

Premio Estatal de Transparencia 2007

La TRANSPARENCIA,
el DERECHO de acceso a la información,
la rendición de cuentas y
el COMBATE a la corrupción a debate

**CONSIDERACIONES POLÍTICAS, JURÍDICAS
Y SOCIALES EN EL ESTADO DE MÉXICO**

Alfredo Carlos Victoria Marín



Premio Estatal de Transparencia 2007

La TRANSPARENCIA,
el DERECHO de acceso a la información,
la rendición de cuentas y
el COMBATE a la corrupción a debate

CONSIDERACIONES POLÍTICAS, JURÍDICAS
Y SOCIALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

Alfredo Carlos Victoria Marín

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública
del Estado de México y Municipios

Instituto Literario 510 Pte., Colonia Centro,
C.P. 50000, Toluca, México.

Tels. (722) 226 19 80 y 226 19 83
Lada si costo: 01 800 821 0441

www.itaipem.org.mx
instituto@itaipem.org.mx

ISBN: En trámite

Toluca, México, octubre de 2008

Diseño Editorial: Janele Elizalde Ortega
Portada y Fotografía L.D.G. Manolo Trujillo Arriola

Impreso en México

Directorio •

Luis Alberto Domínguez González
Presidente

Miroslava Carrillo Martínez
Comisionada

Federico Guzmán Tamayo
Comisionado

Eugenio Monterrey Chepov
Comisionado

Sergio Arturo Valls Esponda
Comisionado

ÍNDICE .

Planteo preeliminar: Transparencia y el derecho de acceso a la información ¿Por qué y para qué?	7
La transparencia y el acceso a la información en el Estado de México: las reformas necesarias	14
Áreas de opacidad que no están reguladas y no previstas por la ley	22
Conclusiones	39
Fuentes de información	41

“Las democracias ya no pueden seguir tolerando el soborno, el fraude y la deshonestidad, especialmente cuando esas prácticas afectan desproporcionadamente a los pobres”.
Transparency International, 2004.

Planteo preeliminar: Transparencia y el derecho de acceso a la información ¿Por qué y para qué?

Resulta un ejercicio intelectual valioso que la organización *Transparencia Internacional* edite desde 2001 un informe global sobre la corrupción. Jugando un poco con las palabras, la intención de esta organización no gubernamental es estudiar las manifestaciones de la corrupción en aquellos países donde ha generado efectos dañinos para las sociedades en el terreno político y económico.¹ No deja de ser relevante que la transparencia sea vista como un antídoto para prevenir y combatir la corrupción en el ámbito global. Si no fuera por las repercusiones sociales y económicas que ocasiona la corrupción en el interior de la sociedad, ésta organización internacional dedicaría su tiempo y recursos humanos y materiales a otra actividad desvinculada del estudio de la corrupción

¹ De acuerdo a *Transparencia Internacional*, la corrupción genera desconfianza hacia las instituciones públicas, detiene las inversiones de capital y reduce la productividad. Se le suele asociar con la ausencia de seguridad en la propiedad al igual que con el exceso de papeleo burocrático y mala administración. Por un lado, la corrupción desalienta la inversión extranjera y, por el otro, los pobres gastan más en sobornos como una parte de sus ingresos y su acceso a los servicios públicos está severamente afectado y castigado por este mal. Véase *Transparency International, Informe Global de la Corrupción 2004. Tema especial: corrupción política*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2004, p.17

política² y burocrática. Lo anterior refiere, a que sin transparencia y sin derecho de acceso a la información no puede enfrentarse con éxito la corrupción desde algún espacio de lo público. Hablar de transparencia, remite indiscutiblemente a la ética. ¿Por qué? Por que la ética de la responsabilidad se preocupa [y ocupa] por las consecuencias voluntarias de las acciones humanas, individuales y colectivas,³ y en este sentido, la transparencia entraña una acción humana destinada al control y escrutinio que hacen los ciudadanos de las instituciones públicas (poderes públicos, ámbitos de gobierno, empresas paraestatales, organismos descentralizados, auxiliares, autónomos o desconcentrados).

Es importante hacer la distinción entre la corrupción política y la corrupción burocrática, aún cuando las dos se entremezclan constantemente. La primera remite al papel corruptor del dinero privado en el financiamiento político, en las campañas electorales, así como la influencia ilegal del sector empresarial en diversas áreas de la vida pública: como contratos de obra, compras gubernamentales y provisión de servicios públicos. La segunda se refiere al manejo ineficaz e ineficiente de los recursos humanos, monetarios y materiales que hacen servidores públicos dentro del marco de responsabilidades de la administración pública.

A veces se sostiene que la corrupción política y burocrática es privativa de los gobiernos centrales, soslayando los problemas de corrupción que existen en el ámbito local (estatal y municipal), los cuales suelen ser tan recurrentes, pero poco denunciados por la sociedad. La teoría de la economía política de la corrupción⁴ y la gobernanza relacionada con los

² “La corrupción política es el abuso del poder que se les ha confiado por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza”. *Ibid*, p. 25.

³ Rosario Herrera Guido, (coordinadora) *Hacia una nueva ética*, México, Siglo XXI, 2006, p.10

⁴ Stephen Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1992.

procesos de descentralización es sumamente extensa,⁵ pero requiere un tratamiento que rebasa los alcances de este trabajo. No basta con ubicar analíticamente la corrupción con el tráfico de influencia, el nepotismo, el fraude electoral, el soborno y la apropiación indebida de recursos públicos para fines privados. La corrupción política y burocrática va más allá del manejo clientelar y patrimonialista del Estado, ya que incide en la viabilidad económica, social y política de un país. Por ejemplo: Antes y después de la crisis de la deuda, la sociedad mexicana poco podía hacer para frenar y evidenciar dichas prácticas ilegales hechas bajo el amparo del poder público. Las reformas económicas impulsadas por los presidentes Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), carecieron de un marco institucional que hiciera transparente el destino de los recursos obtenidos por las privatizaciones, el monto real de las reservas internacionales del Banco de México y la correcta aplicación del presupuesto destinado al combate a la pobreza. La falta de un marco legal para la transparencia, propició que la información pública ligada al manejo de fondos públicos fuera manejada con secrecía y discrecionalidad. La crisis de pagos de 1994-1995 sentó un precedente para iniciar un largo camino hacia la instauración de mecanismos de información pública gubernamental abiertos a la opinión pública.

Al final de cuentas, los resultados de las reformas económicas instrumentadas entre 1983-2006 junto con el modelo de estancamiento estabilizador, han alentado una mayor concentración de la riqueza, propiciando que los grupos monopólicos como la banca, las telecomunicaciones y los grandes consorcios multinacionales mexicanos,

⁵ Jan K. Brueckner, "Fiscal decentralization in developing countries: the effects of local corruption and tax evasion", en *Annals of Economics and Finance*, volume 1, numero 1, mayo 2000, pp.1-15. Véase Oskar Nupia, *Corruption, political accountability, and decentralization in Developing Countries*, The World Bank, Draft version to comment, 15/04/2005. Mark. P. Jones, "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces", en *Journal of Development Economics*, volume 61, issue 2, april 2000, pp. 305-333. Dele Olowu, "Challenge of multi-level governance in developing countries and posible GIS applications", en *Habitat International*, volume 27, issue 4, december 2003, pp. 501-522. Haynes, K, E, Maas, GC Stough RR y Riggle JD, "Regional governance and economic development: lessons from federal states", en Danson M. (editor) *Regional Governance and Economic Development*, European Research in Regional Science, 1997, no.7, pp.68-84.

gocen de una influencia excesiva sobre el poder público, lo cual está en contrasentido con el fortalecimiento del Estado⁶ y su reforma social.⁷ Dicha influencia se hace evidente en las decisiones que toman las autoridades locales, sobre todo cuando los grandes establecimientos mercantiles tienden a desdibujar el territorio y el espacio urbano.

Sin transparencia y acceso a la información no hay posibilidad que los derechos sociales e individuales puedan ser garantizados y defendidos, además de que se torna más difícil su exigibilidad ante el poder público en el ámbito federal y local. La sociedad mexicana exige respuestas puntuales respecto a las relaciones que mantiene el gobierno con los grupos sindicales, ya que no son poco o nada responsables en lo que atañe a la rendición de cuentas.⁸

¿Para qué? Conquistar la legitimidad ha sido uno de los grandes desafíos de la democracia mexicana en los últimos 20 años, ya que la justificación del poder no se ha caracterizado por sujetarse a mecanismos de rendición o presentación de cuentas, sino del uso autoritario, discrecional y patrimonial del poder público. En este sentido, Norberto Bobbio hace la pregunta: “*¿Admitiendo que el poder político sea el poder que dispone del uso exclusivo de la fuerza en un determinado grupo social, es suficiente la fuerza para hacerlo aceptar por aquellas personas sobre las cuales se ejerce, para persuadir a sus destinatarios a obedecerlo?*”⁹ La transparencia y el derecho de acceso a la información son requisitos claves para que pueda hablarse de rendición de cuentas que pueda forzar a las ramas y niveles del gobierno a cumplir con la

⁶ Cfr. *Gobernabilidad democrática en México: Más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, 2006.

⁷ Rolando Cordera señala que “ante la ausencia de una reforma social del Estado, lo que hoy domina el escenario social y político es una serie de fallas encadenadas y articuladas por una división social aguda y una tolerancia desfachatada y autocelebratoria de la desigualdad”. Rolando Cordera, “La lengua franca de los derechos”, en *Nexos*, agosto de 2006, núm. 356, p.20

⁸ El caso de la educación a nivel federal es lamentable. Por ejemplo, los maestros y directores de escuelas, rinden cuentas a los líderes sindicales (SNTE) pero no a la Secretaría de Educación Pública o a los padres de familia y mucho menos responden por el desempeño de sus alumnos. Véase el artículo “The teacher” holds back the pupils”, *The Economist*, julio 21, 2007, pp. 37-38.

⁹ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, Breviarios 487, México, p.117. Las cursivas son nuestras.

responsabilidad y obligación política de informar el estado en que se encuentran los asuntos públicos. La moderna legitimidad se construye con base en la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, junto con la prevención y sanción de la corrupción en sus diversas modalidades, más no a través del uso de los aparatos represivos del Estado. Estos son factores clave que se requieren para la construcción de ciudadanía y de ciudadanos capaces de exigir cuentas a los gobernantes en público.

Referirse al derecho de acceso a la información subraya la importancia que las democracias asignan al cumplimiento de los derechos y garantías individuales y sociales necesarias para fortalecer la confianza en las instituciones públicas y construir el Estado de derecho, social y democrático¹⁰ al que todos aspiramos.

Se puede considerar que la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública durante el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) como los primeros pasos [que no definitorios] para cimentar la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, dentro de un proceso de democratización reciente, sin soslayar el trabajo concurrente que pueden desempeñar los órganos de control interno y de fiscalización de los poderes públicos. Antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia, podría decirse que había rendición de cuentas por parte de los servidores públicos de elección (presidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernadores, presidentes municipales) y derecho de petición, pero no necesariamente transparencia. Con la propia ley se inaugura una transparencia forzada, la cual obliga al conjunto de la Administración Pública Federal a transparentar el quehacer y los recursos públicos. Pero la transparencia y la rendición de cuentas no implican un mecanismo para terminar con la impunidad prevaleciente en el país de un solo tajo.

¹⁰ Enrique González Pedrero, *La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México, 1990-2005*, FCE, México, 2006.

Un antídoto para evitar la opacidad ha sido la constitucionalización del derecho a la información pública, como resultado de la modificación del artículo 6 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual consolida los principios de gratuidad, de máxima publicidad y la preservación de documentos y archivos elaborados y financiados con fondos públicos, respectivamente.

La transparencia puede servir no sólo para mitigar los efectos nocivos de la corrupción, sino que posibilitaría que los asuntos de gobierno estén bajo el escrutinio y evaluación del ciudadano. Además, es importante que la transparencia ayude a fortalecer el carácter público del gobierno y del Estado, y en diluir áreas y zonas de opacidad y corrupción en la función pública. A todo esto, queda agregar el difícil panorama que existe en México para consolidar la transparencia y la rendición de cuentas:

La influencia de las élites económicas (sic) puede contrarrestarse, al menos en parte, revelando información clave relativa a las relaciones del gobierno con las empresas. Un tipo de información que ya se recaba en México y necesita tener una difusión más amplia es la de las identidades de quienes realizan contribuciones a las campañas políticas. Otro tipo de información que no se recaba, pero debería obtenerse, es la de los activos propiedad de los funcionarios electos, su ingreso actual y pasado y las actividades comerciales (y el segmento de mercado) a partir de las cuáles se generó el ingreso declarado. El impacto del dinero en la política se relaciona de manera directa con la concentración de la riqueza. [...] ya que la influencia de las élites económicas (sic) se utiliza para bloquear las reformas de, precisamente, las políticas públicas que perpetúan sus posiciones de privilegio en el entorno político. [...] Estas reformas son en cierta medida urgentes, ya que, en la medida en la que los votantes crean que la política es la voluntad de los ricos, dejarán de votar por los partidos que representen mejor los intereses generales del

país y volverán a votar por partidos que representen mejor sus intereses privados y clientelistas.¹¹

El principal reto de las instituciones públicas es hacer que el acceso a la información pública y la transparencia, forme parte de la cultura de la participación ciudadana en los ámbitos locales de gobierno, para que el sistema democrático se vea fortalecido de manera natural. Basado en esta preocupación, este trabajo sostiene que la legislación en materia de transparencia que existe en el Estado de México, deja muchos recovecos que estimulan la opacidad gubernamental tanto a nivel estatal como municipal. En este sentido, la transparencia además de ser un vehículo para prevenir la corrupción, puede crear incentivos para que los gobiernos locales informen con mayor precisión los alcances de los planes y programas de gobierno y el uso que le dan a los fondos públicos locales y federales. En un contexto de mayor pluralidad política, es un contrasentido que aún subsistan ámbitos de la vida pública capturados por acciones e intereses particulares, opuestas al interés general. Muchas veces el *laissez faire laissez passé* que adopta la sociedad, vista como la apatía y la no participación y escrutinio en los asuntos públicos, abre las puertas para la legitimación de la opacidad del gobernante. Y eso reproduce el estado de anomia social, tan pernicioso para la democratización de México.

La transparencia debería tener un carácter vinculatorio con la sociedad. No es suficiente la existencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y su reglamento, para frenar los abusos, excesos y omisiones del poder público. Para que tome forma la institucionalidad a favor de la transparencia y el derecho al acceso de información sin la posibilidad de que pueda ser socavada bajo ningún argumento, llevará tiempo. De ahí, la necesidad de formular un

¹¹ Véase *Gobernabilidad democrática en México: Más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, 2006, p.93. El subrayado es nuestro.

enfoque analítico interdisciplinario que no considere a la transparencia solamente como un asunto jurídico sino social, técnico, político, económico y ético.

La transparencia y el acceso a la información en el Estado de México: las reformas necesarias

El derecho a la información es un derecho humano inalienable y forma parte de las garantías individuales consagradas en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Aunque en la Constitución del Estado de México se omite la transparencia dentro de la redacción del artículo 5, el derecho a la información pública posibilita la transparencia. Es importante subrayar que algunos instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado, protegen el derecho de acceso a la información, tal es el caso de la Convención Americana de los Derechos Humanos.¹²

El derecho de acceso a la información pública no debería asumirse por la sociedad como una concesión que entrega el gobernante a los ciudadanos. Como dice el editorial de un periódico de circulación nacional: “La transparencia no es un capricho ciudadano ni un recurso para alimentar golpeteos políticos, sino la forma eficaz de introducir controles a la autoridad forzándola al escrutinio de sus actos. El que daba debe nada teme. La transparencia no golpea: afianza, legítima.”¹³ Nuestra clase gobernante está a tiempo de transitar por espacios de luz, para que la función pública se prestigie.

¹² El artículo 13 inciso 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos relacionado con Libertad de Pensamiento y de Expresión establece que: *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.* Las cursivas y negrillas son nuestras.

¹³ www.eluniversal.com/editoriales/vi_38426.html. Publicado el martes 28 de agosto de 2007.

El derecho a la información es uno de los resortes fundamentales de la República: hacer que la función pública sea sometida al permanente y exhaustivo análisis, escrutinio, deliberación y participación de los ciudadanos. De ahí que el derecho del acceso a la información sea innegociable, intransferible e inconculcable. La reforma constitucional del artículo 6 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, amplía el derecho de acceso a la información que debe prevalecer en las entidades federativas y, por ende, en los municipios. En otras palabras, la reforma confirmó que el derecho de acceso a la información es un derecho humano por estar dentro de la parte dogmática de la Constitución, y por otro, es un paso para disuadir y prevenir la corrupción. Dicha reforma constitucional que adicionó al artículo 6 constitucional un párrafo y siete fracciones y aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión y por la mayoría de legislaturas estatales necesarias para los fines legales¹⁴, quedó redactado de la siguiente manera:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o

¹⁴ Hasta el 7 de junio de 2007, 22 legislaturas habían aprobado el dictamen aprobado por el H. Congreso de la Unión para la reforma constitucional del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Véase www.ifai.org.mx/informe/Art6.html (consultada el 11 de agosto de 2007).

justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

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

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

La Constitución Política del Estado de México, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y su reglamento tendrán que ser concordadas con la reforma constitucional, ya que el artículo 11 de la ley local en la materia, señala que *los sujetos obligados sólo proporcionarán la información que generen en el ejercicio de sus atribuciones*, lo cual contradice el espíritu de la fracción I del artículo 6 de la Constitución Federal, en tanto sostiene que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública, es decir, que aunque no la genere el gobierno estatal o municipal, no implica que no deba entregar la información pública de oficio que posea. Esto debe zanjarse para que no exista lugar a la opacidad gubernamental.

Una innovación importante de la reforma tanto a la Ley local como federal es la publicitación de indicadores de evaluación de la gestión pública, a través de medios electrónicos. De acuerdo al artículo 12 fracción XX

y 42 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México, la ciudadanía podrá solicitar a los sujetos obligados a través de medios electrónicos, información sobre indicadores relacionados con metas y objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo. Esto es un ingrediente que fortalecerá la rendición de cuentas en el mediano y largo plazo. La publicitación de indicadores de desempeño puede ser aprovechada para fortalecer el sentido de la instrucción escolar en el ámbito local, ya que sí a los estudiantes del nivel básico y medio, se les enseña a utilizar el manejo de las matemáticas y la redacción para la evaluación del desempeño de los servidores públicos, puede contribuir a la construcción de ciudadanía a temprana edad y el involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos, utilizando la rendición de cuentas. Esto sin duda, implicaría un cambio cualitativo en los patrones de enseñanza, ya que estaría utilizándose los conocimientos teóricos adquiridos en el salón de clase para explicar y proponer soluciones a problemas concretos. Así las cosas, “se puede decir que información más educación es igual a democracia”.¹⁵

Debe destacarse que quedaron fuera del escrutinio público derivado de esta la reforma, los partidos políticos y los sindicatos. ¿Cómo ejercer el voto y la participación electoral, si los partidos siguen en zona de opacidad? ¿Cómo pueden los sindicatos legitimar su actuar frente a los intereses del capital, sino desean abrirse a la sociedad?

El decreto de la reforma al artículo 6 Constitucional, señala en el artículo tercero transitorio que las entidades federativas -y por ende los municipios- deberán *“contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo*

¹⁵ Ernesto Villanueva, “Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México”, en Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coordinadores), UNAM, México, 2004, p.93.

plazo con los sistemas electrónicos respectivos.” Incorporar el uso de las tecnologías de la información a los procesos de acceso a la información, representa un paso importante para transparentar el ejercicio de la función pública. La democratización del país, exige que se cumpla con este y otros objetivos. Las implicaciones para los municipios del Estado de México son inminentes. Para aquellos municipios cuya población exceda los setenta mil habitantes, la introducción de los sistemas electrónicos será obligatoria para todos los municipios que cuenten con ese parámetro poblacional a partir de julio de 2009. Con todo lo anterior, la reforma al artículo 6 Constitucional obligará a que los municipios, dependencias, organismos desconcentrados y autónomos coloquen en sus páginas electrónicas aquella información pública de oficio que no ha sido publicitada hasta el día de hoy.

Los municipios según la fracción primera y tercera del artículo 6 Constitucional tienen la obligación de poner al alcance de toda persona que así lo requiera y de forma gratuita, la información pública en su poder, independientemente, si es o no generada por éstos, y sólo podrá ser reservada temporalmente, por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, en este caso, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. En el caso de la entidad, las reformas decretadas al Código Administrativo del Estado de México y al Código de Procedimientos Administrativos y publicadas en Gaceta de Gobierno el 27 de diciembre de 2006, las solicitudes de acceso de información podrán hacerse por medios electrónicos, adelantándose a las obligaciones constitucionales en la materia. Falta ver que tanto pesará, como siempre, la voluntad de los actores públicos para que se acaten las disposiciones normativas y, con ello pueda cumplirse con los objetivos sociales de la transparencia.

Dado que una exigencia de la sociedad mexicana de los últimos años ha sido la de transparentar el monto global del patrimonio de los altos servidores públicos, la fracción II del artículo 6 Constitucional puede ser invocada por los municipios y los gobiernos estatales para que eso no ocurra, ya que *“la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que*

fijen las leyes.” Así que la clase política en su conjunto, estaría exenta de informar a cuanto asciende el patrimonio de autoridades electas y los mandos superiores y medios de la administración pública federal, estatal y municipal. En el ámbito del Estado de México, la protección de los datos personales incluye la situación patrimonial, contemplada en la fracción II del artículo 2 y en la fracción VII de artículo 30 de la ley local en la materia. De hecho, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información sólo tiene facultades en el ámbito del poder ejecutivo, según el artículo 38. Además, según los artículos 56 y 60 fracción VI, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, tiene por objeto la protección de datos personales, lo cual le obliga a proteger la información relacionada con la situación patrimonial de los servidores públicos de elección (gobernador) y mandos superiores y medios de la administración pública (secretarios de despacho, subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de departamento).

Sin duda, la discusión del tema es en sí polémica, ya que las clases gobernantes no están de acuerdo en que su situación patrimonial pueda darse a conocer a la sociedad, y por el otro lado, la ciudadanía exige que los gobernantes informen con cuánto llegaron y con cuánto salieron al final de ocupar un cargo público. Habría que considerar lo expresado en la exposición de motivos de las adiciones y reformas tanto al Código Administrativo como de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ya que los sueldos de los altos servidores públicos, y que a final de cuentas integran el universo patrimonial, provienen de los presupuestos públicos, lo cual está en concordancia con la naturaleza de la función pública: los presupuestos públicos se forman con las contribuciones de los ciudadanos, por ende, debería transparentarse el patrimonio global obtenido por los altos servidores públicos. Dice la exposición de motivos: “[...] pues todo derecho a la información incluye el acceso, por parte de cualquier persona, a la documentación integrada por los expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos, estudios científicos

o a cualquier documentación financiada por los presupuestos [...].”¹⁶ Por ende, la declaración patrimonial, obre en expediente electrónico o impreso, al ser financiada con recursos públicos, debería formar parte de la información pública de oficio. Pero como no es así, la protección de los datos personales relacionados con la situación patrimonial, es una excepción a la regla.

Es importante atajar desde ahora los escándalos que rodean a los políticos, una vez que abandonan la función pública. En este sentido, habría que hacer modificaciones al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, para que la manifestación de bienes forme parte de la información pública de oficio. Existen un sinnúmero de argumentos que se oponen a que pueda ser del dominio público la situación patrimonial. Hay quienes sostienen que eso fomentaría la industria del secuestro y del robo, o que habría mayores conflictos en litigios de corte civil por la disputa de los bienes y propiedades de los altos servidores públicos. Pero no hay manera de hacer que los altos funcionarios públicos y los políticos que están al frente de la rama legislativa y ejecutiva del gobierno, dejen a un lado el lado oscuro del paradigma patrimonialista y clientelar y han suyos los intereses colectivos por el bien de la República. Pero como en todo, “se requiere más. Entre otras cosas, un ingrediente que en México no se construyó adecuadamente: una sociedad con los medios para hacer de los políticos agentes exigibles, controlables”.¹⁷ Y eso es lo que los políticos no quieren: que la sociedad sea la que dirija al Estado.

El peculado¹⁸ y el enriquecimiento ilícito¹⁹ son formas ilegales que pueden ser utilizadas para acrecentar el patrimonio o renta de un servidor público. Sin embargo, el legislador no consideró que el sueldo de un servidor público tiene como origen fondos públicos. Y el discurso de la clase gobernante no coincide con un planteamiento de este tipo.

¹⁶ *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 27 de diciembre de 2006, p.5.

¹⁷ Francisco Valdés Ugalde, “El principio del poder”, en *El Universal*, 2 de septiembre de 2007.

¹⁸ Artículo 140 del *Código Penal del Estado de México*.

¹⁹ Artículos 141, 142 y 143 del *Código Penal del Estado de México*.

La valoración del poder podría ser la misma: frente a un clima de creciente inseguridad, el servidor público estaría más expuesto a sufrir mermas en su patrimonio, producto del robo o secuestro, por ende, dicha información debe ser considerada como reservada o confidencial. Esto significa que los servidores públicos como los mandos superiores de la administración pública no quieren que conozca la ciudadanía su modo de vida ostentoso, máxime cuando este ha sido obtenido por medios no lícitos. Un editorial titulado “Corrupción e impunidad, lastres históricos”, resume con puntualidad el daño que produce la corrupción y la impunidad a la institucionalidad política de México:

“La conjunción entre corrupción e impunidad ha formado históricamente uno de los más grandes cánceres para la sociedad mexicana. No sólo constituye una muestra de deterioro moral de la clase gobernante, sino que deriva en la pérdida de recursos económicos que bien podrían emplearse para atender las múltiples necesidades de los sectores más desprotegidos de la nación. En la medida en que las autoridades no sancionen a los responsables de los escándalos de corrupción y no presenten a la opinión pública a los culpables, se acentuará cada vez más la crisis de credibilidad ciudadana que pesa ya sobre la institucionalidad política del país, y prevalecerá en el imaginario colectivo la idea de que en México: “no pasa nada””.²⁰

Aún cuando se hicieron modificaciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México²¹, para garantizar que el

²⁰ *La Jornada*, 17 de septiembre de 2007, p.2

²¹ La reforma al artículo 72 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, contempla que las comisiones y comités de la Legislatura deberán entregar un informe trimestral. De acuerdo a las reformas al Código Administrativo del Estado de México y al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, podrá solicitarse y hacerse la entrega a través de medios electrónicos. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 27 de diciembre del 2006, p.7.

derecho a la información sea gratuito a través de medios electrónicos, la Legislatura del Estado de México, tendría que realizar las adiciones y reformar necesarias para concordar de nueva cuenta la Constitución Política de la entidad, la ley de transparencia y su reglamento con la reforma hecha al artículo 6 Constitucional, con el propósito de que no haya lagunas jurídicas que den pauta a posibles incumplimientos por parte de las autoridades locales.

Áreas de opacidad que no están reguladas y no previstas por la ley

•
22

En el caso del Estado de México, los partidos políticos no son sujetos obligados, ya que según el artículo 7 de la Ley de Transparencia del Estado de México, la información relativa a los institutos políticos, será proporcionada por el Instituto Electoral del Estado de México. En este caso, la autoridad electoral está obligada a informar del uso que hagan los encargados de las finanzas de los partidos políticos. ¿Qué se puede decir al respecto? No puede construirse una sociedad abierta, con partidos políticos cerrados. De manera deliberada o por falta de convicción democratizadora, el legislador optó por legalizar zonas de opacidad. La desconfianza que tiene el elector hacia los partidos políticos, quizá proviene en parte por la poca o nula información que estos proporcionan a la sociedad de manera abierta, respecto al uso del financiamiento público que reciben. Y esto puede constatarse en el Estado de México, cada vez que hay elecciones locales para renovar presidencias municipales y la legislatura local.²² La transparencia puede hacer su contribución para que el sistema democrático no se erosione y tampoco se desprestigie aún más ante los ojos de los ciudadanos. En este sentido, Ernesto Villanueva sostiene que:

²² En los procesos electorales locales ocurridos en el Estado de México entre 2000-2006, el porcentaje de abstencionismo ha aumentado hasta un 57%, lo cual advierte un abierto desinterés y apatía del electorado por los ofrecimientos de los partidos políticos.

“si bien es cierto que los partidos deben entregar informes a las autoridades electorales, también lo es, que exista una diferencia significativa entre la cantidad y la calidad de información que se puede obtener de la autoridad electoral respecto de los partidos, que si el partido es directamente un sujeto obligado por dos razones: a) porque la información mínima de oficio que la mayor parte de las leyes establece es mucho más amplia para los sujetos electorales que aquella sobre la que los partidos deben rendir cuentas a las autoridades electorales por mandato de la ley electoral; y b) porque la petición de información a petición de parte queda fuera de las posibilidades de las personas, circunstancia que reduce en buena medida su derecho a saber sobre los partidos políticos”.²³

Es cierto que los partidos son actores *sui generis*, ya que no pueden ser sancionados los encargados de sus finanzas por las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, pero sí en términos de las disposiciones electorales, tales como multas a los institutos políticos por manejo poco claro de los recursos. En este sentido, los partidos políticos tendrían más cuidado en proponer a los tesoreros que estén al frente de sus estructuras administrativas.

La responsabilidad pública de la autoridad es respetar el Estado de Derecho, pero seguir perpetuando los secretos de Estado o sea los *arcana imperi*, no es el mejor antídoto para apostar por la luz y no por la oscuridad del ejercicio de gobierno. La fracción III del artículo 20 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, dice que la información clasificada como reservada aquella que *pueda dañar la situación económica y financiera del Estado de*

²³ Ernesto Villanueva, “Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México”, *op.cit.*, p.85.

México. Un ciudadano de a pie preguntaría ¿Cuáles son los supuestos en consideración? ¿Dar a conocer las opiniones de las agencias calificadoras de deuda? ¿Solicitar a la Secretaria de Finanzas del Gobierno del Estado una evaluación del desempeño de las finanzas estatales de los últimos 10 años?

Otra interrogante suscita la fracción VII del mismo artículo 20 al señalar como información reservada aquella donde *el daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia*. ¿Qué daño puede ser mayor que el interés público? ¿Conocer la razón social donde tenga conflicto de intereses un servidor público? ¿Cómo se cumple el supuesto? Si el derecho de acceso a la información es un bien público, entonces todo asunto relacionado con la afectación de los derechos de las personas, de suyo, genera la obligación de entregar información pública, independientemente si hay o no de por medio fondos públicos. Un asunto de interés público podría estar relacionado con el derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social, entre otros. Por ejemplo, la ciudadanía puede exigir a las autoridades de salud, que informen el número de camas y quirófanos que existen tanto en los hospitales públicos y privados. O el número de espacios educativos que existen en las instituciones de educación superior tanto públicos como privados. De otra manera, estaría conculcándose el derecho de libertad de expresión y de opinión.

Y bajo este tenor, se encuentra el artículo 21 fracción III respecto a *la existencia de elementos objetos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados en los supuestos de excepción previstos en la Ley*. Habría que recuperar lo señalado en el artículo 13 inciso 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos donde no hay más límite para la difusión de la información que la reputación de los demás y el respeto a la intimidad de las personas: “El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos

o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”. Más claro no puede ser. Incluso la información relacionada con la protección de la seguridad nacional, puede endurecer la opacidad de los gobiernos, a través de la restricción al derecho de información y de opinión pública, propiciado el repunte de la inseguridad que priva en varios territorios del país. De hecho, el Estado mexicano ha dejado de ejercer jurisdicción en algunas regiones, derivado del avance del crimen organizado en pueblos y ciudades de no pocas entidades federativas.

La participación abierta de los grandes consorcios empresariales durante los procesos electorales,²⁴ y mediante la existencia de la transparencia, no se emplee dinero privado destinado para favorecer a un candidato y/o partido político,²⁵ o por lo menos, tendría que inhibir dichas conductas que la ley prohíbe.²⁶ El solo hecho de que existen instancias para hacer valer la transparencia, debiera servir como un medio para prevenir y disuadir actos ilícitos.

Sin duda, el principal desafío que enfrentan las instituciones públicas encargadas de vigilar el cumplimiento de las leyes de transparencia

²⁴ Está documentado que durante el proceso electoral de 2006, el gasto publicitario en spots de radio y televisión que erogaron los organismos privados a favor del candidato presidencial del PAN fue el siguiente: 136,478,000 pesos del Consejo Coordinador Empresarial; 13,143,000 pesos de Jumex; 30,663,000 de la asociación Ármate de Valor; y la empresa Sabritas destinó 16,496,000 pesos. Véase Genaro Villamil y Julio Scherer Ibarra, *La guerra sucia de 2006. Los medios y los jueces*, Grijalbo, México, 2007, p. 31

²⁵ Transparencia Internacional recomienda que “los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de una manera regular, sobre una base anual, y antes y después de las elecciones.” Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2004*. p. 18.

²⁶ A nivel federal, el artículo 48 párrafo 13 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* prohíbe la contratación de propaganda en radio o televisión a favor o en contra de algún partido o candidato por parte de terceros. Asimismo, los incisos c) y g) de la fracción II del artículo 49 de dicho Código disponen que las personas físicas o morales extranjeras, o las empresas mexicanas de carácter mercantil, no podrán realizar aportaciones y donativos a los partidos políticos, ya sea en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, bajo ninguna circunstancia.

tanto a nivel federal como estatal y municipal, consiste en revelar información sobre las relaciones entre el gobierno y las empresas como se ha señalado. El hecho que la sociedad quiera actuar para denunciar el tráfico de influencia²⁷, enfrenta serias restricciones legales. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México considera en su artículo 25 fracción I, como información confidencial aquella que contenga datos personales y que al ser divulgada afecte la privacidad de las personas. En el caso de que exista una solicitud de información relacionada con el nombre de la razón social de cierta empresa que es contratada para la provisión de un bien y servicio público, y que puede estar ligada a algún familiar de un servidor público, la Ley de Transparencia [tal como está] puede ser invocada para clasificarla como información confidencial. Y en este sentido, no hay posibilidad de comprobar un posible tráfico de influencia. La protección de datos personales, como la razón social de la empresa y el o los propietarios, no es razón para que afecte la privacidad de las personas, una vez que se tiene acceso a ellos. Bajo este mismo supuesto, entraría también la publicitación de la situación patrimonial de los mandos medios y superiores de la administración pública. Pero lo que si se tendría que sancionar es divulgar la orientación sexual de un alto servidor público para desacreditarlo.

En una democracia, la transparencia no debería aparecer como una concesión por parte del legislador o gobernador. Tanto la rama ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, ayuntamiento u organismo público desconcentrado, tiene la obligación de publicitar la información de oficio contemplada en los artículos 12 al 15 de la Ley de Transparencia. Hasta aquí termina su responsabilidad frente al ciudadano. Frente a una negativa del sujeto habilitado para entregar los supuestos que establecen los artículos 12 al 15 de la ley citada, o que la información esté incompleta, el solicitante puede interponer un recurso de revisión

²⁷ La principal manifestación de tráfico de influencia, ocurre cuando un servidor público, de acuerdo al artículo 138 del Código Penal del Estado de México, ya sea que él o por interpósita persona *promueva, gestione o se preste a la tramitación o resolución lícita o ilícita de negocios públicos de particulares, ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y obtenga por ello un beneficio económico o de otra naturaleza.*

ante la misma Unidad de Información dentro de 15 días hábiles, a partir de la resolución respectiva, según lo marca el artículo 72. La misma Unidad de Información deberá remitir el escrito al Instituto al día siguiente hábil de haberlo recibido.

Como dice el artículo 73 de la propia Ley, el recurso de revisión será resuelto por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México en un plazo de 30 días hábiles (artículo 75), quien remitirá a través del Consejo su resolución a la Unidad de Información, quien deberá cumplimentarla dentro del plazo de diez días hábiles, según el artículo 76.

La transparencia -que es el hábito de abrir al escrutinio público de forma permanente y de evaluar las instituciones durante cierto periodo- implica cumplir con el principio de máxima publicidad. Durante buena parte del siglo XX, tanto a nivel federal como local, existía la rendición de cuentas, pero no había transparencia. En los inicios del siglo XXI, con la entrada de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como las leyes estatales en la materia, importa cómo las autoridades informen del cumplimiento o no de los objetivos de los programas y planes de gobierno, ya que las clases gobernantes están acostumbradas a enumerar acciones instrumentadas, sin ponderar qué tan eficientes y eficaces resultados se obtuvieron. Por eso, la transparencia, en un sentido estrictamente jurídico, no es suficiente para la construcción de gobiernos responsables frente a la ciudadanía. Por eso en un primer momento, el legislador mexiquense obvió vincular transparencia con eficiencia y eficacia, ya que el manejo de fondos públicos implica una doble responsabilidad: informar con detalle el destino del presupuesto y la evaluación de los resultados.

“El acceso a la información que posee el gobierno permite a los ciudadanos hacer responsable al gobierno por sus decisiones políticas y sus gastos públicos. Los ciudadanos informados pueden participar más plenamente en su democracia y elegir

más efectivamente a sus representantes. Lo más importante es que se puedan usar las leyes de acceso a la información para asegurar la continuidad de los derechos humanos básicos y el cumplimiento de las necesidades fundamentales, en tanto los individuos puedan exigir información vinculada con viviendas, educación y beneficios públicos. Esas leyes también ayudan al gobierno, en la medida en que aumentan la eficiencia y la organización de información crítica. Se mejora la gestión y se asegura al sector privado condiciones de inversión más transparentes. El acceso a la información traza un puente entre el Estado y la sociedad como socia para desarrollar la transparencia”.²⁸

Por eso, puede haber legislación en materia transparencia pero no una rendición de cuentas ligada a resultados, mucho menos un buen gobierno.²⁹ De ahí que no es ocioso relacionar transparencia con evaluación del desempeño y el combate a la corrupción. La transparencia además de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información pública, debe asegurar la defensa de los derechos sociales.

Un recurso de revisión debiera ser un recurso de deliberación. Aún cuando el gobernante cumpla con entregar la información pública de oficio, no hay un mecanismo de réplica o de deliberación ciudadana con la autoridad. Es decir, el gobernante o autoridad local, anualmente

²⁸ Jimmy Carter, “Acceso a la información y reforma del financiamiento de la política: áreas políticas promisorias para la construcción de la transparencia”, en Transparency International, *Informe global sobre corrupción 2004*, p. 19.

²⁹ Los requisitos para alcanzar un buen gobierno que promueva el bienestar general son los siguientes:

- a) Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que jurídicamente le son atribuidas;
- b) Honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local;
- c) Atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas;
- d) Aceptación o aliento (o los dos) de la participación ciudadana institucionalizada y autónoma en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.

Véase Homero R. Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación” en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVII, núm. 1 (enero-marzo, 2005), p.54

presenta un informe escrito, a esto le sigue el pago de inserciones en los medios impresos locales y/o nacionales respecto a algunas acciones instrumentadas, pero no se hace alusión a la medición y comparación de resultados de un año respecto a otro.

Hoy en día, está sumamente cuestionadas por la sociedad y la opinión pública, las compras y contrataciones gubernamentales que realizan las autoridades estatales y municipales, ya que aún no se han instrumentado mejores prácticas para reducir la discrecionalidad relacionadas con la adjudicación de obras públicas. Los señalamientos que se han vertido para corregir estas graves distorsiones relacionadas con el manejo de recursos públicos, apuntan en varias direcciones.

“Los estados necesitarían tener una base de datos con información en adquisiciones o bien ampliar sus convenios con COMPRANET para cubrir los procesos de licitaciones públicas nacionales, invitaciones a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas (que en lo particular parecen incumplir con los estándares internacionales en la mayoría de los casos). Las entidades federativas administran sus adquisiciones en dos ramas claramente separadas: adquisiciones de bienes y contrataciones de obra civil. Los gastos en bienes de capital, consumo y servicios son generalmente supervisados por cada Secretaría de Finanzas y Administración, que procuran economías por compras en gran escala, al tiempo que aplican restricciones a las compras de ciertos bienes. Por otra parte, la construcción, reparación y mantenimiento de obras civiles y los servicios asociados son administrados por la Secretaría de Obras Públicas (SOP) y una variedad de instituciones descentralizadas (saneamiento y agua, carreteras, obras públicas). Sin embargo, los indicadores internacionales no distinguen entre bienes y obra civil. Por esta razón, ambos

tipos de contrataciones deben ser medidas en forma integral y conjunta, ya que así es como se caracteriza el desempeño gubernamental.”³⁰

Dentro de la información pública de oficio considerada en el artículo 12, se omitió la incorporación de información relacionada con los montos y tiempos empleados en la construcción, ampliación, remodelación y reconstrucción de instalaciones y edificios públicos, así como los padrones de proveedores del sector público, ya que sólo está considerada en la fracción XI de dicho artículo, los procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos y prestación de servicios.

Las acusaciones formuladas por particulares contra miembros de la clase gobernante, los escándalos públicos por presunto enriquecimiento ilícito, así como las sospechas y filtraciones que caracterizan a la vida pública, pueden ser superadas mediante la construcción de una cultura de la transparencia, promovida mediante leyes, reglamentos, códigos de ética o decretos, junto con la participación ciudadana, la prensa escrita y la sociedad civil. Pero además, debe haber sanciones ejemplares, en el caso de conductas que contravengan el interés público (como violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales), que dañen la hacienda pública y cuando así lo determinen las autoridades jurisdiccionales.

La transparencia y el acceso a la información deben impulsar acciones y medidas que posibiliten la inclusión social. Dado que las lenguas indígenas constituyen una parte importante del mosaico cultural del Estado de México, debe garantizarse en la Constitución Política de la entidad como un derecho que tienen los pueblos indígenas para formar parte del *ethos colectivo*. Es más, la inclusión de los sectores con discapacidad física forma parte del mosaico integral de los beneficios de la ley de transparencia para el conjunto de la sociedad.

³⁰ México. Fortaleciendo el Desempeño Administrativo y la Transparencia Fiscal a Nivel Estatal, Banco Mundial, 12 de septiembre de 2006, Reporte No. 35740-ME, p.13

El cuidado del manejo de los recursos financieros, materiales, bienes muebles e inmuebles que tiene asignados el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM) debe ser una cuestión central para que pueda el Instituto gozar de credibilidad ante la sociedad. Muchas veces, se asume que la transparencia obliga a los sujetos obligados a entregar la información pública de oficio. Sin embargo, los consejeros y servidores públicos que prestan sus servicios al ITAIPEM deben ser quienes pongan el ejemplo, ya que las instituciones públicas antes que nada están obligadas a respetar a la ciudadanía. El legislador como tal y la ciudadanía deben ser los principales vigilantes y garantes de que el Instituto pueda blindarse como institución. Esto implicaría revisar los mecanismos bajos los cuales son designados los consejeros. Por ejemplo, la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos en su artículo 101 establece que *“los Consejeros serán electos por mayoría calificada del Pleno del Congreso. Para ello, se expedirá una convocatoria pública para recibir propuestas de la sociedad. Todos los propuestos que reúnan los requisitos exigidos por la ley serán entrevistados por la comisión legislativa correspondiente, la que seleccionará a seis candidatos para que comparezcan ante el Pleno a exponer su proyecto de trabajo. De entre ellos, se elegirán a tres consejeros propietarios y a tres suplentes”*.

Del mismo modo, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León señala en su artículo 23 que *“los comisionados, previa convocatoria, serán designados en sesión pública del Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de no alcanzarse dicha votación, se procederá a hacer la designación mediante insaculación. La convocatoria pública, deberá ser expedida cuando menos treinta días antes de la designación de los mismos. Durante el lapso de la convocatoria, tendrán derecho a presentar propuestas cualquier ciudadano, agrupación u organización no gubernamental legalmente constituida, debiendo incluir la aceptación por escrito del candidato y su currículum vitae; además deberá acreditar los requisitos que para ser comisionado señala esta ley”*.

¿Porque no se puede replicar dichos ejemplos en el Estado de México? Sería necesario que se reformaran los artículos 61, 62, 63, 64, 65, para que el gobernador ya no participe en la designación de los consejeros y que esto posibilite que la sociedad civil sea la que controle y asuma las tareas relacionadas con la transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales. Sería un buen gesto del poder público.

Sin intentar hacer un estudio comparativo exhaustivo respecto al establecimiento de órganos de acceso a la información dotados de autonomía operativa, de gestión presupuestaria, de decisión y con facultades para resolver los medios de impugnación, sobresalen los ejemplos de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.³¹ Como puede verse, la legislación en materia de transparencia en el Estado de México requiere de modificaciones para ponerse a la par de las demás en estándares más o menos similares en estos aspectos clave.

La transparencia no debe convertirse en ideología, como ha ocurrido con el federalismo mexicano, ya que en este último caso, se habla de descentralización pero en los hechos el ingreso federal representa el 80% del ingreso total. En este sentido, la transparencia podría ser invocada sólo para entregar la información pública de oficio plasmada y la ley y tener un carácter limitado. ¿Por qué no abrir más áreas de la vida pública, que tradicionalmente han estado en zona de opacidad? ¿Por qué a través de la transparencia y el derecho de acceso a la información no se le puede entregar a la ciudadanía un nuevo catálogo de información pública de oficio, que termine por reducir al mínimo las áreas de opacidad aún existentes en la administración pública local?

³¹ Véase Sergio López Ayllón y María Marván Laborde (coordinadores) *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, CIDE-IFAI, 2007, pp. 118-120.

La información pública de oficio que se recomienda poner a disposición de la ciudadanía, abriría aún más el ejercicio de gobierno y posibilitaría que los políticos fueran más controlables y sujetos a la rendición de cuentas. En este sentido, la nueva información pública de oficio sería aquella relacionada con:

- *Compras de vehículos para el gobernador, secretarios de despacho, directores generales, directores de área, consejeros electorales, magistrados, consejeros del ITAIPEM, legisladores, presidentes municipales, síndicos y regidores.*
- *Manutención de las casas de gobierno.*
- *Programas municipales anuales*
- *Estados de avance presupuestal de ingresos y egresos.*
- *Estados comparativos presupuestales de ingresos y egresos.*
- *Carátula del presupuesto de ingresos y egresos mensual y anual.*
- *Desglose pormenorizado de gastos en hospedaje, uso de celulares, viáticos y gastos de representación del gobernador, legisladores, alcaldes, síndicos y regidores y altos funcionarios de la administración pública local (estatal y local).*
- *Situación patrimonial anual, por baja y por alta.*

Esto podría ser un paso más decisivo para que la transparencia obligue a los servidores públicos a ser más responsables, probos y austeros. No puede hablarse de transparencia y acceso a la información en un contexto político donde prevalecen viejas prácticas de captura del Estado. Por ende, debe vencerse a la *opaciracia* que designaría el gobierno que se reserva o interfiere de forma deliberada en lo relacionado con la entrega de la información pública de oficio o con aquella información, que por su naturaleza, merece ser presentada como pública. La *opaciracia* ha de ser superada, para que la democratización pueda palpase en la vida cotidiana del ciudadano.

La disposición a la transparencia en los gobiernos locales puede ser susceptible de valorarse de forma cualitativa y cuantitativa. Hace falta asegurar que la administración pública estatal, los gobiernos municipales, organismos desconcentrados, entre otros, exista disposición a la responsabilidad en materia de transparencia. Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia³², construyeron un índice de disposición a la responsabilidad para la transparencia en el área administrativa, el cual puede medir indicadores relacionados con el cumplimiento de las tareas de los sujetos públicos habilitados por la ley en la materia (Cuadro 1).

Cuadro 1 Disposición a la responsabilidad para la transparencia en el área administrativa			
Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Administrativa	Mecanismos destinados al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones	<ul style="list-style-type: none"> • Hay • No hay 	1 0
	Mecanismos destinados a controlar la honestidad de los funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> • Hay • No hay 	1 0
	Mecanismos destinados a aplicar penalidades administrativas a las acciones deshonestas o ilegales (o de los dos tipos)	<ul style="list-style-type: none"> • Hay • No hay 	1 0
	Mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes.	<ul style="list-style-type: none"> • Hay • No hay 	1 0
	Mecanismos destinados al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Hay • No hay 	1 0

Fuente: Homero R. Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación" en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVII, núm. 1 (enero-marzo, 2005), p.67.

³² Homero R. Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LXVII, núm. 1 (enero-marzo, 2005), pp. 31-97.

Con estos cinco indicadores, los autores construyeron un índice de “Disposición a la responsabilidad en el área administrativa”, el cual varía entre 5 y 0: 5 indica una “alta disposición a la responsabilidad”; 4, “disposición media alta”; 3, “disposición media baja”; 2 y 1, “baja disposición”; 0, ausencia de disposición. Esto puede servir para que la ciudadanía conozca qué tan bien o qué tan mal está funcionando los comités y unidades de información ya sea en el ámbito estatal y municipal.

En el cuadro 2 los investigadores han planteado la construcción de un índice relacionado con la disposición a la responsabilidad en el área política. Por razones obvias, las autoridades estatales y municipales son las primeras en acatar el Estado de Derecho. Este índice denominado “Disposición a la responsabilidad en el área política” varía entre 3 y 0; 3 indica una alta disposición a la responsabilidad”; 2, “disposición media”; 1, “disposición baja”; 0, “ausencia de disposición”.

Cuadro 2 Disposición a la responsabilidad en el área política			
Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Política	Mecanismos destinados a aplicar penalidades a las acciones deshonestas en los procesos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Hay • No hay 	<p>1</p> <p>0</p>
	Mecanismos destinados a controlar la moralidad del Ejecutivo y de los representantes políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Hay • No hay 	<p>1</p> <p>0</p>
	Mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes	<ul style="list-style-type: none"> • Hay • No hay 	<p>1</p> <p>0</p>
Fuente: Homero R. Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación” en <i>Revista Mexicana de Sociología</i> , año LXVII, núm. 1 (enero-marzo, 2005), p.68.			

En términos generales, los investigadores han propuesto un índice agregado de “Disposición a la responsabilidad”, considerando los indicadores de los cuadros 1 y 2 cuya suma es 8. En este sentido, 8 es el puntaje más alto e indica una alta disposición a la responsabilidad, mientras que 0 es el puntaje más bajo. Dentro de esos límites, se puede acordar que “alta disposición” se demuestra con puntajes entre 8 y 6; “disposición media” si se obtienen puntajes de 5 y 3; y “baja disposición” si se obtienen puntajes entre 2 y 0. Este indicador esta plasmado en el cuadro 3.

Cuadro 3 Índice de disposición a la responsabilidad		
Alta disposición	Media disposición	Baja disposición
8 a 6	5 a 3	2 a 0
Fuente: Homero R. Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación” en <i>Revista Mexicana de Sociología</i> , año LXVII, núm. 1 (enero-marzo, 2005), p.69		

El uso de estos indicadores puede ayudar a que la población en su conjunto evalúe el grado de disposición a la transparencia y de responsabilidad política de las autoridades locales, ya que a final de cuentas, lo que importa es que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, obligue a los sujetos obligados del ámbito estatal y municipal a transparentar y rendir y presentar cuentas a los ciudadanos. Con este índice es posible medir el grado de responsabilidad, compromiso político y ético en el ejercicio de gobierno, para que de esta manera la opacidad pueda ser derrotada. ¿Para qué?

La transparencia debe posibilitar la comprobación del uso de los recursos municipales, estatales y federales. Pero no solo eso. La percepción social de que la transparencia esté ayudando a mejorar el ejercicio

de los recursos públicos debe ser el resultado de una transformación profunda en el ejercicio republicano del poder.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública debe reformarse para que pueda explicitarse la manera en cómo una autoridad de elección puede ser sancionada por infringir el artículo 42 fracción XXII de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México, cuyo texto señala que todo servidor público deberá de *abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público*. Si una autoridad municipal se ha negado a contestar un recurso de revisión, por ejemplo, entonces el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México puede enviar un requerimiento al sujeto habilitado para que pueda solventar dicha omisión, y en el caso de esto no ocurra, se da aviso a la Contraloría del Poder Legislativo para se cite al presidente municipal a comparecer y para que aclare dicha omisión. En el caso de que las resoluciones dictadas en los recursos de revisión por los ayuntamientos o por el propio Instituto sean en contra del promovente, el artículo 78 de la misma Ley, establece que los particulares podrán promover el juicio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Como puede verse, hace falta mucho por avanzar en este terreno, ya que la resolución de los medios de impugnación y de las omisiones en el caso de los municipios, no están reservadas al ITAIPEM sino al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Conclusiones

La transparencia y el derecho de acceso a la información son logros de la sociedad, ya que ha quedado plasmada como garantía individual con la reforma al artículo 6 de la Constitución Federal.

La transparencia puede servir para conocer los excesos en que incurren los servidores públicos, como es el caso de los altos sueldos de los servidores públicos de elección popular. ¿Qué tanto puede ayudar la transparencia para corregir los abusos del poder público, si no hay sanciones para quienes utilizan el servicio público como instrumento de enriquecimiento desmedido? La respuesta la tienen las instituciones públicas y la misma sociedad, la cual ha empujado a que los actos de gobierno sean más transparentes, pero eso no basta. De hecho, para que se garantice el derecho de acceso a la información, es necesario que la información esté ordenada en archivos. Falta avanzar mucho camino para hacer que la transparencia forme parte de la vida cotidiana de las instituciones, las cuales están obligadas a acatar y ser responsables en lo que mandata la ley en la materia.

Si la transparencia llegó para quedarse, el Estado debe garantizar su avance y no su retroceso. Aún cuando existen ámbitos de opacidad en la administración pública estatal y municipal, el derecho de acceso a la información es una conquista de la sociedad. La consolidación de la democracia no sólo debería entenderse por el avance del pluralismo. Como se ha subrayado, la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, son los antídotos para prevenir y frenar la corrupción política y administrativa. La transparencia y el derecho de acceso a la información legitima y posibilita que los políticos y funcionarios públicos sean controlables frente a los ciudadanos.

Hoy más que nunca, es imprescindible rescatar el carácter público del Estado y del gobierno. Las libertades de expresión y de opinión ya no pueden ser una moneda de cambio entre el Estado y la sociedad. Los medios de comunicación juegan un papel importante para garantizar que el acceso a la información sea objetivo, creíble y socialmente benéfico para la sociedad y no para los poderes fácticos (los dueños de las televisoras, los representantes de las cúpulas empresariales, entre otros).

El derecho de acceso a la información está constitucionalizado. No hay ni puede haber vuelta hacia atrás. La clase gobernante mexiquense debe dar los pasos para concordar la reforma al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la Constitución local, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y su Reglamento.

La materialización del derecho de acceso a la información debe pasar por la organización y actualización de archivos y documentos administrativos actualizados, ya que sin archivos ordenados, no hay posibilidad de conocer y saber cómo están administrándose los recursos humanos, financieros y materiales de las tres ramas del gobierno y de los ayuntamientos. Por eso, el derecho de acceso a la información y la publicidad de la función pública, trasciende lo jurídico, ya que es un asunto con implicaciones sociales, políticas, económicas, culturales y éticas. Sean o no transparentes las autoridades, la sociedad ya tiene su propia opinión.

Fuentes de información

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Penal del Estado de México.

Convención Americana de Derechos Humanos.

Ernesto Villanueva, “Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México”, en Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coordinadores), UNAM, México, 2004.

Enrique González Pedrero, *La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México, 1990-2005*, FCE, México, 2006.

Gaceta del Gobierno del Estado de México, 27 de diciembre de 2006.

Gobernabilidad democrática en México: Más allá de la captura del Estado y la polarización social, Banco Mundial, 2006.

Homero R. Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación” en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVII, núm. 1 (enero-marzo, 2005), pp.31-97.

Genaro Villamil y Julio Scherer Ibarra, *La guerra sucia de 2006. Los medios y los jueces*, Grijalbo, México, 2007.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

México. *Fortaleciendo el Desempeño Administrativo y la Transparencia Fiscal a Nivel Estatal*, Banco Mundial, 12 de septiembre de 2006, Reporte No. 35740-ME.

Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, Breviarios 487, México, 1996.

Rolando Cordera, “La lengua franca de los derechos”, en *Nexos*, agosto de 2006, núm. 356.

Rosario Herrera Guido, (coordinadora) *Hacia una nueva ética*, México, Siglo XXI, 2006.

Sergio López Ayllón y María Marván Laborde (coordinadores) *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, CIDE-IFAI, 2007.

Stephen Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1992.

“The teacher” holds back the pupils”, *The Economist*, julio 21, 2007, pp. 37-38.

Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2004. Tema especial: corrupción política*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2004.

colofón