

# Condiciones institucionales y Transparencia. Contraste entre dos entidades: México y Oaxaca<sup>1</sup>.

Cecilia Cadena Inostroza<sup>2</sup>

Patricia Carrera Hernández<sup>3</sup>

Susana Machuca Sánchez<sup>4</sup>

Artículo científico

Material original autorizado para ser publicado en el *Journal de Ciencias Sociales*, Revista Académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo.

Recibido: 17-10-2013

Aceptado: 25-2-2014

## Resumen

La transparencia es un nuevo derecho ciudadano en México que se ha establecido para apoyar la reducción de la corrupción. En las entidades de la República se han establecido condiciones normativas, de infraestructura y estructura administrativas que aunadas a las recomendaciones de organismos internacionales de incorporación a la sociedad, quieren constituirse como condiciones institucionales para llevar a cabo el mecanismo de la transparencia. A partir del análisis de 5 encuestas de municipios mexicanos, se realiza una comparación entre condiciones institucionales y nivel de corrupción en dos Estados: Estado de México, económicamente más desarrollado y Oaxaca, menos desarrollado. El resultado es que el Estado de México está por encima de Oaxaca en condiciones institucionales, pero mantiene niveles de corrupción más altos. La principal conclusión es que las condiciones institucionales son condición necesaria pero no suficiente para el establecimiento de mecanismos de transparencia. Es necesario considerar la diversidad de las localidades antes de establecer reglas homogéneas y hace falta claridad sobre la participación de la sociedad en la operación de este mecanismo.

**Palabras clave:** condiciones institucionales, transparencia, rendición de cuentas, comparación.

## Abstract

Transparency is a new citizen's right in Mexico that has been established to assist in the reduction of corruption. The Mexican states have established regulatory, infrastructure and administrative structure coupled with the recommendations of international organizations about the incorporation of society, they want to ensure institutional conditions to implement the mechanism of transparency. From the analysis of 5 surveys of Mexican municipalities, a comparison is made between institutional

<sup>1</sup> Este artículo forma parte del proyecto de investigación "Riesgos de aislamiento de las agencias de acceso a la información. Caso de los municipios del Estado de México" financiado por el CONACYT. Una versión de estos resultados fueron presentados en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011.

<sup>2</sup> Profesora-Investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C. [ccadena@cmq.edu.mx](mailto:ccadena@cmq.edu.mx)

<sup>3</sup> Profesora-Investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C. [adymex@yahoo.com](mailto:adymex@yahoo.com)

<sup>4</sup> El Colegio Mexiquense, A.C. [smachuca@cmq.edu.mx](mailto:smachuca@cmq.edu.mx)

conditions and the level of corruption in two states: the State of Mexico, economically more developed, and Oaxaca, less developed. The result is that the state of Mexico is above Oaxaca in institutional conditions, but maintained higher levels of corruption. The main conclusion is that the institutional conditions are necessary but not sufficient for the establishment of mechanisms for transparency. It is necessary to consider the diversity of the communities before establishing uniform rules and clarity is needed on society participation in the operation of this mechanism.

**Keywords:** institutional conditions, transparency, accountability, comparison.

## ■ Introducción

La corrupción es un problema histórico en los gobiernos mexicanos, al menos desde la época de la independencia. El problema se ha extendido hasta la actualidad sin que las diversas prácticas ensayadas, sobre todo en los últimos años, hayan permitido la disminución del problema. Los organismos internacionales como el Banco Mundial han presionado, desde hace casi treinta años, a los gobiernos de México para que establezcan medidas que resuelvan las condiciones que generan el fenómeno de la corrupción.

Una de esas medidas ha sido la apertura de la información pública a los ciudadanos para que de ese modo la sociedad pueda conocer cómo y en qué se gastan los recursos públicos y posteriormente poder cuestionar sobre las decisiones que se adoptan, todo ello en un marco de “rendición de cuentas”.

Con ese propósito se han establecido acuerdos y normas legales, para generar las reglas y los órganos que estarán a cargo de vigilar que el acceso a la información sea garantizado. Una de las recomendaciones hechas por el Banco Mundial es que, además de que sean creadas las condiciones institucionales y organizacionales para el cumplimiento de la transparencia, también se considere la participación de la sociedad para que esta nueva práctica no se convierta en un elemento sólo de legitimación de los gobiernos, sino que funcione como una sinergia en la que el gobierno abra su información y los ciudadanos la demanden y puedan acceder a ella.

En México el acceso a la información es una práctica muy reciente (2002 a la fecha) en el gobierno federal y todavía lo es más en los gobiernos estatales y municipales (2006 a 2008). El espacio municipal es el que presenta mayores dificultades para el establecimiento de esta nueva práctica, a pesar de que, por sus características de menor complejización administrativa y el menor número de población, podría tener resultados más satisfactorios. A pesar del corto tiempo de establecida esta práctica, se pueden observar, no obstante, algunos resultados en estos años transcurridos. Uno que resulta revelador, es que con las nuevas disposiciones normativas la corrupción no ha disminuido y, otra, que la sociedad participa de forma muy escasa en la articulación de este nuevo mecanismo.

El objetivo de este artículo es mostrar que el establecimiento de condiciones institucionales como normas, estructuras e infraestructura administrativas no es suficiente para garantizar la práctica eficiente de la transparencia. Una de las principales causas que permiten explicar esta falta de eficiencia es la ausencia de mecanismos claros de participación de los ciudadanos para, no sólo solicitar información y recibirla, sino para cuestionar sobre las decisiones en el uso de los recursos públicos.

Para explorar esta fenómeno se seleccionaron dos entidades de la República: Estado de México y Oaxaca. Estados con diversa composición social y económica, pero con algunos rasgos similares de control político. Son Estados que han sido gobernados por el mismo partido desde hace más de 80 años (sólo en 2010 Oaxaca cambió de partido al vencer una coalición de partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional que ha gobernado a las dos entidades por más de 80 años).

Nos propusimos analizar, a través de cuatro encuestas municipales desde el año 2000, algunas capacidades de los municipios para adoptar mecanismos de transparencia y participación social. A partir de las encuestas y con una muestra de 65 municipios por cada entidad, se elaboraron indicadores para conocer los mecanismos de participación y de transparencia. Encontramos que, pese a importantes diferencias en capacidad institucional, ni los municipios del Estado de México, ni los de Oaxaca cumplen con las tareas de transparencia. No obstante, sobre la base de los resultados del Índice de Corrupción y Buen Gobierno 2010 elaborado por Transparencia Mexicana, las diferencias entre Oaxaca y Estado de México no son muy amplias, pues Oaxaca tiene tan sólo 3 lugares por encima del Estado México como entidad menos corrupta. Concluimos que las capacidades institucionales son condiciones necesarias pero no suficientes para la rendición de cuentas, existen falta de monitoreo y de participación, por lo que en la práctica no se cumplen las políticas de transparencia.

## ■ 1. Rendición de cuentas, elementos para su contextualización

El concepto de rendición de cuentas tiene diversas interpretaciones y componentes, desde los que lo consideran como el hecho de “llevar cuentas claras”, como señala la crítica de Ackerman (2008), en un ejercicio de sumas y restas, y la posibilidad de que algún actor externo tenga cierto nivel de acceso a tales cuentas, hasta el concepto de rendición de cuentas políticas: se refiere a la contestabilidad y responsabilidad de los funcionarios públicos. Es una relación formalizada (legalizada) para vigilar y sancionar a funcionarios públicos por otros actores (Mainwaring, 2005).

Kopell, (2010), sugiere cinco definiciones de acuerdo a otro número igual de categorías: transparencia (las organizaciones revelan los actos de su desempeño); responsabilidad (*liability*, como forma de hacer frente a las consecuencias del desempeño de las organizaciones); controlabilidad (que las organizaciones hagan lo que los “principales” ordenan); responsabilidad (*responsibility*, si las organizaciones siguen las reglas) y; receptividad (que las organizaciones cubran las expectativas).

Sin embargo, la rendición de cuentas es un paso posterior a la obtención de la información porque para poder pedir cuentas sobre las decisiones públicas es necesario conocer los datos que las envuelven. La transparencia constituye un mecanismo por el cual se da a conocer la información que obra en los archivos públicos de cada dependencia gubernamental. Para Andreas Schedler (2004: 13) es la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público.

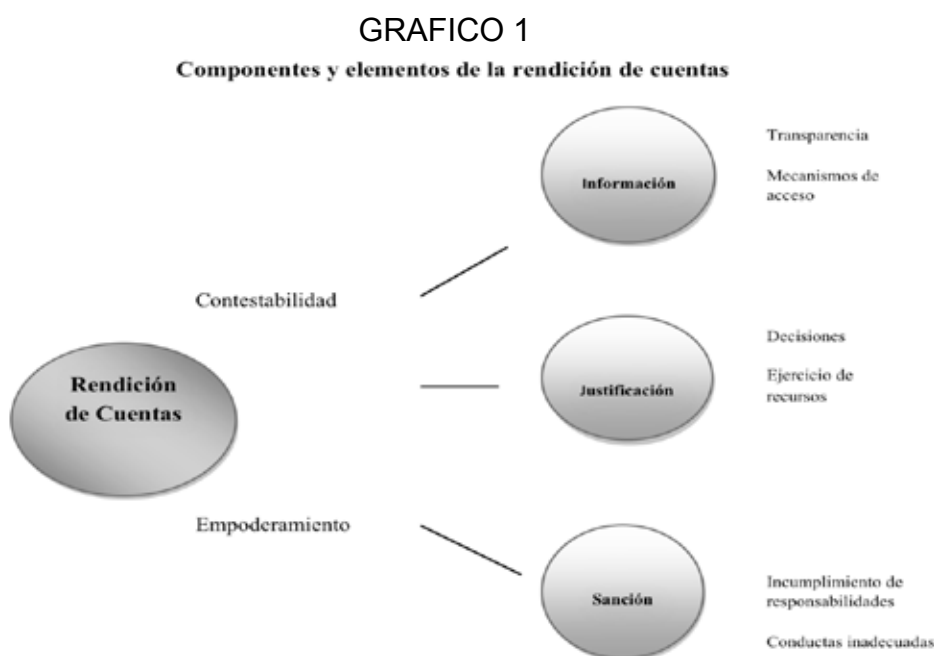
## ■ 2. La rendición de cuentas y transparencia

Uno de los mecanismos de rendición de cuentas lo constituye, como mencionamos en el

párrafo anterior, la transparencia. La transparencia, no es automática a la rendición de cuentas y, como lo señala Fox (2008), existen posiblemente prácticas de transparencia que en los hechos puedan esconder mayor información de la que ofrecen. El acceso público a la información es el mecanismo más cercano a la transparencia, busca conocer el desempeño del Estado y sigue diversos caminos, para Fox se logra mediante la difusión proactiva, se refiere al acceso mínimo de información sobre las funciones y el desempeño oficial y la divulgación responsiva que tiene que ver con el compromiso institucional que responde a demandas específicas de la población sobre documentos que por lo general no se difunden (Fox, 2008:177).

La transparencia responde a diversos objetivos, y por tanto, sus resultados serán diversos y más cercanos o lejanos de la rendición de cuentas. Por ejemplo, para que la transparencia de los sistemas de fiscalización del gasto público funcione, sería necesario garantizar la eficacia de los sistemas de auditoría y judicial. De otro modo la transparencia se convierte en un mecanismo de publicación de informes oficiales sin que se conozca su veracidad.

Rendición de cuentas incluye contestabilidad, empoderamiento de la sociedad y sanciones efectivas, entre otras cuestiones.



El concepto tiene, además de esos y otros componentes o categorías, formas y mecanismos de puesta en operación. Y dependen, según Mainwaring (2005), de la capacidad de sanción aunque ésta no sea necesariamente formal-legal. En tal sentido, para O'Donnell (1998), existen dos formas de rendición de cuentas según el tipo de relación que establece el poder público con la sociedad, la rendición de cuentas vertical y horizontal.

La rendición de cuentas vertical se realiza a través del sufragio. El sufragio es un mecanismo que ha permitido el control y la sanción sobre los políticos. El que los ciudadanos voten un candidato o un partido implica que le delegan la capacidad de tomar decisiones sobre los asuntos de su interés pero también, retirar el apoyo cuando no son atendidas las necesidades y demandas ciudadanas. Es una práctica a través de la cual se premia o castiga a los partidos. La insuficiencia de este

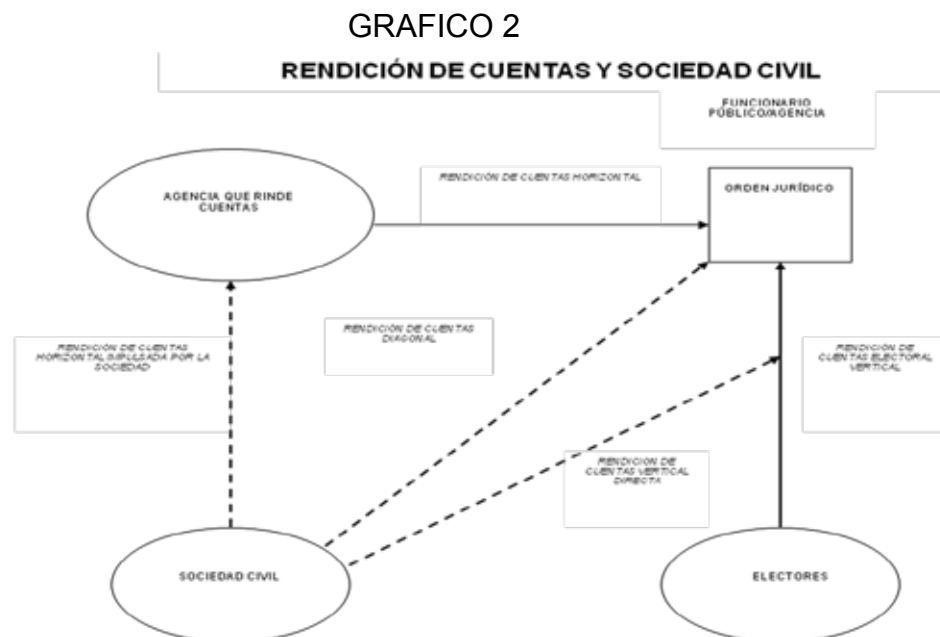
mecanismo reside en la distancia que existe entre los partidos y los ciudadanos, las prácticas clientelistas entre partidos y grupos, y la falta de información sobre el trabajo del gobierno e incluso sobre el comportamiento de los funcionarios (Ackerman (2003: 449).

Por eso, el juego democrático no debe agotarse en la “delegación” de autoridad, sino en mecanismos que permitan la participación y de ese modo el mayor control de la sociedad sobre la actuación de funcionarios y políticos. Para ello Przeworski (2004) propone la creación de frenos y contrapesos a través de los partidos y de autoridades públicas no sujetas a elección y reelección. Esto es, la creación de agencias autónomas que reúnan ciertas características lo que constituye la rendición de cuentas horizontal.

La rendición de cuentas horizontal se caracteriza por la existencia de agencias legales y con fuerza para actuar, facultadas y capaces de emprender acciones sobre el desempeño ilegal u omisiones cometidas por la agencias estatales y sus funcionarios (O'Donnell, 1998: 38).

### 3. Rendición de cuentas transversal: más allá de las agencias

A los dos mecanismos de rendición de cuentas antes mencionados, habría que agregar uno que recientemente ha sido analizado y difundido por académicos y organismos internacionales como el Banco Mundial: rendición de cuentas transversal o rendición de cuentas social (ver Gráfico 2).



Fuente: (Ackerman, 2004: 13)

Para Goetz y Jenkins (2001, citado por World Bank, 2004) es necesario incorporar la participación a través de lo que ellos denominan la rendición de cuentas diagonal (*diagonal accountability*) debido a que, la rendición de cuentas horizontal, si bien representa un avance respecto de la vertical, se ocupa sólo de la dirección de la rendición de cuentas y no así de la presencia más amplia, y diversa, de otros actores.

El proceso de rendición de cuentas diagonal implica una sinergia que supone una buena disposición del gobierno a abrir sus cuentas a actores independientes y a la sociedad civil de tomarse el tiempo para revisar y evaluar esas cuentas (World Bank, 2004). Es decir, es una relación que

atraviesa las estructuras gubernamentales y permite la apertura de los espacios para hacer más eficaces los mecanismos de participación.

De esa forma, los tres mecanismos, el vertical, el horizontal y el diagonal, completan el proceso de institucionalidad porque supone que las agencias autónomas funcionen como un engranaje con otros mecanismos del control gubernamental, al tiempo que la sociedad civil participa en la vigilancia y supervisión de las acciones. Esto significa que, si un gobierno crea una agencia, su quehacer y funcionamiento debe estar vinculado con todas las áreas de la administración pública, debe tener legitimidad para su actuación, tener fuerza para sancionar las conductas que se consideren fuera de la ley e incluir mecanismos de participación social más allá de la sola composición, “dirección”, del órgano que garantiza este derecho.

#### ■ 4. Rendición de cuentas y participación ciudadana

Con la rendición de cuentas diagonal o social, explicada por Schedler como que “A rinda cuentas a B, quien rinde cuentas a C, quien a su vez rinde cuentas a A nuevamente” (Schedler, 1999: 37), la dimensión de la participación ciudadana cobra sentido en la medida en que, formalmente, ninguno de los actores tiene supremacía sobre otro, ni siquiera el que está encargado de aplicar las sanciones. No se establecen, o no se debieran establecer, jerarquías entre los actores que participan.

Para Ackerman (2004) representa una forma híbrida de rendición de cuentas que contempla que los actores de la sociedad civil puedan participar directamente en las propias instituciones del gobierno dedicadas a la rendición de cuentas horizontal. Esta participación elimina la división que hay entre los mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales puesto que incluye la participación de actores verticales en mecanismos de tipo horizontal. Entre los casos a mencionar están las juntas ciudadanas asesoras que cumplen funciones públicas tales como la auditoría de los gastos del gobierno, la supervisión de las adquisiciones y la supervisión de procesos electorales.

En el mismo sentido, para Isunza (2006: 266), la participación ciudadana “...es básicamente una relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades”, lo que contribuye al aumento de la eficiencia de las políticas implementadas, a disuadir los comportamientos contrarios al estado de derecho, controlar la conducta de los servidores públicos, e institucionalizar los mecanismos de participación que complementan el sistema representativo.

Pero, como se mencionó más arriba, los aspectos de institucionalización de la transparencia y de la capacidad institucional no garantizan tampoco la eficiencia, o la consolidación o sedimentación de ella y rendición de cuentas. Por lo que es necesario considerar no sólo los espacios a los que la ciudadanía pueda acceder, sino establecer claramente cómo podrán hacerlo, de otro modo el establecimiento de normativa y de estructuras quedarán vacías de contenido.

#### ■ 5. La transparencia en México

En México, la creación de agencias para la rendición de cuentas es muy reciente. Como ejemplos podemos citar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos creada en 1990 y el

Instituto Federal Electoral en 1991. Más recientemente, en 2002 fue creado el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI).

El antecedente más cercano para acceder a la información pública, fue en 1977 con el intento de reforma política en el que se realizó una modificación constitucional y quedó establecido en el artículo 6° el derecho a la información. Sin embargo, en ese momento, no se crearon los procedimientos para gozar de ese derecho sino hasta la creación del IFAI. En abril de 2002 fue aprobada por el congreso la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que se hizo efectiva a partir de junio de 2003.

La ley establece que toda la información gubernamental en poder de los organismos definidos por ella es pública y que los ciudadanos tienen acceso a ella en términos de lo que establece esta ley. Las peticiones no requieren ser justificadas. Esta ley fue establecida para los poderes federales y sus distintos órganos y, por la naturaleza federal, excluyó a los Estados de la República y a los municipios. Salvo los recursos locales de origen federal que se rigen por este mismo ordenamiento (Baltazar y Guerrero, 2003: 29).

La creación del IFAI impactó en las entidades federativas, las que en distintos momentos han incorporado al marco legal de su actuación, los ordenamientos jurídicos que han derivado en la creación de las agencias o instituciones relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas.

La reforma al artículo 6° constitucional en 2007, fue el paso que faltaba para que los Estados que, hasta ese momento, no habían promulgado el ordenamiento jurídico en la materia, lo hicieran. La modificación a dicho artículo incluyó la adición de un segundo párrafo con siete fracciones que en suma establecen los principios fundamentales que dan contenido básico al derecho de acceso a la información, por los que se rigen a partir de entonces, la federación, el Distrito Federal, los Estados y sus municipios.

La modificación señalada también ha sido resultado de la necesidad de incorporar aspectos que en la aplicación de la Ley de Transparencia no garantizaban el ejercicio pleno de este derecho. Otros elementos que aportaron en la modificación constitucional fueron la necesidad de clarificar aspectos que en la puesta en operación de la Ley de Transparencia no se habían considerado, así como para darle consistencia al derecho ciudadano de acceso a la información, y para homologar los principios y bases legales que deberían considerarse en todos los ordenamientos. Esto implicó que los Estados, aún cuando hubiesen promulgado su propia ley con anterioridad a la reforma, hicieran los ajustes para incorporar las nuevas bases que establece la modificación al 6° constitucional.

Los aspectos más relevantes de esta adición constitucional son los relacionados a la obligatoriedad de entregar la información en poder de los organismos públicos, el principio de máxima publicidad, la necesidad de que los órganos gubernamentales organicen los documentos en archivos y la posibilidad de recibir una sanción para aquellos que incumplan este mandato.

Sin embargo, a pesar de la especificidad del ordenamiento legal, el acceso a la información y la rendición de cuentas son ejercicios democráticos recientemente establecidos en el país, lo cual explica su incipiente desarrollo. En la actualidad, los 31 Estados de la República y el Distrito Federal han establecido y publicado ya una Ley de Acceso a la Información, bajo diversas denominaciones. Como parte del proceso de institucionalización de la rendición de cuentas, el marco normativo no se agota en la expedición de la ley, sino que requiere de la expresión clara y precisa de los mecanismos a través de los que se podrá ejercer el derecho establecido en la norma. El siguiente paso es,

entonces, la expedición de los reglamentos respectivos que proporcionan la información sobre los mecanismos y procedimientos para hacer efectiva la ley.

Según nuestros casos de estudio, el Estado de México promulgó su Ley de Transparencia en 2004 y la modificó, según la modificación de la Constitución Federal, en 2008. En el caso de Oaxaca, promulgó su ley en 2006 y realizó las modificaciones constitucionales en marzo de 2008.

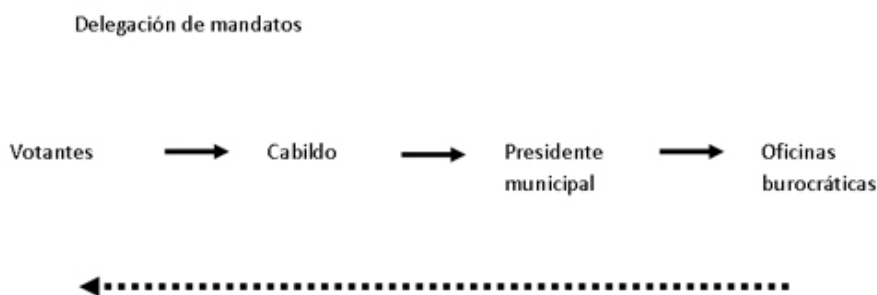
## 5.1 Transparencia en municipios de México

Para analizar la transparencia y sus posibilidades para integrarse en la rendición de cuentas en el nivel municipal, es preciso considerar que en este nivel de gobierno predominan no sólo la falta o vaguedad de normas y procedimientos, sino también, la insuficiencia de recursos que aseguren que los gobiernos y sus funcionarios informen, justifiquen y expliquen su conducta a los ciudadanos. Y es preciso también, hacer de lado la visión que considera al municipio el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y que por lo tanto permite una efectiva rendición de cuentas. La gran heterogeneidad municipal provoca que el estudio de la rendición de cuentas sea altamente complejo. Puede decirse que existe por lo menos un régimen de rendición de cuentas municipal por cada Estado de la federación. Estos, digamos, subsistemas de rendición de cuentas, se vuelven más complejos cuando los municipios se gobiernan por el principio de Usos y Costumbres, como es el caso de Oaxaca.

Como puede observarse, en el caso de los municipios mexicanos existe una sola línea de delegación de mandatos (ver Gráfico 3). Los votantes delegan al Cabildo la autoridad de proponer, discutir, decidir e implementar políticas públicas. A su vez, el Cabildo delega al presidente municipal la autoridad y responsabilidad de dirigir y coordinar este proceso. Para tal efecto, el presidente municipal delega a una serie de oficinas administrativas el desarrollo e implementación de los detalles de política pública. Así, la rendición de cuentas se mueve en sentido inverso. Sin embargo, la secuencia inversa se convierte en una tarea difícil porque implica resolver problemas de coordinación para exigir de manera uniforme cuentas y para informar, explicar y justificar sus acciones también de manera homogénea.

GRAFICO 3

Flujo de la rendición de cuentas



Fuente:

(Cejudo y Ríos, 2010: 90)

Fuente: (Cejudo y Ríos, 2010: 90)



Los problemas de coordinación aumentan en virtud de que los gobiernos municipales actúan en tres arenas de manera simultánea. Una interna y dos externas (Cejudó y Ríos 2010). La interna se relaciona con la dinámica del gobierno municipal, las externas; una es la interacción del gobierno municipal con otras instancias del gobierno, y otra es su interacción con los ciudadanos.

Cabe mencionar que, dentro de los mecanismos de relación entre el ayuntamiento y los ciudadanos, se encuentra el sistema de quejas y denuncias, que ha constituido, antes de las leyes de acceso a la información, la forma en que los ciudadanos expresan ante la autoridad la falta de cumplimiento de las acciones del gobierno. Es necesario resaltarlo porque, a pesar de la existencia de mecanismos que suponen mayor apertura, el de quejas y denuncias sigue siendo uno de los más utilizados en los gobiernos. El problema que presenta este mecanismo es que sólo la autoridad conoce sobre el contenido de las quejas, porque, en general, no quedan registros abiertos ni sobre quiénes acuden a este mecanismo ni sobre su contenido.

No obstante, a pesar de la existencia de los ordenamientos legales y diversos mecanismos de acceso a la información, por los resultados que se conocen (y otros que presentaremos a continuación), es posible afirmar que los municipios en México no han desempeñado el papel que les corresponde en materia de rendición de cuentas, según Cejudó y Ríos (2010) a causa de, al menos, cuatro características en su diseño institucional: i) el sistema electoral, dificulta una efectiva rendición de cuentas debido a que las figuras de regidores y síndicos (quienes deberían controlar, vigilar y sancionar a los presidentes municipales y a las administraciones locales) se eligen en una misma lista y pertenecen a un mismo partido; ii) la indefinición de responsabilidades, si bien el papel que juega el síndico procurador como supervisor de las acciones de la Tesorería municipal y la Contraloría interna tienen por objeto consolidarse como un control interno de gestión, en la práctica la diferencia de posiciones políticas y lealtades entre el tesorero, el contralor y el síndico, generan conductas que obstaculizan la rendición y la transparencia; iii) el período de gestión y no reelección, la elección trianual impide la consolidación de acciones y con ello limita la posibilidad de que funcionarios y políticos explique sobre sus decisiones. La ausencia de reelección impide también que los gobiernos sean juzgados por lo hecho en su administración, y iv) la ausencia de sistemas de profesionalización, lo cual implica que los funcionarios son cambiados cada tres años y que los nuevos no cuentan con los conocimientos técnicos necesarios, lo que también impide evaluar su desempeño con sistemas de premios y castigos.

En este artículo exponemos a continuación algunas de esas características de diseño institucional. En tal caracterización se retoman elementos generales de la estructura institucional, así como otros relacionados con el funcionamiento de la transparencia. Como se podrá observar, algunos de los supuestos anteriormente señalados requieren un análisis organizacional (por ejemplo para las características del diseño institucional mencionadas por Cejudó y Ríos, 2010, sería necesario recurrir a entrevistas con los funcionarios para conocer sobre las relaciones y responsabilidades entre funcionarios). Por ello aquí nos referiremos sólo a aspectos contextuales e institucionales, y de gestión de los municipios seleccionados.

## ■ 6. Estado de México y Oaxaca, dos dimensiones estatales para el estudio de la transparencia

El Estado de México constituye la entidad más poblada de la República Mexicana. Con 15 175 862 habitantes, concentra el 13.5% del total de la población del país. Del total de su población, el 87% vive en zonas urbanas y 13% en zonas rurales. Cuenta con 125 municipios. Tiene dos de las zonas metropolitanas más grandes del país: Valle de México y Valle de Toluca. El nivel de escolaridad es de 9.0 (secundaria terminada), mientras que 8.6 es el promedio nacional. De la población de 5 años y más que habla una lengua indígena, hay 2 de cada 100. Su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional es de 9.7 % y las actividades económicas que más aportan al PIB estatal son: *Industria Manufacturera*; destaca la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo (INEGI, 2010)

Por su parte, el Estado de Oaxaca cuenta con 3 801 962 habitantes, lo cual representa el 3.4% del total del país. Del total de su población 78% vive en zonas urbanas y 23% en rurales. Cuenta con 570 municipios. El nivel de escolaridad es de 6.9 (Casi primer año de secundaria). De la población de 5 años y más, que habla una lengua indígena, hay 34 de cada 100, lo cual la hace la entidad con mayor población indígena del país. Su aportación al PIB nacional es de 1.5% y las actividades económicas que más aportan al PIB estatal son: servicios comunales, sociales y personales.

Los datos anteriores muestran las diferencias socioeconómicas de las dos entidades del país, y nos permitirán conocer, según los datos que se presentan a continuación, si esos factores orientan el ejercicio de la transparencia y la participación ciudadana. Es necesario agregar algunos elementos políticos que nos sirven para argumentar sobre los niveles de participación. Tanto el Estado de México como Oaxaca no habían presentado alternancia en la elección de gobernador (ahora Oaxaca, sí) Oaxaca elige a 418 ayuntamientos por el principio de Usos y Costumbres y 152 por sistema de partidos.

El sistema de Usos y Costumbres ha sido mistificado en el sentido de que permite la participación más democrática de las comunidades y que quienes gobiernan no tienen otro interés que servir a sus habitantes. Sin embargo, se ha demostrado que este sistema ha generado graves problemas como: la intolerancia religiosa, la discriminación hacia las mujeres y la violación de los derechos humanos. Adicionalmente, se ha generado nuevos conflictos de poder derivados de la descentralización del gasto del gobierno federal hacia los ayuntamientos, aunado a la falta de transparencia en el manejo de las haciendas municipales. La presencia de actores ajenos a las comunidades como el Gobierno Estatal, los partidos políticos, grupos pro indigenistas, entre otros, ha aumentado los niveles de conflictividad social y comunitaria (Carrera, 2011).

En la siguiente sección mostraremos las condiciones de transparencia y participación ciudadana en las dos entidades considerando para ello encuestas nacionales sobre municipios. La intención es mostrar que, pese a las diferencias económicas y sociales, las prácticas políticas tradicionales (clientelismo, corporativismo, control político gubernamental) que han permanecido a lo largo del tiempo están determinando las características de funcionamiento de los mecanismos de transparencia y que si bien existen algunas diferencias en cuanto a la participación social, las dos entidades carecen de efectiva en la transparencia.

## ■ 7. Transparencia en los municipios de Estado de México y Oaxaca.

Se seleccionaron los Estados de México y Oaxaca porque interesa mostrar las disparidades en términos de condiciones institucionales para la transparencia y la participación. Los casos que se seleccionaron son socioeconómicamente contrastantes porque mientras uno tiene niveles de desarrollo de los más altos del país, Oaxaca tiene uno de los niveles socioeconómicos más bajos. Sin embargo, como se mostrará al final del artículo, éstas características no corresponden con menores niveles de corrupción, aspecto al que quiere contribuir el establecimiento de la transparencia.

Para caracterizar las condiciones de gestión de las muestras de Estado de México y Oaxaca, se utilizaron cuatro encuestas de gestión municipal (2000 a 2009). Las cuatro encuestas han sido elaboradas por diferentes instancias federales en, también, cuatro tiempos. Éstas son:

1. Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000
2. Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002
3. Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004
4. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (la cual incluye preguntas precisas sobre transparencia).

De estas encuestas se identificaron preguntas concretas establecidas como variables, que permitieran mostrar una caracterización de las prácticas de transparencia y participación ciudadana. En virtud de la expedición y actualización de la ley en los dos Estados, se tomarán principalmente los datos de los instrumentos de 2004 y 2009.

### ■ 7.1 Breve nota metodológica

Se realizó una selección de la muestra sobre la base de la Tabla de Número Aleatorios, buscando diversas entradas, en diferentes direcciones para obtener una mayor variedad de municipios en cuanto a ubicación geográfica y condiciones socioeconómicas. Se obtuvieron cuatro muestras. Una vez analizadas encontramos que las muestras que se presentan eran las que tenían mayor ventaja por dos razones: la distribución de los municipios y el número de población. Por otro lado, para la elaboración de las variables se tiene una medición de los mecanismos y programas que permita identificar el porcentaje de mecanismos de participación y transparencia presentes en un municipio respecto del total posible. Desafortunadamente, para la construcción de los indicadores no todas las preguntas sobre temas de transparencia y participación ciudadana se repitieron en los cuatro ejercicios de recolección de información, de manera que el mismo indicador aparecerá incompleto en algunos años, pero mientras se mantenga la ecuación con los resultados disponibles, el indicador podrá ser validado.

Una variación en términos de identificar en la estructura una formalización de prácticas de corresponsabilidad y rendición de cuentas se da para la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, donde se profundizó en preguntas sobre mecanismos de control interno, transparencia y existencia de sistemas de libre acceso a la información de la gestión pública. Este año será el que provea de mayor información para un indicador más cercano de transparencia

y participación ciudadana.

Para una presentación comparada de los gobiernos locales mexicanos, que sea ágil y que no implique la presentación exhaustiva de cifras, este documento presenta las variables contenidas en los cuestionarios, como sumatorias de características de la población estudiada. Por tanto, en la aplicación de la metodología comparada se trabajará en el nivel macro.

La forma en que se presentan todas las tablas, a menos que se aclare lo contrario, abordan las características agregadas de los municipios mexiquenses de la muestra seleccionada, el resto de los municipios del Estado y una categoría correspondiente a los municipios del país, en seguida, se presentan las características de la muestra de Oaxaca y del resto del Estado.

## 7.2 Indicadores de Transparencia

Se trata de identificar, en los cuatro instrumentos de gestión citados más arriba, evidencias de prácticas de transparencia, pero encontrarla no es un trabajo directo, pues mientras que ciertas variables se vinculan al concepto de transparencia como valor político y democrático de no restricción de acceso a la información de los cuerpos político-administrativos, otras no son visibles sin una reflexión teórica de las áreas y acciones de la gestión al interior de los gobiernos locales.

Así, recuperando los trabajos de Saltalamacchia y Ziccardi (2005) y Ziccardi (2004), se propone analizar el contenido de las encuestas desde cuatro situaciones de la gestión pública local relacionadas con la transparencia:

1. Existencia de Mecanismos de información de acciones;
2. Existencia de Canales formales de información;
3. Existencia de Mecanismos formales para cumplimiento de normas y apego a la ley<sup>5</sup>
4. Existencia de Mecanismos de control sobre funcionarios públicos;
5. Existencia de Mecanismos institucionales para sancionar a funcionarios públicos.

El énfasis se hará sobre los puntos 1 y 2, pues los puntos 3 y 4 están más relacionados con la estructura administrativa y el 5 no se preguntó en ninguno de los instrumentos antes del 2009.

## 7.3 Informar por obligación versus Informar por compromiso: Mecanismos de Información de Acciones en las Encuestas

De acuerdo con el profesor Melvin J. Dubnick (2006), la verdadera corresponsabilidad se presenta cuando los encargados de responder a los usuarios de los servicios que presta el gobierno, así se trate de un maestro de escuela o un director de participación ciudadana, interiorizan el valor político de ser corresponsables más que como respuesta a estímulos externos que los obligan a dar cuentas. Es decir, la corresponsabilidad debe ser un ejercicio autogenerado conjuntamente por los propios actores del gobierno municipal y sus ciudadanos, pero desafortunadamente los resultados

<sup>5</sup> Walker (1969) relata que en la campaña por los derechos civiles y las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos a mediados de los sesenta, los diversos estados de la Unión tuvieron que integrar en sus aparatos administrativos unidades que monitorearan el cumplimiento de las emergentes disposiciones federales, pero en los estados sureños se dio un cumplimiento mínimo con la creación de las unidades correspondientes, pero sin ningún peso jurídico, al grado de tener un director y asistente como único personal.

que arrojan las variables encontradas en los cuatro instrumentos de gestión se orientan a la idea de corresponsabilidad como obligación constitucional o reglamentaria, y aún así, el cumplimiento en materia de rendición de cuentas es parcial.

### 7.3.1 Cabildo Abierto

**Tabla 1. Índice de Apertura de Cabildo**

		Sesiones de Cabildo Abierto 2000 (%)	SESIONES DE CABILDO ABIERTAS 2004 (%)	SESIONES DE CABILDO ABIERTAS 2009 (%)
Muestra Estado de México	N	48	52	33
	Media	21.9971	35.4763	<b>11.97</b>
	Mínimo	.00	.00	0
	Máximo	100.00	100.00	184
Resto del Estado de México	N	44	45	25
	Media	29.9691	26.4634	<b>3.72</b>
	Mínimo	.00	.00	0
	Máximo	100.00	100.00	38
Municipios de otras entidades	N	1408	1006	1263
	Media	40.5206	35.1828	<b>11.37</b>
	Mínimo	.00	.00	0
	Máximo	100.00	100.00	209
Muestra Oaxaca	N	54	45	64
	Media	36.3569	34.1829	<b>7.41</b>
	Mínimo	.00	.00	0
	Máximo	100.00	100.00	60
Resto de Oaxaca	N	393	388	483
	Media	37.5261	28.4064	<b>5.08</b>
	Mínimo	.00	.00	0
	Máximo	100.00	100.00	96
Total	N	1947	1536	1868
	Media	39.1055	33.1963	9.51
	Mínimo	.00	.00	0
	Máximo	100.00	100.00	209

Fuente: Elaboración propia con base en INDESOL-INEGI (2000), SEDESOL (2006) e INEGI (2009).

El primer indicador, medido en cuatro de los cuatro instrumentos, se refiere al porcentaje de sesiones abiertas conducidas por el Cabildo. Este índice se construye partiendo del presupuesto de que la sesión del Cabildo, o del concejo, es el espacio por excelencia para la discusión de los asuntos públicos, donde la representación política, el aparato administrativo y la ciudadanía tienen

el punto más intenso de contacto.

Los resultados, muestran que sólo 7.41% en promedio de las sesiones de Cabildo para la muestra de Oaxaca fueron abiertas, abajo del promedio nacional, y 4 puntos porcentuales abajo del promedio de la muestra del Estado de México. Es posible observar, igualmente, que todos los casos (Estado de México, Oaxaca y resto de los municipios del país), el porcentaje ha disminuido drásticamente a través de los años y que el total de los municipios de México no considera abrir el Cabildo en promedio más allá de una de cada cuatro veces.

### 7.3.2 Canales de información

Un elemento central en el proceso de corresponsabilidad es poner a disposición de la comunidad medios de acceso para cualquier duda o pregunta relativa al gobierno municipal y a los servicios que éste presta.

En relación a la disponibilidad de este tipo de medios, las encuestas de gestión tienen varias facetas, y una vez más no hay homogeneidad en las preguntas formuladas. Por ejemplo, el cuestionario de 2002 preguntaba por el número de campañas de participación ciudadana promovidas desde el Cabildo, pregunta que no se repetirá en los siguientes documentos. También es el caso de 2004 y la pregunta sobre la existencia de un módulo de quejas. Pese a esto, logramos identificar algunos indicadores que permiten conocer las tendencias.

### 7.3.3. Acceso a Internet

El llamado *e-government* tiene su origen en la década de los cincuenta en los Estados Unidos con la integración del equipo de cómputo a las labores de gobierno, pero el ciclo de difusión de este fenómeno como medio de comunicación entre gobierno y ciudadanía en los gobiernos locales mexicanos no se ha completado.

Si bien las primeras formas de utilización de equipo de cómputo se relacionaban con cuestiones internas, la emergencia de Internet en la década de los noventa expandió las posibilidades para administrar hacia fuera.

En este campo, las encuestas de gestión se preocuparon, en primera instancia, por preguntar sobre el uso del equipo de cómputo, pero en esa sección sobre recursos materiales también se preguntaba directamente sobre el acceso a Internet por parte de los municipios. Esta pregunta, hecha en 2000, 2004 y 2009 apunta al acceso de la administración a Internet, no necesariamente a la administración de una página web, pregunta hecha exclusivamente en 2009.

**Tabla 2. ¿Cuenta con servicio de Internet la administración municipal? 2009**

		Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total
EXISTE CONEXIÓN A INTERNET	Si	61	51	1485	36	211	1844
	No	0	2	154	29	291	476
	No sabe	3	6	48	0	3	60
	No disponible	1	1	58	0	0	60
	Total	65	60	1745	65	505	2440

Fuente: INEGI (2009)

Las tablas anteriores muestran que el ciclo de adopción en el acceso a Internet se ha, prácticamente, completado para el Estado de México (sólo dos municipios en 2009 reportan no tener conexión), mientras que para Oaxaca casi la mitad de los casos no tienen ese servicio y más de la mitad para todo el Estado, lo que se acerca al 40% de los municipios mexicanos que no tienen acceso a esta fuente de recursos para la gestión, pero también para la difusión de actividades y prestación de servicios.

### 7.3.4 Páginas Web<sup>6</sup>

Disponer de una página web donde se ofrezca información sobre cualquiera de las funciones de gobierno y sus servicios (información *per se*, trámites, intercambio de información o seguimiento de trámites) es un avance respecto del uso de redes internas o acceso a Internet para uso de correo electrónico.

Sin embargo, por la forma en que se hizo la pregunta para 2009, como mencionamos párrafos arriba, podemos saber qué servicios proporcionan los municipios, pero no de manera directa quién tiene una página web.

Los responsables del área fueron cuestionados sobre tres posibles usos de la página web por parte de las diversas unidades cuando fuera el caso de tener su propia página o en la página central del municipio:

- Servicios informativos: Existe información en línea sobre el municipio y sus trámites. Ésta puede ser consultada, buscada o descargada por los ciudadanos a través de la página.
- Servicios interactivos: Permite el intercambio de información entre el municipio y los ciudadanos a través de un correo electrónico o número telefónico.
- Servicios transaccionales: Facilita la realización y/o seguimiento de trámites y pagos, así como la obtención de licencias o permisos en línea.

<sup>6</sup> Una nota aclaratoria sobre la ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA MUNICIPAL 2009. Si bien se cumple el presupuesto de preguntar temas similares a las anteriores encuestas, es decir, tradicionales, las preguntas formuladas en 2009 necesitan un procedimiento adicional para ser homogeneizadas y reordenadas. A manera de ejemplo, la pregunta 120, hacía referencia a las tres prioridades de los planes de desarrollo urbano, pero no hay una pregunta previa de filtro que se encargue de investigar en primera instancia sobre la existencia o inexistencia de un plan de desarrollo urbano, como los instrumentos previos lo habían hecho. En el caso de la ENGSPJM, esta pregunta sobre presencia de planes de desarrollo urbano se colige con la variable p120\_PRIORIDADDESAURBANOOTRO recodificada en la variable c09\_2027, donde se contesta negativamente a la variable "No sabe" si hay un plan de desarrollo municipal. O sea que sí sabe que sí hay un plan de desarrollo municipal. Pareciera un trabalenguas, pero las variables filtro se encuentran invariablemente al final de las series de preguntas sobre los diversos temas y es frecuente que ofrezcan respuestas aun cuando deberían ser descalificadas. Esta nota es relevante toda vez que en esta última sección se dedique una parte a prácticas directas de transparencia derivadas de la encuesta de 2009.

Sin embargo, no existió una pregunta filtro que pidiera al entrevistado definir si tenía una página web, por lo que la respuesta para saber qué municipios tienen o no una página web se obtiene de la primera respuesta respecto de servicios informativos, que tuvo el mayor número de respuestas positivas a la utilización de esta forma de servicio.

**Tabla 3. N° de servicios prestados en página web**

	N	Media	Mínimo	Máximo	Suma
Muestra	65	<b>1.1538</b>	.00	3.00	75.00
Resto del Estado de México	60	.9167	.00	3.00	55.00
Municipios de otras entidades	1745	.9129	.00	3.00	1593.00
Muestra Oaxaca	65	<b>.0923</b>	.00	3.00	6.00
Resto de Oaxaca	505	.1089	.00	3.00	55.00
Total	2440	.7311	.00	3.00	1784.00

Fuente: INEGI (2009)

Los municipios de la muestra de Oaxaca, a diferencia de los de toda la entidad, muestra un índice inferior, aún al de la media nacional.

**Tabla 4. Disponibilidad de la información municipal en sitio web**

	Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total Muestra
DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL EN SITIO WEB						
Si	<b>36</b>	30	933	<b>6</b>	32	1037
No disponible	1	1	58	0	0	60
No aplica	28	29	754	59	473	1343
Total	65	60	1745	65	505	2440

Fuente: INEGI (2009)

**Tabla 5. Disponibilidad de la información municipal en medios impresos**

	Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total Muestra
DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL EN MEDIOS IMPRESOS						
Si	<b>31</b>	28	881	<b>33</b>	288	1261
No disponible	1	1	58	0	0	60
No aplica	33	31	806	32	217	1119
Total	65	60	1745	65	505	2440

Fuente: INEGI (2009)

**Tabla 6. Disponibilidad de la información municipal en medios electrónicos**

	Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total Muestra
DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL EN MEDIOS ELECTRÓNICOS						
Si	<b>21</b>	13	490	<b>11</b>	59	594
No disponible	1	1	58	0	0	60
No aplica	43	46	1197	54	446	1786
Total	65	60	1745	65	505	2440

Fuente: INEGI (2009)



**Tabla 7. Disponibilidad de la información municipal en otro**

	Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total Muestra
DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL EN OTRO						
Si	1	2	107	10	96	216
No disponible	1	1	58	0	0	60
No aplica	63	57	1580	55	409	2164
Total	65	60	1745	65	505	2440

Fuente: INEGI (2009)

En las cuatro tablas anteriores, relativas a la disponibilidad de información municipal en Internet u otros medios, la muestra del Estado de México presenta los valores más altos con diferencias muy amplias respecto de la muestra de Oaxaca, por ejemplo en el caso de disponibilidad de información en página web, en donde Oaxaca representa sólo el 16% en relación a los casos del Estado de México. Sin embargo, en el caso de medios impresos y “otros” medios (que pueden ser volantes, visitas, campañas con alta voces) Oaxaca se ubica encima del Estado de México, con 7% para el primer caso, y más del 90% para el segundo. En contraparte, en medios electrónicos, el Estado de México está 50% por encima de la muestra de Oaxaca.

### 7.3.5 Módulo de sugerencias, quejas y denuncias, y sugerencias recibidas

En el caso de los municipios del Estado de México la existencia de módulos de sugerencias o quejas está por encima del 70%, respecto de la muestra de Oaxaca.

**Tabla 8. Cuenta el municipio con un módulo de sugerencias o quejas 2004**

	Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total Muestra
CUENTA EL MUNICIPIO CON UN MÓDULO DE SUGERENCIAS O QUEJAS						
Si	50	47	809	13	102	1021
No	10	9	826	49	374	1268
Total	60	56	1635	62	476	2289

Fuente: SEDESOL (2006)

Sin embargo, como mencionamos en un apartado anterior, el módulo de sugerencia puede constituir un antecedente de la transparencia, por eso su aparición sólo en la encuesta de 2004, pero cuando se utilizó o permitió conocer el tipo de quejas que se presentaban.

### 7.4 Acciones de Transparencia reportadas por la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (ENGSPJM) 2009

Este apartado considera exclusivamente la encuesta de 2009 en virtud de que aquí se hicieron, por vez primera, preguntas relacionada directamente con la transparencia. La lista de las variables recolectadas en ésta materia se vincula a la existencia de comisiones sobre el tema, el

trabajo propiamente legislativo de las comisiones que operan, la existencia de un plan de trabajo para la Comisión en 2008 y su reglamento, mecanismos formales de transparencia, y la existencia de un programa anticorrupción y/o transparencia y los temas que cubre.

### 7.4.1 Mecanismos de Transparencia que operan en los municipios mexiquenses y oaxaqueños

En relación con los posibles mecanismos que se utilizan como ejercicios de transparencia, la Encuesta preguntaba por los siguientes:

1. Normatividad para acceso a la información
2. Responsable directo de atención de solicitudes
3. Sistema de recepción de quejas
4. Sistema de organización, protección y mantenimiento de archivos
5. Programa de capacitación a servidores públicos sobre derechos y obligaciones en el acceso a la información.

Las respuestas afirmativas se concentraron en una nueva variable que otorgó el Indicador de Uso de Mecanismos de Transparencia, que ofrece los siguientes resultados.

**Tabla 9. Mecanismos de Transparencia que operan en el municipio**

	Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total
.00	7	11	328	25	217	588
Sumatoria de Mecanismos de Transparencia que operan en el municipio						
1.00	13	11	380	<b>22</b>	175	601
2.00	11	8	244	<b>9</b>	69	341
3.00	<b>12</b>	8	276	3	24	323
4.00	<b>12</b>	10	236	3	9	270
5.00	<b>10</b>	12	281	3	11	317
Total	65	60	1745	65	505	2440

Fuente: INEGI (2009)

A diferencia de la aparente indiferencia con que las autoridades electas tratan el tema de la transparencia, los municipios de la muestra Estado de México y de todo el Estado parecen movilizarse en un sentido de apertura, al considerar que el 50% de los casos consideran utilizar, cuando menos, tres de los cuatro instrumentos posibles. En el caso de la muestra de Oaxaca, como en el resto de ese Estado, alrededor del 70% de los municipios cuentan con ninguno o un mecanismo de transparencia. Y tan sólo el 4.6 cuenta con tres o más mecanismos.

### 7.4.2 Programas Anticorrupción y Transparencia

Otra de las nuevas facetas del cuestionario fue preguntar sobre si existen programas de

anticorrupción y transparencia, además de cuáles temáticas son las emblemáticas al interior de dichas políticas.

Los criterios señalados como centrales para esperar respuestas afirmativas de parte de los municipios eran:

1. Adquisiciones
2. Contratación de servicios
3. Obra pública
4. Arrendamientos
5. Servicios públicos
6. Seguridad pública y tránsito
7. Ingresos municipales

En este sentido, los datos para la muestra Estado de México reflejan que el 60% de los municipios y el resto del Estado, establecen un criterio programático para controlar actos de corrupción, pero con resultados diversos con el número de temas que cubren. Mientras que para la muestra de Oaxaca es el 60% pero en sentido negativo.

**Tabla 10. Cuenta con programa de transparencia o anticorrupción**

		Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total
CUENTA CON PROGRAMA DE TRANSPARENCIA O ANTICORRUPCIÓN	Si	39	37	949	26	216	1267
	No	14	9	609	38	283	953
	No contestó	11	13	129	1	6	160
	No disponible	1	1	58	0	0	60
Total		65	60	1745	65	505	2440

Fuente: INEGI (2009)

Es importante señalar que en términos del número de temáticas consideradas, 30 y 25 de los municipios del Estado de México cubren 4 o más de los criterios previstos, mientras que en el caso de Oaxaca sólo 14 las cubren.

**Tabla 11. Número de Temáticas consideradas en Programas Anticorrupción o Transparencia que operan en el municipio**

		Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total Muestra
Sumatoria de Temáticas consideradas en Programas Anticorrupción o Transparencia que operan en el municipio	.00	28	26	820	40	290	1204
	1.00	4	4	55	1	19	83
	2.00	1	2	72	5	43	123
	3.00	2	3	127	5	36	173
	4.00	10	5	111	3	33	162
	5.00	3	5	123	5	24	160
	6.00	7	7	145	2	24	185
	7.00	10	8	292	4	36	350
Total		65	60	1745	65	505	2440

Fuente: INEGI (2009)

### 7.4.3 Transparencia y Facultad Reglamentaria

Un elemento central para la operación de un programa a nivel local es la formalización de una función de gobierno.

En el cruce utilizado a lo largo del documento, los municipios de la muestra Estado de México y del resto del Estado que han reglamentado procedimientos de transparencia superan el 45%. En este caso, es la muestra de Oaxaca la que representa el mayor porcentaje con 87%. Y el resto de Oaxaca 80%. Es interesante hacer notar que para el total de los municipios de México, el 71% ha operado en el sentido de reglamentar el acceso a la información. Por supuesto, la calidad (apertura y permisibilidad, principalmente) de los reglamentos solo puede validarse con la revisión de los instrumentos, en trabajo de campo directo.

**Tabla 12. ¿Existe reglamento de transparencia?**

	Muestra	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total
Si	<b>34</b>	24	1167	<b>57</b>	456	1738
No	1	1	56	0	0	58
¿EXISTE REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA? disponible	1	1	12	0	0	14
No sabe	29	34	510	8	49	630
No aplica	65	60	1745	65	505	2440
Total						

Fuente: INEGI, (2009)

En cambio, cuando se trata de conocer los trámites para el acceso a la información, aún cuando Oaxaca parece tener un reglamento, sólo el 21% establece los trámites, frente al 56% para el Estado de México

**Tabla 13. Cuenta con trámites de acceso a la información**

	Muestra Estado de México	Resto del Estado de México	Municipios de otras entidades	Muestra Oaxaca	Resto de Oaxaca	Total Muestra
Cuenta con TRÁMITES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Si	<b>37</b>	32	929	<b>14</b>	79	1091
No	1	1	58	0	0	60
disponible	6	3	44	0	7	60
No sabe	21	24	714	51	419	1229
No aplica	65	60	1745	65	505	2440
Total						

Fuente: INEGI (2009)

El plan de trabajo del órgano garante (para el caso de los municipios, los comités de transparencia) del acceso a la información, constituye un dato más detallado que ayuda a conocer el funcionamiento de este mecanismo. Así, el Estado de México reporta el mismo porcentaje de casos 9.2% que en Oaxaca de programas de trabajo de los comités de acceso a la información.

### Reflexiones finales

Como se desprende las tablas presentadas antes, el Estado de México muestra una superioridad en términos de condiciones institucionales, respecto del caso de Oaxaca. Pero, a

pesar de esa superioridad, en los aspectos aquí presentados es posible observar que en términos de mecanismos de participación y transparencia, como medios para reducir los índices de corrupción, el lugar que ocupan una y otra entidad no están muy alejados, según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de 2010, publicado por Transparencia Mexicana, el Estado de México ocupa el lugar 31 (de 32, siendo el 32 el más corrupto) y Oaxaca el 29 (Transparencia, 2010: 8). Es decir, a pesar de que Oaxaca presenta una desventaja de prácticamente 50% en condiciones institucionales para la transparencia y la participación, es dos posiciones menos corruptas que el Estado de México.

Es cierto que la medición de Transparencia Mexicana que incluye en su Índice de Corrupción y Buen Gobierno diversos trámites, se encuentran algunos del nivel federal y estatal, por lo que podría pensarse que esos resultados serían diferentes si sólo se abarcaran los trámites municipales. Sin embargo, es preciso mencionar que en ese índice están incluidos un sinnúmero de trámites relativos a servicios públicos, que tienen que ver directamente con el ámbito municipal. Y si bien esos datos son más generales, si se tratara sólo de este ámbito de gobierno, quizá el resultado no sería muy distinto.

Por los datos que se presentan, es posible observar que los ayuntamientos de las dos entidades intentan acercarse más a la rendición de cuentas horizontal y se alejan de la diagonal o social. No se observan las acciones que estarían encaminadas a impulsar la participación. Por lo tanto, la institucionalidad de los procesos hacia la rendición de cuentas, empezando por la transparencia que incluye el acceso a la información, el seguimiento y la difusión se encuentran limitados.

Lo que se quiere señalar, en suma, es que con estos resultados es posible argumentar que, efectivamente, las condiciones institucionales que incluyen mecanismos normativos y de estructura e infraestructura administrativa, son elementos necesarios pero no suficientes para echar a andar el mecanismo de la transparencia y posterior rendición de cuentas.

Y esto nos lleva a considerar un elemento que se ha perdido de vista cuando se quieren adoptar mecanismos que se piensa que garantizan la democracia y la gobernanza. Es el problema de establecer políticas similares e imponer acciones homogéneas dejando de lado el conocimiento local. De acuerdo con Guttman (2004), incluso el Banco Mundial ha reconocido que el querer establecer las “mejores prácticas” sin prestar atención a los impactos de las diferencias entre los países, ha explicado la falta de éxito.

El conocimiento local recobra importancia porque, con los datos que presentamos, si bien limitados, es posible inferir la complejidad en las realidades de uno y otro Estado. Y no sólo por el desarrollo socioeconómico o la capacidad institucional, sino por las prácticas políticas que prevalecen en cada espacio y las formas de relación entre los diversos actores, particularmente organizacionales.

La expectativa para la rendición de cuentas ha sido desmedida, se ha construido sobre metáforas poco operativas que generan expectativas irreales, sobre el supuesto de que el comportamiento organizacional puede formarse de manera correcta gracias a un mecanismo apropiado de información. Basado en la creencia de que la transparencia es un efecto físico en vez de comprenderlo como una construcción social, y por tanto, los hechos no son iguales para todas las personas.

La relación entre confianza e información no es lineal, ni social ni organizacional, la cuestión es bastante más compleja. Sería necesario considerar el valor que para los funcionarios tiene este

principio de la democracia (ver si para ellos lo constituye) y tratar de generar condiciones de aplicación, basadas en la ley, pero adaptadas a las condiciones particulares y en ello se deben considerar las limitaciones. Cabría esperar el desarrollo de trabajos de investigación dedicados a explorar otras variables del conocimiento local para tratar de entender y quizá poder proponer nuevas formas de rendición de cuentas de transparencia y participación.

## ■ Referencias bibliográficas

- Ackerman, M. J. (2003) Co-governance for accountability: Beyond “Exit” and “Voice”, *World Development*, Vol. 32, No. 3, Great Britain, pp. 447-463.
- Ackerman, M. J. (2004) Sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial, documento de trabajo del *Banco Mundial* No. 31, Washington, D.C., pp. 1-48.
- Ackerman, M. J. (2008) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Siglo XXI Editores, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y el Centro Internacional de Estudios sobre la transparencia y Acceso a la Información, A.C., pp. 403.
- Baltazar, A y Guerrero J.P. (2003) Transparencia y rendición de cuentas en México: la construcción del IFAI, *Revista IAPEM*, 55. pp. 27-58.
- Carrera, A. y Cadena, C. (2011) Democratización de políticas públicas para el desarrollo. La experiencia de municipios de usos y costumbres en Oaxaca, México, Memorias del XVI Congreso Internacional CLAD. Asunción, Paraguay, 8-11 noviembre.
- Cejudo, G. y Ríos, A. (2010) *La rendición de cuentas del gobierno municipal*, en *La rendición de cuentas del gobierno municipal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 87-114.
- Dubnick, M. (2006) Promises, Pervasions and Perversions in the Age of Accountability. Chief Officer, May-June: 31-34.
- Fox, J. (2008) Transparencia y Redición de cuentas, en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Siglo XXI Editores, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y el Centro Internacional de Estudios sobre la transparencia y Acceso a la Información, A.C., pp. 174-198.
- Goetz, A y Jekins, R. (2001) Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India, *Public Management Review* 3 (3): 363-383.
- Guttman, D. (2004) De gobierno a Gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 1. Pp. 5-40.
- Isunza Vera, E. (2006), Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coord.). México: CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa.
- Kopell, GS (2010) *World Rule*, Chicago: The University of Chicago.

- Mainwaring, S. y Welna, Ch. (eds.) (2005) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press
- O'Donnell, G. (1998) Accountability horizontal. *Revista Ágora*. No. 8, Pág. 5-34.
- Przeworski, A. (2004) Política y Administración, en Bresser-Pererira, Cunill, Garnier, et al., (2004), *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Argentina, pp. 195-215
- Schedler, A. (1999) Conceptualizing accountability. In Schedler, A, Diamond, L y Plattner, M.F., (eds.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Boulder: Lynne Rienner ,pp. 13-28.
- Schedler, A. (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas?. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *Cuadernos de transparencia*. No. 3. México.
- Saltalamacchia, H. y A. Ziccardi (2005) Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación, *Revista Mexicana de Sociología*, 1.
- Walker, J.L. (1969) The Diffusion of Innovations among the American States, *The American Political Science Review*, Vol. 63 No. 3 pp. 880-899. <http://www.jstor.org/stable/1954434>, acceso 25-08-2008
- Ziccardi, A. (cord.) (2004) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social. **Encuestas:**
- INDESOL-INEGI (2000) Instituto Nacional de Desarrollo Social- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, **Encuesta nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000**, INDESOL-INEGI: México.
- INEGI (2002) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría de Desarrollo Social. **Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social - 2002** [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [julio-agosto 2011], <http://hdl.handle.net/10089/16194>
- INEGI (2010) *Censo Nacional de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes : México.
- INEGI (2009) Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática. **Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal - 2009** [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [julio-agosto 2011], <http://hdl.handle.net/10089/16283>
- SEDESOL (2006) Secretaría de Desarrollo Social . **Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales - 2004** [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [julio-agosto 2011], <http://hdl.handle.net/10089/16333>
- Transparencia Mexicana (2012) **Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno**, Informe Ejecutivo 2012. Transparencia Mexicana, A.C.