

Transparencia en los municipios mexiquenses. Algunos trazos del comportamiento institucional post pandemia

Transparency in the municipalities of Mexico. Some traits of post-pandemic institutional behavior

Karina Rebeca Ramírez González¹

Enviado: 15 de diciembre de 2023

Aceptado: 19 de marzo de 2024

RESUMEN

El presente artículo ha trazado el objetivo de examinar el desarrollo de las instituciones básicas de la transparencia municipal, específicamente en el Estado de México, a través de la revisión de sus dispositivos tecnológicos para procurarla, como los portales de internet; su proclividad a la normalización de esta asignatura; y la interacción con otras instancias, en miras de su existencia a un orden federativo que ha fincado la transparencia como una tarea nacional, respaldada en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT), sumando algunos trazos del comportamiento institucional post pandemia.

Se exploraron tres ámbitos que suelen estar presentes en la práctica pública administrativa, ellos son el marco jurídico (leyes y reglamentos), marco organizacional (estructuras y funciones) y marco programático (planes, programas y proyectos). La evidencia acumulada provino de a) consulta de bases de datos, b) entrevistas y c) análisis documental. Particularmente, la dificultad para estudiar a cada municipio del Estado de México condujo a que se optara por la aplicación de entrevistas a informantes claves de amplia experiencia y conocimiento de la realidad municipal. Este artículo no es resultado de un estudio de caso, sino un acercamiento a los municipios de la entidad en materia de transparencia, en consecuencia, algunos de estos espacios locales pueden reflejar mayor o menor avance que las generalidades que se exponen, sin embargo, permite acuñar una idea general para cuestionar casos específicos y para trazar cursos de acción tendentes a madurar políticas municipales de transparencia.

El trabajo concluye que la transparencia municipal mexiquense no ha sido ejemplar, incluso, puede ser un factor de tensión en la relación gobierno sociedad y un obstáculo para el desarrollo. Aunque la arquitectura jurídica, organizacional y programática de la federación y del Estado de México presionan para replicarse en el orden municipal esto no ha ocurrido; el avance es marginal y deudor de una política proactiva de transparencia.

Palabras clave: transparencia, mexiquense, organizacional, jurídico, programático.

ABSTRACT

This article has set the objective of examining the development of the basic institutions of municipal transparency, specifically in the State of Mexico, through the review of its technological devices to ensure it, such as internet portals; its proclivity towards the normalization of this subject; and the interaction with other instances, in view of its existence to a federative order that has established transparency as a national task, supported by the General Law of Transparency and Access to Public Information (LGT), adding some traces of post-institutional behavior pandemic. Three areas that are usually present in public administration practice were explored: the legal framework (laws and regulations), organizational framework (structures and functions) and programmatic framework (plans, programs and projects). The accumulated evidence came from a) database consultation, b) interviews and c) documentary analysis. Particularly, the difficulty of studying each municipality in the State of Mexico led to the decision to apply interviews to key informants with extensive experience and knowledge of municipal reality.

This article is not the result of a case study, but rather an approach to the municipalities of the entity in terms of transparency, consequently, some of these local spaces may reflect greater or lesser progress than the generalities that are exposed, however, it allows coin a general idea to question specific cases and to outline courses of action aimed at maturing municipal transparency policies. The work concludes that Mexican municipal transparency has not been exemplary; it can even be a factor of tension in the government-society relationship and an obstacle to development. Although the legal, organizational and programmatic architecture of the federation and the State of Mexico pressure to be replicated in the municipal

KEYWORDS: transparency, mexican, organizational, legal, programmatic.

¹ Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: karina_2101@yahoo.com.mx

INTRODUCCIÓN

En el año 2015, los gobiernos participantes del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron la Declaración Conjunta: Gobierno abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reconociendo el objetivo 16 como meta transversal para facilitar la eficacia de otros objetivos.

Las estrategias para procurar efectivamente el gobierno abierto coinciden en la necesidad de trabajar en al menos cinco ejes a saber: transparencia; rendición de cuentas; participación ciudadana; tecnología e innovación. Específicamente, el segmento 16.6, del objetivo “Paz, justicia e instituciones sólidas”, se ha referido a la creación, a todos los niveles, de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, complementado por el 16.10, orientado a que se garantice el acceso público a la información y protección de las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y acuerdos internacionales.

En efecto, la transparencia se ha convertido en una asignatura de los estados adheridos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Particularmente, México ha adoptado la Agenda 2030 como criterio rector para las tareas del desarrollo, por lo que debiera esperarse la reconfiguración de sus políticas y estructura institucional para honrar su compromiso internacional. En lo que va del milenio, una gran cantidad de acciones jurídicas, administrativas y políticas han transformado al sector público, aun con resistencias, para adecuarse a las prácticas de la transparencia.

Pero, la atención al desarrollo de la transparencia en México ocurre de manera diferenciada entre gobierno y gobierno, es decir, el combate a la opacidad entre los gobiernos federal, estatales y municipales es de claroscuros e historias particulares.

Precisamente, los gobiernos municipales, el eslabón más débil históricamente, cursan sus propias experiencias, presionados por una estructura institucional que ha hecho de la transparencia una obligación enfrentada con sus rasgos culturales y problemas estructurales de orden administrativo, político, social y económico.

En este trabajo, se ha planteado el objetivo de examinar el desarrollo de las instituciones básicas de la transparencia municipal, específicamente en el Estado de México, a través de la revisión de sus dispositivos tecnológicos para procurarla, como los portales de internet; su proclividad a la normalización de esta asignatura; y la interacción con otras instancias, en miras de su pertenencia a un orden federativo que ha fincado la transparencia como una tarea nacional, respaldada en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT).

El abordaje teórico parte de los postulados del Neoinstitucionalismo, enfoque que reconoce a las instituciones como un conjunto de normas capaces de moldear la conducta de los actores. Normas que pueden proceder tanto de la formalidad, como leyes, reglamentos, programas y estructuras gubernamentales, como de la informalidad procedente de la cultura forjada día a día. Se entiende que tanto la formalidad como la informalidad se funden y van generando arreglos convincentes que dan forma a las prácticas organizacionales, sin embargo, para fines analíticos, se pueden diferenciar y abordar por separado. Este trabajo se ha limitado a las instituciones formales procedentes del marco jurídico, programático y organizacional, ámbitos empíricos que suelen contener y expresar al conjunto de instituciones.

El artículo armoniza con la convicción de que el desarrollo parte desde lo local, por lo que, para

efectos de comprensión y propuesta, es necesario obtener una imagen de lo que ocurre en el horizonte institucional de los municipios. En consecuencia, el trabajo desarrolla las siguientes partes: el Neoinstitucionalismo como enfoque teórico; la Agenda 2030; algunos trazos de la transparencia en el contexto nacional y en el contexto mexiquense; la herencia de la pandemia; la metodología utilizada; los resultados; y para finalizar, las conclusiones. En ese tenor, el resultado brinda una panorámica, aun si incompleta (al no poder consignar todas las variables deseables), que permite establecer logros y retos de la transparencia en los gobiernos municipales del Estado de México.

¿Qué es el Neoinstitucionalismo?

Se parte del entendido de que el estudio de las instituciones no es nuevo, sin embargo, ha retornado con más vigor para desplazar otros enfoques menos productivos en explicar la realidad de las diversas organizaciones y los sistemas políticos existentes. Así, la tradición teórica que prevaleció en las Ciencias Sociales hasta mediados del siglo pasado y que pretendía explicar la realidad social a través del estudio de los comportamientos individuales, hoy enfrenta el desarrollo teórico del institucionalismo como alternativa intelectual. Desde la visión de Shepsle y Mark (2005), el neoinstitucionalismo es una corriente de pensamiento que se ha posicionado como uno de los paradigmas hegemónicos en las ciencias sociales.

De acuerdo con March y Olsen (1997), antes del resurgimiento del estudio de las instituciones, a mediados del siglo XX, la ciencia se había encaminado a una visión de la vida política de manera a) contextual, b) reduccionista, c) utilitaria, d) instrumentalista y, e) funcionalista.

La contextual, porque la incluía en el contexto social general, sin manera de diferenciarla para advertir su especificidad. La segunda, reduccionista, porque la recibía como una derivación del comportamiento individual y no como el resultado de sus estructuras. La utilitaria, porque la percibía como producto del cálculo racional y no como sujeta a la lógica de lo correcto. La cuarta, instrumentalista, porque no consideraba la rica veta de productos culturales y se limitaba a ver en la distribución de recursos y toma de decisiones las preocupaciones centrales y, por último, funcionalista, porque le atribuía a la historia mecanismos eficientes para regularla, desconociendo sus desajustes y disfuncionalidades.

Para Guy Peters (2003), los enfoques teóricos de esta visión se instalaron en dos fuentes, principalmente en el conductismo y la elección racional. Su notoriedad y fama los postuló como visiones predominantes en las Ciencias Sociales, por lo mismo, fue recurrente que los sistemas políticos fueran interpretados al abrigo de sus premisas. Este escenario dejó de lado la lectura de fenómenos estructurales y, particularmente, de las instituciones, así como del cambio y la estabilidad que estas pueden dispensar a la vida política. Evidentemente, el conductismo, basado en los hallazgos de Pavlov y que occidentalizara Watson (Pellón, 2013), exponía que el comportamiento era condicionado por los estímulos que los individuos reciben sensorialmente. En tal perspectiva, era más importante el aprendizaje estímulo-respuesta que lo que el contexto pudiera determinar. El enfoque, también conocido como de condicionamiento clásico, terminó por colonizar el estudio de los fenómenos sociales, incluidos los políticos y los administrativos. En derivación, era poco esperable que las instituciones revistieran importancia si se creía que el individuo y los estímulos a los que se exponía conseguían explicar la vida asociada.

Por su parte, el enfoque de la elección racional, asociado principalmente a la microeconomía, ajustaba su visión al entendido de que los individuos son por naturaleza maximizadores, por lo que, para no incurrir en costos adicionales, toman decisiones de manera predecible y apegada a las premisas del mercado. Así, explicaba el funcionamiento del sistema económico y, por extensión, del sistema político, pues los individuos tienden a apegarse de manera intuitiva a lo que más les conviene racionalmente (Peters, 2003).

En esa trayectoria de evolución teórica, las dos últimas décadas del siglo XX fueron de resurgimiento del institucionalismo acompañado de cierta convicción sobre la utilidad de las instituciones para explicar la política. Más aún, este resurgimiento ha ocurrido con una notable influencia de los avances en las diferentes áreas del conocimiento científico. Incluso con las aportaciones de los enfoques conductista y racionalista.

De acuerdo con Peters (2003), esta reedición no puede calificarse como triunfante si se considera que enfrenta grandes retos para su consolidación, como la definición de los contornos entre las diversas visiones del propio institucionalismo. Aunque justifica de inmediato el desdibujamiento de tales fronteras al aseverar que dichas visiones son complementarias y no competitivas, pues cada una explica diferentes aspectos de la vida política.

Para Uvalle (2006), la característica frecuente de las instituciones modernas se encuentra en la generación de “modelos mentales” con efecto de reglas que alinean conductas individuales y colectivas, orientados a dotar de coherencia y funcionalidad a los sistemas sociales y políticos.

Desde la visión de King (1976), se define a “las instituciones como patrones repetitivos de interacción a través de los cuales la sociedad se compromete a

ciertas funciones” (Citado en Wiggins y Davis, 2006: 1). En armonía con King, Foster define las instituciones como modelos establecidos de comportamiento correlacionado (Foster, 1981, citado en North, 1990). Searle (citado en North, 1990) refiere a las instituciones como representaciones mentales y/o sus reglas que pueden existir solo si la gente tiene creencias particulares y actitudes mentales relacionadas con las mismas (citado en North, 1990). Tal contribución se adhiere a la visión de Wells al plantear que las instituciones son creaciones de los individuos que surgen de manera acumulativa para controlar el comportamiento de los individuos.

Powell y Dimaggio (1991), mencionan que las instituciones son aquellas que establecen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, pues las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre los individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia. Tal comportamiento suele ser regulado por normas de coordinación las cuales manifiestan la aparente facilidad con la que las personas son capaces de coordinar sus acciones.

Para North (1990), las instituciones son las reglas del juego en la sociedad, que operan como restricciones humanamente concebidas para pautar la interacción de individuos y organizaciones. North (1990) se enfoca en tres características de las instituciones: 1) están ideadas humanamente y convergen con otras causas fundamentales y potenciales, como factores geográficos; 2) son las reglas del juego y; 3) son las restricciones en el comportamiento humano, que su mayor efecto se refleja a través de incentivos (citado en Acemoglu y Robinson, 2008). Por lo tanto, estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. North (1990) evidencia la diferencia clara, que es necesaria, entre las reglas y los jugadores.

El propósito de las reglas es definir la forma como se juega el juego, pero el objetivo del equipo dentro de ese conjunto de reglas es ganar el juego.

Desde la visión de Aoki (2001) la institución es el equilibrio del juego en general, pues trabajan como entes que consiguen el equilibrio dentro del sistema, postura cercana a March y Olsen, quienes le adjudican capacidad para conseguir estabilidad en la interacción de los diferentes actores involucrados en los asuntos públicos. También, Brues (Citado en Araya, Kebede 1999) refiere que las instituciones se definen como restricciones creadas por el ser humano que estructuran la interacción humana.

Immergut (2010) enuncia que el significado del término corresponde según a su tratamiento, pues "institución" varía del más restringido al más elaborado de los significados a lo largo de varias dimensiones. Una dimensión es el grado de formalización de una institución. En el polo más informal, es común hablar de "hábitos", "costumbres" o "convenciones". Así, la transparencia u opacidad ocurre por la informalidad o por las más formales de las reglas. En cambio, para Hodgson (2004) las instituciones son sistemas duraderos de reglas sociales establecidas e integradas que estructuran las redes sociales e interacciones humanas. Para él, las instituciones son sistemas de reglas sociales que determinan el día a día.

March y Olsen las definen como conjunto de normas, reglamentaciones y rutinas que "definen las identidades de los individuos, grupos y sociedades, lo cual significa pertenecer a un colectivo específico" (1997: 63), de manera más precisa, son un "conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se

está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación..." (March y Olsen, Citados en Peters, 2003: 50).

Veblen (1999) define a una institución como una cuestión de rutina, en donde los hombres ordenan sus vidas de acuerdo con estos principios de acción (Citado en Araya, 1999). En este tenor, las instituciones son los hábitos establecidos de pensamiento de la generalidad de hombres (Finch y Dolfman, 2017). Dichos hábitos establecidos, según Krasner (1999), se reúnen en conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, mismos que convergen en las expectativas de los actores en un área determinada (Citado en Araya, 1999).

Recapitulando, el contenido conceptual de las instituciones se refiere a limitaciones, restricciones, prohibiciones; patrones de conducta, hábitos y costumbres; representaciones mentales, soluciones y equilibrios y normas con diferentes grados de formalización. El común denominador es que las instituciones resuelven situaciones que a menudo podrían crear conflicto y otorga mayores dosis de certidumbre, haciendo más habitables las organizaciones. En este artículo, a partir de estos insumos conceptuales, se asume que las instituciones son normas, formales e informales, que configuran el desempeño y comportamiento de los sujetos, individuales u organizacionales, determinando límites, lo que ayuda a simplificar la toma de decisiones sin tener que demostrar en cada ocasión su validez y vigencia.

En la idea de avanzar en el análisis, en este trabajo se resolvió revisar solo las instituciones formales, a partir de hurgar en los recurrentes ámbitos de la gestión municipal en los que se producen leyes y reglamentos (marco jurídico); se generan estructuras

y se asignan funciones (marco organizacional); y se diseñan planes, programas y proyectos (marco programático). No son ámbitos privativos de un enfoque teórico; son los contenedores de la vida institucional ordinaria en donde se refleja lo que una materia específica, como la transparencia, va generando.

Para mayor puntualidad, y en coincidencia con Peters (2003), ha de establecerse un mínimo de elementos que valide la autenticidad de una institución, a saber: 1) que sea un rasgo estructural de la sociedad y/o de la forma de gobierno, 2) la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo, 3) debe afectar al comportamiento individual y, 4) debe haber cierto sentido de valores entre los miembros que la comparten. Esta aportación conceptual tiene doble utilidad; por un lado, delimita el significado, por otro, abre el camino para la verificación empírica, como ocurre metodológicamente en este trabajo al constituirse como propiedades de algunas de las unidades de análisis (instituciones).

La Agenda 2030 y transparencia en la postpandemia

En el presente apartado se describe la función de la Agenda 2030 y el objetivo de Desarrollo Sostenible “Paz, justicia e instituciones sólidas” el cual va orientado a las instituciones, concepto relevante en este artículo.

En primer lugar, hay que tomar en cuenta que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17

objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años (ONU, s/a).

La Agenda 2030 se ha convertido en una hoja de ruta que postula un horizonte en común con el fin de orientar acciones multisectoriales a favor de las personas, la preservación del planeta, la prosperidad económica, disminución de desigualdades, así como fomentar la paz y las alianzas (Gobierno de México, 2023); los diagnósticos que inspiraron la Agenda se han reforzado y llaman a redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos. Sobre todo, porque la postpandemia agudizó los problemas que no se habían logrado revertir, y se sumaron otros de orden económico, pero, sobre todo, de orden institucional, ya que la labor de los gobiernos se complejizó en tamaño y calidad.

En la víspera, tanto la Agenda como los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron formulados mediante un inédito proceso abierto y participativo liderado por los gobiernos y que involucró a la sociedad civil y al sector privado (ONU, s/a); después de la pandemia, este ejercicio deberá mantenerse para desarrollar soluciones conjuntas a problemas comunes. Dicho de otra manera, nunca como antes una emergencia sanitaria había impuesto la necesidad de trabajar conjuntamente, especialmente en el desarrollo institucional: es el escenario más global que ha mostrado la necesidad de mejorar capacidades, entre ellas la transparencia.

Las estrategias para procurar el gobierno abierto coinciden en la necesidad de trabajar en, al menos cinco ejes, a saber: transparencia; rendición de cuentas; participación ciudadana y tecnología e innovación. Concretamente, el segmento 16.6 del objetivo de desarrollo “Paz, justicia e instituciones sólidas”, se ha referido a la creación, a todos los niveles, de instituciones eficaces y transparentes que

rindan cuentas, garantizando el acceso público a la información y protección de las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y acuerdos internacionales (ONU, s/a). El combate a la opacidad y discrecionalidad será, en lo sucesivo, una tarea inherente al desarrollo de los países, ya no solamente por razones éticas; se trata de un nuevo escenario en el que la transparencia será condición indispensable para diseñar políticas racionales; apegadas a Derecho; consensadas; y adecuadamente canalizadas. Esta es la herencia de la postpandemia.

Algunos trazos institucionales de la transparencia

Para el desarrollo de este apartado se realizará un pequeño recorrido por el contexto nacional que favoreció a la transparencia y los esfuerzos realizados por sus impulsores. Posteriormente, se expondrá el contexto mexiquense de la transparencia; y después, se describirá el marco jurídico, marco organizacional y marco programático.

El contexto nacional de la transparencia

El movimiento estudiantil de 1968 y la represión de 1971, representaron el punto de inflexión de la estabilidad política después de la Revolución y el inicio de fuertes reacomodos políticos (entre ellos, el protestar por la opacidad sin medida). En 1977, aún sin convicción ni evidencias de transformación real, se reformó el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular el derecho a la información.

Antes de la reforma del artículo sexto constitucional, por seis décadas la letra constitucional se conservó intacta estableciendo que: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Con ello, no se lograba mucho, pues ante su indefinición desprendida de la redacción o bien por el ejercicio autoritario que solía desatender el propio texto constitucional. Pero, aún después de la reforma de 1977, no hubo logros sustantivos por la dispersión en la interpretación y falta de reglamentación específica. El texto de transformación constitucional de 1977 se amplió para quedar así:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado (CPEUM, 2018).

El tejido de la reforma expone que, ya iniciada la reforma política que tocaba a los partidos políticos, la garantía del derecho a la información aludía a los medios de comunicación: aún no se concebía el derecho de los ciudadanos y la obligación de los poderes públicos. Pero, el nacimiento de la transparencia y acceso a la información había sido bosquejado.

Uno de los impulsos a la transparencia más notables provino de la sociedad civil, específicamente de periodistas e intelectuales que, luego de realizar, en 2001, el seminario nacional, “Derecho a la Información”, organizado por la Universidad Iberoamericana y la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, el periódico El Universal, la Asociación de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, concluyen que es necesario legislar sobre el derecho de acceso a la información, firmando la Declaración de Oaxaca (Escobedo, 2002; El Universal, 2011).

Dicha declaración fue el eje en torno al cual se continuaron los trabajos de análisis derivándose una propuesta de ley de acceso a la información, sustentada en los siguientes principios: 1) Información como derecho humano universal, 2) la información pública le pertenece a las personas, 3) máxima apertura de los poderes del Estado, 4) obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado, 5) obtención de la información de manera fácil, 6) mínimas excepciones a la norma, 7) constitución de órgano autónomo para garantizar el derecho a la información, 8) transparentar el manejo del dinero, 9) consistencia jurídica, y 10) promoción del federalismo (El Universal, 2011).

Cabe especificar que el proceso de concepción de la Ley no fue armonioso, las resistencias provinieron principalmente de la Presidencia de la República, a pesar de que el presidente Fox se había comprometido desde su campaña a impulsar la medida legislativa. No faltaron los reproches sobre su comportamiento, señalándole que no había cambiado mucho la inercia priista (Escobedo, 2002).

Después de una intensa labor de intercambio y ajuste parlamentario, el 24 de diciembre de 2002 se promulga y publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Lo anterior, clasificaba la información que debería ser pública y aquella que debería de reservarse, pero, en todo caso, impulsando el principio de máxima publicidad posible (Escobedo, 2002).

Sin duda alguna, la iniciativa del Grupo Oaxaca ha cobrado relevancia por diversas razones, pero destacan dos: una, que la sociedad civil mostró gran capacidad de organización, análisis y propuesta y, dos, que su declaración movió fibras sensibles del sistema político, cuyo resultado ha cristalizado en las principales instituciones de la transparencia y acceso a la información, tal y como lo ha reconocido el propio

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (Revista Proceso, 2011).

Antes de asumir la Presidencia de la República Vicente Fox, el grupo jurídico de su equipo de transición agregó en su agenda la preparación de una ley que garantizara el derecho de acceso a la información (Cortés, 2005). La idea concertaba con la alta expectativa que la alternancia política había despertado en la sociedad; era una de las asignaturas que podían contribuir a que la democratización del país fuera más que sólo discurso.

La creación de estos ordenamientos significó, al menos en el ámbito formal, la apertura de una incesante discusión en torno a la rendición de cuentas y del fomento a la cultura de la transparencia. Así, le seguirían importantes instrumentos que abonarían en la operación del sistema: el sistema de solicitudes de información (SISI) y el IFAI.

De esta manera, la transparencia se introdujo en la agenda del gobierno federal. Cabe aclarar que, aunque primero fue una materia federal, en pocos años evolucionó a la esfera nacional para incluir a estados y municipios. Dicho proceso se consolidó en 2015 con la expedición de la LGT. Con el nuevo instrumento, el IFAI se convirtió en el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Esta transición de la transparencia como asunto solo federal a la atención nacional produjo una serie de cambios tan importantes como la generación de leyes estatales, obligaciones municipales, programas, nuevas dependencias y figuras administrativas, así como nuevas condiciones jurídicas, como la autonomía de los órganos garantes. En fin, se reconfiguró el marco institucional formal en las esferas jurídica, programática y organizacional, además de que otorgó mayor fuerza al ámbito municipal.

Contexto mexiquense de la transparencia

El Estado de México se localiza en la Zona Metropolitana del Valle de México justo en la parte oriental de la mesa de Anáhuac. Colinda, al norte con Querétaro e Hidalgo; al sur con Morelos y Guerrero y a la par con la Ciudad de México que lo rodea por el norte, este y oeste (Lamudi, 2022). Su inserción en este complejo metropolitano lo ha convertido en una de las entidades federativas más importantes, pero, también de las más complejas y con mayores retos institucionales. Tiene una extensión de 22,351.8 km², lo que representa 1.1 % de la superficie del país (ENAID, 2019). Cuenta con 125 municipios, divididos en 16 regiones.

El Gobierno del Estado de México refiere la transparencia como el deber que tiene todo Gobierno Demócrata de informar, rendir cuentas y poner a disposición de sus ciudadanos la información pública. A nivel nacional, la LGT es de orden público y aplica para toda la república mexicana, por lo que cada entidad federativa tiene su propia Ley de Transparencia (Gobierno del Estado de México, 2021), extensible a sus municipios. En este marco, el Estado fundamenta jurídicamente la transparencia en el artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. El instituto encargado de velar por su observancia es el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) (Gobierno del Estado de México, 2021).

Estudiar la transparencia de los espacios públicos locales en el Estado de México significa asumir el marco municipal con instituciones de suyo heterogéneas. Una forma de acercarse es a través de sus marcos jurídico, organizacional y programático, los cuales revelan en alguna medida lo que se va realizando en la materia.

Con respecto al marco jurídico

El marco jurídico está integrado, en la cúspide, por la Constitución general y las leyes que de ella se desprenden, particularmente las de alcance general, así mismo, se encuentran las leyes estatales y, eventualmente, los bandos y reglamentos que los municipios producen, en mérito de esta potestad constitucional.

Como se ha dicho, el antecedente jurídico de la transparencia se encuentra en el artículo 6to constitucional, reformado en diferentes momentos. Como se puede ver, la primera reforma se da en 1977, permitiendo a los ciudadanos manifestarse libremente a condición de no dañar la moral y los derechos de terceros. Posteriormente, la reforma de 2006 se centró en la forma en que se deben regir la federación, los estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La “exposición de motivos” de las reformas constitucionales para impulsar la transparencia son reveladoras del ambiente que ha predominado para lograr su juridificación. Un año después, en 2007, se anula el secreto administrativo que permitía el manejo discrecional de la información gubernamental, misma que muestra un avance en los temas encaminados a la transparencia. Tiempo más tarde, la reforma de 2013 centró su atención en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, así, se garantizó el libre acceso a la información plural y oportuna, además de establecer un organismo público descentralizado con autonomía para proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro.

Para el año 2014, se puntualiza que toda la información en posesión de cualquier autoridad será pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por

razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Recientemente, la reforma de 2016, del artículo sexto constitucional, en su apartado A, puntualiza que para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por varios principios, entre los cuales se agrega que el organismo garante tiene competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El esfuerzo y trayectoria legislativa han cristalizado en la LGT, de 2015. Como ley general o ley marco, regula la materia en los diferentes ámbitos y a los diferentes actores (públicos, sociales y privados) que ejercen recursos públicos o actos de autoridad. En esta cobertura se incluyen los municipios.

En el orden estatal, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEDOMEX) armoniza con el

ordenamiento general de facilitar y brindar información al ciudadano. Puede decirse que es una réplica coherente de la LGT. Es una ley muy joven, pues apareció apenas en el año 2016.

La LTAIPEDOMEX reglamenta el artículo 5 de la constitución estatal, estableciendo principios, bases generales y procedimientos para tutelar y garantizar la transparencia y el derecho humano de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados. Por supuesto, armoniza con lo señalado por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y con lo establecido en la LGT.

La LTAIPEDOMEX identifica con suficiente claridad, en la fracción XLI del artículo 2, quiénes son los sujetos obligados de los diversos sectores. Particularmente, señala a las autoridades del gobierno y de la administración pública municipal y sus organismos descentralizados, así como cualquier persona física, jurídico colectiva o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en este ámbito.

En el orden municipal, los ayuntamientos, en uso de su libertad constitucional para organizar su administración pública, tienen la potestad para generar reglamentos que regulen sus políticas de transparencia. Es decir, al no tener funciones formalmente legislativas solo les queda la posibilidad de impulsar su función reglamentaria (materialmente legislativa) y brindar certidumbre a autoridades y ciudadanos sobre las bases de la transparencia en las instituciones locales.

Con respecto al marco organizacional

Al marco organizacional le corresponden todas las instancias de jurisdicción nacional, así como los instrumentos tecnológicos con los que operan.

Luego, le siguen aquellas agencias estatales que se ciñen a la política nacional de transparencia. Al final, se encuentran aquellas que los municipios crean, atendiendo su libertad organizacional concedida por la constitución.

El vértice superior del marco organizacional de la transparencia nacional está ocupado por el Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), producto de la LGT, la cual lo define como instancia de coordinación y deliberación, con el objetivo de organizar los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (SNT, s/a; INAI, 2016). Este SNT es una red de organizaciones públicas encabezada por el INAI, a ella pertenecen los Organismos Garantes de las Entidades Federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación y; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Este conjunto está encaminado a realizar una labor integral, comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas; a la generación de información de calidad; a la gestión de la información; al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública; a la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad; así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas (SNT, s/a).

La atención del Estado mexicano a la transparencia ha sido creciente, pues, en plazos breves sus instrumentos jurídicos y sus organizaciones se han transformado, en una clara trayectoria evolutiva, al menos en la formalidad. Muestra de ello es la transformación del IFAI al INAI, tras la aprobación de la LGT. En efecto, el 5 de

mayo de 2015, al día siguiente de la publicación de esta nueva LGT, el IFAI cambió su nombre al de INAI. El cambio fue bien recibido por la opinión pública, pues, se concretaba, con esta medida, el compromiso de mejorar la transparencia en todos los poderes públicos, en los tres órdenes de gobierno. Es decir, la atención centrada anteriormente en el orden federal se extendió a todo el país, incluidos los municipios. Por eso, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) constituye un medio electrónico innovador que técnicamente permite a los sujetos obligados y organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información articular procedimientos, obligaciones y disposiciones que señala la LGT en atención a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

La PNT está compuesta por cuatro sistemas, 1) Sistema de solicitudes de acceso a la información, 2) Sistema de gestión de medios de impugnación, 3) Sistema de portales de obligaciones de transparencia, y 4) Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados (SO); el objetivo de este espacio digital es integrarlos y hacerlos interoperables.

Por lo que corresponde al marco organizacional en el ámbito estatal, la información pública de oficio en el Estado de México es ofrecida en el Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), publicada a través del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México (INFOEM), de acuerdo con la LTAIPEDOMEX (Gobierno del Estado de México, 2023b).

La política mexiquense de transparencia ha desarrollado dos instrumentos electrónicos gratuitos, disponibles en internet, que facilitan el uso de sendos

derechos fundamentales: el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), enfocado a canalizar solicitudes de información a los distintos entes públicos; y el Sistema de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición de Datos Personales del Estado de México (SARCOEM), encaminado a la correcta salvaguarda de los datos personales (INFOEM, 2019a).

La CPEUM (2023) establece en el artículo 115 que los municipios son gobernados por un ayuntamiento, por lo que su organización interna depende de los acuerdos que tome al respecto y cómo los reglamente. Adicionalmente, el mismo mandato establece que las legislaturas estatales son responsables de expedir leyes que indiquen las bases administrativas (CPEUM, 2023). De aquí se deriva una afirmación: las dependencias municipales para la transparencia proceden de la libertad municipal para organizarse y de lo que les indique la ley estatal correspondiente.

Así, los municipios deben generar sus propias instancias de atención a la transparencia, pero, vale decir, que depende de la importancia que le brinde cada uno de ellos a esta materia para desplegar recursos organizacionales, presupuestarios, humanos y jurídicos o bien de los mecanismos de control que establezcan las leyes estatales. Esto concuerda plenamente con la idea de que la transparencia es una política o no existe, es decir, cada municipio configura sus recursos y diseño organizacional en coherencia con el apego que le tenga a esta asignatura.

Con respecto al marco programático

El marco programático es considerado como el conjunto de planes, programas, proyectos y sistemas, que se han creado en los diferentes órdenes de gobierno (jurídicos federal y estatal). En la práctica mexicana de establecer acuerdos internacionales en

diversas materias, el Estado se sumó a Alianza para el Gobierno Abierto, integrada por 79 países con el propósito de adoptar compromisos contraídos conjuntamente entre gobierno y sociedad para impactar real y positivamente la vida de las personas a través de cambiar la lógica del quehacer gubernamental, basándose en principios relativos a la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la innovación (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016).

La pertenencia de México a dicha Alianza le ha llevado a elaborar cuatro planes de acción. El primero (2011-2013), con 36 compromisos específicos, se encaminó a establecer el diálogo con los distintos actores y a construir un espacio horizontal para la interlocución. El segundo (2013-2015), con 26 compromisos cumplidos, se orientó a trascender la agenda más allá del gobierno federal y para enfocarse más en las personas (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016).

El tercer plan (2016-2019) (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016) se orientó hacia la identificación de los problemas públicos correspondientes a los temas que se decidieron abordar, así mismo, se intensificó la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza en México, los cuales tendrían que apuntar con precisión hacia la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los gobiernos a la sociedad. Cuando estas líneas logran consolidarse habría surgido un nuevo plan.

Hasta el sexenio anterior, se encontraba vigente el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI), encaminado a coordinar acciones entre las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SEGOB, 2017); hoy, un conflicto con el ejecutivo

federal mantiene en la indefinición el trabajo conjunto con el INAI, por lo que programas y proyectos en esta materia se han detenido u obstaculizado.

Formalmente, de acuerdo con el artículo 31 de la LGTAIP, al SNT le corresponde aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, asumiéndolo como un instrumento fundamental para organizar, bajo el lenguaje de política pública y a través de grandes directrices, la coordinación, cooperación y colaboración en pro de la transparencia, acceso a la información y así como otros temas relativos, como gobierno abierto, gestión documental y rendición de cuentas en todo el país (SEGOB, 2017), espíritu bajo el cual elaboró el primer PROTAI.

Recién ocurrido el cambio de IFAI a INAI, este creó comisiones de trabajo y aprobó 84 proyectos estratégicos, con los que el instituto ejercería las nuevas funciones y atribuciones legales (Expansión en Alianza con CNN, 2015). Parecía que una fuerte base programática contagiaría a estados y municipios en el ánimo de desarrollar políticas de transparencia locales. El Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023, estableció en el segundo eje que un gobierno capaz y responsable (Gobierno del Estado de México, 2023a) impulsaría el fortalecimiento institucional con transparencia, responsabilidad en el uso de los recursos públicos, y vocación de servicio en favor de la ciudadanía. Que lo haría en concurrencia de acciones entre los Poderes del Estado, los tres niveles de Gobierno, la sociedad civil y los organismos internacionales.

En el caso mexiquense se ejecuta una administración formal, sobre todo en materia de finanzas a través de diversos elementos. En primer lugar, la planeación a través del Plan de Desarrollo del Estado de México; en

segundo lugar, con respecto a la programación a través de programas contenidos en el Plan de Desarrollo y la evaluación de los mismos; en tercer lugar, en materia de presupuestación, la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos, incluido un documento denominado presupuesto ciudadano².

La transparencia, como puede apreciarse se ha ido llenando de diversos instrumentos de diversa índole, como las bases programáticas. Como se ha insistido, cada municipio habría de desplegar su propia política en esta materia y adherirse a los esfuerzos nacionales (Gobierno del Estado de México, 2022).

La herencia de la pandemia

Tomando como punto de partida la atención a la acción extraordinaria en materia de salubridad general que tuvo por objeto prevenir, controlar y mitigar la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el INFOEM tomó como parte de sus acciones, durante y posterior a la pandemia, la atención de diversa solicitudes de información recibidas por los sujetos obligados respecto al tema, con la finalidad de poder brindar a la ciudadanía las respuestas en el momento que se necesitaban, recopilando información de los portales COVID del Gobierno del Estado y el Federal (INFOEM, 2019a). De este ejercicio tuvieron vista los municipios mexiquenses.

La relevancia del papel de los municipios se puede detectar al revisar la densidad de solicitudes de información formuladas a las instituciones públicas. El registro total de las solicitudes de información desde abril del 2020 al 9 de septiembre de 2023; es de 3,044 solicitudes. De estas, 1,568³ (corresponde al 59.4%) fueron realizadas a través de los gobiernos municipales, mientras que el resto engloba a poderes de la unión, sindicatos, partidos, organismos autónomos y otros (INFOEM, 2019a).

²Es una explicación breve y en términos sencillos de los recursos que recibe y gasta el Gobierno del Estado de México.

³1,366 solicitudes de información fueron realizadas por mujeres. El dato, aunque no es significativo para el objetivo de este trabajo, llama la atención porque revela la centralidad de las mujeres en la demanda de información.

Los temas específicos de las solicitudes realizadas se centran en 9 aspectos: 1) Presupuestos, gastos para atender la contingencia; 2) Programas, planes y acciones preventivas tomadas ante la contingencia; 3) Casos confirmados, activos, sospechosos, recuperados y defunciones; 4) Situación laboral de los Servidores Públicos, nomina, medidas de seguridad, bajas, contagios, fallecidos, pruebas y vacunas; 5) Procesos adquisitivos de materiales, fumigaciones y servicios derivados de la contingencia; 6) Vacunas contra el Covid-19: fechas, planes, programas, contratos, pagos; 7) Pruebas de detección de Covid-19; 8) Planes, servicios, contra la violencia de género, feminicidios, desaparecidos y número de denuncias; y 9) Hospitales para atender COVID, número de respiradores y número de camas (INFOEM, 2019a).

De acuerdo con información del portal Covid-19, Estado de México, se puede observar que el registró el número de casos de Covid-19 y el número de decesos. Los municipios de la entidad pudieron servirse del concentrado de información estatal, de hecho, fue puntual la información sobre las localidades con mayor incidencia, correspondientes recurrentemente a Ecatepec; Nezahualcóyotl; y Naucalpan (Gobierno del Estado de México, 2023b).

El trabajo informativo de la asociación denominada Transformación Urbana Internacional A.C.⁴ (TUI) emitió reportes periódicos respecto al grado de suficiencia de información sobre el COVID-19, durante el año 2020; su ejercicio abarcó a los 11 municipios poblacionalmente más relevantes del Oriente del Estado de México: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz, Chalco, Valle de Chalco, Tecámac, Chicoloapan, Acolman y Texcoco. La muestra fue importante ya que comprenden prácticamente el 40% de la población de todo el Estado (TUI, 2020).

La revisión del desempeño individual de cada uno de los municipios verificados reveló lo siguiente: a) La capacidad de responder a las ocho preguntas planteadas sobre el COVID-19 fue reducida: va del rango de porcentaje de cumplimiento del 22% al 56% en mayo y del 11% al 67% en septiembre del mismo 2020. b) Esta ampliación del rango, hacia ambos extremos de cumplimiento, nos permite deducir que algunos municipios relajaron su capacidad de informar y otros municipios la intensificaron. c) Tres municipios redujeron su porcentaje de respuesta: Ecatepec, Chalco y Acolman. d) Cinco municipios se mantuvieron en el mismo nivel de cumplimiento en ambas mediciones: Nezahualcóyotl, Tecámac, Valle de Chalco, La Paz y Chicoloapan. e) Solamente tres municipios probaron un incremento de temas de información relacionada al COVID 19: Chimalhuacán, Ixtapaluca y Texcoco. f) Si estimáramos una calificación aprobatoria, en escala del 1 al 10, solamente Ixtapaluca y Texcoco aprobarían, con desempeños del 67% y 61%, respectivamente. Sumado a lo anterior, g) excepto Texcoco, Ixtapaluca y Chalco, todos los demás municipios están descubiertos respecto a previsiones post COVID 19, como planes de reactivación económica, recursos aplicados para enfrentar el fenómeno e informar, apoyos y beneficios de otras instancias de gobierno para beneficio de su población (TUI, 2020).

No implica, necesariamente, que no tengan esa información, lo que revela el estudio de TUI es que no está a la vista de la ciudadanía, en caso de existir. El desempeño global de la región, como promedio de los valores municipales descubiertos, es bajo; apenas del 34.8% de desempeño en mayo y del 36.9% en septiembre (TUI, 2020). Este panorama confirma que los municipios tienen frente a sí el reto de construir

⁴ Es una organización sin fines de lucro que realiza importantes trabajos de desarrollo comunitario en el oriente del Estado de México.

sistemas de transparencia como una política permanente, es decir, cuando las circunstancias son adversas o de urgente atención es difícil improvisar dispositivos; la ciudadanía habrá perdido oportunidades o habrá intensificado sus padecimientos. En síntesis, hay dos asignaturas pendientes: una, ampliar a todos los poderes públicos, particularmente a los municipios, la arquitectura institucional que el país ha edificado, y la otra, hacer que funcione.

Métodos

Como se ha declarado al inicio de este artículo, el enfoque teórico se ha basado en las aportaciones del nuevo institucionalismo, el cual considera que las instituciones son las normas que las organizaciones desarrollan como una forma de resolver su día a día. Se ha dicho que las instituciones tienen la peculiaridad de pautar la conducta de los individuos que se exponen a ellas. Y algo más, se ha aceptado que, estas, pueden ser de carácter formal e informal, sin pretender que alguno de los tipos tenga mayor peso por sí mismas.

También, se ha acotado esta primera aproximación a las instituciones formales, con la idea de visualizar la producción de diferentes instrumentos y condiciones para impulsar políticas municipales de transparencia. Así, las instituciones formales se han agrupado en tres marcos. El jurídico, que tiene que ver con el desarrollo de leyes y reglamentos, considerando los diferentes ámbitos, federal, estatal y municipal; el organizacional, relativo a las organizaciones que determinan en alguna medida el estado de la transparencia, igualmente, pertenecientes a los órdenes federal, estatal y municipal; y, finalmente, el programático, que se refiere a los diferentes programas y proyectos de los mismos ámbitos mencionados.

La información y evidencia acumulada proviene de documentos públicos, bases de datos, trabajos afines y consulta directa a los municipios mexiquenses.

En tal sentido, los resultados se agrupan en los tres marcos propuestos, para ofrecer una interpretación reveladora de los que ocurre en los municipios del Estado de México. No sobra recordar que el presente no es un trabajo explicativo, sino que se orienta a la reconstrucción del panorama de las instituciones formales e insistiendo en que la gran asignatura pendiente es examinar puntualmente lo que hacen las instituciones informales municipales, así como el vínculo dialógico entre ambas.

El comportamiento de las instituciones de la transparencia

Este apartado se ha reservado para analizar los resultados a partir de la información recabada. La forma de proceder ha sido muy simple, pues a partir de los datos e información obtenidos se reporta el estado que guarda la transparencia en la entidad mexiquense. Así, es posible que, a partir de este segmento, el lector pueda obtener una imagen de la tensión permanente que experimentan las instituciones de la transparencia que formalmente han sido creadas para procurarla con respecto a las diversas instancias de gobierno.

Para cumplir con el objetivo de establecer el nivel de desarrollo de las instituciones básicas de la transparencia municipal, específicamente en el Estado de México, a través de la revisión de sus dispositivos tecnológicos para procurarla, como los portales de internet; su proclividad a la normalización de esta asignatura; y la interacción con otras instancias, en miras de su pertenencia a un orden federativo que ha fincado la transparencia como una tarea nacional, respaldada en la LGT.

Marco organizacional

En el marco organizacional se encuentran los eventos y acciones que van perfilando el rumbo de la transparencia, es decir, aquellos hechos que contribuyen a combatir o alentar la opacidad gubernamental en los municipios. Así, puede haber innovadoras instancias que se desprendan de la estructura y funcionamiento de los aparatos administrativos para impulsar la transparencia o, bien, omisiones u obstáculos que la contravengan.

En el uso de la tecnología organizacional, por ejemplo, según el INFOEM (2019a), 111 municipios cuentan con una página web con información vigente y actualizada, mientras que 6 municipios son inciertos en la existencia de ese medio digital. Lo cierto es que muchos de estos sitios padecen de descuido y abandono, y solo sirven para simular la instrumentación de una política de transparencia.

El 48% de los municipios mexiquenses aseguró tener un titular certificado para atender su unidad de transparencia, mientras que el 52% reconoció no tenerlo (INFOEM, 2019a). Ahora bien, de las unidades de transparencia municipal existentes, 68% de ellas cuenta con recursos humanos para cumplir su función, mientras que el resto tiene limitaciones o carencias al respecto. Respecto a los recursos materiales para desempeñarse en el área, 63% de las unidades de transparencia municipales cuenta con ellos, mientras que el resto se encuentra en condiciones de desabasto y limitaciones para desplegar los procesos correspondientes.

Por otro lado, 93% de los municipios considera importante el acompañamiento del INFOEM en el desarrollo de sus actividades cotidianas en materia de transparencia, acceso a la información y/o protección de datos personales, mientras que 7% lo considera una cuestión secundaria.

Ha sido creciente el interés y la confianza en el entramado organizacional para la procuración de la transparencia o bien juega un papel importante el riesgo de sanciones por omisiones en el cumplimiento de las obligaciones.

Una de las materias que ha progresado significativamente a lo largo del tiempo es la relativa a gobierno abierto; 60% de los municipios de la entidad cuentan con información presentada en datos abiertos (INFOEM, 2019a), lo que puede parecer incipiente, sin embargo, considerando los obstáculos y brecha digital, hay una acumulación importante. Es decir, el uso y disposición de datos abiertos no solo depende de la voluntad institucional para sostener este esfuerzo; también depende de la capacitación de personal para mantener los sistemas involucrados.

Abundando, 58% de los municipios cuentan con una unidad administrativa responsable de la actualización de bases de datos, lo cual permite tener información más actualizada. En el correlato, la mayoría de los municipios no cuentan con un registro del uso ciudadano de los datos abiertos, pues solo 29 de ellos puede monitorearlo, pero, se entiende, pues 74% no comunica a los usuarios la existencia de estos recursos informáticos.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), ha buscado insertarse en redes enfocadas en mejorar la transparencia, en ese afán se integró a la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), en la procuración por transitar del ejercicio del derecho de acceso a la información pública a la implementación de procesos apoyados en las tecnologías de la información para construir gobiernos 100% transparentes.

La RTA, en 2021, convocó a México, Argentina, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú, para emprender los trabajos sobre el diseño y desarrollo del Modelo Regional de Transparencia Municipal. Para 2022, 18 municipios mexiquenses, bajo la coordinación del INFOEM, se habían sumado a la intención de implementar el Modelo Regional de Transparencia Municipal. La acción era prometedora, pues buscaba que los gobiernos locales pudieran cumplir con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información, así como que la sociedad se insertará en las políticas y la valoración de las autoridades. (INFOEM, s/a).

No obstante, la información del INFOEM, para determinar la proclividad de los municipios mexiquenses hacia el uso de plataformas de internet para atender sus obligaciones y compromisos de transparencia, se examinaron sus sitios web. En el resultado, se encontró que 15 municipios no cuentan con un portal propio de internet, aunque tampoco medios alternos para atender el área. De los 110 municipios que sí cuentan con uno, 20 carecen de una pestaña dedicada específicamente a la transparencia. Los municipios que sí han desarrollado un espacio cibernético dedicado a la transparencia se centran en temas concretos, como finanzas, cuenta pública y marco jurídico; se percibe la intención de exponer información pública obligatoria, requerida por la LGT y la Ley estatal.

Bajo la consideración de que la valoración ciudadana sobre la transparencia u opacidad gubernamental es capaz de ejercer cierta influencia, ha habido organizaciones de la sociedad civil enfocadas a este ejercicio. Tal es el caso de Ciudadanos por municipios transparentes (CIMTRA); entre sus objetivos se encuentra el de medir el nivel de transparencia de

gobiernos de las alcaldías de la Ciudad de México, el de los órganos legislativos y el de los gobiernos municipales (CIMTRA-Municipal). En su trayectoria ha establecido alianzas con otras organizaciones, convencida del valor de la transparencia proactiva (CIMTRA, 2018).

CIMTRA evaluó, en 2021, a los 30 municipios más poblados del Estado de México, en conjunto, estos conforman 77% de la población de toda la entidad, la cual rebasa los 13 millones de habitantes. En este ejercicio, el promedio de la calificación obtenida es de 39%, siendo el máximo 100%. De esos municipios, sólo dos aprobaron. Los 28 municipios restantes se encuentran en un rango que oscila entre 10.9 y 59.1 % (CIMTRA, 2022).

La apreciación general es que hay cierto despliegue de organizaciones e infraestructura organizacional para impulsar la transparencia, aunque esto no ocurra de manera proactiva, quizá ejerce fuerte presión el riesgo de sanciones, más que la convicción de gestiones transparentes. Los retos más significativos apuntan a crear un auténtico ecosistema organizacional que haga valer el despliegue de la PNT y del propio INAI, así como de los variados recursos del INFOEM.

Marco programático

En el marco de lo que el INFOEM denominó “Compromiso proactivo”, desplegó esfuerzos y recursos para promover a nivel estatal y municipal el Gobierno Abierto. En esta programación ponía especial atención en promover la participación ciudadana para democratizar y mejorar la gobernanza en la toma de decisiones públicas. Entre los objetivos se encontraba, por un lado, elaborar un estudio sobre las condiciones de apertura institucional en los municipios del Estado y, por otro, socializarles los beneficios

del Gobierno Abierto para instalar Secretariados Técnicos Municipales. Para ese estudio, se envió un formulario de preguntas que respondió el 94% de los municipios. De él se ha derivado información diagnóstica y líneas de proyección que pertenecen a ese compromiso de proactividad (INFOEM, 2019c).

Por ejemplo, la orientación de los gobiernos municipales a considerar en su estructura programática la actualización de sus portales de internet no termina por institucionalizarse; parece que es eventual el mantenimiento que estos pueden experimentar. A la pregunta sobre la periodicidad para actualizar la información de sus portales de internet, las autoridades municipales respondieron como sigue. El 64%, actualiza la información de manera trimestral; el 16%, de manera mensual; el 4%, cada seis meses; el 3%, bimestralmente; otro 3%, una vez cada año. El 10% restante informó que lo hace con otra periodicidad (INFOEM, 2019c). En el seguimiento a los portales de internet durante seis meses, no se percibió ese mantenimiento trimestral que declara la mayoría, o al menos, no cuenta con información precisa que indique fechas de actualización.

Las estructuras presupuestarias de los municipios son porosas. Solo 75 municipios tienen partidas financieras para cumplir su función; 42 de ellos, no; y los 8 restantes, no aportaron información actualizada.

Con respecto al Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023 (Gobierno del Estado de México, 2023a), el diagnóstico referente a “Transparencia y rendición de cuentas” sostenía que era creciente la demanda ciudadana por información. En ese marco, los ayuntamientos habían recibido más de la mitad del total de las solicitudes de información pública, en tanto que el gobierno estatal menos de la tercera parte. El mismo documento, en lo relativo al “Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal”, presentado en 2015, señala que la Auditoría Superior de la

Federación consideró como municipios aceptables, a los que habían desarrollado una reglamentación sobre transparencia, mecanismos de difusión, participación ciudadana y la información que deben proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En su apreciación, 22 municipios tuvieron un grado muy alto; 39 alto, 33 medio alto, 18 medio, 10 bajo y 3 fue muy bajo (Gobierno del Estado de México, 2023a), aunque esto no coincida con la información obtenida por quien escribe; se formuló solicitud por diferentes medios (correo electrónico y teléfono, principalmente) a más de 100 municipios, sin respuesta concreta sobre la disposición de reglamentos actualizados en la materia.

Como puede verse, en los últimos años han aumentado su presencia diversos instrumentos enfocados en políticas de transparencia. Los de tipo programático no han sido la excepción. Desde la proyección del gobierno estatal hasta la del gobierno federal, sin embargo, no han sido muy abundantes aquellos de factura municipal. Más aun, la información sobre el marco programático es inconsistente; los gobiernos temerariamente declaran estar alineados con las obligaciones jurídicas, pero, en la vía de los hechos, se aprecia aun un ambiente de carencias.

Marco jurídico

En apreciación de la SHCP, en la víspera de la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023 (Gobierno del Estado de México, 2023a), los municipios fueron calificados por su atención a la reglamentación de la transparencia municipal, resultando que 22 de ellos tuvieron un grado de desempeño muy alto; 39 alto, 33 medio alto, 18 medio, 10 bajo y 3 fue muy bajo (Gobierno del Estado de México, 2023a; vale decir que esto no

coincide con la información obtenida por quien escribe; se formuló solicitud por diferentes medios (correo electrónico y teléfono, principalmente) a más de 100 municipios, sin respuesta concreta sobre la disposición de reglamentos actualizados en la materia.

Por otro lado, al cuestionarlos sobre el desempeño proactivo (acciones más allá de la obligación jurídica), solo 32% de los municipios, en los últimos dos años, pudieron responder con evidencias al respecto. El resto, se limitó a cumplir lo más posible con las obligaciones que el marco jurídico les determina.

Uno de los avances más evidentes, es que la mayoría de los municipios conocen las atribuciones y funciones del INFOEM, institución guía en el cumplimiento del marco jurídico; 113 conocen plenamente cómo pueden ser apoyados por el Instituto, aunque, solo 70% informa continuamente sobre las estadísticas relacionadas con la atención a solicitudes de información. Además, de los 125 municipios mexiquenses, 69 aseguran encargarse de difundir activamente entre la población temas relacionados con la transparencia y el acceso a la información, mientras que el resto se limita a lo más básico, a manera de cumplir y no incurrir en plena omisión de sus obligaciones de transparencia.

Ahora, de acuerdo con datos obtenidos del SAIMEX, en cuanto a requerimientos de información pública mandatada por el marco jurídico, durante el periodo del 01 enero al 02 de julio del 2023 se obtuvieron 33,842 solicitudes respaldadas en el derecho a saber, de las cuales, al mostrar la estadística por género se reconoció que 10,833 fueron realizadas por mujeres, mientras que 10,925, por hombres. El resto, 12,084, no lo mencionaron (INFOEM, 2019b). Con esta escasa información se infiere cierto equilibrio en las solicitudes por género. Pero, lo que destaca en este aspecto es que no es algo importante en el despliegue de información. De las 33,842 solicitudes de

información pública, 3,963 terminaron interponiendo recursos de revisión, de los cuales, 1,232, fueron de mujeres, 2,106 de hombres y el resto, 625, no especificaron género (INFOEM, 2019b).

De acuerdo con el SAIMEX (2023), los cinco municipios con más solicitudes de información pública son, Toluca, con 2,493 (2.73 por cada 1,000 habitantes); Tultepec, con 1,288 (15.81 por cada 1,000 habitantes), Tlanepantla, con 786 solicitudes (3.81 por cada 1,000 habitantes); Metepec, con 644 (10.28 por cada mil habitantes); y Ecatepec, con 615 solicitudes (1.50 por cada mil habitantes). Aunque estén entre los más altos, su intensidad es diferente, es decir que la eficacia institucional de la transparencia es diferenciada.

El ambiente municipal es de restricciones al derecho a saber. De acuerdo con el periódico Milenio, (Milenio Digital, 2022) no hay acceso a la información de transparencia. A pesar de que existe la posibilidad de que los usuarios la pidan a través de una solicitud vía internet, y posteriormente, si no es convincente la respuesta o la negativa, interpongan un recurso de revisión. Por supuesto, si se piensa en el ciudadano promedio el proceso constituye una carga que no siempre está dispuesto a aceptar.

La tensión entre los gobiernos municipales y la ciudadanía es recurrente en materia de transparencia. Para agosto de 2022, tres municipios puntuaban en el menor número de respuestas a solicitudes interpuestas. A Metepec le habían impugnado 36% de 4 mil 278 solicitudes de acceso a la información; a Toluca, 24.8% de mil 838 peticiones; y a Amecameca, 18% de mil 454. La situación puede ser más grave, si el sujeto obligado evade, tergiversa o boicotea las solicitudes (Milenio Digital, 2022).

Quizá lo más refinado en las políticas de transparencia sea el marco jurídico federal y el estatal, pero, en cuanto a la reglamentación municipal parece que hay un déficit significativo, específicamente en la producción de estos instrumentos. Pero, no solo en la producción reglamentaria; la demanda por transparencia sigue siendo un foco de tensión gobierno - sociedad. Parece que la asignatura pendiente es que los municipios, al menos, igualen los pasos de los otros órdenes de gobierno y que se pueda, a partir de ahí, emprender trayectorias de manera conjunta.

Conclusiones

La transparencia es una asignatura contemporánea, si se le piensa como un componente del desarrollo institucional y del fortalecimiento de las democracias. Tan es así que ha alcanzado a posicionarse en la agenda mundial del desarrollo y forma parte de sus objetivos de desarrollo. Pero, el impacto de la pandemia por SARS-CoV-2 (covid-19) la ha convertido en una necesidad aún más apremiante; se trata de un imperativo para enfrentar la histórica escasez de recursos económicos, en la que los municipios han sido lamentablemente célebres; para visibilizar los esfuerzos gubernamentales para dotar de servicios de atención postpandemia a las comunidades; y para infundir confianza social hacia las instituciones, tan desgastada públicamente.

En consecuencia, las instituciones, en general, deben legitimar su esencia de servicio público, exponiendo públicamente su estructura, funcionamiento y rendimientos. De manera particular, los municipios deben probar, a riesgo de menor gobernación, que su papel en las tareas del desarrollo es importante. En tal sentido, este trabajo se fijó el objetivo de examinar las instituciones formales de la transparencia municipal, específicamente en el Estado de México.

Así, se revisaron algunos de sus dispositivos tecnológicos para procurarla, como los portales de internet; su proclividad a la normalización de la transparencia; y la interacción con otras instancias. Por supuesto, el planteamiento subyacente es que México funda sus asignaturas complejas en un federalismo obligado, así sea en la formalidad, a la interacción entre sus diversos gobiernos y, en la materia comentada, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Se ha reconocido, en armonía con el Neoinstitucionalismo, que las instituciones son un conjunto de normas capaces de moldear la conducta de los actores, ellas pueden ser formales (como las leyes, reglamentos, programas y estructuras gubernamentales) o informales (conductas que pertenecen más al orden cultural, a la cotidianidad y rutinas que a bases jurídicamente establecidas), sin embargo, en este texto, se han explorado aquellas del primer tipo.

Las instituciones formales revisadas en este trabajo se han agrupado en tres marcos, el organizacional, compuesto por las organizaciones gubernamentales creadas para la transparencia, que pertenecen a las diferentes esferas jurisdiccionales; el programático, en el que se insertan los programas y proyectos que los diferentes órdenes de gobierno postulan como rutas de acción; y el jurídico, al que le pertenecen todos los instrumentos legislados en los diferentes órganos legalmente facultados para ello.

Este documento ha mostrado que se ha desplegado una gran estructura organizacional, así como diferentes instrumentos tecnológicos en el país, sin embargo, su reproducción espejo es más fácil de visualizar en el orden estatal, ya que los municipios mexiquenses, a pesar de datos que en primera instancia parecieran alentadores, se mantienen en un estado germinal en materia de transparencia.

Dicho de otra manera, a pesar del INAI, PNT, INFOEM y SAIMEX, componentes federales y estatales, pero de utilidad municipal, no se logran rendimientos robustos.

En estos años de proclama por más transparencia, se han incrementado los instrumentos para fortalecer la política correspondiente. Se incluyen los de tipo programático. Aunque después de la pandemia disminuyeron los bríos por la transparencia, los instrumentos de proyección en la federación y del gobierno estatal se han mantenido, aunque sea de manera enunciativa, sin embargo, en el ámbito municipal no abundan los programas plenamente estructurados. Este texto pudo evidenciar que, a pesar de declaraciones municipales de adherirse a la procuración de la transparencia, en la vía de los hechos, merced a la revisión de la mayoría de sus portales, no hay programas y proyectos de transparencia consistentes.

El efecto más evidente es el desprendido del marco jurídico, sin embargo, queda la duda de que no sea un apego virtuoso, sino el temor de las sanciones que los instrumentos federales y estatales infunden en cierto desempeño asociado a satisfacer demandas de información. En estricto rigor, puede decirse que la declaratoria municipal de contar con reglamentos no se valida en la revisión de sus portales de internet, cuestión obligada por la LGT.

La transparencia en los municipios del Estado de México no ha destacado por prácticas ejemplares, de hecho, pueden ser un motivo de tensión entre sus gobiernos y la sociedad (aunque no sea privativo de la entidad). Aunque no se pueda sostener que el país sea un destacado impulsor del combate a la opacidad, vale decir que este déficit municipal no corresponde con la arquitectura jurídica, organizacional y programática de la federación y del Estado de México. Por eso, en la revisión de las instituciones formales el resultado sea el de un vacío significativo: los tiempos que vienen deberán ser de construcción de instituciones municipales y rendimientos evidentes.

REFERENCIAS:

- Aoki, Masahiko (2001). *What Are institutions? How Should We Approach Them?, Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MASS., The mit Press.
- Alianza para el Gobierno Abierto (2016). Plan de Acción 2016-2018, Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto, [En línea], disponible en <http://gobabierto.mx/wp-content/uploads/2016/09/Plande-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>. (Consulta: 25/07/2019).
- Araya, Kebede (1999). *Interplay between institutions and rule of law to engender development*. Loyola University Chicago, JFRC.
- Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (2022). Evaluación a municipios del Estado de México 2021. Colectivo CIMTRA. [En línea], disponible en <https://CIMTRA.org.mx/evaluacion-a-municipios-del-estado-de-mexico-2021/>. (Consulta: 01/07/2023).
- Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) (2018). Sobre CIMTRA. [En línea], disponible en <http://www.CIMTRA.org.mx/portal/sobre-CIMTRA/>. (Consulta: 28/12/2018).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2018). Artículo sexto constitucional. [En línea], disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm. (Consulta: 05/12/2018).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto vigente Última reforma publicada DOF 06 de junio de 2023.
- Cortés R. (2005). La transparencia en México: Razón, origen y consecuencias, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, volumen 55, número 244, México. [En línea], disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61566>. (Consulta: 04/12/2018).
- El Universal (2011). Cronología. Trayectoria del Grupo Oaxaca. [En línea], disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/767835.html>. (Consulta: 25/11/2018).
- Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) (2019). En Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). [En línea], disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf. (Consulta: 20/05/2020).
- Escobedo, J. F. (2002). *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de acceso a la Información Pública*, Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España. [En línea], disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>. (Consulta: 9/03/2020).
- Expansión en Alianza con CNN (2015). El IFAI cambia de nombre a INAI tras aprobación de Ley de Transparencia. Con la publicación de la Ley General de Transparencia, el instituto renovó su misión, visión y objetivos para atender nuevas atribuciones. [En línea], disponible en http://expansion.mx/nacional/2015/05/06/el-ifai-cambia-de-nombre-a-inaitras-aprobacion-de-ley-de-transparencia?internal_source=PLAYLIST. (Consulta: 26/07/2019).
- Finch J., McMaster R. y Dolfisma W. (2017) *Institutions, Institutional Change, Language*.
- Gobierno de México (2023). Agenda 2030. [En línea], disponible en <https://www.gob.mx/agenda2030>. (Consulta: 25/05/2023).
- Gobierno del Estado de México (2021). Transparencia. [En línea], disponible en Transparencia | Portal Ciudadano del Gobierno del Estado de México (edomex.gob.mx). (Consulta: 29/06/23).
- Gobierno del Estado de México (2022). Transparencia fiscal. [En línea], disponible en https://edomex.gob.mx/transparencia_fiscal#:~:text=El%20portal%20de%20transparencia%20fiscal%20del%20estado%20de,datos%20con%20la%20mayor%20calidad%2C%20oportunidad%20y%20confiabilida. (Consulta: 13/04/2022).

- Gobierno del Estado de México (2023a). Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023. [En línea], disponible en <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/PED2017-2023/PDEM%202017-2023PE.pdf> (Consulta: 26/09/2023).
- Gobierno del Estado de México (2023b). Portal Covid-19, Estado de México. [En línea], disponible en <https://edomex.gob.mx/covid-19> (Consulta: 24/09/2023).
- Hodgson, Geoffrey (2004). What are institutions?, *Journal of Economic Issues*, vol. XL, núm. 1, marzo, pp. 1-25.
- Immergut (2010) Institution /Institutionalism. [En línea], disponible en C:\Dokumente und Einstellungen\knippmar\Lokale Einstellungen\Temporary Internet Files\Content.Outlook\FGQCG8GD\INSTITUTION\INSTITUTIONALISM\memi. (Consulta: 26/07/2019).
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM, s/a), Lanzamiento del modelo regional de transparencia municipal. [En línea], disponible en <https://www.infoem.org.mx/es/iniciativas/mrtm/modelo-regional-de-transparencia-municipal> (Consulta: 26/09/2023).
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) (2019a). Transparencia Covid-19. [En línea], disponible en <https://www.INFOEM.org.mx/es/contenido/contingencia-ante-pandemia-por-covid-19> (Consulta: 24/09/2023).
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) (2019b). INFOEM | Somos tu acceso a la información | Somos tu acceso a la información y protegemos tus datos personales [En línea], disponible en <https://www.INFOEM.org.mx> (Consulta: 14/05/2023).
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) (2019c). Compromiso proactivo del INFOEM. [En línea], disponible en <https://www.infoem.org.mx/es/contenido/compromiso-proactivo-del-infoem> (Consulta: 26/09/2023).
- Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) (2016). Informe de labores 2016. [En línea], https://micrositios.inai.org.mx/informeshistorico/?page_id=425. (Consulta: 26/09/2023).
- King (1976). En Wiggins, Steve y Davis, J. (2006). Economics institutions. IPPG Briefing Paper No. Three. Department For International Development.
- Lamudi (2022). Mapa del Estado de México con División Municipal. [En línea], <https://www.lamudi.com.mx/journal/mapa-del-estado-de-mexico/> (Consulta: 18/09/2023).
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 4 de mayo de 2016, última reforma POGG 22 de junio de 2023.
- March J. y Olsen J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, México.
- Milenio digital (2022). Sin acceso a la información de transparencia en municipios de Edomex, Milenio Digital, Estado de México. [En línea], disponible en <https://www.milenio.com/estados/registran-municipios-edomex-aclaracion-transparencia-2022> (Consulta: 29/08/2022).
- North, Douglas C. (1990). Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Nueva York, Cambridge University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (s/a). Objetivos y metas de desarrollo sostenible. [En línea], disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals>. (Consulta: 26/08/2023).
- Pellón S. de P., R. (2013). Watson, Skinner y Algunas Disputas dentro del Conductismo, en *Revista Colombiana de Psicología*, vol. 22, núm. 2, julio-diciembre, 2013, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

- Peters, Guy B. (2003). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Editorial Gedisa, España.
- Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. (1991). The new Institutionalism in Organizational Analysis. The University of Chicago.
- Revista Proceso (2011). Homenajea el IFAI a exintegrantes del Grupo Oaxaca. [En línea], disponible en <https://www.proceso.com.mx/270866/homenajea-el-ifai-a-exintegrantes-del-grupo-oaxaca>. (Consulta: 25/11/2018).
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2017). “Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información”. [En línea], ¿disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515118&fecha=05/03/2018, (Consulta: 25/07/2019)
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek (2005). Las Fórmulas de la Política. Instituciones, Racionalidad y Comportamiento, Cide-Taurus-Santillana, México.
- Sistema de Acceso a la información Mexiquense, Saimex (2023). [En línea], disponible en <https://saimex.org.mx/saimex/ciudadano/login.page> (Consulta: 18/09/2023).
- Sistema Nacional de Transparencia (SNT) (s/a). [En línea], <https://snt.org.mx/> (Consulta: 18/09/2023).
- Uvalle Berrones, Ricardo (2006). Neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo, en Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.) Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México. México, UAEM-The University of New Mexico
- Transformación Urbana Internacional A.C. (TUI) (2020). Reporte-COVID19-y-municipios.pdf (rendiciondecuentas.org.mx). [En línea], disponible en <https://www.covid19.rendiciondecuentas.org.mx/documentos/Materiales-trabajo/Reporte-COVID19-y-municipios.pdf> (Consulta: 23/09/2023).
- Wiggins, Steve. y Davis J. (2006). Economics institutions. IPPG Briefing Paper, no. Three. Department For International Development, July.