciudadanía activa, que es una pieza importante para que la política de transparencia pueda arraigarse como una rutina organizacional dentro de los gobiernos municipales.

Tanto la ausencia de un portal de transparencia como contar con uno, pero sin posibilidad de acceso a la información son muestra de que en esos gobiernos municipales sigue prevaleciendo la opacidad como una forma de conducción gubernamental.

Además, la práctica de no tener la información de manera directa en los portales municipales, sino a través del PNT entorpece el escrutinio de la acción gubernamental por parte de los ciudadanos, ya que información tan sencilla como el directorio de los

servidores públicos o los datos de la unidad de transparencia, tiene que ser revisados a través de un portal externo que implica una nueva búsqueda; es decir, en lugar de hacer más accesible la búsqueda a los ciudadanos la vuelve más compleja y tardada.

Los 9 municipios restantes, aunque no obtuvieron una calificación promedio de cero, en alguno de sus tres momentos de revisión si presentaron este índice, estos municipios son: Tecozautla, Villa de Tezontepec, Huautla, Francisco I. Madero, Chapulhuacán, Alfajayucan, Eloxochitlán, San Bartolo Tutotepec y Zapotlán de Juárez (véase la figura 5). Dichos municipios incurrieron en las mismas prácticas de no contar con portal en algún momento de su revisión, o de tener links deshabilitados o sin información, de no tener la información de manera directa, sino a través del PNT y, específicamente en los casos de Huautla y Zapotlán, en la tercera revisión bajaron su portal o se encontraba en mantenimiento. El cuadro 6, refleja las prácticas en las que incurrieron de manera repetida estos municipios.

Cuadro 6. Prácticas que cometen los municipios, a través de sus portales. (Municipios que en alguna revisión obtuvieron calificación de cero)

| Municipio | Primera revisión | Segunda revisión | Tercera revisión |
|-------------------------|---|---|---|
| Acatlán | Links deshabilitados | Links deshabilitados | Links deshabilitados |
| Agua Blanca de Iturbide | No cuenta con portal | No cuenta con portal | No cuenta con portal |
| Ajacuba | Links deshabilitados | Links deshabilitados | Links deshabilitados |
| Jacala | Links deshabilitados | Links deshabilitados | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT |
| Metepec | No cuenta con portal | No cuenta con portal | No cuenta con portal |
| Tepeapulco | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT |
| Tepeji del Río | Links deshabilitados | Links deshabilitados | Links deshabilitados |
| Tianguistengo | No cuenta con portal | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT |
| Tlanalapa | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT |
| Xochicoatlán | No cuenta con la información de manera | No cuenta con la información de manera | No cuenta con la información de manera |

| | | | |
|------------------------------------|---|---|---|
| Pisaflores | directa, sino a través del PNT No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT | directa, sino a través del PNT No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT | directa, sino a través del PNT No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT |
| Tecoautla | 0.022 | 0.022 | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT |
| Villa de Tezontepec | 0.022 | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT | No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT |
| Huautla Francisco I. Madero | No cuenta con portal Links deshabilitados | 0.380 0.185 | Deshabilitó su portal 0.293 |
| Chapulhuacán Alfajayucan | No cuenta con portal 0.533 | 0.239 0.283 | 0.349 No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT |
| Eloxochitlán San Bartolo Tutotepec | No cuenta con portal 0.543 | 0.391 0.478 | 0.446 No cuenta con la información de manera directa, sino a través del PNT |
| Zapotlán de Juárez | 0.663 | 0.370 | Portal en mantenimiento |

Fuente: elaboración propia.

En el segundo segmento de datos, que va del 0.20 al 0.39 (véase la figura 4), se ubicaron 20 municipios, al final de sus tres revisiones; es decir, con relación a su índice promedio. Se puede decir que estos municipios tampoco garantizan el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, ya que los índices de cumplimiento continúan siendo demasiado bajos y, aunque cuentan con un poco más de información ésta no es insuficiente.

En estos portales también se encontraron links deshabilitados, tablas sin información, información desactualizada, formatos en blanco, información de manera no directa, fracciones vacías. Aunque ya se encontró más información en rubros como información curricular, remuneraciones de los servidores públicos, tramites y servicios, inventarios, por mencionar algunos.

En el siguiente rango de datos, 23 municipios se colocaron con índices entre 0.40 y 0.59, estos municipios tuvieron índices mayores de cumplimiento, sin embargo, no

lograron cumplir con todas las obligaciones de transparencia que les señalan los artículos 69 y 70 de la LTAIPEH. Los portales de estos municipios cuentan con información en el mayor número de obligaciones, pero su información se encuentra incompleta o no la actualizan conforme lo establecido en la Ley. Las obligaciones en las que siguen fallando son, por ejemplo: declaraciones patrimoniales, licitaciones, gastos viáticos, informes de avances programáticos, presupuestos, información financiera.

Las prácticas más recurrentes de estos municipios son: que su información se encuentra incompleta, desactualizada, tablas en blanco, algunas fracciones deshabilitadas, su información no correspondía con lo que señalaba la normatividad aplicable.

Hasta este punto se podría decir que los portales de estos municipios reprueban en materia de transparencia al encontrarse por debajo del 0.6. Estos, representan el 82% de los 84 municipios que componen el estado; es decir, se tienen 69 gobiernos locales reprobados en materia de transparencia electrónica (revisar figura 2 y 3).

Los portales que se colocaron con índices promedio mayores a 0.60 y menores a 0.79 son 14. De manera general se encontró que estos cuentan con algunos enlaces deshabilitados o la información de alguna de sus fracciones se encuentra incompleta o desactualizada; a diferencia de los municipios con índices menores a 0.60, los portales de estos municipios incurren en un menor número prácticas que vulneren el derecho de acceso a la información pública.

Por último, se encuentran los municipios con los índices de cumplimiento más alto, al final de las tres revisiones únicamente Pachuca se encontró por encima del 0.80, con una calificación promedio de 0.862, es el municipio que más cumple con las obligaciones de transparencia electrónica que señala la LTAIPEH; y aunque también incurre en algunas prácticas que dañan la transparencia, éstas se presentaron en menor medida. La práctica más recurrente –en este caso– fue no contar con información completa (en alguna de sus fracciones), o que sus enlaces no direccionaban a la información.

Si por un momento centramos el análisis en el municipio de Pachuca, los resultados que arroja cada una de las revisiones es superior a 0.80, siempre en sentido

ascendente, es decir, conforme pasa el tiempo cumple en mayor medida con sus obligaciones de transparencia, según lo indican los resultados de la evaluación. En su primera revisión obtuvo un índice de 0.848, en su segunda revisión obtuvo 0.848, en su tercera revisión el índice fue de 0.891, lo que le da una calificación promedio final de 0.862, en su portal de transparencia. Este municipio fue el que más cumplió con las normatividad que señala la ley estatal; por ejemplo, para el tercer momento de revisión prácticamente contaba con información en todos las fracciones que señalan los artículos 69 y 70 y, en la mayoría de ellos contaban ya con información completa o justificaban – tal como lo señala la Ley– la ausencia de ella dando motivos claros y precisos; aun así, en ocho de sus fracciones tuvieron un ponderación de 0.5, es decir su información no se encontraba completa, sin embargo, ésta aún permitía conocer lo que indica la normatividad.

Ahora bien, si a Pachuca le sumamos los municipios con índices superiores a 0.60, encontramos que sólo el 18% de los municipios se encuentran aprobados en materia de transparencia electrónica; es decir, sólo 15 municipios se encuentran por encima de este rango, estos municipios son: Pachuca, Mineral del Monte, Jaltocán, Epazoyucan, Tula de Allende, Ixmiquilpan, Mineral de la Reforma, Tolcayuca, Yahualica, Actopán, Huasca de Ocampo, Santiago de Anaya, Cuautepec de Hinojosa, Tulancingo de Bravo y Molango

Lo que se observó, es que muy pocos municipios incorporan en sus rutinas organizacionales una “transparencia activa” (Emmerich, 2004); es decir, son pocos los que difunden información completa y actualizada acerca de su gestión a través de sus portales de transparencia, tal y como lo señala la Ley. Como ya ha sido detallado sólo 15 municipios cumplen con más de la mitad de sus obligaciones de transparencia electrónica, y de estos, sólo uno cumple de manera robusta, es el caso de Pachuca. Esto es muestra que la transparencia activa no ha encontrado arraigo en la cultura organizacional de los gobiernos municipales. El resto de los municipios no son transparentes de manera activa, ya que no informan de manera cotidiana acerca de su gestión, aun y cuando existe una normatividad, precisa y clara que lo señala.

En otras palabras, estos municipios que informan a medias o no informan, son muestra de una “transparencia opaca” (Fox, Haight y Palmer-Rubin, 2011), ya que la poca

información que publican en sus portales no es accesible, no es clara, se encuentra desactualizada, no existe o ésta resulta no ser confiable. Se puede decir que la cultura de la transparencia no se ha arraigado en ellas como rostro cotidiano en sus acciones; es decir, no han tenido la capacidad o la voluntad de poner al alcance de la sociedad la información de manera habitual, aun y cuando la sociedad no la haya solicitado. Hacer pública la información sólo cuando la sociedad lo solicite, indicaría una postura donde la cultura de la transparencia aún no ha encontrado pertenencia.

Justamente, es desde las organizaciones públicas donde la transparencia implica un nuevo reto, como diría Rodolfo Vergara, agregan funciones y obligaciones a las ya de por sí caóticas burocracias, lo que requiere que los municipios desplieguen recursos para arraigarla en sus administraciones y no sólo voluntad política (Vergara 2006).

Si bien, ha sido importante establecer que municipios son los que tienen los índices más altos de cumplimiento; también resulta relevante identificar en que fracciones cumplen más y en que fracciones cumplen en menor medida. El cuadro 7 muestra los códigos del componente de cumplimiento normativo, es decir, muestra donde cumplen con mayor regularidad los municipios; en otras palabras, permite saber en cuales de las obligaciones de transparencia cumple un mayor número de municipios. Lo que se realizó fue calcular un promedio por código: un promedio cercano a cero indica que en ese código o rubro los municipios no cumplieron con regularidad o un número muy bajo de municipios lo hizo; un promedio cercano a uno indica que un número considerable de municipios ha cumplido con mayor regularidad.

Por otra parte, el cuadro 8 establece los rangos en los que se agrupan los códigos, por ejemplo, en el rango más bajo de cumplimiento (0.0 – 0.19) se encuentran 5 códigos, es decir son las fracciones de la Ley donde menos cumplieron los municipios.

Cuadro 7. Promedio de cumplimiento por código, de los municipios.

| Revisiones | Primera | Segunda | Tercera | Promedio |
|--------------|---------|---------|---------|----------|
| Pub_ley_cod | 0.57 | 0.58 | 0.63 | 0.59 |
| Est_org | 0.46 | 0.48 | 0.50 | 0.48 |
| Inf_áreas | 0.48 | 0.53 | 0.49 | 0.50 |
| Ind_tras_soc | 0.27 | 0.30 | 0.30 | 0.29 |
| Directorio | 0.61 | 0.63 | 0.67 | 0.64 |

| | | | | |
|-------------------|------|------|------|------|
| Remu_serv | 0.52 | 0.58 | 0.61 | 0.57 |
| Gast_viat | 0.31 | 0.32 | 0.23 | 0.28 |
| Personal_mun | 0.39 | 0.40 | 0.38 | 0.39 |
| Dec_pat | 0.18 | 0.10 | 0.15 | 0.14 |
| Dat_unid_trans | 0.68 | 0.69 | 0.68 | 0.68 |
| Subs_transf | 0.32 | 0.30 | 0.26 | 0.29 |
| Inf_curr | 0.42 | 0.40 | 0.54 | 0.45 |
| Tram_serv | 0.46 | 0.46 | 0.49 | 0.47 |
| Inf_finan | 0.45 | 0.45 | 0.36 | 0.42 |
| Inf_deuda | 0.51 | 0.45 | 0.42 | 0.46 |
| Gast_com_soc | 0.28 | 0.22 | 0.29 | 0.26 |
| Inf_audi | 0.33 | 0.37 | 0.33 | 0.35 |
| Est_finan | 0.26 | 0.26 | 0.38 | 0.30 |
| Per_ejer_recpub | 0.30 | 0.26 | 0.30 | 0.29 |
| Cenc_cont_conv | 0.40 | 0.40 | 0.45 | 0.42 |
| Lic_inv_adj | 0.28 | 0.40 | 0.27 | 0.32 |
| Inf_suj_oblig | 0.37 | 0.34 | 0.30 | 0.34 |
| Inf_avan_prog | 0.38 | 0.40 | 0.36 | 0.38 |
| Pad_prov | 0.50 | 0.49 | 0.52 | 0.50 |
| Conv_pub_priv | 0.34 | 0.34 | 0.35 | 0.34 |
| Inv_mueb_inmueb | 0.50 | 0.52 | 0.58 | 0.53 |
| Rec_org_garan | 0.44 | 0.39 | 0.35 | 0.39 |
| Juicios | 0.38 | 0.31 | 0.32 | 0.34 |
| Mec_part_soc | 0.22 | 0.22 | 0.27 | 0.24 |
| Prog_mun | 0.26 | 0.26 | 0.24 | 0.26 |
| Act_com_trans | 0.30 | 0.24 | 0.32 | 0.28 |
| Eval_prog_recpub | 0.34 | 0.27 | 0.27 | 0.29 |
| Est_fin_recpub | 0.33 | 0.29 | 0.32 | 0.31 |
| Lis_jub_pen | 0.38 | 0.36 | 0.40 | 0.38 |
| Ing_reb_porconcep | 0.39 | 0.37 | 0.27 | 0.35 |
| Donaciones_ter | 0.40 | 0.43 | 0.35 | 0.39 |
| Arch_doc | 0.08 | 0.07 | 0.05 | 0.07 |
| Act_cons_consul | 0.23 | 0.17 | 0.19 | 0.20 |
| Plan_mun | 0.41 | 0.50 | 0.49 | 0.47 |
| Presup_egre | 0.33 | 0.33 | 0.36 | 0.34 |
| List_expro | 0.35 | 0.33 | 0.25 | 0.31 |
| List_cond_contri | 0.30 | 0.32 | 0.17 | 0.26 |
| Plan_urb_terr_eco | 0.08 | 0.05 | 0.10 | 0.08 |
| Disp_adm | 0.17 | 0.13 | 0.11 | 0.14 |
| Gac_mun | 0.13 | 0.12 | 0.12 | 0.12 |
| Act_ses_cab | 0.40 | 0.45 | 0.36 | 0.40 |

Fuente: elaboración propia.

*véase anexo 1 que contiene libro de códigos.

Cuadro 8. Número de códigos de acuerdo con el rango promedio alcanzado, a partir de las revisiones realizadas a los 84 municipios del estado de Hidalgo.

| Número de códigos | Rango de datos |
|-------------------|----------------|
| 5 | 0 - 0.19 |
| 26 | 0.20 - 0.39 |
| 13 | 0.40 - 0.59 |
| 2 | 0.60 - 0.79 |
| 0 | 0.80 - 1.0 |

Fuente: elaboración propia.

El primero rango de datos (0.0–0.19) es donde menos cumplen los municipios, estos códigos corresponden a la información del catálogo de disposición y guía de archivo documental; a la información relativa de los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso de suelo; a la información correspondiente al contenido de sus gacetas municipales; a la información relativa a sus disposiciones administrativas y, por último, lo referente a sus declaraciones patrimoniales (ver anexo 1, libro de códigos). Son 5 códigos donde el cumplimiento fue escaso por no decir inexistente.

En este punto es importante señalar 2 rubros, el primero de ellos relativo a las declaraciones patrimoniales, donde en ningún municipio los funcionarios hicieron pública su declaración patrimonial; lo que es de trascendencia significativa para prevenir prácticas de corrupción, aquí se observa que los servidores públicos siguen actuando en el secreto y la opacidad, ya que sólo en 8 municipios se encontraron los documentos que dieron constancia de que los sujetos obligados realizaron su declaración ante la ASEH, aun y cuando decidieron no hacerla pública; el resto de los municipios no presentaron ninguna evidencia de que los funcionarios públicos hayan realizado su declaración, a lo más, hacían mención de que ésta ya se había realizado; este tipo de transparencia hueca sigue extendiendo la opacidad en los gobiernos; a lo que Jonathan Fox denomina “transparencia opaca”, únicamente nominal, que no garantiza el derecho a saber, es decir, este tipo de prácticas hacen que la transparencia sea difusa. Otro punto donde la realidad es exactamente la misma es el referente a la obligación de hacer públicas sus gacetas municipales, en este punto sólo 10 municipios cumplieron con dicha obligación (ver anexo 5).

El segundo rango de datos oscila entre 0.2–0.39, lo primero a resaltar es que este rango sigue siendo de un cumplimiento precario, en esta situación se ubicaron 26 rubros que integran el libro de códigos (ver cuadro 7 y anexo 1); es decir, son fracciones en donde los municipios tienen un escaso nivel de cumplimiento, los apartados que se ubican en este rango son: las actas de los consejos consultivos; los mecanismos de participación ciudadana; los programas que se ofrecen; los gastos de comunicación social; las listas de condonaciones a contribuyentes; los gastos en viáticos; las actas de sus comités de transparencia; el listado de personas físicas o morales que ejercen recursos públicos; la información de los programas de subsidios y transferencias; los indicadores de trascendencia social; las evaluaciones hechas con recursos públicos; la dictaminación de estados financieros; su lista de expropiaciones; los estudios financiados con recursos propios; la información de sus procesos de licitación, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas; información acerca de sus juicios y laudos; los informes que generen los sujetos obligados; los convenios con el sector social y privado; sus presupuestos de egresos; los informes de auditorías; sus ingresos recibidos por cualquier concepto; sus informes de avance programático; su listado de jubilados y pensionados; el personal municipal; las recomendaciones hechas por los órganos garantes y el listado de donaciones hechas a terceros.

Las fracciones contenidas en este segmento son de una importancia mayor, ya que son aquellas referentes al uso de los recursos públicos; es decir, permiten saber ¿cómo se usan los recursos?, ¿cuánto se usa?, ¿en dónde?, ¿quiénes los usan?, ¿quiénes se benefician?, ¿en que se usan?; dicho de otro modo, contienen información sensible para el combate a la corrupción.

La realidad observada es que el nivel de cumplimiento en estas fracciones es insignificante, sigue privando una lógica de no informar a la sociedad acerca de la gestión gubernamental. Por ejemplo, si tomamos como referencia las fracciones XXIII y XXVIII, del art. 69 de la Ley de transparencia del estado, relativas a los gastos en viáticos y a la información sobre los procedimientos de adjudicación, licitación o invitación se observa lo siguiente: en el rubro de viáticos, sólo 13 municipios cuentan con la información completa y actualizada (al momento de la tercer revisión), en 12 municipios se encuentra

información pero ésta es incompleta y los 59 municipios restantes no están siendo transparentes en lo que se refiere a la fracción; en el rubro referente a licitaciones, adjudicaciones o invitación restringida sólo 13 municipios contaron con la información suficientemente de tallada, completa y actualizada en sus portales, 19 municipios cumplen a medias y 52 municipios no garantizan el derecho a saber de la sociedad.

En el tercer rango se encuentran 13 rubros, estos son: actas de sus sesiones de cabildo; la información relativa a sus concesiones, contratos y convenios; su información financiera; la información curricular de los servidores públicos; información relativa a su deuda; los planes municipales de desarrollo; los tramites y servicios; su estructura orgánica; la información de sus áreas referente a sus facultades y objetivos; su padrón de proveedores; sus inventarios de bienes; las remuneraciones de los servidores y su marco normativo aplicable.

En el cuarto rango de datos, sólo se ubicaron dos fracciones, las cuales son: directorio de sus servidores públicos y los datos de su unidad de transparencia. Estas fracciones fueron cubiertas por un mayor número de municipios, pero no por los 84. En el último segmento de datos, que va del 0.80 al 1.0 de cumplimiento, no se encuentra ningún rubro.

Es importante señalar que no existe una sola fracción que señale la Ley en la que cumplan los 84 municipios, las dos fracciones que más municipios cubrieron son las que se encuentran en el cuarto rango de datos: directorio de sus servidores y datos de la unidad de transparencia, no son fracciones que reflejen información referente a su gestión, pero si permiten que los ciudadanos puedan acercarse a sus gobiernos al dotarlos de información de contacto; aun en rubros tan sencillos como estos existen municipios que no cumplen.

4.2.2 Evaluación de los portales de los municipios: Componente de calidad de la información

Si bien la LTAIPEH señala todas las obligaciones de transparencia que los sujetos obligados deben hacer pública a través de sus portales, existen fracciones que por la

información que contienen resultan de mayor trascendencia para que los ciudadanos puedan ejercer un mayor control sobre la gestión de los municipios. Por ejemplo, la fracción XXVIII del art. 69 de la LTAIPEH establece *“la información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la versión pública del expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener.”* Esta fracción señala 14 elementos mínimos de información correspondiente a los procedimientos de licitación o invitación restringida y 11 elementos referentes al procedimiento de adjudicación directa; desde las convocatorias, los participantes, los contratos y los finiquitos o convenios de terminación, por mencionar algunos.

En este apartado se buscó verificar que dicha información fuese de calidad, es decir, diera certeza de lo que se informa. Que los municipios cumplan de manera completa, actualizada y con los comprobantes que den certidumbre de toda la información; ello, es de vital importancia para que los ciudadanos tengan a su alcance la posibilidad de evaluar la gestión de sus gobiernos. Este apartado permite saber cómo, dónde y quiénes están haciendo uso de los recursos. El cuadro 9, resume las prácticas más recurrentes de los municipios al hacer pública esta información (en lo referente a calidad).⁶⁷

Como puede observarse, son pocos los municipios que permiten saber acerca de estos procedimientos, además, son pocos los que cuentan con información completa, actualizada y que de certeza que lo que informa sea cierto y confiable. Tan sólo 13 municipios cuentan con información completa, accesible y confiable en este rubro. Se puede decir que: *“si es imposible asegurar que ciertos procedimientos se realizaron conforme a lo que se dijo o según la norma que los regula; y si no asigna responsabilidades [...] hacia el interior de la organización, será evidente que el proceso no es transparente”* (Merino, 2008).

⁶⁷ En la tabla se incluyó la revisión de la información de los municipios que redireccionan sus portales al PNT, aunque dicha información no forma parte del índice. La información se revisó para evaluar la calidad de esta, aun y cuando no cumplen con la obligación de tenerla de manera directa a través de su portal. Para profundizar en las malas prácticas en que incurren los municipios a través de sus portales véase **anexo 6**.

Cuadro 9. Calidad de la información que publican los municipios en sus portales, correspondiente a la fracción XXVIII del art. 69 de la LTAIPEH

| Prácticas de opacidad | Municipios | |
|---|---|--|
| No cuentan con portal de transparencia | Agua Blanca de Iturbide, Huautla, Metepec | |
| Links deshabilitados, que no enlazan a la información, que marcan error. | Acatlán, Ajacuba, Calnali, Cardonal, Chapulhuacán, Eloxochitlán, Huazalingo, Huehuetla, Huichapan, Juárez Hidalgo, Omitlán, Progreso, San Agustín Tlaxiaca, Singuilucan, Tecozautla, Tepetitlán, Tlaxcoapan. | |
| Sus enlaces conducen a tablas sin información | Atitalaquia, Atlapexco, Atotonilco de Tula, Nicolas Flores, Tlahuiltepa, Zacualtipán, Emiliano Zapata. | |
| Contienen tablas con información, pero los comprobantes no corresponden con los señalado | Almoleya, Tizayuca, Xochiatipan. | |
| Cuentan con información de los procesos de adjudicación, invitación o licitación, pero no contiene todos los elementos que señala la Ley (si permite saber acerca de los procedimientos, pero no a detalle) | Acaxochitlán, Actopan, Chapantongo, Chilcuautla, El Arenal, Huasca, Huejutla, Lolotla, Pacula, Santiago de Anaya, Santiago Tulantepec, Tepehuacán de Guerrero, Tezontepec de Aldama, Tlahuelilpan, Yahualica. | |
| Cuentan con información de los procesos de adjudicación, invitación o licitación, pero no contiene todos los elementos que señala la Ley (la información no garantiza el derecho a saber de los ciudadanos) | La Misión, Metztlán, Tenango de Doria, Tulancingo | |
| Información completa | Apan, Cuautepec, Epazoyucan, Francisco I Madero, Jaltocán, Mineral del Monte, Molango, San Salvador, Tetepango, Tula, Zempoala, Pachuca, Mineral de la Reforma. | |
| Redireccionan al PNT | Información completa | Mixquiahuala, San Bartolo, Tasquillo, Tepeapulco, Tepeji del Río, Tlanalapa, Xochicoatlán, Zimapán, Ixmiquilpan. |
| | Información incompleta | Jacala, Mineral del Chico, San Felipe Orizatlán |
| | Sin documentos que avalen la información | Alfajayucan, Atotonilco el Grande, Nopala, Pisaflores, Metzquititlán, Tianguistengo |

Fuente: elaboración propia con información de las revisiones realizadas a los portales de transparencia de los municipios del estado de Hidalgo

Ahora bien, si se consideran aquellos municipios que cuentan con esta información a través del PNT, sumaríamos 22 municipios que hacen pública información que es indispensable para empoderar a los ciudadanos; sin embargo, hacerlo a través del PNT y no de manera directa en los portales municipales puede generar desinterés ya que el acceso a la información se hace más lento, difícil y complejo.

Del lado contrario de esta realidad están aquellos municipios que no permiten saber acerca de su gestión, que la información a la que permitan acceder no genera confianza referente a estos procedimientos; son 44 municipios que por uno u otro medio no cuentan con información de calidad respecto a sus procedimientos de adjudicación, invitación o licitación, lo que permite que siga continuando la condición de asimetría entre gobierno y sociedad; se puede decir que la ciudadanía sigue atada para poder evaluar el rendimiento de los servidores públicos en sus municipios. Los 18 municipios restantes son aquellos en los que la información es incompleta, pero que sigue permitiendo saber que se está haciendo; sin embargo, dicha información no genera certidumbre, ya que no cuenta con todos los documentos señalados por la Ley.

Otra fracción que establece información que por su carácter resulta de suma importancia para la sociedad es la referente a la cuestión financiera. La LTAIPEH, en su art. 69, fracción XXI señala que los sujetos obligados deben hacer pública *“la información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable.”* En este apartado se buscó verificar la facilidad para acceder a la información, además de que ésta se encontrara en formatos abiertos; es decir, que el formato permitiera que la información fuese reutilizable para que los ciudadanos, a partir de ella, generen información adicional de interés público.

Sin duda, tener la posibilidad de acceder a información pública es importante para que exista una mayor probabilidad de control sobre la gestión de los municipios; sin embargo, no basta con tener esta posibilidad si la información no es accesible, que el ciudadano pueda acceder con facilidad a la información es tan importante como el derecho mismo. Que se cuente con información pero que los mecanismos para acceder a ella la hagan prácticamente inaccesible, hacen que la transparencia se vuelva opaca, difusa y vacía. Como señala Merino *“si un proceso se realiza de manera que resulta inaccesible o es imposible hacer pública la forma en la que se toman las decisiones [...] será evidente que ese proceso no es transparente”* (2008, p.257).

Cuadro 10. Disponibilidad y accesibilidad de los portales de los municipios, respecto a la fracción XXI del art. 69 de la LTAIPEH.

| Número de clics | Información en formatos abiertos | Municipio |
|---|----------------------------------|--|
| 3-4 | Si | Almoloya, Tasquillo. |
| | No | Chapulhuacan, Huautla, Mineral de la Reforma, Pachuca, San Salvador, Tenango de Doria, Tepetitlán, Tezontepec de Aldama, Tlahuiltepa, Tula de Allende, Xochiatipan, Yahualica, Zacualtipán. |
| 5-6 | Si | Atlapexco, Jaltocán, Molango, Tolcayuca, Tulancingo. |
| | No | Apan, Atitalaquia, Huichapan, Mineral del Monte, Tlahuelilpan. |
| 7-8 | Si | Acaxochitlán. |
| | No | Atotonilco de Tula, <i>Jacala</i> , Zempoala. |
| Más de 8 | Si | Actopan, Cuauhtepic de Hinojosa, Huejutla, <i>Ixmiquilpan</i> , Nopala. |
| | No | <i>Alfajayucan, Atotonilco el Grande, Mineral del Chico, San Agustín Metzquititlán, Tepeapulco, Tlanalapa, Villa de Tezontepec, Xochicoatlán.</i> |
| Sin posibilidad de acceder a la información por: no cuentan con portal, links deshabilitados, la información no corresponde, se requiere permiso, información insuficiente, información desactualizada, página en mantenimiento | | Acatlán, Agua Blanca, Ajacuba, Calnali, Cardonal, Chapantongo, <i>Chilcuautla</i> , El Arenal, Eloxochitlán, Epazoyucan, Francisco I Madero, Huasca, Huazalingo, Huehuetla, Juárez Hidalgo, Lolotla, Metepec, Metztlán, <i>Mixquiahuala</i> , Nicolás Flores, Omitlán, Pacula, <i>Pisaflores</i> , Progreso de Obregón, San Agustín Tlaxiaca, <i>San Bartolo Tutotepec, San Felipe Orizatlán</i> , Santiago de Anaya, Santiago Tulantepec, Singuilucan, Tecozautla, Tepehuacán de Guerrero, Tepeji del Río, <i>Tetepango, Tianguistengo</i> , Tizayuca, Tlanchinol, Tlaxcoapan, Zapotlán, <i>Zimapán</i> |

Fuente: elaboración propia.

*Los municipios en cursiva redireccionan al PNT, a partir de ahí se generaron los datos.

El cuadro 10, presenta la facilidad para acceder a los informes trimestrales del gasto (tal y como lo señala el art. 69, fracción XXI), éste considera el número de clics para poder descargar la información, además de que se encuentre en formatos abiertos y; por supuesto, que la información esté completa y actualizada. Lo que se pudo observar en la revisión ha sido que 41 municipios no garantizan la posibilidad para acceder a la información; en 17 municipios se requirieron siete o más clics para poder descargar el

archivo correspondiente, contado a partir de la página de inicio del portal; y sólo en 26 se pudo acceder a la información de una manera sencilla, ya que se requirieron seis o menos clics para descargar la información. Esta facilidad o dificultad para acceder a la información es relevante para poder vigilar la gestión gubernamental, lo cual resulta trascendente para que se generen incentivos para el desarrollo de una ciudadanía más participativa y activa o para que se generen desincentivos a la participación.

Otro rasgo fundamental es que la información se encuentre en formatos abiertos, esto, para que la ciudadanía tenga la posibilidad de generar nueva información a partir de ella, se encontró que sólo 13 municipios cuentan con información en formatos abiertos, lo que es un número de municipios muy reducido.

Una práctica recurrente en los municipios es que no cuentan con la información de manera directa en sus portales, sino a través del PNT; lo que dificulta y entorpece el derecho de acceso a la información de los ciudadanos. Esta práctica implica que el ciudadano deba ingresar al portal del municipio, buscar el artículo correspondiente, buscar la fracción señalada y de ahí se redirecciona al PNT, que implica un proceso similar al ya descrito, que, en muchos de los casos, vuelve a regresar al portal municipal. Esta práctica en lugar de promover la participación al facilitar el acceso a la información, lo único que genera es desincentivarla, ya que hace que el proceso de búsqueda sea lento y complejo; esto es un claro ejemplo de una transparencia opaca.

Como se puede observar los municipios con un mayor número de clics para poder descargar la información son aquellos que tienen su información a través del PNT. Asimismo, es importante señalar que redireccionar al PNT no es garantía de que los municipios hagan pública la información, ya que 8 de los municipios (Chilcuautla, Mixquiahuala, Pisaflores, San Bartolo Tutotepec, San Felipe Orizatlán, Tetepango, Tianguistengo y Zimapán) que mandan al PNT incurren en prácticas de información incompleta, ausencia de información o que ésta se encuentre desactualizada.

4.3 Evaluación a los portales de transparencia. Su contraste municipal

Algo que caracteriza al estado de Hidalgo, es que es un estado de contrastes; por un lado, se puede considerar como un estado diverso en términos regionales, gastronómicos e incluso indígenas; la otra cara de esta realidad se encuentra en la ausencia de una verdadera pluralidad, donde todos los actores políticos de oposición cuenten con las mismas condiciones para competir por el control del poder político.

Si nos remitimos a la implementación de la política de transparencia electrónica los resultados arrojados por esta investigación permiten observar un contraste con relación al nivel de cumplimiento de los municipios; es decir, nos encontramos municipios con niveles de cumplimiento muy alto, como es el caso de la capital, Pachuca; pero también, nos encontramos con municipios con niveles de cumplimiento muy bajo, por ejemplo, Tecozautla; asimismo, los resultados también muestra municipios con niveles de cumplimiento nulo, que es la situación en la que se encuentran once de los 84 municipios.

Este contraste se ve acentuado por la diversidad que presentan en términos económicos, sociales, políticos, demográficos o por sus distintas capacidades institucionales y tecnológicas. Esta variedad de resultados en los índices de cumplimiento de los municipios se ha segmentado en municipios con índices muy altos, altos, medios, bajos, muy bajos y nulos lo que ha permitido distinguir y contrastar las características de los municipios con los índices de evaluación más altos y con los índices de evaluación más bajos. El cuadro 11 permite observar esta heterogeneidad de resultados y en qué nivel de cumplimiento se encuentra cada uno de los 84 municipios

Lo primero por señalar es que solamente Pachuca se encuentra en el rango de cumplimiento muy alto, mientras que en el nivel de cumplimiento muy bajo y nulo se ubicaron 28 municipios, de los cuales, 13 se colocaron en el nivel de cumplimiento nulo y 15 en un nivel de cumplimiento muy bajo. Una segunda observación es que el estado se encuentra bastante rezagado en la materia, donde los casos de éxito son la excepción a la regla.

Cuadro 11. Niveles de cumplimiento en materia de transparencia electrónica de los municipios del estado de Hidalgo.

| Nivel de cumplimiento | Municipios |
|---------------------------------------|---|
| Nulo (Índice de 0) | Acatlán, Agua Blanca de Iturbide, Ajacuba, Jacala de Ledezma, Metepec, Pisaflores, Tepeapulco, Tepeji del Río, Tianguistengo, Tlanalapa y Xochicoatlán. |
| Muy bajo (índice 0.01-0.20) | Tecozautla, Villa de Tezontepec, Tetepango, Tlaxcoapan, La Misión, Mixquiahuala de Juárez, Chilcuautla, Calnali, Zimapán, Huautla, San Agustín Tlaxiaca, Francisco I. Madero, Cardonal, San Salvador y Chapulhuacán. |
| Bajo (índice 0.21-0.40) | San Felipe Orizatlán, Lolotla, Omitlán de Juárez, Acaxochitlán, Huehuetla, Alfajayucan, Eloxochitlán, Metztlán, Emiliano Zapata, Tezontepec de Aldama, Progreso de Obregón, Almoloya, San Bartolo Tutotepec, Juárez Hidalgo, Zapotlán de Juárez, Tlahuiltepa, Singuilucan, Tenango de Doria, Tepehuacán de Guerrero, Tepetitlán, Huichapan, Chapantongo y Pacula. |
| Medio (índice 0.41-0.60) | Zempoala, Atotonilco de Tula, Atotonilco el Grande, Tizayuca, Atitalaquia, Santiago Tulantepec, Tlanchinol, San Agustín Metzquitlán, Nopala de Villagrán, Tlahuelilpan, El Arenal, Huazalingo, Apan, Tasquillo, Xochiatipan, Huejutla de Reyes, Zacualtipán de Ángeles, Nicolás Flores, Mineral del Chico, Atlapexco y Molango de Escamilla. |
| Alto (índice 0.61-0.80) | Tulancingo de Bravo, Cuautepec de Hinojosa, Santiago de Anaya, Huasca de Ocampo, Actopan, Yahualica, Tolcayuca, Mineral de la Reforma, Ixmiquilpan, Tula de Allende, Epazoyucan, Jaltocán y Mineral del Monte. |
| Muy alto (índice 0.81-1.0) | Pachuca de Soto. |

Fuente: elaboración propia.

4.3.1 Municipios con niveles de cumplimiento alto y muy alto

Los municipios con niveles de cumplimiento alto y muy alto en sus portales de transparencia son aquellos que obtuvieron índices promedio superiores a 0.60. Los portales de estos municipios destacan por que son los que, de acuerdo con la evaluación, han cumplido con el mayor número de las obligaciones de transparencia que les señala la LTAIPEH. En total son 14 municipios que se pueden considerar como los mejor evaluados; de estos, solo uno se encuentra en el nivel de cumplimiento muy alto y trece en un nivel de cumplimiento alto. El cuadro 12, muestra estos municipios y sus respectivos índices.

Cuadro 12. Municipios con niveles de cumplimiento alto y muy alto en sus portales de transparencia.

| Nivel de cumplimiento muy alto | | | | | |
|--------------------------------|-------|-----------------------|-------|-----------------------|-------|
| Pachuca de Soto | 0.862 | | | | |
| Nivel de cumplimiento alto | | | | | |
| Mineral del Monte | 0.757 | Mineral de la Reforma | 0.710 | Santiago de Anaya | 0.638 |
| Jaltocán | 0.743 | Tolcayuca | 0.710 | Cuautepec de Hinojosa | 0.627 |
| Epazoyucan | 0.736 | Yahualica | 0.688 | Tulancingo de Bravo | 0.612 |
| Tula de Allende | 0.717 | Actopan | 0.659 | | |
| Ixmiquilpan | 0.717 | Huasca de Ocampo | 0.652 | | |

Fuente: elaboración propia.

Lo primero por señalar es que solo uno de los 84 municipios obtuvo un índice promedio de cumplimiento muy alto; como muestra el cuadro 12, Pachuca es el único municipio en este rango, con una calificación promedio de 0.862. Si por un momento nos detenemos a comparar el nivel de avance de Pachuca entre la primera y última revisión, se observa que este municipio ha intentado ajustarse a la normatividad desde un principio; además, ha intentado consolidar su portal conforme pasa el tiempo, ya que en su primera evaluación obtuvo un índice de 0.848, mientras que en la tercera revisión su índice fue de 0.891 (ver cuadro 5).

Este municipio ha sido constante en su nivel de cumplimiento entre una y otra revisión, por ejemplo, en su primer revisión en 36 de los 46 indicadores que conforman el índice obtuvo una ponderación de 1.0, es decir, el nivel de cumplimiento en esos rubros fue óptimo; en 6 de sus indicadores obtuvo una calificación de 0.5, lo que indica que, aunque no contaban con la información en su totalidad, ésta aún permitía garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos; y por último, en 4 de sus rubros la ponderación fue de 0.0 ya que no contaban con dicha información. En el tercer momento de revisión se presentaron ligeras variaciones (en un sentido positivo), en 37 de sus indicadores la calificación alcanzada fue de 1.0; en 8 la calificación fue de 0.5 y solamente en un indicador su ponderación fue de 0.0 lo que permite afirmar que Pachuca ha tenido avances en la consolidación de su portal de transparencia; de ahí que sea el municipio mejor evaluado.

Si se toma como referencia la última revisión, lo que se observa es que el único rubro con calificación de cero corresponde a la información del archivo documental, lo

que hay que señalar es que el estado aún no ha realizado la armonización correspondiente a la Ley de Archivos; asimismo, es importante mencionar que la normatividad federal entra en vigor hasta el 15 de julio de 2019. Esto, sin duda entorpece el cumplimiento en un rubro que es trascendente para garantizar el acceso a la información.

La LTAIPEH no es clara con relación a las características del archivo documental, en su Art. 69, fracción XLV señala: “*el catálogo de disposición y guía de archivo documental*”; lo que hace necesaria la legislación en la materia para evitar vacíos en el nivel de cumplimiento de los municipios.

Con relación a los rubros donde obtuvo calificaciones de 0.5 se observó que las prácticas fueron: información incompleta, ausencia de parte de los comprobantes que dieran certeza de la información y que sus enlaces redireccionaban a la fracción y no al documento. No olvidemos que este tipo de prácticas se presentaron en muy pocas fracciones y, aun así, permitían conocer la información correspondiente. Con relación al resto de los indicadores su nivel de cumplimiento fue óptimo; incluso en algunas fracciones contaban con versiones ciudadanas de la información, práctica que muy pocos municipios realizan.

Por otro lado, se encuentran los municipios con niveles de cumplimiento alto que, aunque son municipios que se pueden considerar aprobados en la materia, presentan algunas diferencias con relación a Pachuca.

Una conducta común en este segmento de cumplimiento es que el comportamiento de los índices es constante en los tres momentos de revisión; sin embargo, en 6 de los 13 municipios se presentó un ligero retroceso entre la primera y última revisión, son los casos de Huasca de Ocampo, Yahualica, Mineral de la Reforma, Ixmiquilpan, Epazoyucan y Jaltocán. Este retroceso se debe –principalmente– a que dejaron de actualizar parte de su información; a que algunas de sus fracciones redireccionaban al PNT, es decir, no contaban con la información de manera directa; otra práctica observada fue que su información se encontraba incompleta en algunas de las fracciones. Aun con ello, su nivel de cumplimiento permaneció alto al final de los tres momentos de revisión.

Respecto a los otros 7 municipios que conforman este segmento (Actopan, Cuautepec de Hinojosa, Mineral del Monte, Santiago de Anaya, Tolcayuca, Tula de Allende y Tulancingo) su comportamiento fue constante en sentido positivo; es decir, conforme se avanzó en cada revisión iban mejorando su nivel de cumplimiento. Si se toma como referencia el tercer momento de revisión, lo que se observa de estos municipios es que cumplen con la mayoría de los indicadores, ya sea con calificaciones de 1.0 o 0.5; es decir, existe avance con relación a su primer momento de evaluación. También, es importante señalar que existen algunos rubros donde un mayor número de estos municipios presentaron índices de 0.0, pero estos rubros son los menos, algunos de ellos son: declaraciones patrimoniales, listado de personas que ejercen recursos públicos, donaciones hechas a terceros, información de sus gacetas municipales y su información relativa al archivo documental, que como ya se ha dicho, aún no se cuenta con la normatividad correspondiente que señale, de manera específica y clara, como deben integrar la información correspondiente.

4.3.2 Municipios con niveles de cumplimiento muy bajo y nulo

Los municipios peor evaluados en sus portales de transparencia son aquellos con niveles de cumplimiento nulo o inferior a 0.21. Los cuadros 11 y 13, permiten observar qué municipios se encuentran en cada situación; once municipios se hallan en una situación de cumplimiento nulo, mientras que quince municipios se ubican con un nivel de cumplimiento muy bajo.

Ahora bien, con relación a los municipios con índices de cumplimiento nulo se observan distintas prácticas de opacidad o de transparencia opaca. Metepec y Agua Blanca de Iturbide destacan en la evaluación por no contar con un portal electrónico que sirva como medio para informar a la ciudadanía, aun y cuando, la Ley en la materia lo señala; la LTAIPEH, en su art. 69 indica: *“Los sujetos obligados (en este caso los municipios) deberán poner a disposición del público y mantener actualizada, en sus respectivos medios electrónicos [...] la información, documentos y políticas [...]”*. Lo que aquí vale señalar es que estos municipios no atienden elementos normativos que son obligatorios para todos los sujetos obligados y que son necesarios para facilitar los

procesos de acceso a la información, ya que a través de un portal electrónico es posible reducir los costos de la transparencia para los sujetos obligados y el acceso a la información para los ciudadanos.

Otra práctica que destaca en municipios con nulo cumplimiento es deshabilitar los enlaces que conducen a la información correspondiente, ya sea que inhabiliten los artículos 69 y 70, o que deshabiliten cada una de las fracciones de estos artículos. A primera vista, al ingresar al portal y observar que tienen señaladas las fracciones con la información correspondiente se asume que son municipios que abogan por transparentar su información; sin embargo, cuando se intenta ingresar en cada apartado la realidad es totalmente distinta ya que sus enlaces son puramente estéticos, sin un fin práctico mas que aparentar que cumplen con la normatividad. Los municipios que obtuvieron una calificación de cero como consecuencia de dicha práctica son: Ajacuba, Acatlán, Jacala Y Tepeji del Río.

Pisaflores, Tlanalapa, Tepeapulco, Tianguistengo y Xochicoatlán también son municipios que obtuvieron calificaciones de cero, pero la causa del nulo cumplimiento es distinta ya que no se apegaron a la normatividad vigente. La práctica en la que incurrieron estos municipios es no contar con la información de manera directa en su portal; es decir, los enlaces de cada una de las fracciones redireccionaban al PNT. De entrada, esta práctica no se apega a lo que señala la ley, que es contar con la información a través de sus respectivos portales; además, está practica dificulta y hace más complejo el proceso de acceso a la información. Por ejemplo, para descargar la información relativa a los informes trimestrales primero es necesario acceder al apartado de transparencia del portal del municipio, posteriormente seleccionar el art. 69, después dar clic en la fracción correspondiente –aquí es donde se complica todo– que redirecciona al PNT, una vez en el portal es necesario establecer nuevamente los campos de la información que se desea consultar, una vez llenados todos los campos se despliega un lista con periodos de información a la cual debe ingresarse para tener información detallada; en gran parte de los casos en que se redirecciona al PNT no es garantía de información completa, confiable o actualizada; ni siquiera que se encuentre la información.

De manera especial debe señalarse que, en algunos casos, una vez que se intentaba descargar la información cuando el portal municipal redireccionaba al PNT, éste nuevamente nos regresaba al portal del municipio en donde se encontraba la información correspondiente. La única forma de encontrar la dirección con dicha información era cuando el PNT redireccionaba. Este tipo de prácticas que dificultan y hacen más complejo y tardado el acceso a la información se pueden considerar como mecanismos para no ser verdaderamente transparentes; es decir, en estos municipios sigue privilegiando la idea de que la información es propiedad de los que gobiernan, siguen teniendo el secreto como una práctica que les permite seguir manteniendo las asimetrías de poder entre gobierno y ciudadanía.

Cuadro 13. Municipios con niveles de cumplimiento muy bajo y nulo en sus portales de transparencia.

| Nivel de cumplimiento nulo | | | | | |
|--------------------------------|-------|-------------------|-------|---------------------|-------|
| Agua Blanca de Iturbide | 0.0 | Jacala de Ledezma | 0.0 | Tepeapulco | 0.0 |
| Metepec | 0.0 | Tepeji del Río | 0.0 | Tianguistengo | 0.0 |
| Ajacuba | 0.0 | Pisaflores | 0.0 | Xochicoatlán | 0.0 |
| Acatlán | 0.0 | Tlanalapa | 0.0 | | |
| Nivel de cumplimiento muy bajo | | | | | |
| Chapulhuacán | 0.196 | Huautla | 0.127 | La Misión | 0.062 |
| San Salvador | 0.185 | Zimapán | 0.112 | Tlaxcoapan | 0.051 |
| Cardonal | 0.178 | Calnali | 0.076 | Tetepango | 0.036 |
| Francisco I. Madero | 0.159 | Chilcuautla | 0.072 | Villa de Tezontepec | 0.014 |
| San Agustín Tlaxiaca | 0.141 | Mixquiahuala | 0.065 | Tecoautla | 0.014 |

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, dentro del parámetro de municipios peor evaluados se encuentran aquellos con niveles de cumplimiento muy bajo; en el cuadro 13, podemos observar estos quince municipios con sus respectivos índices; que vale recordar, no superan el 0.20; es decir, su mínimo avance vulnera el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

Lo primero que se ha observado de estos municipios con niveles de cumplimiento muy bajo es que los resultados entre una y otra evaluación no varían mucho; se puede

decir que su avance o retroceso en la materia es, prácticamente, imperceptible. Es importante resaltar que la evaluación de los portales duro poco más de 9 meses y, en ese tiempo los portales de estos municipios no presentaron mejora. Esto permite pensar que no cuentan con las capacidades para el perfeccionamiento de sus portales o que no existe voluntad política para hacerlo.

Si se toma como punto de referencia la última revisión realizada a sus portales se observan un conjunto de prácticas que menoscaban el derecho de acceso a la información, entre éstas destacan: fracciones vacías con formatos o tablas en blanco, parte de la información a través del PNT, ausencia de información, información incompleta o desactualizada, simulación de información, links que no enlazan con la información correspondiente o que redireccionan a la página de inicio, apartado de transparencia deshabilitado en gran parte de las fracciones, información que no corresponde con lo que establece la LTAIPEH o que carece de comprobantes.

Otra característica que arrojó la evaluación realizada a este tipo de municipios es que en la matriz de indicadores la mayor parte de sus rubros obtuvieron una calificación de 0.0, y sólo en muy pocos rubros obtuvieron calificaciones de 1.0 (ver anexos 3, 4 y 5). Si se toma de ejemplo Chapulhuacán (índice 0.196) lo que se observa es que en 27 de los 46 indicadores que componen la evaluación obtuvo una calificación de 0.00; es decir, en más de la mitad de los indicadores no cumple con lo que le señala la LTAIPEH, esto con relación al tercer momento de evaluación.

4.3.3 Características de los municipios con índices altos de evaluación e índices bajos de evaluación. Un ejercicio de comparación.

Es innegable el hecho de que la transparencia se ha convertido en una práctica que deben atender los gobiernos municipales; no sólo porque existe una normatividad que así lo señala, sino porque es un ejercicio que tendría que permitir (en un sentido normativo) una mayor y mejor interacción con la sociedad. Es por lo que resulta importante preguntar ¿qué es lo que hace que algunos municipios hayan obtenido índices de cumplimiento más alto que otros? La respuesta podría estar asociada a diferentes

situaciones contextuales como las características socioeconómicas de los municipios, la capacidad de recursos con que cuentan los gobiernos, alguna variable política como la alternancia o la tradición autoritaria o democrática del Estado o, simplemente al hecho de la voluntad política quienes dirigen el gobierno.

Aunque no es objetivo de esta investigación establecer una correlación entre variables, se realizó el ejercicio de comparar algunas de éstas con el índice obtenido por los municipios mejor y peor evaluados en materia de transparencia electrónica, con el fin de establecer una aproximación que permita caracterizar alguna condición que presentan (en mayor medida) los municipios que más han atendido esta práctica. Por ello, se ha procedido a comparar distintos elementos de carácter interno, político y socioeconómico que permitan observar su capacidad institucional.

Sin duda, que exista voluntad política de los actores para que la práctica de la transparencia se arraigue es importante, pero dejar todo a la simple voluntad de los actores conlleva un gran riesgo; es decir, es necesario que los que gobiernan quieran hacer las cosas bien, pero es de mayor importancia que se desarrolle toda una estructura institucional que permita condicionar el comportamiento de los actores en favor de la transparencia, que sea capaz de generar los incentivos necesarios para que ésta no sólo se realice por el simple hecho de cumplir con la Ley; sino que las organizaciones la vean como una práctica trascendente y adecuada, que sea necesaria y vaya en consonancia con su entorno.

Con relación a su capacidad institucional, ésta es entendida como *“la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto [...]”* (Oslak, 2004 citado en Rosas 2008 p.125). Resulta importante justificar la inclusión de variables políticas y socioeconómicas en esta intención de identificar la capacidad institucional; ya que como señala Rosas en los intentos de aproximación a la observación de la capacidad institucional de los gobiernos locales deben considerarse el ambiente socioeconómico, político y el contexto institucional (2008, p. 126). Es por ello, que se incluyeron algunas características socioeconómicas y políticas de los municipios.

Cuadro 14. Algunas características socioeconómicas, políticas y de gestión de municipios del estado de Hidalgo con niveles de cumplimiento muy alto y alto y muy bajo y nulo.

| Municipios | Índice de transparencia | Capacidad de gestión de los municipios | | | | Características socioeconómicas | | | | | Variable política | | |
|-----------------------|-------------------------|--|----------------------|------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|------------------------|--------------------|-----------------------------|-------------------|-----------|-------------|
| | | Estructura Orgánica | Información de áreas | Presupuesto 2017 | Titular de transparencia / estudios | Población | % de viviendas con internet | Población en pobreza % | Rezago educativo % | Grado de marginación (2015) | 2011 | 2016 | Alternancia |
| Pachuca de Soto | 0.862 | 1.0 | 1.0 | \$451,688,580 | Licenciatura | 274,967 | 46.5 | 32.3 | 14.3 | Muy bajo | PRI/PV/NA | PAN | Si |
| Mineral del Monte | 0.757 | 0.5 | 1.0 | \$29,611,462 | Bachillerato | 15,466 | 30.4 | 49.9 | 15.1 | Muy bajo | PRI/PV/NA | NA | No |
| Jaltocán | 0.743 | 1.0 | 1.0 | \$44,350,674 | Licenciatura | 11,441 | 2.2 | 81.8 | 34 | Medio | PRI | PRD | Si |
| Epazoyucan | 0.736 | 1.0 | 1.0 | \$37,706,282 | Licenciatura | 15,568 | 17 | 44.2 | 20.7 | Medio | PRI | PAN | Si |
| Tula de Allende | 0.717 | 0.5 | 0.5 | \$172,945,536 | Licenciatura | 113,620 | 29.8 | 42.9 | 20.3 | Muy bajo | PRI/PV/NA | PRI/PV/NA | No |
| Ixmiquilpan | 0.717 | 0.5 | 1.0 | \$174,958,578 | Licenciatura | 97,355 | 16.1 | 62.1 | 21.5 | Bajo | PAN | PAN | No |
| Mineral de la Reforma | 0.710 | 1.0 | 1.0 | \$209,686,043 | Licenciatura | 177,418 | 43 | 22.5 | 10.3 | Muy bajo | PRI/PV/NA | PAN | Si |
| Tolcayuca | 0.710 | 0.5 | 1.0 | \$36,278,398 | Licenciatura | 14,501 | 13.5 | 53.9 | 22.3 | Muy bajo | PRI | NA | Si |
| Yahualica | 0.688 | 0.5 | 1.0 | \$106,834,695 | Licenciatura | 24,369 | 2.3 | 90.8 | 39.2 | Muy alto | PRD | PES | Si |
| Actopan | 0.659 | 1.0 | 0.5 | \$103,531,048 | Licenciatura | 59,535 | 20.3 | 57.3 | 17 | Bajo | PRI | PES | Si |
| Huasca de Ocampo | 0.652 | 1.0 | 1.0 | \$51,153,867 | Sin información | 18,742 | 6.2 | 57.5 | 26.1 | Medio | PRI | PRD | Si |
| Santiago de Anaya | 0.638 | 0.5 | 1.0 | \$45,411,290 | Sin información | 17,560 | 6.8 | 72.8 | 22.6 | Medio | PRI | PRI | No |
| Cuautepec de Hinojosa | 0.627 | 1.0 | 1.0 | \$126,652,999 | Bachillerato | 61,533 | 11.9 | 67.9 | 34.8 | Medio | NA | PRI | Si |
| Tulancingo de Bravo | 0.612 | 0.5 | 1.0 | \$275,639,982 | Sin información | 170,211 | 27.5 | 56.4 | 21.9 | Muy bajo | PAN | PRI/PV/NA | Si |
| Chapulhuacán | 0.196 | 1.0 | 0.5 | \$90,132,673 | Licenciatura | 23,665 | 3.5 | 78.1 | 36.3 | Alto | PRI/PV/NA | PRD | Si |
| San Salvador | 0.185 | 0.0 | 0.5 | \$77,723,651 | Sin información | 36,013 | 9 | 56 | 17.2 | Bajo | PRD | PRI/PV/NA | Si |
| Cardonal | 0.178 | 0.5 | 1.0 | \$58,745,474 | Sin información | 20,407 | 5.4 | 58.8 | 20.3 | Medio | PRI/PV/NA | PRI/PV/NA | No |
| Francisco I. Madero | 0.159 | 1.0 | 1.0 | \$64,011,547 | Sin información | 37,676 | 19.1 | 55.5 | 18.1 | Bajo | PRI | PRD | Si |
| San Agustín Tlaxiaca | 0.141 | 0.0 | 0.0 | \$69,100,911 | Sin información | 35,859 | 18.3 | 53.3 | 20 | Bajo | PRI | PRI/PV/NA | No |
| Huautla | 0.127 | 0.0 | 0.0 | \$113,466,163 | Sin información | 22,419 | 3 | 77.2 | 31.4 | Alto | CONVERGENCIA | PRI/PV/NA | Si |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------------|-----|-----|---------------|-----------------|--------|------|------|------|----------|-----------|---------------|----|
| Zimapán | 0.112 | 0.0 | 0.0 | \$89,663,56 | Sin información | 41,813 | 9.9 | 60.2 | 25.6 | Medio | PRI | PAN | Si |
| Calnali | 0.076 | 0.0 | 0.0 | \$71,171,260 | Sin información | 17,625 | 1.5 | 86.2 | 43.8 | Alto | PRI/PV/NA | PES | Si |
| Chilcuautla | 0.072 | 0.0 | 0.0 | \$61,923,454 | Sin información | 19,258 | 4.2 | 71.8 | 26.3 | Medio | PRI | MORENA | Si |
| Mixquiahuala de Juárez | 0.065 | 0.5 | 1.0 | \$80,549,896 | Sin información | 47,183 | 18.8 | 57.3 | 20.4 | Muy bajo | PRI | PT | Si |
| La Misión | 0.062 | 0.5 | 0.0 | \$59,189,732 | Sin información | 10,699 | 4.2 | 85.3 | 49.4 | Alto | PRD | PRD | No |
| Tlaxcoapan | 0.051 | 0.0 | 0.5 | \$51,852,695 | Sin información | 28,830 | 11 | 59.6 | 21.4 | Muy bajo | PT | PAN | Si |
| Tetepango | 0.036 | 0.0 | 0.0 | \$30,525,404 | Sin información | 12,262 | 7.7 | 67.9 | 24.5 | Muy bajo | PT | PT | No |
| Villa de Tezontepec | 0.014 | 0.5 | 0.0 | \$30,621,667 | Sin información | 12,523 | 15.7 | 62.5 | 24 | Bajo | NA | PRI/PV/NA | No |
| Tecoautla | 0.014 | 0.5 | 0.0 | \$90,467,434 | Sin información | 38,001 | 5.5 | 73 | 29.7 | Medio | PV | PAN | Si |
| Tepeapulco | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$91,535,701 | Sin información | 53,847 | 29.5 | 41.7 | 16.9 | Muy bajo | PRI | PRI | No |
| Tlanalapa | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$23,741,182 | Sin información | 11,500 | 27.7 | 47.1 | 20.4 | Muy bajo | PAN | Independiente | Si |
| Tepeji del Río de Ocampo | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$139,422,242 | Sin información | 89,810 | 19.2 | 40.5 | 22.6 | Muy bajo | PRI/PV/NA | NA | No |
| Acatlán | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$57,444,104 | Sin información | 21,839 | 9 | 71 | 35.4 | Medio | PRI | PRI/PV/NA | No |
| Ajacuba | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$38,881,960 | Sin información | 18,030 | 7.8 | 57.4 | 25.3 | Bajo | PT | PV | Si |
| Jacala de Ledezma | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$50,524,164 | Sin información | 13,372 | 7 | 62.8 | 33.8 | Alto | PRI | PRD | Si |
| Metepéc | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$39,032,632 | Sin información | 13,078 | 4.9 | 60.8 | 32.7 | Medio | NA | PRI/PV/NA | No |
| Agua Blanca de Iturbide | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$40,323,612 | Sin información | 9,417 | 4.4 | 76.3 | 35.1 | Alto | PAN | PAN | No |
| Pisaflores | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$104,760,440 | Sin información | 18,943 | 1.6 | 78.3 | 39.7 | Alto | PAN/PRD | PRI | Si |
| Tianguistengo | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$73,446,969 | Sin información | 14,495 | 0.8 | 81.9 | 39.8 | Alto | PAN/PRD | PES | Si |
| Xochicoatlán | 0.000 | 0.0 | 0.0 | \$45,614,370 | Sin información | 7,517 | 0.7 | 77.1 | 35.2 | Medio | PAN/PRD | PT | Si |

Fuente: elaboración propia con datos de: Presupuesto de egresos 2017 Periódico oficial 31-12-2016. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/transparencia/art.69/xxi.%20historico_presupuestos/2017.%20vinculo%20presupuesto%20autorizado%202017%20Fracc%20XV.pdf

CONAPO, Proyecciones en cifras por municipios y localidades, 2017 http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

CONAPO, Datos abiertos del índice de marginación por municipio, 2015 http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

INEGI, 2015. <http://www.beta.inegi.org.mx/app/statisticexplorer/13/index.html>

Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Hidalgo/Paginas/pob_municipal.aspx

Procesos electorales para Ayuntamientos 2011 y 2016, Hidalgo. IEEH, Procesos electorales, Resultados Históricos

http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=125

El cuadro 14, muestra once características de los municipios con los índices más altos y altos y más bajos y nulos de evaluación, divididas en tres campos: capacidad de gestión de los municipios, características socioeconómicas y variable política; esto como un intento para aproximarnos a la capacidad institucional con que cuentan.

Respecto al primer campo, capacidad de gestión de los municipios (ver cuadro 14) se observa una cuestión importante, los municipios que señalan de manera clara su estructura orgánica completa, las facultades, atribuciones, responsabilidades, metas y objetivos de cada área (tal y como lo señalan las fracciones II, III y IV del art. 69 de la LTAIPEH) en sus portales de transparencia son los que obtuvieron los índices más altos, si se observan ambas columnas los municipios con niveles de cumplimiento alto y muy alto obtuvieron ponderaciones de 1.0 y 0.5 en ambos rubros. De manera contraria, la gran mayoría de los municipios con índices de cumplimiento nulo y muy bajo no contaron con la información referente a los rubros de su estructura orgánica y los informes de sus áreas (ver anexo 1, libro de códigos).

Con relación a la capacidad financiera con que cuenta cada municipio (ver cuadro 14, columna de presupuesto 2017) se pudo observar que más presupuesto no garantiza que los municipios sean más transparentes o que desarrollen una mayor capacidad institucional; por ejemplo, Tecozautla contó con un presupuesto para el año 2017 de \$90,467,434 y se encuentra colocado con un índice de transparencia muy bajo; mientras que Epazoyucan, para el mismo periodo, contó con un presupuesto de \$37,706,282; prácticamente una tercera parte del presupuesto de Tecozautla, sólo que Epazoyucan con un índice de transparencia alto.

Otra variable que compone el campo de capacidad de gestión de los municipios es la que se refiere a la capacidad del capital humano; de manera específica, se refiere al titular de la unidad de transparencia. En este rubro fue posible comparar el grado de escolaridad de los titulares de la unidad de transparencia con el índice obtenido por cada portal municipal; los resultados dejan ver que, en aquellos municipios donde el titular de la unidad de transparencia cuenta con un grado de estudios de bachillerato o Licenciatura los resultados de la evaluación de los portales alcanzaron niveles de cumplimiento alto y muy alto; exceptuando los casos de Huasca de Ocampo, Santiago de Anaya y Tulancingo

donde no fue posible acceder al currículum de los titulares de la unidad de transparencia. Ahora bien, los municipios que obtuvieron niveles de cumplimiento nulo y muy bajo no contaron con la información referente al grado de estudios de los titulares de dicha unidad; solo uno de estos municipios contó con la información, que fue el caso de Chapulhuacán.

Acerca de la capacidad institucional Oslak (2004) y Nelissen (2002) no desdeñan una postura hacia el interior de la organización; es decir, asocian la capacidad institucional con la disponibilidad de recursos materiales, humanos y tecnológicos con que cuentan las organizaciones para enfrentar y absorber nuevas responsabilidades de manera eficiente (Oslak y Nelissen citados en Rosas 2008, p. 123). Un resultado que se puede deducir es que aquellos municipios que cuentan con manuales de funciones donde se establecen de manera clara y precisa responsabilidades y objetivos de cada área de la administración pública local, tienen mayor probabilidad de realizar mejor sus funciones ya que se establecen los resultados esperados y una lógica de lo adecuado para cada agente; considerando que existió un proceso de socialización de las reglas que (en sentido normativo) deben de guiar sus comportamientos. Aunado a esto, aquellos municipios con un mejor talento humano incrementan sus probabilidades para ejecutar mejor sus acciones y procesos. Por último, no se debe desdeñar la capacidad de recursos financieros con que cuentan los municipios, pero para el caso de los municipios en estudio, no ha sido un elemento que incida en una mayor o menor eficacia.

Con relación a las características socioeconómicas de los municipios, Rosas Huerta sostiene que la observación de la capacidad institucional no debe limitarse a la estructura de la organización, sino que debe observarse en relación con su ambiente; en decir, el contexto socioeconómico y político también cuenta (Rosas, 2008). Respecto a las cinco variables que componen las características socioeconómicas no se pudo observar que alguna de ellas predominara en municipios con índices altos. Los municipios con un alto y muy alto nivel de cumplimiento tenían porcentajes de población en pobreza altos y porcentajes de rezago educativo altos y bajos; además tenían grados de marginación muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo; y porcentajes de viviendas con acceso a internet, de igual forma variados. Estos resultados no quieren decir que el

contexto no importe al momento de observar la capacidad institucional de los municipios, sólo que es necesario explorar otras variables que, de alguna manera, si estén incidiendo.

Respecto a la variable política es importante preguntarnos ¿qué tanto influye el contexto político en que los municipios sean más o menos transparentes? Cuando en México se presentó el primer proceso de alternancia se inició un camino hacia la construcción de gobiernos más transparentes, que rindieran cuentas. De manera similar, esta variable busca averiguar si la alternancia en los gobiernos municipales incide en sus incentivos hacia la transparencia o, si algún partido político al momento de conquistar los cargos de gobierno es más transparente que otros.

Lo que se pudo observar es que los municipios con altos y muy altos niveles de cumplimiento presentaron tanto alternancia como continuidad; de los catorce municipios que se ubicaron en estos niveles diez presentaron alternancia y cuatro presentaron continuidad. Con relación a qué partido gobierna, los municipios con los mejores niveles de cumplimiento en materia de transparencia electrónica son gobernados por el PAN, NA, PRD, coalición (PRI/PV/NA) y PES, es decir, no se refleja que un partido político específico haga que los municipios sean más o menos transparentes.

Con relación a la capacidad institucional que tienen los municipios para implementar de mejor manera la política de la transparencia, deben contemplarse tanto elementos internos de la organización como externos. Si hablamos de una influencia política, se hace considerando que una oposición más consolidada y robusta permite y obligue a que los municipios se vean condicionados a informar de lo que están haciendo y cómo lo están haciendo; es decir, que la presión de actores políticos de oposición los condicione para comportarse conforme a las reglas establecidas. En los municipios donde gobierna la oposición o donde se presentó un proceso de alternancia no ha sido una característica exclusiva de aquellos con índices de cumplimiento alto y muy alto, es decir, también se presentaron procesos de alternancia en municipios con índices de cumplimiento muy bajo y nulo; esto no quiere decir que no se deseable una verdadera oposición, plural e independiente. En este punto es importante replantear el papel que está jugando el ITAIH; que hasta el momento no cuenta con ninguna evaluación que valore el avance de los gobiernos locales en la materia.

Dentro de estas influencias externas no debemos perder de vista la tradición política del estado donde ha gobernado un solo partido de manera ininterrumpida, siempre con mayoría en el Congreso y en los municipios y donde el papel de la oposición ha sido marginal. Fue en este último proceso electoral de 2016 donde el partido que ha dominado la vida política del estado perdió gran parte de los municipios y del Congreso; sin embargo, esto no significa cambios en las estructuras. *“Los resultados en los tres tipos de comicios muestran continuidad con las estructuras políticas hegemónicas, pero también la existencia de un voto de castigo y diferenciado sobre todo en el nivel municipal y en diferentes distritos”* (Vargas, 2016 p. 21).

Otro factor de carácter externo que es importante contemplar al momento de observar la capacidad institucional de los gobiernos municipales, es el referente a ciertas condiciones socioeconómicas y tecnológicas que permitan el surgimiento de una sociedad más activa e interesada en vigilar la forma en la que los gobiernos están llevando a cabo sus funciones. Por ejemplo, condiciones instrumentales como: acceso a recursos tecnológicos, niveles de instrucción que les permitan evaluar e interpretar el rendimiento de los gobiernos, canales de participación; y por supuesto tener cubiertas ciertas condiciones de bienestar social que permitan el empoderamiento de la sociedad.

En este punto, Hidalgo tiene muchas deudas pendientes, ya que sigue siendo un estado con un alto grado de marginación, con más de la mitad de la población en condición de pobreza, donde sólo el 22.9% de los hogares tienen acceso a internet y donde prevalece un rezago educativo en el 23.4% de la población.

Puede decirse que los avances en materia de transparencia electrónica, para el caso de los municipios mejor evaluados en el estado, provienen más de elementos internos a las organizaciones. Es decir, la capacidad institucional de los municipios para implementar la transparencia surge de su habilidad para adaptarse a los nuevos marcos institucionales, de su capacidad para socializar las reglas del juego y para generar incentivos en pro de la transparencia que permitan condicionar el comportamiento de los individuos; además de su capacidad para gestionar de una mejor forma el talento humano.

Los municipios que cuentan con manuales de funciones donde se establecen los objetivos, obligaciones de cada área y personal de la unidad de transparencia mejor calificados son municipios que lograron alcanzar mejores índices de cumplimiento en materia de transparencia electrónica. Se puede decir que la capacidad institucional de estos municipios ha logrado adaptarse de mejor manera a las nuevas reglas del juego.

Como menciona Rosas Huerta, esta capacidad interna puede depender de diversos elementos como: que los actores involucrados acepten las reglas de juego (para ello es necesario que éstas sean claras y hayan sido debidamente socializadas); que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos establecidos (para lo cual los manuales de funciones y los organigramas juegan un papel relevante); que las competencias, actividades y responsabilidades institucionales sean asignadas de manera clara y formal; que los recursos con los que se cuenta sean suficientes en cantidad y calidad y que sean usados con eficiencia (para esto es importante que se desarrolle un servicio profesional de carrera o, cuando menos, que los perfiles sean lo más adecuado posibles); y que las capacidades individuales de los servidores sean apropiadas con los perfiles de los cargos y las tareas que deberán desarrollar en su gestión (Rosas, 2008).

En un mismo sentido, Merino (2008) señala que las políticas de transparencia no pueden ser sólo transferidas a las organizaciones de manera automática, sino que deben de considerar las estructuras, los recursos, la regulación, las rutinas, los objetivos y los valores mismos de la organización; aun y cuando los criterios generales de ésta si sean válidos para todos. Además, debe incorporarse como un valor deseable dentro de las rutinas de la organización y no sólo como un mero procedimiento que se agrega al cumulo de funciones que tienen que desempeñar las organizaciones. De ahí, podemos inferir que los municipios que han obtenido mejores índices de transparencia son aquellos en donde la transparencia ha sido adoptada como un valor deseable dentro de la organización y no solo como un procedimiento más que se debe de cumplir porque así lo señala la ley.

Conclusiones

Lo primero por señalar es que el derecho de acceso a la información ha pasado por un proceso de consolidación largo que comenzó a acelerarse en las últimas décadas del siglo XX, y que hoy, ha hecho posible que 111 países lo hayan incorporado en sus respectivos marcos normativos (Centre for Law and Democracy, 2017). De igual forma, la política pública de la transparencia se ha ido robusteciendo poco a poco, lo que ha permitido (como en el caso de México) que se cuente con mejores reglas; sin embargo, es importante mencionar que aun con todos los avances hechos hasta el momento no puede considerarse como materia acabada; sino todo lo contrario, se debe seguir asumiendo que tanto la transparencia como el derecho de acceso a la información deben de estar permanentemente en un proceso continuo de formación y reconfiguración.

Un segundo dato importante es que el estado de Hidalgo aún se encuentra rezagado en materia de transparencia y acceso a la información pública; según lo señalan distintas organizaciones de la sociedad civil como Fundar, IMCO, Métrica de la Transparencia y CIMTRA; aun y cuando la LTAIPEH se encuentra totalmente armonizada a ley federal. Este rezago, a nivel estatal, puede explicarse por distintos factores institucionales, estructurales y políticos. Por ejemplo, el estado aún no cuenta con el Reglamento respectivo de la ley de transparencia, documento normativo indispensable para una mejor implementación de la política de transparencia estatal; sumado a esto, el Reglamento deberá de ser expedido por el titular del Ejecutivo, lo cual, condiciona la “autonomía” que en teoría tiene el ITAIH para garantizar el derecho de acceso a la información pública; también hay que señalar que el estado aún no cuenta con una ley de archivos armonizada. Por otro lado, la diversidad de condiciones que envuelven a las distintas organizaciones gubernamentales del estado, los desiguales recursos con los que cuentan y las distintas culturas organizacionales influyen en su avance. Por último, la existencia de una oposición débil, de un órgano garante que a la fecha no cuenta con una sola evaluación realizada a los sujetos obligados en materia de transparencia⁶⁸ y la tradición de predominio de un partido político que se ha caracterizado por no ser

⁶⁸ Revisado el día 09-10-2018, portal de transparencia del ITAIH: <http://www.itaih.org.mx/Paginas/OEMTransparencia.html>

transparente han limitado el avance del estado en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Con relación a la evaluación realizada a los portales de transparencia de los 84 municipios del estado de Hidalgo se puede concluir que la demostración de la hipótesis es negativa, ya que la existencia de un marco institucional que establezca obligaciones comunes y específicas en materia de transparencia para los municipios no es garantía de que estos tengan niveles de cumplimiento alto. Es decir, contar con un buen diseño normativo en la materia no es suficiente para que se dé una adecuada implementación; para ello, deben contemplarse contextos, culturas organizacionales, recursos, reglas formales e informales y todo el conjunto de incentivos que tienen los municipios para iniciar con procesos de apertura o para continuar con las mismas prácticas de opacidad. Por esta razón las políticas de transparencia tienen que ser diferenciadas, esto es que deben de responder y adaptarse a las características de las organizaciones, es decir, deben de considerar las capacidades con las que cuentan los municipios para hacer posible una mejor implementación. Ahora bien, aunque es deseable que la política de transparencia sea diferenciada, ésta responde a la atención del mismo derecho, por lo que debe de garantizar el ejercicio del mismo para todos los ciudadanos independientemente del contexto en el que se encuentren.

Un tercer hallazgo refleja la situación en la que se encuentran los municipios del estado en materia de transparencia electrónica, de manera específica, al avance en la implementación de sus portales. Lo que se descubrió con la investigación es que más de la mitad de las administraciones municipales se encuentran reprobadas en materia de transparencia electrónica; de manera precisa, sólo quince municipios se encuentran aprobados; es decir obtuvieron índices superiores a 0.600, de los cuales la calificación más alta la obtuvo la capital del estado al alcanzar un índice de evaluación promedio de 0.862. Los 69 municipios restantes se encuentran reprobados en la materia.

Además, el índice promedio estatal es de 0.354, un índice muy bajo; aun con ello, 41 municipios se encuentran por debajo de él. Esto refleja que la política de transparencia electrónica a nivel municipal no termina por encontrar arraigo dentro de las administraciones locales. Ahora bien, es innegable que los portales de transparencia son

una de las herramientas con las que cuentan los municipios para garantizar el derecho de acceso a la información pública, por lo que resulta riesgoso para la ciudadanía que los municipios no cumplan con las obligaciones que la LTAIPEH les señala, ya que el incumplimiento de dichas obligaciones permite perpetuar las asimetrías de información, lo que sigue favoreciendo a quienes detentan el poder a nivel local.

Estas obligaciones que señala la ley son mecanismos de transparencia proactiva, muy importantes; pero que cuando se convierten en un ejercicio meramente nominal en lugar de favorecer la transparencia la entorpecen, hacen de la transparencia una práctica opaca. No sólo se trata de informar por informar, sino que deben de asumir la transparencia como un ejercicio que le da valor a lo que hacen; es decir, deben de asumir la transparencia como un valor estratégico que le imprime valor social a la información pública. Sin embargo, las principales prácticas observadas en la revisión de los portales apuntan a una lógica de opacidad, en palabras de Jonathan Fox la transparencia de los municipios del estado es una transparencia opaca. Las prácticas que manifiestan esta opacidad son: información incompleta en sus portales, información que carece de comprobantes, enlaces rotos o sin información, procesos de acceso lentos y complejos y en los peores casos que no cuentan con portal. En otras palabras, es información que no garantiza accesibilidad, disponibilidad y certeza.

Esto nos lleva a la conclusión de que los municipios siguen percibiendo que ser opaco tiene mayores beneficios que los costos que genera; es decir, se sigue asumiendo un mayor rendimiento en la práctica de ocultar la información que en la práctica de abrir la información. Por ello, un incentivo en pro de la transparencia radica en elevar los costos de la opacidad y reducir los costos de la apertura.

Por otro lado, también se identificaron municipios que están buscando atender la práctica de la transparencia no sólo como un ejercicio nominal, sino que han incorporado la transparencia como una práctica que le imprime valor a sus culturas organizacionales, no sólo en términos de eficiencia, sino en términos de legitimidad. Los portales de los municipios que reconocen el valor de la apertura se caracterizan por su accesibilidad, disponibilidad y la certeza y calidad de su información; en otras palabras, son portales en donde la información se encuentra completa, cuenta con los comprobantes que dan

certeza de la misma, tienen diseños que facilitan la navegación, el acceso y descarga, desarrollan versiones ciudadanas de su información y, en el peor de los casos, cuando no cuentan con ésta justifican el porqué de su ausencia; un par de ejemplos de estas buenas prácticas lo son Pachuca y Mineral de la Reforma.

Aunque es indudable el hecho de que existen municipios que no cuentan con las mismas capacidades institucionales que tienen otros municipios como Pachuca y Mineral de la Reforma, no se puede minimizar la responsabilidad que tiene estos, ya que contaron con tiempo suficiente para prever todas las consideraciones y capacidades particulares para cumplir con la obligación de armonizar sus respectivos portales de transparencia. Desde la publicación de la LTAIPEH contaron con un año para contemplar todas las medidas necesarias para la correcta implementación de la política de transparencia electrónica de sus municipios. De igual forma, se puede asumir que el ITAIH tiene una responsabilidad importante para apoyar a todos aquellos municipios que no cuentan con las mismas capacidades que otros.

Lo que igual se puede señalar es que la transparencia o no transparencia de los municipios no sólo radica en las capacidades con que cuentan, ya que existen casos donde se han logrado niveles de cumplimiento alto y no cuentan con los mismos recursos que municipios como Pachuca; ejemplo de ello son los municipios de Jaltocán o Epazoyucan. Esto nos lleva a la pregunta ¿cómo podemos lograr una mejor transparencia? La respuesta no resulta sencilla, ya que se puede considerar multifactorial. Un primer acercamiento nos permite contemplar la necesidad de incentivos exógenos, es decir, si la lógica de funcionamiento dentro de los municipios ha sido el secreto y la opacidad es muy difícil que el cambio provenga desde dentro, ya que los individuos van a proteger aquello que les da poder y, en el sentido más práctico es el control de la información, el ocultamiento y el secreto lo que les permite seguirse favoreciendo y sacar ventaja de su posición; por ello, la sacudida debe de provenir desde el exterior de la organización, debe de ser tan fuerte que permita modificar las reglas del juego, que permita modificar la lógica de la racionalidad que guía el comportamiento de los actores que conforma la organización. Esta sacudida debe de emanar de la sociedad civil organizada, de una oposición responsable, de la modificación de las leyes de

transparencia y del compromiso y responsabilidad de un órgano garante comprometido con la vigilancia del cumplimiento de la ley, en este punto es importante señalar que el órgano garante del estado (el ITAIH) no ha realizado evaluación alguna del avance de los municipios en materia de transparencia electrónica; entonces es pertinente preguntarnos qué incentivos tienen los municipios para cambiar si se saben no vigilados y no sancionados.

Un segundo factor que nos acerca al logro de una mejor transparencia es mejorando el diseño institucional y la estructura organizacional, al respecto se puede decir que el diseño institucional del estado ya se encuentra plenamente armonizado con la LGTAIP, la cual, es considerada como uno de los mejores marcos normativos en materia de transparencia y acceso a la información del mundo. Es decir, los municipios cuentan con reglas claras y específicas que les sirven de guía para optimizar sus procesos de apertura; entonces por qué tienen niveles de cumplimiento tan bajos; esto atañe a la otra parte de la ecuación, la evaluación permitió observar la debilidad de la estructura organizacional que tienen los municipios; es decir, aquellos municipios que tenían información relativa a su estructura orgánica delimitando funciones, objetivos y resultados de cada área fueron los que obtuvieron los índices más altos de evaluación, en otras palabras, una estructura organizacional más especializada, donde cada agente conozca sus funciones y lo que se espera de él puede favorecer a una mejor implementación de la transparencia en los municipios.

Otro factor no menos importante, es la voluntad política de los actores; es decir, depende en mucho que aquellos agentes que se encuentran al frente de los gobiernos quieran hacer las cosas, en este caso que quieran abrirse al escrutinio público, por ello, es importante que su sentido de racionalidad observe a la transparencia como una práctica que le otorga valor a sus funciones y que es deseable en términos de eficiencia. Ahora bien, aunque la voluntad política es importante, es necesario advertir que dejar todo a la voluntad política nos deja a la deriva respecto al aseguramiento de nuestro derecho de acceso a la información pública.

Podemos concluir que la transparencia y el derecho a la información pública importan porque facilitan el ejercicio de otros derechos; es decir, generan externalidades

positivas que refuerzan la participación de la ciudadanía y favorecen la consecución de más derechos, como el derecho de opinión, pensamiento, expresión; incluso refuerzan el derecho al voto, ya que posibilitan una participación más informada. Importan porque generan incentivos a la participación ciudadana y desincentivos a las prácticas de opacidad y corrupción. Importan porque conforman un puente que comunica a la sociedad con el gobierno. Al ser los municipios las unidades básicas de la administración pública la cercanía y confianza entre el gobierno y la sociedad se vuelven indispensables.

No hay que olvidar que la transparencia y el derecho de acceso a la información pública reducen las asimetrías de información, lo que facilita que el pueblo controle el poder; en el sentido más democrático el pueblo no gobierna, pero si es necesario que cuente con los medios para el control de los que gobiernan, entre estos medios se encuentran la transparencia y el derecho a la información. No debemos olvidar que la información que transparentan los municipios debe de tener un valor estratégico y social en beneficio de los ciudadanos, es decir, los gobiernos municipales deben generar información que sea de utilidad para la sociedad, de lo contrario ésta se convertiría en una práctica meramente estética.

Si se busca que los portales de transparencia de los municipios no se conviertan en una cuestión propiamente cosmética, es necesario que la información que hagan pública se encuentre completa, sea útil y confiable; que sirva para reducir las asimetrías de poder entre el gobierno y la sociedad; que la estructura del portal permita una consulta fácil y accesible para cualquier persona; que se encuentre de manera directa en el portal del municipio independientemente de que se suba al PNT; que cuenten con versiones ciudadanas de la información, principalmente en lo que refiere a obras y recurso públicos; que cuenten con motores de búsqueda dentro del portal; que la información se encuentre en formatos abiertos; que la información sea constantemente actualizada; que se puedan realizar trámites en línea; que la información que se suba obedezca a lo que le interesa a la sociedad; que se cuente con un archivo histórico de la información y, por último, que el portal se convierta en un medio más de comunicación abierta entre el gobierno y la sociedad.

Bibliografía

- Ackerman, J. y Sandoval I. (2005). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: cuadernos de transparencia, IFAI.
- Centre for Law and Democracy. (2017). Global Right to Information Rating. Recuperado de: <http://www.rti-rating.org/year-2017/>
- Chacón, G. (2016). *Estudio comparado sobre el impacto que tienen las instituciones que resguardan el acceso a la información pública en Chile y México sobre los derechos humanos*: Fundar y universidad de Chile. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/767835.html>
- CIMTRA. (2018). *Evaluación de transparencia a las capitales: luz y sombra*. México. Recuperado de http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2018/05/Evaluación-31-capitales_Luz-y-Sombras.pdf
- Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. (2003). Declaración de principios, documento WSIS-03/Geneva/4-S. Recuperado de: <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/oficial/dop-es.html>
- De la fuente, J. (2013). Democracia y transparencia. En J. Peschard, J. R. De la Fuente, R. T. Delarbe, et al. (Coords.), *10 años de transparencia en México* (pp. 11-20). México: IFAI.
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y sicosocial* (4), 67-90. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620404>
- Fierro, A. (2014). Propuesta para el fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas dentro del ordenamiento jurídico mexicano. En L. Morales (Coord.), *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana* (pp. 22-41). México: CIDE.
- Fox, J., Haight, L. y Palmer-Rubin, B. (2011). Proporcionar transparencia ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información Pública? *Gestión y Política Pública*, 20 (1), pp. 3-61. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XX_No.I_1ersem/01_Jonathan-Fox_y_co-atuores.pdf
- Franco, V. E. y Pardinás, J. (2013). El acceso a la información pública en México: antecedentes, conquistas y retos. En J. Peschard, J. R. De la Fuente, R. T. Delarbe, et al. (Coords.), *10 años de transparencia en México* (pp. 221-237). México: IFAI.

- Fuenmayor, E. A. (2004). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José de Costa Rica: UNESCO
- Guillen, T. (2013). Municipio y derecho a la información Pública en México: el arte de no informar. En J. Peschard, J. R. De la fuente, R.T. Delarbe, et al. *10 años de transparencia en México* (pp. 95-114). México: IFAI.
- Hofbauer, H. y Cepeda, J. A. (2005). Transparencia y rendición de cuentas. En M. Merino (coord.). *Transparencia: libros autores e ideas* (pp. 36-46). México: CIDE-IFAI.
- IDAIM. (2014). *Cuadernillo de resultados IDAIM 2014*. México: Fundar. Recuperado de: <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo.pdf>
- IDAIM. (2015). *Resultados IDAIM 2015*. México: Fundar. Recuperado de: <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf>
- IFAI. (2007). Declaración de Guadalajara. La transparencia y el futuro de la democracia en México disponible en: inicio.ifai.org.mx/Articulo6/dec_G.pdf
- INEGI-INAI. (2016). *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información pública y Protección de Datos Federal*. Recuperado de www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cntaipdppe/2016/
- INEGI. (2017). *Estadísticos sobre transparencia y acceso a la información en México. Documentos de análisis y estadísticas. Gobierno*. Recuperado de <http://izai.org.mx/investigacion/files/Estadísticas%20sobre%20la%20transparencia%20y%20acceso%20a%20la%20información%20en%20México%20-2017.pdf>
- IMCO. (2014). *Índice de competitividad estatal. Las reformas y los estados, la responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales*. México. Recuperado de <http://imco.org.mx/indices/#indices>
- IMCO. (2015). *Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales*. México. Recuperado de <http://imco.org.mx/indices/#>
- Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. Argentina. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- López Ayllón, S. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*. México: cuadernos de transparencia, IFAI.
- López Ayllón, S. y M. Merino. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y restos*. México: cuadernos sobre rendición de cuentas, SFP. Recuperado de <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-01.pdf>

- Martínez Becerril, R. (2009). *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*. México: Infoem
- Martínez, M. E. y Heras, L. (2012). La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* (58), 183-208. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10520680009>
- Martínez, R. M. (2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. *El Cotidiano*, (187), 203-215. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885013>
- Mashaw, J. (2008). Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad. En J. M. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (pp. 119-173). México, siglo XXI.
- Merino, M. (Coord.). (2005). *Transparencia: libros autores e ideas*. México: CIDE-IFAI.
- Merino, M. (2008). La transparencia como política pública. En J. M. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (pp. 240-262). México, siglo XXI.
- Métrica de la transparencia. (2007). *Métrica de la transparencia en México*. México. Recuperado <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/MetricaTransp2007.pdf>
- Métrica de la transparencia. (2010). *Métrica de la transparencia 2010*. México. Recuperado de <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/Metrica%202010.pdf>
- Métrica de la transparencia. (2014). *Medición de la transparencia y acceso a la información en México*. México. Recuperado de <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos>
- Morales, L. (Coord.). (2014). *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. México: CIDE
- Neuman, L. (2009). *Enforcement Models. Content and Context*. Washington, DC: World Bank Institute, Access to Information Working Paper Series. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/LNEumanATI.pdf>
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Estudios políticos* (19), 9-46. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37205/33789>
- OEA (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Pacto de San José de Costa Rica)*. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

- OEA (2010). *Ley Modelo Interamericana*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp
- Orme, B. (2017). *Acceso a la información: lecciones de la América Latina*. Uruguay Montevideo: UNESCO, cuadernos de discusión e información.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- ONU. (1996). Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- ONU. (1996). Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales. Recuperado <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Peschard, J. (2017). *Grandes problemas. Transparencia: problemas y desafíos*. México: COLMEX, UNAM
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: La otra cara del control. Controlando la política. *Ciudadanos y medios en las democracias Latinoamericanas*, 1-39. Recuperado de <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>
- Rabotnikof, N. (2010). Los sentidos de lo público. En M. Merino (Comp.), *Ética pública* (pp. 44-62). México: siglo XXI.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura* (30), 119-134. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006
- Shedler, A. (2006). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: cuadernos de transparencia, IFAI.
- Uvalle, B. R. (2007). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* (45), 47-74. Recuperado de <http://convergencia.uaemex.mx/article/view/1353/1031>
- Vargas, P. (2016). Hidalgo 2016: continuidad y cambio en tres elecciones locales. En A. Reyes, (Coord.), *Elecciones bajo nuevas reglas. Cambios y continuidades de los comicios locales. México 2016* (pp. 157-184). México: SOMEE.

Vergara, R. (2008). *La transparencia como problema*. México: cuadernos de transparencia, IFAI.

Villanueva, E. (2004). *Temas selectos de derecho de la información*. México: UNAM.

Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino(coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas* (pp. 57-64). México: CIDE-IFAI.

Villanueva, E. (2006). *Derecho de la información*. México: Porrúa

Leyes y Decretos

- Constitución Política del Estado de Hidalgo. Periódico Oficial 05-06-2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 24-02-2017.
- Decreto de creación del Instituto de Acceso a la Información Pública, DOF-24-12-2002.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. DOF 27-01-2017.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. DOF 04-05-2015.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo. Periódico Oficial 04-05-2016
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo. Periódico Oficial 29-12-2006

Sitios de internet

- Alianza Cívica. <http://www.alianzacivica.org.mx/somos.php>
- Alianza para el Gobierno Abierto. <https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto>
- Cámara de Diputados LXIV Legislatura H. Congreso de la Unión. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
- Ciudadanos por Municipios Transparentes. <http://www.cimtra.org.mx/portal/sobre-cimtra>
- Colectivo por la Transparencia. <http://colectivoporlatransparencia.org/quienes>
- Fundar. <http://fundar.org.mx/>
- Global Right to Information Rating. <http://www.rti-rating.org/year-2017/>
- Índice de Acceso a la Información en México. (2014) <http://idaim.org.mx/2014>

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. <http://imco.org.mx/conoce-imco/>
- Índice de herramientas electrónicas de los gobiernos locales. http://imco.org.mx/indices/#!/herramientas_electronicas_gobiernos_locales/resultados
- INEGI. <http://www.inegi.org.mx/>
- ITAIH. <http://www.itaih.org.mx/>
- Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- Manual metodología para medir la dimensión portales. <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=DimensionesPortales>
- Métrica de la Transparencia. <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>
- México Infórmate. <http://www.mexicoinformate.mx/nosotros/>
- Red por la Rendición de cuentas. <http://rendiciondecuentas.org.mx/>
- Sistema Nacional de Transparencia. <http://snt.org.mx/>
- Transparencia Mexicana. <https://www.tm.org.mx/>
- Plataforma Nacional de Transparencia. <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

Anexos

Anexo 1. Libro de códigos

Metodología IPO

| Matriz de evaluación del componente cumplimiento normativo (obligaciones de transparencia de los municipios) | | |
|---|--|--|
| Entidad = Hidalgo | | |
| Municipio = Nombre del municipio | | |
| Clave criterio de evaluación | Criterio de evaluación | Descripción del artículo de la LTAIPEH 2016 |
| Pub_ley_cod | Publicitación de leyes, códigos, reglamentos | Art. 69, párrafo I, El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros |
| Est_org | Estructura Orgánica | Art. 69, párrafo II, Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables |
| Inf_áreas | Información de las áreas | Art. 69, párrafo III, Las facultades y atribuciones de cada área; Art. 69, párrafo IV, Las metas y objetivos de las áreas, de conformidad con sus programas operativos |
| Ind_tras_soc | Indicadores de trascendencia social | Art. 69, párrafo V, Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que, conforme a sus funciones, deban establecer Art. 69, párrafo VI, Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados |
| Directorio | Directorio de servidores públicos | Art. 69, párrafo VII, El directorio de todos los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales |
| Remu_serv | Remuneración de servidores | Art. 69, párrafo VIII, La remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración |
| Gast_viat | Gastos y viáticos para actividades | Art. 69, párrafo IX, Los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente |

| | | |
|----------------|---|--|
| Personal_mun | Personal que labora en el municipio | Art. 69, párrafo X, El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa Art. 69, párrafo XI, Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación Art. 69, párrafo XIV, Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos Art. 69, párrafo XVI, Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos |
| Dec_pat | Declaraciones patrimoniales | Art. 69, párrafo XII, La información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable |
| Dat_unid_trans | Datos de unidad de transparencia | Art. 69, párrafo XIII, El domicilio de la Unidad de Transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información |
| Subs_transf | Información de subsidios y transferencias | Art. 69, párrafo XV, La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente (incisos a – q) |
| Inf_curr | Información curricular de los servidores | Art. 69, párrafo XVII, La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto; Art. 69, párrafo XVIII, El listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición |
| Tram_serv | Tramites y servicios | Art. 69, párrafo XIX, Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos Art. 69, párrafo XX, Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen |
| Inf_finan | Información financiera e informe trimestral | Art. 69, párrafo XXI, La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable |
| Inf_deuda | Información de la deuda pública | Art. 69, párrafo XXII, La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable |
| Gast_com_soc | Gastos de comunicación social | Art. 69, párrafo XXIII, Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña |
| Inf_audi | Informes de auditorías | Art. 69, párrafo XXIV, Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan |
| Est_finan | Estados financieros | Art. 69, párrafo XXXV, El resultado de la dictaminación de los estados financieros |

| | | |
|------------------|---|---|
| Per_ejer_recpub | Personas físicas o morales que ejercen recursos públicos | Art. 69, párrafo XXVI, Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos |
| Cenc_cont_conv | Concesiones, contratos, convenios y permisos | Art. 69, párrafo XXVII, Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos |
| Lic_inv_adj | Licitaciones, adjudicaciones e invitaciones restringidas | Art. 69, párrafo XXVIII, La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la versión pública del expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente (incisos a y b) |
| Inf_suj_oblig | Informes de sujetos obligados | Art. 69, párrafo XXIX, Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados Art. 69, párrafo XXX, Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible |
| Inf_avan_prog | Informes de avance programático | Art. 69, párrafo XXXI, Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero |
| Pad_prov | Padrón de proveedores | Art. 69, párrafo XXXII, Padrón de proveedores y contratistas |
| Conv_pub_priv | Convenios con sector público y privado | Art. 69, párrafo XXXIII, Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado |
| Inv_mueb_inmueb | Inventario bienes muebles e inmuebles | Art. 69, párrafo XXXIV, El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad |
| Rec_org_garan | Recomendaciones de órganos garantes | Art. 69, párrafo XXXV, Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención |
| Juicios | Juicios | Art. 69, párrafo XXXVI, Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio |
| Mec_part_soc | Mecanismos de participación social | Art. 69, párrafo XXXVII, Los mecanismos de participación ciudadana |
| Prog_mun | Programas del municipio | Art. 69, párrafo XXXVIII, Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos |
| Act_com_trans | Actas del comité de transparencia | Art. 69, párrafo XXXIX, Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados |
| Eval_prog_recpub | Evaluaciones de programas financiados con recursos públicos | Art. 69, párrafo XL, Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos |

| | | |
|-------------------|--|--|
| Est_fin_recpub | Estudios financiados con recursos públicos | Art. 69, párrafo XLI, Los estudios financiados con recursos públicos |
| Lis_jub_pen | Listado de jubilados y pensionados | Art. 69, párrafo XLII, El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben |
| Ing_reb_porconcep | Ingresos recibidos por cualquier concepto | Art. 69, párrafo XLIII, Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su origen, indicando el destino final de cada uno de ellos |
| Donaciones_ter | Donaciones hechas a terceros | Art. 69, párrafo XLIV, Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie |
| Arch_doc | Archivo documental | Art. 69, párrafo XLV, El catálogo de disposición y guía de archivo documental |
| Act_cons_consul | Actas de consejos consultivos | Art. 69, párrafo XLVI, Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos |
| Plan_mun | Plan municipal | Art. 70, párrafo I, inciso a, Planes Municipales de desarrollo |
| Presup_egre | Presupuesto de egresos | Art. 70, párrafo I, inciso b, El presupuesto de egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados |
| List_expro | Listado de expropiaciones | Art. 70, párrafo I, inciso c, El listado de expropiaciones decretadas y ejecutadas que incluya, cuando menos, la fecha de expropiación, el domicilio y la causa de utilidad pública y las ocupaciones superficiales |
| List_cond_contri | Listado de condonación a contribuyentes | Art. 70, párrafo I, inciso d, El nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal, así como los montos respectivos. Asimismo, la información estadística sobre las exenciones previstas en las disposiciones fiscales |
| Plan_urb_terr_eco | Planes de desarrollo urbano, territorial ecológico | Art. 70, párrafo I, inciso f, La información detallada que contengan los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico, los tipos y usos de suelo, licencias de uso y construcción otorgadas por los gobiernos municipales |
| Disp_adm | Disposiciones administrativas | Art. 70, párrafo I, inciso g, Las disposiciones administrativas, directamente o a través de la autoridad competente, con el plazo de anticipación que prevean las disposiciones aplicables al sujeto obligado de que se trate, salvo que su difusión pueda comprometer los efectos que se pretenden lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con dichas disposiciones |
| Gac_mun | Gacetas municipales | Art. 70, párrafo II, inciso a, El contenido de las gacetas municipales, las cuales deberán comprender los resolutivos y acuerdos aprobados por los ayuntamientos |
| Act_ses_cab | Actas de sesiones de cabildo | Art. 70, párrafo II, inciso b, Las actas de sesiones de cabildo, los controles de asistencia de los integrantes del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo y el sentido de votación de los miembros del cabildo sobre las iniciativas o acuerdos |

Fuente: elaboración propia con información de la LTAIPEH

Anexo 3. Matriz: primera revisión de los portales de transparencia, componente de cumplimiento normativo (obligaciones de transparencia).

Revisión del 15 de agosto de 2017 al 30 de octubre de 2017

La búsqueda se realizó utilizando los siguientes comandos: ayuntamiento + nombre del municipio + Hidalgo
Crterios de evaluacón

| Municipio | Pub_ley_cod | Est_org | Inf_áreas | Ind_tras_soc | Directorio | Remu_serv | Gast_viat | Personal_mun | Dec_pat | Dat_unid_trans | Subs_transf | Inf_curr | Tram_serv | Inf_finan | Inf_deuda | Gast_com_soc | Inf_audi | Est_finan | Per_ejer_recup | Cenc_cont_conv | Lic_inv_adj | Inf_suj_oblig | Inf_avan_prog | Pad_prov | Conv_pub_priv | Inv_mueb_inmueb | Rec_org_garan | Juicios | Mec_part_soc | Prog_mun | Act_com_trans | Eval_prog_recup | Est_fin_recup | Lis_jub_pen | Ing_reb_porconcep | Donaciones_ter | Arch_doc | Act_cons_consul | Plan_mun | Presup_egre | List_expro | List_cond_contri | Plan_urb_terr_eco | Disp_adm | Gac_mun | Act_ses_cab | índice primer visita (calificación) | | | | |
|----------------------|-------------|---------|-----------|--------------|------------|-----------|-----------|--------------|---------|----------------|-------------|----------|-----------|-----------|-----------|--------------|----------|-----------|----------------|----------------|-------------|---------------|---------------|----------|---------------|-----------------|---------------|---------|--------------|----------|---------------|-----------------|---------------|-------------|-------------------|----------------|----------|-----------------|----------|-------------|------------|------------------|-------------------|----------|---------|-------------|-------------------------------------|---|-------|-------|-------|
| Acatlán | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | | |
| Acaxochitlán | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.228 |
| Actopan | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0.641 |
| Agua Blanca de I. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | |
| Ajacuba | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 |
| Alfajayucan | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.533 |
| Almoloya | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.043 |
| Apan | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.522 |
| Atitalaquia | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.739 | |
| Atlapexco | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.609 |
| Atotonilco de Tula | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.489 | |
| Atotonilco el Grande | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.522 | |
| Calnali | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.120 | |
| Cardonal | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.076 | |
| Chapantongo | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.380 | |
| Chapulhuacán | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | |
| Chilcuautla | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.163 |
| Cuautepec de H. | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.543 | |
| El Arenal | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.543 | |
| Eloxochitlán | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | |

Anexo 4. Matriz: segunda revisión de los portales de transparencia, componente de cumplimiento normativo (obligaciones de transparencia).

Revisión del 3 de diciembre de 2017 al 18 de febrero de 2018

La búsqueda se realizó utilizando los siguientes comandos: ayuntamiento + nombre del municipio + Hidalgo

Criterios de evaluación

| Municipio | Pub_ley_cod | Est_org | Inf_áreas | Ind_tras_soc | Directorio | Remu_serv | Gast_viat | Personal_mun | Dec_pat | Pat_unid_trans | Subs_transf | Inf_curr | Tram_serv | Inf_finan | Inf_deuda | Gast_com_soc | Inf_audi | Est_finan | Per_ejer_recpub | Cenc_cont_conv | Lic_inv_adj | Inf_suj_oblig | Inf_avan_prog | Pad_prov | Conv_pub_priv | Inv_mueb_inmueb | Rec_org_garan | Juicios | Mec_part_soc | Prog_mun | Act_com_trans | Eval_prog_recpub | Est_fin_recpub | Lis_jub_pen | Ing_reb_porconcep | Donaciones_ter | Arch_doc | Act_cons_consul | Plan_mun | Presup_egre | List_expro | List_cond_contri | Plan_urb_terr_eco | Disp_adm | Gac_mun | Act_ses_cab | Indice primer visita (calificación) | | | | |
|----------------------|-------------|---------|-----------|--------------|------------|-----------|-----------|--------------|---------|----------------|-------------|----------|-----------|-----------|-----------|--------------|----------|-----------|-----------------|----------------|-------------|---------------|---------------|----------|---------------|-----------------|---------------|---------|--------------|----------|---------------|------------------|----------------|-------------|-------------------|----------------|----------|-----------------|----------|-------------|------------|------------------|-------------------|----------|---------|-------------|-------------------------------------|---|-------|-------|-------|
| Acatlán | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | | |
| Acaxochitlán | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.011 |
| Actopan | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0.641 | |
| Agua Blanca de I. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | | |
| Ajacuba | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | | |
| Alfajayucan | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.283 | | |
| Almoloya | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.337 | | |
| Apan | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.457 | | |
| Atitalaquia | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.261 | | |
| Atlapexco | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.598 | |
| Atotonilco de Tula | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.424 | |
| Atotonilco el Grande | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.380 | |
| Calnali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.065 | |
| Cardonal | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.261 | |
| Chapantongo | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.391 | |
| Chapulhuacán | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.239 | | |
| Chilcuautla | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.022 | |
| Cuautepec de H. | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0.554 | |

Anexo 5. Matriz: tercera revisión de los portales de transparencia, componente de cumplimiento normativo (obligaciones de transparencia).

Revisión del 1 de abril de 2018 al 30 de mayo de 2018

La búsqueda se realizó utilizando los siguientes comandos: ayuntamiento + nombre del municipio + Hidalgo
Criteria de evaluación

| Municipio | Pub_ley_cod | Est_org | Inf_áreas | Ind_tras_soc | Directorio | Remu_serv | Gast_viat | Personal_mun | Dec_pat | Dat_unid_trans | Subs_transf | Inf_curr | Tram_serv | Inf_finan | Inf_deuda | Gast_com_soc | Inf_audi | Est_finan | Per_ejer_recpub | Cenc_cont_conv | Lic_inv_adj | Inf_suj_oblig | Inf_avan_prog | Pad_prov | Conv_pub_priv | Inv_mueb_inmueb | Rec_org_garan | Juicios | Mec_part_soc | Prog_mun | Act_com_trans | Eval_prog_recpub | Est_fin_recpub | Lis_jub_pen | Ing_reb_porconcep | Donaciones_ter | Arch_doc | Act_cons_consul | Plan_mun | Presup_egre | List_expro | List_cond_contri | Plan_urb_terr_eco | Disp_adm | Gac_mun | Act_ses_cab | Indice primer visita (calificación) | | | | | | | | |
|----------------------|-------------|---------|-----------|--------------|------------|-----------|-----------|--------------|---------|----------------|-------------|----------|-----------|-----------|-----------|--------------|----------|-----------|-----------------|----------------|-------------|---------------|---------------|----------|---------------|-----------------|---------------|---------|--------------|----------|---------------|------------------|----------------|-------------|-------------------|----------------|----------|-----------------|----------|-------------|------------|------------------|-------------------|----------|---------|-------------|-------------------------------------|---|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Acatlán | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | | | | | |
| Acaxochitlán | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.457 | | | |
| Actopan | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.696 | | | |
| Agua Blanca de l. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | | | | |
| Ajacuba | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | | | |
| Alfajayucan | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 | | | |
| Almoloya | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.630 | | |
| Apan | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.598 | | |
| Atitalaquia | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.424 | | |
| Atlapexco | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.587 | |
| Atotonilco de Tula | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.391 | | |
| Atotonilco el Grande | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.446 | | |
| Calnali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.043 | | |
| Cardonal | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.196 | | |
| Chapantongo | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.457 | | |
| Chapulhuacán | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.348 | |
| Chilcuautla | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.033 | | |
| Cuautepec de H. | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.783 | | |
| El Arenal | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.565 | |
| Eloxochitlán | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.446 | |
| Emiliano Zapata | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.413 |

Anexo 6. Matriz: malas prácticas de los municipios del estado de Hidalgo en sus portales de transparencia electrónica (calidad de la información).

Revisión del 1 de abril de 2018 al 30 de mayo de 2018

| Municipio | no cuentan con portal | links deshabilitados | simulación de información (formatos en blanco) | información incompleta | información desactualizada | Ausencia de información | La información no está de manera directa en su portal | La información no corresponde al periodo señalado | la información no corresponde con lo señala la ley | la información es distinta a la señalada en sus comprobantes | la información carece de comprobantes |
|-------------------------|-----------------------|----------------------|--|------------------------|----------------------------|-------------------------|---|---|--|--|---------------------------------------|
| Acatlán | | x | x | | | | | | | | |
| Acaxochitlán | | | | | x | | | | | | |
| Actopan | | | | | | | | | | | |
| Agua Blanca de Iturbide | x | | | | | | | | | | |
| Ajacuba | | x | x | x | x | x | | | | | |
| Alfajayucan | | | | | | | x | | | | |
| Almoloya | | | | | | | | | | | x |
| Apan | | | x | | | x | | | | | x |
| Atitalaquia | | | | | | | | | | | x |
| Atlapexco | | | | x | x | | | | | | |
| Atotonilco de Tula | | x | | | x | | | | | | x |
| Atotonilco el Grande | | | | | x | | | | | | x |
| Calnali | | x | x | | | x | | | | | |
| Cardonal | | x | x | | x | x | | | | | x |
| Chapantongo | | | | | x | | | | | | x |
| Chapulhuacán | | | | | x | x | | | | | |
| Chilcuautila | | | | | | | x | | | | |
| Cuautepec de Hinojosa | | | | | x | | | | | x | |
| El Arenal | | x | x | | | x | | | | | x |
| Eloxochitlán | | | x | x | | | | | | | x |
| Emiliano Zapata | | | | x | | | | | | | x |
| Epazoyucan | | | | x | x | x | | | | | |
| Francisco I. Madero | | x | x | | | | | | x | | |
| Huasca de Ocampo | | x | | | | | x | | | | |
| Huautla | x | x | x | | x | | | | | | x |
| Huazalingo | | | x | | x | x | | | | | |
| Huehuetla | | x | x | x | x | | | | | | |
| Huejutla de Reyes | | x | x | | x | x | | | | x | |
| Huichapan | | x | x | x | x | x | | | | | |
| Ixmiquilpan | | | | x | x | | x | | | | |
| Jacala de Ledezma | | | | | | | x | | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Jaltocán | | | x | x | x | | | x | x | x | |
| Juárez Hidalgo | | x | | x | x | x | | x | x | | x |
| La Misión | | x | x | x | x | x | | | | | |
| Lolotla | | x | | x | x | x | | | | | |
| Metepec | x | | | | | | | | | | |
| Metztitlán | | x | x | x | x | x | | | | | x |
| Mineral de la Reforma | | | | x | | x | | | | | x |
| Mineral del Chico | | | | x | x | | | | | | x |
| Mineral del Monte | | | x | x | | x | | | | | |
| Mixquiahuala de Juárez | | x | x | x | x | x | | | | | |
| Molango de Escamilla | | | x | x | | x | | | | | |
| Nicolás Flores | | | | x | x | | | | | | x |
| Nopala de Villagrán | | | x | x | | x | | | | | x |
| Omitlán de Juárez | | x | x | | | x | | | | | x |
| Pachuca de Soto | | x | x | x | | | | | x | | |
| Pacula | | x | x | x | x | | | | x | x | |
| Pisaflores | | | | | | | x | | | | |
| Progreso de Obregón | | | | x | | | | | | | x |
| San Agustín Metzquititlán | | x | x | | | x | | | | | |
| San Agustín Tlaxiaca | | x | x | | x | x | | | x | | |
| San Bartolo Tutotepec | | | | | | | x | | | | |
| San Felipe Orizatlán | | | | | | | x | | | | |
| San Salvador | | x | x | x | | | | | x | | |
| Santiago de Anaya | | x | x | x | x | | | | | x | x |
| Santiago Tulantepec | | | | x | x | | | | x | | x |
| Singuilucan | | x | | | | | | | | | |
| Tasquillo | | x | x | | x | x | | | | | x |
| Tecoautla | | | | | | | x | | | | |
| Tenango de Doria | | x | | x | | x | | | x | | |
| Tepeapulco | | | | | | | x | | | | |
| Tepehuacán de Guerrero | | x | x | x | x | | | x | | | |
| Tepeji del Río de Ocampo | | x | | | | | x | | | | |
| Tepetitlán | | | x | x | x | x | | | | x | |
| Tetepango | | x | | | | | x | | | | |
| Tezontepec de Aldama | | x | x | | x | x | | | x | | x |
| Tiangüstengo | | | | | | | x | | | | |
| Tizayuca | | x | | x | | | | | x | | |
| Tlahuelilpan | | x | x | | | | | | x | | |
| Tlahuiltepa | | x | x | x | x | | | | x | | x |
| Tlanalapa | | | | | | | x | | | | |
| Tlanchinol | | x | x | | x | x | | | | | |
| Tlaxcoapan | | x | x | x | | x | | | | | |
| Tolcayuca | | | x | | | x | | | | | |
| Tula de Allende | | | x | | | | | | | | |
| Tulancingo de Bravo | | | x | x | x | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------------|--|---|---|---|---|---|---|---|--|---|--|
| Villa de Tezontepec | | x | | | | | x | | | | |
| Xochiatipan | | x | x | | x | | | x | | x | |
| Xochicoatlán | | | | | | | x | | | | |
| Yahualica | | | | x | x | | | | | | |
| Zacuaitipán de Ángeles | | x | x | x | x | | | | | | |
| Zapotlán de Juárez | | x | | | | | | | | | |
| Zempoala | | | x | x | x | x | | | | | |
| Zimapán | | x | | | | | x | | | | |

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión los portales de transparencia de los municipios del estado de Hidalgo