

La política de la transparencia en los gobiernos locales en Tlaxcala. Entre el desconocimiento y la omisión.

The policy of transparency in local governments in Tlaxcala.
Between ignorance and omission.

José Alfonso Lima Gutiérrez¹

José David Cabrera Canales²

*Si una mesa desordenada es síntoma de una mente desordenada
¡Qué debemos pensar de una mesa vacía?*
Albert Einstein

Enviado: 24 de agosto de 2023

Aceptado: 28 de noviembre de 2023

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es conocer la política de la transparencia en los gobiernos locales de Tlaxcala a través de dos aspectos principales: la incorporación del tema en las agendas municipales y los resultados de cumplimiento que obtienen los municipios en los instrumentos de medición. A través de una metodología histórico documental se revisaron los planes municipales de desarrollo de los dos últimos periodos de gobierno y los resultados de las verificaciones sobre las obligaciones en materia de transparencia municipal en las plataformas digitales oficiales. Los hallazgos muestran poca relación entre las responsabilidades normativas establecidas y lo incorporado en las agendas locales, además de bajas puntuaciones de los sujetos obligados en las mediciones de cumplimiento de transparencia gubernamental.

PALABRAS CLAVE: transparencia, política, acceso a la información, planeación, municipios.

ABSTRACT

The objective of this research is to acknowledge the transparency policy in the Tlaxcala local governments via two main aspects: the incorporation of the topic in the municipal agendas and the achievement results that municipalities reach in the measurement instruments. The municipal development plans were analyzed through a historical document methodology and the results on the obligations verification regarding municipal transparency in the official digital platforms. The results show a slight relation between the officials in charge established ruling responsibilities in the government transparency achievement measurements.

KEYWORDS: transparency, policy, access to information, planning, municipalities.

¹Docente Investigador de la Universidad Autónoma de Tlaxcala con Perfil PRODEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores

²Docente Investigador de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

INTRODUCCIÓN

La transparencia en México es un tema que tiene más de dos décadas en la agenda académica y exactamente dos en la vida institucional, pero muchos pendientes se mantienen a pesar del optimismo inicial que la consideró como el instrumento que legitimaría a los gobiernos, empoderaría a los ciudadanos y conduciría a gobiernos más comprometidos, responsables y vinculados al trabajo con los gobernados. La transparencia, sigue siendo para muchos gobiernos una camisa de fuerzas o un instrumento de presión popular y no un elemento que permite ganar o recuperar la confianza y credibilidad de los ciudadanos. La transparencia gubernamental en México se debate entre avances, estancamientos y retrocesos, en el caso municipal como ámbito que regularmente enfrenta mayores limitaciones, los pendientes son mayores y las tareas de transparencia se desarrollan de manera diferenciada, algunos han emprendido acciones innovadoras para su cumplimiento, pero en la mayoría prevalece la opacidad.

La arquitectura institucional de los gobiernos federal y estatales es aún insuficiente para garantizar una transparencia y rendición de cuentas efectiva, pero en el caso municipal es aún más precaria, adicional a la heterogeneidad municipal que provocó una transparencia gubernamental bastante compleja (Cejudo y Ríos: 2010). Inicialmente prevaleció un régimen de transparencia por cada entidad del país, la legislación no era del todo uniforme y las disposiciones municipales para el cumplimiento de la transparencia respondían a criterios y entendimientos de los funcionarios locales, donde prevalecía el desconocimiento, improvisación, discrecionalidad y en algunos casos se empleaba como plataforma de propaganda política de las autoridades locales.

La transparencia en los municipios o gestión local se ha abordado en estudios académicos y oficiales (Mayer y Domínguez: 2016; Fernández et. al 2019; Herrera, Arias y Colín, 2017; Paprocki: 2017; CIMTRA: 2023; CIDE: 2023; FUNDAR Artículo 19: 2023) principalmente en función de mediciones de cumplimiento, sin embargo, en este trabajo, el objetivo es conocer la política de transparencia en los gobiernos municipales en el estado de Tlaxcala mediante una estrategia de investigación que agregue a las evaluaciones, la incorporación de los temas de transparencia gubernamental en las agendas públicas. Es decir, el artículo comprende dos aspectos: primero, la visualización o conocimiento de las obligaciones de transparencia municipal en el momento en el cual los gobiernos municipales enlistan sus actividades en los planes municipales de desarrollo (PMD) publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala (POGET); y, segundo, la revisión de cumplimiento u omisión de las obligaciones de transparencia y acceso a la información a través de los instrumentos de medición oficiales de los dos últimos periodos de gobierno municipal (verificaciones) complementado por una elaboración propia con la información de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Con ese propósito se pretende responder a las preguntas siguientes: ¿Cuál es el conocimiento de las responsabilidades de transparencia en los gobiernos locales en su planeación? y ¿Cuál ha sido el nivel de cumplimiento de transparencia gubernamental de los gobiernos locales del estado de Tlaxcala?

La transparencia en los gobiernos locales

La transparencia gubernamental en los últimos años ha sido y es uno de los temas más estudiados en las ciencias sociales, particularmente de los interesados en la ciencia política.

Transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación (Guerrero, 2008). López Ayllón (2019) señala que transparencia es una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental. La transparencia, entonces, adquiere sentido cuando se refiere a la disponibilidad y conocimiento público y su objetivo se centra en garantizar el acceso a la información pública, lo cual implica un replanteamiento completo de la manera de recabar, generar, conservar la información que debe ser propiedad de todos y no solo de las esfera gubernamentales.

En cuanto a los procedimientos para transparentar la información pública existen básicamente dos medios a través de los cuales los sujetos obligados deben dar a conocerla: de oficio o a petición de parte. Toda persona sin necesidad de demostrar interés jurídico e incluso de manera anónima, puede solicitar a los sujetos obligados que le entreguen información pública requerida salvo la que sea reservada por razones de interés público, seguridad nacional o por contener datos personales (Fierro: 2019).

La transparencia en la administración de los distintos órdenes de gobierno es un objetivo por el que numerosas asociaciones y organismos internacionales han trabajado en los últimos años. Organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizan esfuerzos intelectuales, financieros y de orden práctico para la incorporación de transparencia en diversos ámbitos de las gestiones gubernamentales (Paprocki: 2017).

Los gobiernos locales tienen un lugar peculiar en el régimen de transparencia y rendición de cuentas del estado mexicano. Además de la diversidad municipal resalta el contraste entre la visión romántica del municipio como el gobierno más cercano a la gente, donde la transparencia es informal, pero efectiva en la medida que las autoridades están permanentemente vigiladas por sus ciudadanos que además son vecinos de quienes conforman su gobierno (Cejudo y Ríos: 2010). La proximidad entre población y funcionarios del gobierno configura a este orden del Estado a ser el principal receptor de sus demandas, pero es frecuente percibir también el descontento de los beneficiarios de la gestión, entre otras causas por considerar que se desvían fondos o esfuerzos y los mecanismos de transparencia son insuficientes (Paprocki: 2017).

En los municipios, se percibe la realidad de un gobierno donde imperan no solo la falta o vaguedad de normas y procedimientos, sino también la insuficiencia de recursos técnicos, administrativos, financieros y tecnológicos lo que conduce a ser el ámbito de gobierno con más déficit en transparencia. Algunos gobiernos locales han emprendido verdaderos esfuerzos para transparentar y rendir cuentas de su actuar más allá que las propias entidades federativas (Mayer y Domínguez, 2016); pero, la mayoría esperan que las entidades federativas los encaminen y aunque la ley obliga a transparentar y rendir cuentas a todos los sujetos que reciben recursos públicos, muchos municipios pequeños o poco poblados se escudan en el parámetro demográfico, que en algunos casos la ley les exceptúa de algunas obligaciones.

El mayor reto de la transparencia gubernamental local se encuentra en que su instrumentalización permita conocer de forma detallada y puntual la gestión y ayude a detectar las fallas de los representantes.

En la misma importancia, los representados deben definir con mayor claridad y precisión lo que esperan de sus representantes (Herrera, Arias y Colín: 2017). Esto significa una retroalimentación entre quien está obligado a cumplirla como quien tiene el derecho a obtenerla, porque la simple regulación sobre transparencia y acceso a la información pública no asegura mejores resultados en la publicación de información en las plataformas digitales (Fernández et. Al: 2019).

El Sistema Nacional de Transparencia a través de la Plataforma Nacional de Transparencia homologó los criterios para integrar la información de los sujetos obligados de los tres ámbitos de gobierno, pero no ha podido asegurar a través de sus órganos garantes el cumplimiento de transparencia y acceso a la información. Los gobiernos locales son los que más irregularidades enfrentan al integrar su información y mayores resistencias registran al momento de responder a solicitudes que se les plantean (CIMTRA: 2023).

La política de la transparencia

La política de transparencia es una política pública de la mayor trascendencia. Es transversal, pretende regular el actuar de los gobiernos y también permite perfeccionar la gestión pública. Una política transversal es, generalmente, una regulación interna que atañe a la forma en que los poderes públicos realizan sus funciones y, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, eficiencia o legitimidad de sus resultados (Merino: 2019). Las obligaciones de transparencia como política pública están sustentadas en las fracciones V y VI apartado A del artículo 6º constitucional que establece “publicar a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos” (DOF: 2021), esto significa que la transparencia no solo está

circunscrita a informar sobre el uso de los recursos públicos sino de todo el actuar de las autoridades a fin de lograr un gobierno que interactúe con sus ciudadanos en la toma decisiones con sentido público.

La reforma a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) de 2014 pretendió materializar el precepto constitucional para convertir la política de transparencia en una política pública al buscar eliminar el uso de la información gubernamental para beneficio privado de los servidores públicos al establecer la publicidad como principio rector del actuar de todos los sujetos obligados. Derivado de la reforma, se constituyó el Sistema Nacional de Transparencia integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Merino (2019), señala que la política de transparencia se refiere a las decisiones y procesos asumidos por los poderes, dependencias y órganos públicos para otorgarle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización. Como política pública despliega una serie de etapas que conforman el llamado ciclo o proceso, el cual inicia cuando se identifica un problema y se incorpora en la agenda de trabajo de los gobiernos; se continua con una fase diseño de política, su implementación y concluye con la evaluación (Bardach: 1999; Aguilar: 2000a; Parsons: 2007; Merino: 2013). Por la naturaleza de este trabajo que incluye las etapas de la agenda de trabajo y la evaluación de la implementación de la política de transparencia en los gobiernos locales, solo se brindará un acercamiento a tales conceptos.

La agenda de gobierno en el proceso de políticas

La formación de la agenda es el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (Elder y Cobb, 1997: 77). Para hablar de agenda pública es relevante el contexto, el proceso, los actores y los recursos disponibles para la decisión, incluyendo entre estos últimos el discurso y la forma a través del cual se nombran los problemas (Alzate y Romo: 2017).

La agenda es un proceso dinámico, donde aparecen nuevos problemas y desaparecen otros, algunos al ser atendidos y otros porque son desplazados por su relevancia o también dejan de interesar a los involucrados o a la sociedad, se modifican en el transcurrir del tiempo o porque sus ciclos de duración han concluido Aguilar (2000a). Las agendas de gobierno son la agenda formal donde los asuntos públicos son incorporados a la atención de las autoridades, son las que reflejan la organización de los temas que intentarán convertirse en acciones y también los asuntos que la normatividad les encomienda. Los documentos oficiales que integran los objetivos a alcanzar y las acciones a desarrollar de los tres órdenes de gobierno en México son los planes de desarrollo, nombre que asumieron desde que la planeación se estableció como precepto constitucional en 1983 (DOF: 2021a); en el ámbito local denominado plan municipal de desarrollo (PMD). La forma más depurada y adecuada para materializar la agenda institucional son los planes de desarrollo; documentos que establecen la prioridad de sus responsabilidades mediante el diseño de objetivos, estrategias y acciones (Canto (1996). Posterior a la integración del asunto público a la agenda de trabajo, el proceso continúa con el diseño de la política, es decir, la forma de elaboración (Pressman y Wildavsky: 1998).

La evaluación de las políticas

Las políticas públicas como instrumento de acción de los gobiernos en todos sus ámbitos se han convertido en el espacio más socorrido para llevar a cabo ejercicios de evaluación. Cada uno de los sectores de la vida institucional constantemente está sometido a mediciones para conocer su implementación. Previo a toda evaluación de política la fase de implementación es entendida como llevar a cabo una acción, producir, cumplir... denota la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento (Aguilar, 2000b: 43). Conforme al modelo de planeación, implementación es una extensión del diseño organizacional, Pressman y Wildavsky (1998) señalan que cuando los problemas son rompecabezas para los cuales hay soluciones únicas, los técnicos pueden hacerse cargo de la situación, pero cuando los problemas se definen mediante el proceso de tratar de delinear soluciones aceptables, los analistas se convierten en creadores y en implementadores de políticas.

Salcedo (2011), señala que la evaluación debe cumplir el rigor del método científico como toda investigación social. En un sentido parecido, y empleando los conceptos asociados de evaluación e investigación Rossi y Freeman (1993), se refieren a la evaluación como investigación evaluativa, y con ello distinguir a la evaluación común de aquellas evaluaciones aplicadas a nivel de organizaciones e instituciones (planes, programas, proyectos y políticas públicas) que requieren de un rigor académico y científico.

La evaluación de políticas y de la gestión gubernamental presupone un cuerpo de conocimientos teóricos y metodológicos, así como la aplicación

de habilidades. Esto conlleva el establecimiento de parámetros de comparación entre lo deseable y la realidad, resulta demasiado arriesgado invertir en grandes programas si no se evalúan para saber si van por el camino trazado (Mejía: 2003). La evaluación de los programas y políticas públicas implican un conjunto de actividades, cuya secuencia varía según el tipo de evaluación a realizar (Cardozo: 2006).

Entendida la transparencia como una política pública, no es exclusiva de los gobiernos como sujetos obligados, pero son ellos los más recurrentemente evaluados. Al ser un tema de interés, la evaluación de la transparencia, no solo los organismos garantes realizan este ejercicio, expertos, organizaciones civiles, académicos y consultorías por mencionar los más comunes han ido perfeccionando modelos de trabajo. La Métrica de la Transparencia del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE: 2003); el Índice de Derecho de Acceso a la Información en México, de FUNDAR Artículo 19 (2003); los Índices de Competitividad Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); el Ranking CIMTRA Municipal de CIMTRA (2003), son algunos de los instrumentos más conocidos en México.

Los elementos normativos de la transparencia y la planeación

En México la elaboración de los planes representa una obligación constitucional en los tres órdenes de gobierno. A diferencia de otros países, la legislación no detalla requisitos técnicos como en otras latitudes del continente³. Como precepto constitucional se encuentra plasmado en el artículo 26 (DOF: 2021) y en la Ley General de Planeación en su artículo 3° se establecen las bases de la planeación del desarrollo

sustentadas en la participación social (DOF, 2018). En el caso del estado de Tlaxcala, la planeación para la entidad federativa y municipios se encuentra plasmada en los artículos 99 y 100 constitucionales (POGET: 2021a).

Tlaxcala no cuenta con una ley de planeación estatal y las responsabilidades en la materia se encuentran establecidas en el Código Financiero del Estado de Tlaxcala y sus Municipios en los artículos del 245 al 254 donde se señalan las bases del sistema estatal de planeación democrática sustentada en la consulta ciudadana (POGET, 2021b). La Ley Municipal de Tlaxcala, establecía en su artículo 92 que los ayuntamientos elaborarán, aprobarán y publicarán su plan en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de su instalación. (POGET, 2021c). La última reforma modificó el plazo de elaboración y publicación oficial cuando el inicio del periodo gubernamental municipal fuese concurrente con el gobierno estatal con el fin de alinearlos, el plazo se amplió a cuarenta días naturales posterior a la publicación del plan estatal, el cual es de seis meses una vez instalado. Adicionalmente se incorporaron requisitos de carácter técnico en su contenido como la elaboración de diagnósticos, objetivos, ejes generales, indicadores y metas (POGET: 2022).

En materia de transparencia las responsabilidades normativas se encuentran establecidas en el artículo 25 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala [LTAIPET] (POGET, 2021d) que establece para el cumplimiento de los objetivos, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones (se abrevian los enunciados):

³En América Latina, Colombia en su legislación propone para los planes de desarrollo de los entes territoriales una estructura que contemple a) un contenido general (objetivos, metas, instrumentos y estrategias b) el contenido del plan de inversiones (descripción de programas y proyectos, proyección de recursos incorporados en la agenda municipal (Zapata: 2016).

Existencia de comité y unidades de transparencia;

- Designación de responsables de las unidades de transparencia;
- Ofrecer capacitación continua al personal de los comités y unidades de transparencia;
- Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental;
- Promover la generación y publicación de la información en formatos abiertos;
- Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;
- Reportar al órgano garante las acciones de implementación de transparencia;
- Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que realicen los órganos garantes local y nacional;
- Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia;
- Cumplir con las resoluciones emitidas por el órgano garante;
- Publicar y mantener actualizada la información;
- Difundir proactivamente información de interés público;
- Dar atención a las recomendaciones del Instituto;

Adicionalmente en materia de requisitos de cumplimiento de transparencia el artículo

63 de la misma ley establece en 47 fracciones que: Los sujetos obligados pondrán a disposición del público y mantendrán actualizada, en los respectivos medios electrónicos, según corresponda, la información, por lo menos de los temas, documentos y políticas (se sintetiza lo más relevante):

- Aspectos organizacionales como: marco normativo; estructura orgánica completa; facultades de cada una de las áreas que los integren; directorio y remuneración de servidores entre otros.
- Aspectos programáticos como: metas y objetivos que integren sus programas operativos; indicadores relacionados con temas de interés público; indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados.
- Trámites y servicios que ofrece el sujeto obligado, encuestas, estudios y otros elementos que retroalimenten el trabajo con los ciudadanos.
- Información financiera como: presupuesto asignado; información relativa a la deuda pública; montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial; resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal; dictaminación de los estados financieros; concesiones, contratos, convenios, permisos y licencias otorgados; adjudicaciones y licitaciones; proveedores y contratistas y convenios celebrados.

El artículo 64 de la LTAIPET (2021d) señala que, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos deberán poner a disposición del público y mantener actualizada la información (adicionales aplicables a los gobiernos locales) siguiente:

- I. En el caso del Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos:
- El Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales de desarrollo;
- Presupuesto de egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados;

- Listado de expropiaciones decretadas y ejecutadas;
- Nombre de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal;
- Información detallada que contengan los planes de desarrollo urbano;
- Las disposiciones administrativas;
- Estadísticas e índices delictivos e los indicadores de la procuración de justicia;
- Las cantidades recibidas por concepto de multas y el destino al que se aplicaron.
- II. Adicionalmente, en el caso de los municipios:
- El contenido de los resolutivos y acuerdos aprobados; y
- Las actas de sesiones de cabildo.

La misma LTAIPET establece como excepción en el Artículo Séptimo Transitorio que los municipios con población menor a 70 mil habitantes cumplirán con las obligaciones de transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias.

Metodología, el modelo de la investigación

Para realizar investigación social, es necesario distinguir la investigación directa de la documental. En la primera, para el análisis de la información se obtiene directamente de la realidad social, en la investigación documental se recurre a las fuentes históricas, monografías, información estadística y a todos aquellos documentos que existen sobre el tema para efectuar el análisis (Rojas: 2011). Al tratarse este trabajo de una investigación documental, Festinger y

Katz (2008) mencionan que el uso de los documentos en la investigación social debe de tener la posibilidad de abarcarse adecuadamente en su pensamiento y tratamiento. Lizama y Navarrete (2016) recomiendan para las investigaciones documentales y aplicadas al caso de una política, revisar su nivel de aplicación en la institucionalización de procesos para su evaluación, a partir de cuatro elementos: a) existencia de la legislación general en la materia de la política a revisar; b) presencia de mecanismos de la política a revisar en los planes de desarrollo; c) existencia de institucionalidad sectorial especializada de esa política; y, d) existencia de institucionalidad específica de esa política.

Para el alcance de los fines metodológicos de esta investigación se diseñó un modelo de trabajo sustentado en los incisos del párrafo anterior el cual es coincidente con las etapas de política pública (agenda y evaluación) revisadas conceptualmente, resumidas en tres apartados: a) la existencia de legislación en materia de transparencia gubernamental (LTAIPET) (señalada en el apartado anterior); b) la presencia de los temas de transparencia en los planes municipales de desarrollo (agendas); y, c y d) existencia de institucionalidad sectorial y específica, traducida en la información de transparencia en los portales digitales de los ayuntamientos, medida en las verificaciones y evaluaciones oficiales o cualquier instrumento que permita revisar el cumplimiento normativo.

Sobre los apartados que ocupan a esta investigación, referente a la incorporación de la transparencia gubernamental en las agendas de gobierno y el alineamiento existente con lo que establece la normatividad en la materia en el estado de Tlaxcala, los documentos revisados fueron los planes municipales de desarrollo de los dos últimos periodos de gobierno municipal en

el estado de Tlaxcala: 2017- 2021 y 2021-2024⁴ publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Aunque es una obligación normativa la elaboración y publicación oficial del documento, en el periodo de gobierno 2017-2021 solo 41 ayuntamientos lo publicaron y en el periodo 2021-2024 al cumplir un año en funciones 32⁵ municipios lo habían publicado (POGET, 2022.)

El apartado referente a la existencia de institucionalidad sectorial específica (en política pública, la implementación), comprende el cumplimiento de responsabilidades legales de los sujetos obligados sobre transparencia. Para conocer ese aspecto en los municipios se emplearon tres instrumentos de evaluación. Los dos primeros fueron de carácter oficial y se refieren a las verificaciones realizadas por Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (IAIP) del año 2017 donde se revisaron 30 ayuntamientos y la del año 2022 que incorporó 40. Dichas verificaciones corresponden a la vigencia de los planes de desarrollo de los periodos de gobierno. En ambos instrumentos de medición se empleó una escala de 0 a 100 puntos. La ley establece que deben realizarse mediciones una vez al año, pero problemas internos del IAIP durante los años previos a la pandemia y después problemas atribuibles a la pandemia suspendieron esa frecuencia y solamente se realizaron los dos mencionados.

El tercer instrumento se realizó con la información disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia correspondiente a los 60 ayuntamientos durante los dos primeros meses del año 2023 (INAI, 2023). Se empleó la misma escala de 0 a 100 puntos en el cumplimiento de los artículos y fracciones aplicables de las leyes señaladas en el apartado anterior incorporadas en 49 carpetas o pestañas digitales de la plataforma oficial.

Los criterios para cada una de ellas fueron de 0 (cero) cuando la información fuese inexistente o desactualizada, de 0.5 con cumplimiento parcial y 1.0 con información completa y actualizada (con funcionamiento del hipervínculo de acceso). La suma total determinó la calificación final.

Resultados

A) La integración se las responsabilidades de transparencia en los planes municipales de desarrollo

La LTAIPET establece en su artículo 25 trece responsabilidades para los sujetos obligados, las cuales se señalaron en el apartado normativo. De los 41 PMD que se publicaron en el primer periodo de gobierno analizado, diez de ellos omitieron en sus objetivos, estrategias o acciones el tema de transparencia, dos mencionaron una actividad relacionada al tema, cinco incorporaron dos líneas de acción; tres planes mencionaron tres responsabilidades, nueve integraron cuatro, tres incorporaron cinco, tres también integraron seis. Solo cinco ayuntamientos integraron más de la mitad de las responsabilidades, tres enunciaron siete y Zacatelco y La Magdalena Tlaltelulco fueron quienes más alinearon su plan municipal con la normatividad sobre transparencia con nueve (Ver tabla 1).

Las responsabilidades que más se atendieron en el contenido de los PMD del artículo 25 de la LTAIPET fueron la fracción XI relativa a publicar y mantener actualizada la información sobre las obligaciones de transparencia en 27 ocasiones, seguida por la fracción IX relacionada a fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, pero las fracciones X y XIII, que señalan respectivamente cumplir con las resoluciones emitidas por el órgano garante; y, dar atención a las recomendaciones del mismo, no fueron asentadas en ningún PMD (Ver tabla 1).

⁴Los periodos de gobierno municipal comprenden tres años, hasta el año 2016, iniciaban el primero de enero y concluían el 31 de diciembre. A través de una reforma política con el fin de homologar los calendarios electorales locales de los tres órdenes de gobierno, el periodo que inició el 2017 se extendió extraordinariamente hasta el 31 de agosto de 2021. A partir de esa fecha los ayuntamientos estarán en funciones por tres años y los relevos se harán en esa fecha.

⁵El 31 de agosto de 2022 se estableció como delimitación temporal para la primera versión del trabajo

Tabla No. 1.

Obligaciones del artículo 25 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala en los PMD 2017-2021

Municipio	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
Amazac de Guerrero	No	No	No	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No
Apizaco	Si	Si	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No
Atlangatepec	Si	Si	No	Si	No	No	Si	Si	No	No	Si	Si	No
Atlzayanca	Si	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	No
Chiautempan	Si	No	Si	No	No	Si	Si	No	Si	No	No	No	No
Contla de Juan Cuamatzi	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	No
Cuaxomulco	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Emiliano Zapata	No	Si	Si	No	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No
Españita	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Huamantla	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No
Hueyotlipan	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No
Ixtenco	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	No	Si	Si	No
La Magdalena Tlaltelulco	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No
Lázaro Cárdenas	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	No
Mazatecochco de J. M. M.	No	No	No	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	Si	No
Nanacamilpa de M. Arista	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No
Nativitas	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No
Panotla	Si	Si	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No
San Damián Texóloc	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
San Francisco Tetlanohcan	Si	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	No	Si	Si	No
San Jerónimo Zacualpan	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
San José Teacalco	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No
San Juan Huactzinco	No	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No
San Pablo del Monte	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Sanctórum de L. Cárdenas	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Santa Ana Nopalucan	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Santa Apolonia Teacalco	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Santa Catarina Ayometla	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Santa Isabel Xiloxotla	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Tenancingo	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No
Tepetitla de Lardizábal	Si	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si	No
Tepeyanco	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Terrenate	Si	Si	Si	No	No	Si	No	No	Si	No	Si	Si	No
Tlaxcala	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	Si	No
Tlaxco	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	Si	No	Si	Si	No
Tocatlán	No	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	No
Totolac	No	No	No	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No
Tzompantépec	No	No	No	No	Si	Si	No	No	Si	No	Si	No	No
Xalostoc	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	No
Zacatelco	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	No	Si	Si	No
Zitlaltépec de T. S. S.	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No

Fuente: Elaboración propia con información de los Planes de Desarrollo Municipales publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Del segundo bloque de PMD correspondientes al periodo de gobierno 2021-2024, se revisaron 32 planes; once de ellos omitieron el tema de transparencia en sus objetivos, estrategias o acciones, cuatro incorporaron dos líneas de acción; cinco planes mencionaron tres responsabilidades, cuatro integraron la misma cantidad de competencias, dos incorporaron cinco, tres también integraron seis y solo tres superaron la mitad de responsabilidades, uno enunció siete, otro integró ocho; la Magdalena Tlaltelulco fue nuevamente quien incorporó más competencias en su PMD con once de las 13 establecidas (**Ver tabla 2**).

Las responsabilidades que más se atendieron en el contenido de los PMD de este periodo fueron la fracción XI relativa a publicar y mantener actualizada la información en 14 ocasiones seguida por la fracción VIII relacionada a atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información por los órganos garantes. En situación opuesta, la que menos se mencionó fue la fracción X que señala cumplir con las resoluciones emitidas por el órgano garante (Ver **tabla 2**).

Tabla No. 2.

Obligaciones del artículo 25 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala en los PMD 2021 - 2024

Municipio	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
Amaxac de Guerrero	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No
Apizaco	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	No	No	No	No
Atlangatepec	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Calpulalpan	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No	No	Si
Chiautempan	Si	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	Si	Si	No
Cuapixtla	No	No	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Domingo Arenas	Si	Si	Si	No	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No
El Carmen Tequexquitla	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No
Españita	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	No
Huamantla	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Hueyotlipan	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	No	No	Si
La Magdalena Tlaltelulco	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Panotla	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Papalotla de Xicohténcatl	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
San Francisco Tetlanohcan	Si	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	No
San Jerónimo Zacualpan	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
San Lucas Tecopilco	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
San Pablo del Monte	Si	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	Si
Santa Cruz Tlaxcala	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Tenancingo	No	No	No	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	No
Tetla de la Solidaridad	No	No	Si	No	Si	Si	No	No	Si	No	Si	Si	No
Tlaxcala	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No
Tlaxco	No	No	No	No	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No	No
Tocatlán	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Totolac	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Tzompantépec	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Xalostoc	No	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	Si	No
Xaltocan	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Xicohtzinco	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	No	No
Yauhquehmecan	No	No	No	No	Si	No	No	Si	Si	No	Si	Si	No
Zacatelco	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	No	No	Si
Zitlaltépec de T. S. S.	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia con información de los Planes de Desarrollo Municipales publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

B) Los resultados de las verificaciones (evaluaciones) de cumplimiento de los sujetos obligados

Las verificaciones de transparencia gubernamental no se realizaron como lo establece la normatividad y la cobertura a los sujetos obligados municipales fue incompleta. Los resultados que se presentan en la tabla número 3 son los obtenidos en las verificaciones de 2017 y 2022 realizadas por el IAIP; se adiciona la revisión evaluativa realizada por los investigadores con la información de la Plataforma Nacional de Transparencia durante los dos primeros meses de 2023.

La primera verificación revisó a 30 municipios y la segunda a 40. En la verificación de 2017 solo nueve municipios obtuvieron una calificación superior a los 50 puntos en la escala de cero a 100 (considerados aprobados en los criterios del IAIP). El gobierno municipal de Mazatecochco de J. María Morelos fue el mejor evaluado con 59 puntos, seguido por Lázaro Cárdenas con 57 y Nanacamilpa y Nativitas con 56 puntos. En una posición opuesta, siete de los 30 obtuvieron calificación de cero (**ver tabla 3**).

En la verificación del año 2022 se registraron mejores puntuaciones como se observa en la tabla número 3, 22 gobiernos locales obtuvieron calificación aprobatoria (superior a 50 puntos). Cuatro ayuntamientos obtuvieron 90 puntos y tres se colocaron con 80 o más puntos. En posición contraria, ocho ayuntamientos registraron una calificación de 20 puntos o menos, dos municipios tuvieron una calificación mínima de 5 y no se registró ningún caso con cero. En esta verificación se percibe una metodología diferente a la anterior en el registro de indicadores pues las cifras aparecen de cinco en cinco, lo cual significa que se emplearon 20.

Tabla No. 3.

Resultado de las mediciones en el cumplimiento de transparencia en los municipios del Estado de Tlaxcala (IAIP)

Municipio	2017	2022	PNT 2023
Acuamanala de Miguel Hidalgo			38
Amazac de Guerrero	14	90	92
Apetatitlán de Antonio Carbajal	31	90	86
Apizaco	52	75	52
Atlangatepec			13
Atlizayanca			24
Benito Juárez		25	41
Calpulalpan	35	50	48
Chiautempan			61
Contla de Juan Cuamatzi		70	23
Cuapiaxtla			51
Cuaxomulco		40	44
El Carmen Tequexquitla		40	47
Emiliano Zapata		75	43
Españita			6
Huamantla		85	63
Hueyotlipan	17		43
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	11	80	45
Ixtenco	17		18
La Magdalena Tlaltelulco	0	75	26
Lázaro Cárdenas	57	15	21
Mazatecochco de José María Morelos	59	60	31
Muñoz de Domingo Arenas	12		8
Nanacamilpa de Mariano Arista	56	90	62
Nativitas	56		0
Panotla			0
Papalotla de Xicohtécatl			18

San Damián Texóloc	32	50	37
San Francisco Tetlanohcan	0	20	43
San Jerónimo Zacualpan		60	24
San José Teacalco	2	0	7
San Juan Huactzinco	20	40	42
San Lorenzo Axocomanitla		60	44
San Lucas Tecopilco		20	36
San Pablo del Monte			7
Sanctórum de Lázaro Cárdenas		5	42
Santa Ana Nopalucan	51	15	36
Santa Apolonia Teacalco	0		0
Santa Catarina Ayometla	13	55	51
Santa Cruz Quilehtla			0
Santa Cruz Tlaxcala	31	35	37
Santa Isabel Xiloxoxtla		75	32
Tenancingo			0
Teolocholco		35	48
Tepetitla de Lardizábal	11	10	5
Tepeyanco	10		0
Terrenate		75	31
Tetla de la Solidaridad	54	60	29
Tetlatlahuca			0
Tlaxcala		60	63
Tlaxco	0	20	26
Tocatlán	0	30	33
Totolac	54	65	57
Tzompantépec		5	19
Xaloztoc	51	85	56
Xaltocan		45	39
Xicohtzinco	0		12
Yauhquemehcan		70	43
Zacatelco			48
Zitlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	0	90	50

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IAIP) y de la Plataforma Nacional de Transparencia

Con la información obtenida, 12 municipios no cuentan con ningún registro de resultados de evaluación y solo seis registraron calificación aprobatoria en los dos momentos de verificación (Apizaco, Mazatecochco de José María Morelos, Nanacamilpa de Mariano Arista, Tetla de la Solidaridad, Totolac y Xaloztoc). Con relación a la información obtenida en la Plataforma Nacional de Transparencia, los hallazgos fueron los siguientes: Amaxac de Guerrero fue el ayuntamiento con mayor puntuación con 92, Apetatitlán con 86 y Huamantla y Tlaxcala con una distante puntuación de 63 unidades. Del total de 60 municipios, solo 11 obtuvieron una calificación aprobatoria y en la parte opuesta 17 registraron una calificación inferior a 20 puntos; en seis de ellos no se encontró ninguna información lo que les otorgó una puntuación de cero.

En resumen, solo cuatro municipios registraron puntuación aprobatoria en los tres ejercicios: Apizaco, Nanacamilpa, Totolac y Xaloztoc. Seis obtuvieron puntuación aprobatoria en dos momentos: Huamantla, Amaxac, Mazatecochco, Tetla, Ayometla y Tlaxcala (no fueron verificados la primera ocasión).

En una posición contraria, 33 ayuntamientos obtuvieron calificación reprobatoria en las tres mediciones y cinco obtuvieron calificación de cero por registrar nula información (Panotla, Santa Apolonia Teacalco, Quilehtla, Tenancingo y Tetlatlahuca).

Discusión

La revisión con relación a la metodología en su primer apartado es que existe legislación en la materia en la política a estudiar, la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala enmarcan los contenidos temáticos del trabajo.

Sobre la presencia de mecanismos de la política a revisar, la primera inferencia es la omisión en la que incurren los gobiernos locales en relación con la elaboración y publicación del plan. En el período 2017-2021, 19 de 60 ayuntamientos incumplieron con esta obligación normativa y solo uno lo publicó en el periódico oficial durante el plazo legal (ver anexo). En el segundo período, tres gobiernos locales lo publicaron dentro del plazo legalmente establecido (antes de la reforma del 31 de enero de 2022) y solo siete durante el periodo reformado. El significado de estos datos es que pocos gobiernos cumplen con esta responsabilidad y el fin de la planeación se debilita, porque el propósito de visualizar los objetivos y ordenar y proyectar las actividades en el PMD es poco útil si no se realiza al principio de la gestión. Aun cuando los documentos no se realizaron al inicio del periodo de gobierno, fue evidente el desconocimiento u omisión del tema de transparencia gubernamental al no incorporarse como agenda de trabajo en el contenido del plan.

No se consideró como un elemento a revisar en la metodología, pero también se observó una ausencia constante de diagnósticos en la mayoría de los planes, no solo en materia de transparencia sino en general;

situación que en términos técnicos deja endeble la construcción de objetivos, estrategias y líneas de acción, porque no hay un dimensionamiento de cada uno de los asuntos. Por esa razón, no fue extraño encontrar enunciados imprecisos en materia de transparencia como: “fomentar incondicionalmente la transparencia”, “erradicar la opacidad” o “lograr un municipio transparente”.

Las agendas de gobierno son resultado de la identificación de necesidades de la población, pero también de las competencias que les establece la ley a las autoridades. Esta investigación revisó las responsabilidades normativas que los gobiernos locales agendan en los planes municipales de desarrollo en materia de transparencia.

Los hallazgos demostraron un mayor orden y cumplimiento de los municipios más grandes en cuanto a cumplimiento de elaboración y publicación del PMD, pero no en relación con la integración del tema de transparencia. Sobre los resultados obtenidos en materia de existencia de institucionalidad sectorial y específica en la política a revisar, en las verificaciones y en la evaluación propia, tampoco se registró una relación entre el tamaño del municipio y el cumplimiento de transparencia gubernamental; el factor poblacional que es motivo de excepción según el artículo transitorio de la ley no fue determinante en este caso, 55 municipios están por abajo de la cifra de 70 mil habitantes, y aun algunos de los que tienen una población muy inferior obtuvieron mejores resultados que los que superan esa cantidad (**ver anexo**).

Es pertinente precisar qué se identificó diferencia de criterios entre las dos verificaciones de 2017 y la de 2022. La escala de la primera verificación es muy detallada en cuanto a las cifras y la segunda redondea en números de cinco, lo cual evidencia que solo se emplearon 20 indicadores cuando la tabla de aplicabi-

lidad para las evaluaciones comprende todas las obligaciones que la LTAIPET establece. En cuanto a los resultados de las verificaciones del primer y segundo momento, existe un amplio contraste probablemente derivado de esa diferenciación de criterios, indicadores o variables evaluativas. El lapso entre una y otra no permite establecer que fueron producto de recomendaciones del órgano garante para atenderse y mejorar la puntuación, además de que se trató de gobiernos municipales distintos.

Los resultados del tercer ejercicio que fue una elaboración propia con los datos de la Plataforma Nacional de Transparencia permitieron evaluar los 60 gobiernos locales. Se identificó una tendencia de municipios cumplidos e incumplidos, aunque los resultados de las verificaciones fueron parciales, los municipios que registraron puntuaciones aprobatorias también aparecieron con resultados favorables en el tercer ejercicio, es decir, permiten corroborar la tendencia de los resultados obtenidos por el IAIP. Los municipios incumplidos también mostraron esa tendencia que se repitió con la evaluación propia y numéricamente representan la mayoría, situación que los coloca en una franca omisión.

Conclusiones

La política de la transparencia en los municipios de Tlaxcala refleja varias inconsistencias. En el plano de las agendas locales observadas desde los planes municipales de desarrollo se identifica un gran desconocimiento del tema, ya que este ejercicio en teoría se considera en el momento en el que inician los gobiernos locales, lo cual no se cumple como lo establece la normatividad, sino extemporáneamente en la mayoría de los casos y en los menos en ningún momento.

Esta situación, evidencia carencia de orden y visualización de los objetivos y metas de los gobiernos locales en materia transparencia en particular y de la planeación en general.

Es oportuno señalar, que las competencias legales son enunciativas y no limitativas debido a que la realidad es más amplia que lo que facultan las leyes específicas y que algunas veces éstas pueden estar rebasadas o sufren reformas no del todo pertinentes, sin embargo, otra de las virtudes de una agenda local alineada en los contenidos de su PMD con las leyes es que permite dar certidumbre a las acciones de las autoridades locales y coordinarlas con las de los otros dos órdenes de gobierno, pero como se observó, no se cumplen.

La agenda de la transparencia gubernamental es inexistente o incompleta en la mayoría de los casos y en otros se encuentra desconectada o alejada de lo que establece la normatividad; donde aparecen regularmente, no hay diagnósticos de la situación del fenómeno y, en consecuencia, las acciones que permitan atender la problemática en sus respectivas dimensiones es endeble. Desde este punto de vista, la aspiración de convertir la política de la transparencia en los municipios de Tlaxcala como una política pública queda muy distante porque no se cumplen las etapas que sugieren quienes las estudian, identificar el problema, incorporarlo en la agenda y diseñar una estrategia para implementarla aparecen discontinuas.

En consecuencia, la evaluación como una de las etapas de política pública que permite ver si se están cumpliendo los objetivos, los resultados sistemáticamente demostraron una omisión de los sujetos obligados locales al momento de implementar las obligaciones que tienen en materia de transparencia.

No integrar temas de relevancia en la agenda de gobierno es grave porque evidencia desconocimiento, pero no actuar cuando la ley y el órgano garante desde el inicio de la gestión les informa sobre sus obligaciones es doblemente grave porque muestra flagrante omisión.

Es pertinente señalar que las mediciones no son un fin en sí mismo, sino un mecanismo que permite revisar cual es el comportamiento en el cumplimiento de la transparencia, que al igual que otros más de la vida municipal sirven de mecanismo para generar el respeto a la normatividad y la confianza ciudadana, la cual es indispensable en toda política pública como instrumento de las democracias.

Para finalizar, se sugiere atender dos temas pendientes en la política de la transparencia en los municipios de Tlaxcala; primero, generar un conocimiento en los ayuntamientos sobre las obligaciones que tienen en la materia y programarlos con los recursos técnicos y humanos disponibles de manera ordenada y prioritaria y que se conviertan en verdadera guía de la acción municipal, los institutos garantes regularmente conducen esta actividad, pero como se observó, no se ve materializada en los en los PMD. Segundo, exigir a los sujetos obligados (ayuntamientos) el cumplimiento al convertir esas competencias en información existente y útil a los usuarios de la información para dar cumplimiento a la ley y para demostrar nuevas formas de trabajo en paralelo con las expectativas ciudadanas. Para ello también se requiere de una conducción del órgano garante con verificaciones periódicas y completas que les permitan evitar la omisión de los sujetos obligados, pero lo más importante es, que, con un seguimiento puntual en los casos de incumplimiento, se apliquen las medidas de apremio con las que cuenta el organismo garante de transparencia, esta medida se encuentra establecida en la ley puede demostrar ser una de las más eficaces.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2000a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2000b). *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E. (1999). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México, Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Alzate, M. L. y Romo, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XV, núm. 26, pp. 13-35 Universidad Central de Chile Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42112044006>
- Canto, M. (1996). *Diploma nacional en Políticas Públicas*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cejudo, G. (Coord. General) (2019). *Diccionario de Transparencia y Derecho a la Información Pública*. México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Cejudo, G. y Ríos, J. (2010). La rendición de cuentas en el gobierno municipal en Merino, López y Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2023). *Métrica de la Transparencia*. CIDE – Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública. Fecha de consulta: 23 febrero.
- Ciudadanos por Municipios Transparentes (2023). *Ranking CIMTRA Municipal*. <https://cimtra.org.mx> Fecha de consulta: 22 de febrero.
- Diario Oficial de la Federación [DOF] (2018). *Ley General de Planeación*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Diario Oficial de la Federación (2021). 28 de mayo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Elder, C. y Cobb, R. (2003). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Fernández, E.; Segado, F.; Díaz, J. y Manfredi, J. L. (2019), El aprendizaje de la transparencia y la rendición de cuentas de los ayuntamientos españoles. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 75, Venezuela.
- Festinger L. y Katz D. (comps.) (2008). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. España: Paidós Básica.
- Fierro, A. M. (2019). Acceso a la información pública. En Cejudo, G. (coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. México. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- FUNDAR Artículo 19 (2023). *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*. <http://www.fundar.org.mx> Fecha de consulta 23 de febrero.
- Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México, Nostra Ediciones.
- Herrera, H. A.; Arias, D.; Colín, R. (2017). Transparencia municipal: método de cálculo de indicador condensado. Propuesta para los gobiernos locales de Michoacán, México *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XV, núm. 26, 2017, pp. 37-66 Universidad Central de Chile.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2023). *Índices de Competitividad* Instituto Mexicano para la Competitividad. <https://imco.org.mx> Fecha de consulta, 22 de febrero.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI] (2023). *Plataforma Nacional de Transparencia*. México, <https://home.inai.org.mx>
- Lizama, G. y Navarrete, R. (2016). “La institucionalización de la evaluación en las políticas públicas: los casos de Colombia, Chile, México y Perú”. *Congreso Internacional de Educación y evaluación*. Universidad Autónoma de Tlaxcala edición 2016.
- López-Ayllón, S. (2019). Transparencia gubernamental en Cejudo, Guillermo (coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. México. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Mayer, J. A. y Domínguez, T. Y. (2016). Análisis de la transparencia a partir de los indicadores de gestión en Ojeda, José y Mayer, José A. *Democracia y ciudadanía. El camino de la transparencia*. BUAP, UAEMex, CIMTRA, CLACSO. México.

- Mejía, J. (2003). *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____ (2019). Política de transparencia en Cejudo, Guillermo (coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. México. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Paprocki, L. M. (2017). Análisis de las variables para la valoración de la transparencia en la administración de municipios, *Visión de futuro*, vol. 21, núm. 1, pp. 1-20, Universidad Nacional de Misiones, Argentina.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Miño y Dávila.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala [POGET] (2021a). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*. H. Congreso del Estado de Tlaxcala.
- _____ (2021b). *Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios*. H. Congreso del Estado de Tlaxcala.
- _____ (2021c). *Ley Municipal del Estado de Tlaxcala*. H. Congreso del Estado de Tlaxcala.
- _____ (2021d). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala*. 13 de septiembre de 2021. H. Congreso del Estado de Tlaxcala.
- _____ (2022). *Ley Municipal del Estado de Tlaxcala*. H. Congreso del Estado de Tlaxcala.
- _____ (2022). Listado de publicaciones oficiales. Oficialía Mayor de Gobierno. periódico.tlaxcala.gob.mx
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. México.
- Rojas, R. (2011). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés.
- Rossi, P. H. y Freeman, H. E. (1993). *Evaluación, un enfoque sistemático para programas sociales*. México. D. F. Trillas.
- Salcedo, R. (compilador) (2011). *Evaluación de políticas públicas*. México, Siglo XXI Editores, Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Zapata, O. (2009). Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008-2011. *Estudios Políticos*, X (34).

Anexo No.1

Registro de Planes Municipales de Desarrollo y fechas de publicación

Municipio	Habitantes	PMD 2017-2021	PMD 2021-2024
Acuamanala de Miguel Hidalgo	6,432	-	-
Amazac de Guerrero	11,403	07/03/2018	09/03/2022
Apetatitlán de Antonio Carbajal	16,003	-	-
Apizaco	80,725	15/11/2017	17/08/2022
Atlangatepec	7,087	-	08/05/2022
Atlaxayanca	18,111	04/04/2018	-
Benito Juárez	6,211	-	-
Calpulalpan	51,172	-	01/06/2022
Chiautempan	73,215	25/08/2018	13/07/2022
Contla de Juan Cuamatzi	38,579	25/10/2017	-
Cuapiaxtla	16,222	-	09/02/2022
Cuaxomulco	5,928	26/07/2017	-
El Carmen Tequexquitla	17,332	-	26/01/2022
Emiliano Zapata	4,951	25/10/2017	-
Españita	9,406	31/01/2018	10/08/2022
Huamantla	98,764	26/07/2017	20/07/2022
Hueyotlipan	15,190	04/10/2017	26/01/2022
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	38,970	-	-
Ixtenco	7,504	14/06/2017	-
La Magdalena Tlaltelulco	19,036	06/12/2017	06/07/2022
Lázaro Cárdenas	3,534	27/09/2017	-
Mazatecochco de José María Morelos	11,592	16/08/2017	-
Muñoz de Domingo Arenas	4,755	-	12/01/2021
Nanacamilpa de Mariano Arista	18,686	13/09/2017	-
Nativitas	26,309	21/06/2017	-
Panotla	28,357	28/06/2017	25/05/2022
Papalotla de Xicohténcatl	33,499	-	27/04/2022
San Damián Texóloc	5,884	21/06/2017	-
San Francisco Tetlanohcan	11,761	07/06/2017	23/03/2022
San Jerónimo Zacualpan	4,092	16/01/2019	25/05/2022
San José Teacalco	6,436	07/06/2017	-
San Juan Huactzinco	7,688	16/08/2017	-
San Lorenzo Axocomanitla	5,689	-	-
San Lucas Tecopilco	3,077	-	24/08/2022
San Pablo del Monte	82,688	15/11/2017	02/02/2022
Sanctórum de Lázaro Cárdenas	9,432	06/09/2017	-
Santa Ana Nopalucan	7,952	23/08/2017	-
Santa Apolonia Teacalco	4,636	19/04/2017	-
Santa Catarina Ayometla	9,463	16/08/2017	-
Santa Cruz Quilehtla	7,750	-	-
Santa Cruz Tlaxcala	24,116	-	06/07/2022
Santa Isabel Xiloxotla	5,443	21/06/2017	-
Tenancingo	12,974	20/09/2017	29/06/2022
Teolocholco	25,257	-	-
Tepetitla de Lardizábal	22,274	17/05/2017	-
Tepeyanco	13,328	12/07/2017	-
Terrenate	15,475	13/12/2017	-
Tetla de la Solidaridad	35,284	-	20/07/2022
Tetlatlahuca	13,561	-	-
Tlaxcala	99,896	24/05/2017	23/03/2022
Tlaxco	45,438	06/06/2018	15/06/2022
Tocatlán	6,294	14/02/2018	12/01/2021
Totolac	22,529	11/04/2018	01/06/2022
Tzompantépec	18,006	10/05/2017	06/04/2022
Xaloztoc	25,607	12/12/2018	19/01/2021
Xaltocan	10,601	-	31/08/2022
Xicohtzinco	14,197	-	15/06/2022
Yauhquemehcan	42,242	-	06/07/2022