

## La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México

Transparency and information access at local level: the case of the municipality of Metepec, State of Mexico, Mexico

María Esther Martínez-Díaz

*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México /  
ma.esther.martinez@itesm.mx*

Leticia Heras-Gómez

*Universidad Autónoma del Estado de México, México / leticiaheras@hotmail.com*

**Resumen:** El objetivo del presente artículo es conocer el alcance que ha tenido la política de transparencia a nivel local en México, tomando como estudio de caso el municipio de Metepec y apoyándonos en las aproximaciones teóricas actuales sobre la rendición de cuentas, la transparencia y acceso a la información. El argumento que guía el artículo sostiene que en el nivel local de gobierno es donde puede estar impactando en mayor medida y con más efectividad la política de transparencia (tanto federal como estatal), en virtud de la cercanía de los ciudadanos con los poderes públicos, y de éstos con los grupos sociales que componen el municipio. Para respaldar este argumento aportamos tres evidencias: dos entrevistas semiestructuradas de informantes clave; datos electrónicos y documentales sobre las solicitudes de información gubernamental (280) de agosto de 2009 a diciembre de 2010; y datos que arrojó una encuesta realizada por una empresa privada cuyo objetivo fue conocer el talante de la población respecto a la administración actual de Metepec.

**Palabras clave:** transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información.

**Abstract:** The purpose of this essay is to know how far the transparency policy has been boosted at local level in Mexico, taking as a case study the municipality of Metepec, in the State of Mexico. The argumentation sustains that a transparency policy can be better applied precisely at the local level of government, due to the closeness between local authorities and the citizenry. In order to support this three pieces of evidence are provided: two semi-structured interviews held with key informants; electronic data containing all applications (280) posted to the municipality asking for all types of public information, from August 2009 to December 2010; and we also offered some of the survey data carried out by a private enterprise, which was purposely performed to find out the feelings of people from Metepec about the local administration.

**Key words:** transparency, accountability, information access.

## Introducción

En México después del largo periodo que significó el gobierno autoritario y justamente al inicio de la alternancia en el poder presidencial en el año 2000, comenzó la preocupación por establecer procesos, leyes e instituciones que ayudaran a difundir, sancionar y reglamentar la transparencia y el acceso a la información en las instituciones del estado. La mayor parte de los esfuerzos gubernamentales han estado encaminados a lograr su práctica y consolidación al interior de las instituciones. Sin embargo, el tema ya había sido abordado desde la academia, donde se concibe que la transparencia constituye solamente la primera parte del proceso integral de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas se entiende como la obligación de los funcionarios públicos de explicar y justificar sus acciones; como el mecanismo para prevenir que éstos violen el interés público; y como una necesidad colectiva de penalizar las violaciones a las reglas establecidas para el interés común (Behn, 2001).

Un primer elemento de dicha rendición es la apertura de la información y su acceso por parte de la ciudadanía, lo que se conoce como transparencia y acceso a la información pública. El ciudadano necesita de estos dos elementos para estar en condiciones de saber hasta qué punto sus intereses están siendo resguardados por las entidades públicas. Pero sobre todo, para poder reclamar los correctivos y las sanciones correspondientes. Es la información necesaria para exigir responsabilidad en la actuación de aquellos que toman decisiones colectivas y reciben dineros públicos.

Visto así, en países como México las tareas de la rendición de cuentas recién comienzan y su inicio se ha abocado, en una primera instancia, a normar las funciones de transparencia y acceso a la información. Entre las acciones que se han llevado a cabo se encuentran: la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en 2002, y más tarde se estableció el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012, que señalaba objetivos, estrategias y líneas de acción concretas para su puesta en marcha.

Sin embargo, todo ello no ha alcanzado las dimensiones necesarias como para considerarse un proceso acabado, en virtud de varios factores: el contexto político de inicio de la democracia, la debilidad en la aplicación del marco legal y la falta de una ciudadanía exigente (Ugalde, 2002). Además, el proceso se enfrenta a obstáculos de diseño legal e institucional que bloquean el pleno desarrollo de las prácticas que comprende la rendición de cuentas (Olvera,

2009), sobre todo en su aplicación y seguimiento a nivel local. Este último es el propósito central del artículo: estudiar la transparencia y el acceso a la información pública en México como parte de un proceso integral de rendición de cuentas, para aplicarlo a un caso de gobierno local, el municipio de Metepec, Estado de México.

El artículo está organizado en tres apartados. El primero estudia la evolución teórico-conceptual de la rendición de cuentas y primeros intentos de transparencia gubernamental, cuyo objetivo es conocer el desarrollo histórico conceptual del tema. El segundo apartado es una descripción documentada del municipio de Metepec, Estado de México, la cual nos permitirá justificar la elección del mismo, como ejemplo real y concreto de aplicación de un esquema de transparencia, y se agrega al final de éste un apunte sobre el perfil político del municipio de Metepec, en términos de la política de transparencia.

El tercer apartado recoge la experiencia de aplicar a nivel municipal la transparencia, concretamente en la administración actual de Metepec. En éste se incluye el marco jurídico, objetivos, programas y estrategias trazados en el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012. Finalmente se analizan los resultados alcanzados en términos de las solicitudes de información pública y las respuestas dadas a la ciudadanía. Lo reportado revela que para la administración 2009-2012 los mecanismos de transparencia están contribuyendo para que la autoridad local alcance una mayor legitimidad que la obtenida en las urnas. Es decir, pueden refrendar con una gestión transparente la confianza ciudadana, ampliando y haciendo más eficientes los mecanismos de la transparencia y el acceso a la información pública.

### **Evolución teórico-conceptual de la rendición de cuentas y primeros intentos de transparencia gubernamental**

Tres son los ámbitos filosóficos que ven nacer las primeras ideas sobre la obligación de rendir cuentas de los gobernantes a los gobernados o, en su caso, de las justificaciones para no hacerlo: los llamados imperios de la Antigüedad clásica, los Estados absolutistas y el más reciente Estado liberal-democrático. Se revisa cada uno haciendo un recorrido breve, pero sustancial, de la forma en que la filosofía política fue integrando las primeras nociones sobre rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia del quehacer público de los gobernantes.

Fue Platón, con su propuesta del gobernante filósofo-rey o déspota ilustrado, quien primero consideró que los temas de la política no eran para el dominio popular, sino únicamente para aquel poseedor del conocimiento.

En su visión el gobernante no tenía necesidad de dar a conocer los misterios del uso de su poder al pueblo. Más tarde, Aristóteles reconoció que había conocimientos que solamente los gobernantes poseían (*sophismata*) y que ello los distanciaba siempre del pueblo. Tácito (55-120) fue el primero en definir los secretos de la política como los *Arcana Imperii*, Arcana de *arek* que significa secreto, y quien los posee tiene poder *Imperii*. Aquellos que ostentaban los *Arcana Imperii* tenían el privilegio de mandar sobre los otros. Claramente estos secretos, misterios, casi rituales de la vida política no podían ser del dominio público porque en la visión de Platón, Aristóteles y Tácito, el pueblo no estaba preparado para conocerlos y entenderlos, por lo tanto no existía necesidad de divulgarlos. El pensamiento de la Antigüedad clásica no consideró que la información de los asuntos de los gobernantes debía ser del dominio público, en consecuencia no se concibió ningún tipo de rendición de cuentas.

En cambio, lo que sí continuó fue la idea de que el gobernante guarda cierta información, que por su propia investidura debe conservar como secretos de Estado. De modo que desde la Antigüedad se desarrolló la idea de que los gobernantes tenían el privilegio del conocimiento de la política de Estado, sin que hubiera obligación de informar o de que el pueblo participara de ello.

En esta línea se desarrolló también el imperio de la Iglesia de la Edad Media. Ya no eran los *Arcana Imperii* sino los *Arcana Ecclesiae*, bajo un sentido del misterio y de la secrecía mucho más acentuado. Tanto en el alto como en el bajo Medievo se perfiló un sistema de gobierno que ocultaba abiertamente la información pública a los súbditos. El conocido Derecho Divino de los Reyes basaba su *plenitudo potestas* en la idea de que todo poder, el político por excelencia, proviene de Dios, y es por lo tanto incuestionable, insondable e inaccesible para el vulgo. Por lo demás, los monarcas no requerían del escrutinio público, pues la legitimidad de su poder provenía del orden divino o de la herencia aristocrática.

Hay que recordar que el derecho divino de los reyes como fuente de legitimidad pasó a ser la razón de Estado para el naciente Estado absoluto del siglo XV al XVIII. Desde Maquiavelo hasta Hobbes justificaron –en nombre de la permanencia del Estado– el ejercicio del poder político sin ninguna atadura a las necesidades, aspiraciones o demandas populares. Justamente, al contrario de estas aspiraciones el propio Estado comenzó a tener vida e intereses propios, dentro de los cuales la razón de Estado representaba una forma de patrimonio exclusivo sobre la información política. En nombre de la razón de Estado, como espacio oculto al pueblo donde se tomaban decisiones para la conveniencia y prolongación del poder del rey y su corte, se llevaron a cabo

innumerables guerras, de las cuales el pueblo no alcanzaba a conocer la razón de Estado que las promovía. No cabía en su concepción ninguna idea de abrir la información sobre los asuntos del Estado al pueblo (Maquiavelo, 1994).

Fueron los primeros Estados liberales de los siglos XVIII y XIX los que cambiaron el orden de la vida política; ya no eran los intereses del monarca ni la razón de Estado, sino la representación de los intereses del pueblo, la forma legítima de ejercicio del poder político. El liberalismo de John Locke consideraba que el Estado representaba y tutelaba los intereses del pueblo; con ello se daba paso al nuevo estado liberal representativo, pero aún no democrático, pues solamente defendía los derechos de propiedad de terratenientes y nobles, es decir, la poderosa aristocracia tradicional. De todos modos comenzó a operar la idea de que el individuo tiene derechos independientes del Estado e inviolables por éste, tales como la libertad de expresión y culto. Era ya un paso más hacia el Estado que permitiría a los individuos conocer el quehacer gubernamental, que más tarde rendiría cuentas al ciudadano, pero ello no será sino hasta el siglo XX.

Se debe a John Stuart Mill, y a su acalorado debate sobre la libertad de expresión, la propuesta de que los individuos tienen el derecho pleno a expresarse y a estar informados (el texto aparece en Londres en 1816, titulado *On liberty*). Éste es, en esencia, el origen de la transparencia de los asuntos públicos en el mundo contemporáneo y proviene de una proclama ciudadana, no de una voluntad del gobernante. El Estado liberal se abre al escrutinio ciudadano en virtud de la exigencia popular de conocer los asuntos del Estado, aquellos que tan celosamente fueron guardados por los Estados absolutistas. Es la época del liberalismo clásico que favoreció y casi enalteció la necesidad de que la esfera gubernamental pusiera en manos de la gente la información pública, en defensa de la propiedad privada y de una visión positiva de la vida privada, en contraposición a la opinión más bien negativa del Estado.

Dicha visión de la vida privada y del Estado como salvaguarda de la misma encontró oposición en las ideas socialistas de Saint Simon y luego de Marx, quienes "...consideran al ciudadano y sus derechos más como un producto de la sociedad o la política que como supuestos de ella, pero su influencia llega a nuestra época y es la piedra de toque de los sistemas constitucionales que hoy en día atestiguamos" (Rodríguez, 2007: 31). Así, bajo las premisas del pensamiento socialista, no se desarrolló la discusión del derecho a la información ni se expuso la obligatoriedad de un sistema de rendición de cuentas o de transparencia, no al menos en sus primeras etapas de desarrollo político.

Las sucesivas revoluciones fueron transformando este panorama. Ya en el siglo XIX se inauguraron las primeras propuestas filosóficas y experimen-

tos políticos reales, donde la famosa razón de Estado se cuestionó y se fue arrumbando en el cajón de la historia del Estado absolutista. Los vientos democráticos soplaban ya en el viejo y nuevo continente y una de sus primeras ideas fuertes fue la libertad de expresión que más tarde se acompañó con el derecho a la información.

Este recorrido ayuda a entender por qué es hasta la aparición de la democracia moderna que el acceso a la información, el derecho a la misma, la obligación de abrir la información y finalmente la rendición de cuentas, no se da sino hasta muy entrado el siglo XX. Aunque también hay que recordar que los totalitarismos y autoritarismos del siglo XX vuelven a utilizar la razón de Estado como forma de ejercicio político sin restricción, sin informar al público y definitivamente sin rendir cuentas. El nacionalsocialismo alemán y el fascismo italiano constituyen los ejemplos europeos más claros; así como las dictaduras militares de los años sesenta y setenta en América Latina.

Por su parte, y con mucha anterioridad a su propia consolidación democrática, los Estados liberales promulgaron desde el siglo XVIII las primeras actas, leyes o códigos que ponían a disposición del pueblo la información pública, ejemplos de ello son: el Edicto de libre prensa de Escandinavia (1766), los reportes parlamentarios de Inglaterra (1774), la publicación del primer presupuesto nacional en Francia (1780) (Rodríguez, 2007), y finalmente la consagración del derecho a la libertad de opinión y de expresión en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo XIX en 1948.

Al mismo tiempo no debe olvidarse que a pesar de esta ola de reformas, tanto los Estados liberales como los socialistas, se reservaron al menos dos áreas de secrecía e innegable opacidad: las relaciones internacionales y la esfera financiera y bancaria. La llamada guerra fría es una de las más evidentes pruebas de opacidad gubernamental del siglo XX. En este sentido cabe citar que “en democracias liberales belicistas como la de los Estados Unidos de América e Inglaterra, estos terrenos [el bancario y financiero] tienden a albergar nuevos secretos y a esconder a sus acciones y actores del escrutinio público” (Rodríguez, 2007: 33), a lo cual, desde luego, habría que agregar la política exterior, cuyos cánones no son del dominio público.

En el marco de la transparencia gubernamental resalta la *Freedom of Information Act* (1966) de los Estados Unidos de América que, aunque mucho más tarde que las ya referidas, ha servido de modelo a las posteriores legislaciones sobre trasparencia de muchos de los países latinoamericanos, entre ellos México. Esto no significará aún la creación de un sistema de rendición de cuentas, sino solamente de su parte inicial que es la transparencia.

Para cerrar esta parte hace falta enfatizar que a pesar de que en la segunda mitad del siglo XX la mayoría de los Estados liberales adoptaron el sistema democrático, los esquemas generales de la rendición de cuentas y, en particular, de transparencia habrán de tardar varias décadas en implantarse e institucionalizarse. A ello se dedica el siguiente inciso, es decir, retomaremos el tema de la transparencia dentro del marco de la rendición de cuentas al que aspira el sistema democrático en la actualidad.

Una vez realizado el recorrido histórico y teórico que dio pie a la creación de instrumentos institucionales de transparencia y rendición de cuentas en el mundo occidental, haremos ahora un bosquejo conceptual de sus elementos y de la necesidad de su implantación en el régimen político democrático, en particular en aquellos países que se han incorporado a este esquema en las últimas tres décadas.

Los sistemas democráticos de reciente factura tienen entre sus principales retos construir un esquema de rendición de cuentas que permita al ciudadano exigir a los poderes públicos la observancia escrupulosa de sus tareas de gobernar, en tanto conozca la información pública mediante el esquema de transparencia. Al mismo tiempo, los poderes públicos tienen la obligación de cumplir sus responsabilidades ante los ciudadanos que los eligió y facilitar el acceso a la información pública. Tanto de abajo hacia arriba, es decir, del ciudadano al poder público, como de arriba hacia abajo, o sea del poder público hacia el ciudadano, el proceso debe llevarse a cabo de manera continua y deben existir los canales adecuados para que se vigile el desempeño de las funciones y responsabilidades del poder público establecido. *Grosso modo* a esto se le llama rendición de cuentas o *accountability* en la literatura anglosajona.

Los procesos de *accountability* son originarios de las democracias pioneras y los mecanismos de su instrumentación se han ido corrigiendo y adaptando a las condiciones socioculturales y políticas de cada Estado. En este sentido, los países que han transitado de un régimen político autoritario a uno de orientación democrático-liberal se ven en la necesidad de crear instituciones y mecanismos que, por un lado, hagan accesible la información pública a los ciudadanos, y por otro ofrezcan posibilidades de cambiar conductas impropias en los servidores públicos. Por su parte, en los regímenes no democráticos la rendición de cuentas y la transparencia son procesos inexistentes o controlados. Dadas las características de los regímenes autoritarios, éstos no necesitan hacer pública la información ni abrir canales para que el ciudadano denuncie conductas irregulares de los servidores públicos, pues en principio existe un estrecho seguimiento hacia estos últimos, y la participación ciudadana en este plano está controlada por el Estado.

Dentro de los grandes cambios que operan en una transición del autoritarismo a la democracia, el proceso de rendición de cuentas que comience por establecer mecanismos de transparencia es uno de los más importantes, por al menos dos razones: genera confianza entre los ciudadanos e incrementa la legitimidad de las políticas del Estado. Vale la pena examinar esto con más detalle.

La confianza, en el sentido de valor democrático, tiene raíces culturales como la llamada confianza interpersonal (*trust*), que nace en el entorno inmediato del individuo, en la familia, y se prolonga al entorno mediato como puede ser la escuela o el vecindario, pero tiene a la vez elementos contingentes como la observación del desempeño gubernamental. Ello da origen a los dos tipos de confianza: la confianza interpersonal y la confianza social.

Existe un acuerdo más o menos común (Coleman, 1988, 1990; Putnam, 1993, 2000; Inglehart, 1988; Inglehart y Welzel, 2005) de que la democracia, para su plena instalación, demanda que los ciudadanos experimenten una gran confianza, en términos personales, con el vecino, el colega del trabajo, el amigo o la familia, etc., y que esta confianza se extienda a la vida pública, es decir, del ciudadano hacia sus autoridades, sus instituciones y en todas sus relaciones sociales. A la primera se le conoce como confianza interpersonal y a la segunda como confianza social.

El elemento de la confianza puede incrementarse si el poder público transparenta sus acciones, es decir, se vuelve seguro; y se incrementa aún más si permite que el ciudadano se informe, o sea, abre canales de información sobre los asuntos públicos. Esto es la transparencia dentro del proceso de rendición de cuentas.

De ahí que un proyecto de rendición de cuentas que contribuya en el aumento de la confianza ciudadana sea deseable para todo sistema democrático. Pasada la primera etapa político-electoral de transición a la democracia, los países se han planteado construir un sistema de rendición de cuentas, porque no solamente puede redundar en mayores niveles de confianza ciudadana, sino que ayudará a la formación de redes y asociaciones entre los ciudadanos.

Por otra parte, la legitimidad, entendida como la suma del consenso más la legalidad (Bobbio, 1989), de las políticas del Estado se ve favorecida cuando es una respuesta a las demandas de la sociedad. De ahí que a la rendición de cuentas también se le llame *Answerability*, por la obligación del poder público de responder a sus ciudadanos.

El mismo Bobbio nos refiere que sólo la legitimidad hace del poder de mandar un derecho, y de la obediencia un deber, es decir, transforma una relación de mera fuerza en una relación jurídica (Bobbio, 1989). Por ello todo



Estado democrático aspira a incrementar sus niveles de legitimidad, que significan que la ciudadanía acepta, apoya y respeta el orden político de manera voluntaria y no bajo ningún acto de fuerza o por el temor al castigo. Dicha aceptación sólo puede darse cuando sus principios son reconocidos por la mayoría de los miembros de la polis y de interés generalizado por la misma, o sea como principios generadores de consenso, según Habermas (2001).

En este orden de ideas, tanto el consenso como la legalidad pueden alcanzarse de manera duradera y sólida cuando se basan en una política de permanente rendición de cuentas y de transparencia del quehacer del poder público.

En este punto se cuenta ya con elementos suficientes para proponer una definición de rendición de cuentas, apoyados en algunos autores. Un concepto amplio de rendición en general nos dice que es la obligación de explicar la conducta individual y estar abierto a la crítica de los otros, es decir, ser responsable ante los otros. Y cuando nos referimos a la vida política, la rendición de cuentas permite limitar el ejercicio del poder y evitar su arbitrariedad. De ahí que la rendición de cuentas se presente esencialmente en un régimen constitucional con un sistema democrático; es en éste que cobra sentido como forma de control del poder, en tanto los ciudadanos tienen el derecho de exigir cuentas a sus gobernantes, y éstos la obligación legal de informar y justificar sus acciones públicas (Schedler, 1999; Przeworski, Stokes y Mannin, 1999; Fox, 2006; Ackerman, 2008).

En los regímenes autoritarios no sucede así porque parten justamente de la necesidad de no dar cuentas a la sociedad, ya que el manejo del poder político se da de forma patrimonial. La información sobre el desempeño y cuentas del gobierno no se encuentran a disposición del ciudadano.

Los gobiernos en los sistemas democráticos deben rendir cuentas al electorado; ésta fue la primera forma de rendir cuentas. En principio, los gobiernos pueden tomar decisiones, pero el electorado tiene la posibilidad última de removerlos del poder mediante elecciones generales, si desaprobare lo realizado. “[...] las elecciones son un aspecto esencial de la democracia liberal y de la tradición republicana, pues permite que el público ejerza influencia sobre los poderes legislativo y ejecutivo y los mantiene responsables de sus acciones. Las elecciones son, en este sentido, el primer y fundamental acto de Rendición de Cuentas en una democracia” (Heras, 2008: 10).

Además, existen mecanismos mediante los cuales los gobiernos deben rendir cuentas entre poderes, es decir, de forma horizontal, del Poder Ejecutivo al Legislativo, y de ambos al Judicial y viceversa; así como entre los

distintos niveles de gobierno, y la rendición de cuentas vertical que va de la ciudadanía a las entidades públicas (O'Donnell, 1999).

Aquí se presenta esencialmente la rendición de cuentas vertical, es decir, entre la ciudadanía y el nivel de gobierno más inmediato en México que es el municipio. Para el caso del municipio debe hablarse de rendición de cuentas como un proceso obligatorio de los gobiernos locales y no solamente como la tarea administrativa de informar o justificar las acciones.

No obstante, y a pesar de establecer todo el proceso, aún hay tareas pendientes en la rendición de cuentas que por lo menos deben quedar asentadas aquí, ya que ello permite pasar del plano teórico al plano concreto. ¿Qué o cuáles cuentas se deben rendir? ¿A quién se rinde cuentas en una democracia? ¿Quién debe rendir cuentas? ¿Cómo se debe rendir cuentas?

¿Qué o cuáles cuentas se deben rendir? La tradicional administración pública indicaba que se deberían entregar cuentas sobre los resultados de la gestión pública. La nueva gerencia pública señala que, además de los resultados, la ciudadanía debe estar en posición de conocer el desempeño y los procedimientos.

¿A quién se rinde cuentas en una democracia? En general, es a la ciudadanía, en concreto, a las instancias, organizaciones y ciudadanos que así lo reclamen. Para ello, el Estado, el gobierno y, muy especialmente, la administración pública, deben crear los mecanismos e instrumentos que faciliten ese conocimiento.

¿Quién debe rendir cuentas? En principio, toda institución que recibe fondos públicos y tiene facultades para tomar decisiones de diversos tipos. Pueden ser las dependencias de la administración pública, los poderes federales –entre ellos el gubernamental–, las instancias de justicia, las universidades, los institutos, agencias, comisiones, consejos, etc., cuyo financiamiento sea de orden público.

¿Cómo se debe rendir cuentas? Cada Estado y su correspondiente administración de los asuntos públicos –ante todo el gobierno– han de instrumentar los dispositivos, instancias y leyes que permitan el conocimiento sobre el desempeño, procesos y resultados de la gestión pública. La idea general es corregir, verificar, explicar y justificar el desempeño de todas aquellas instituciones que reciben y administran fondos públicos, así como facultades para tomar decisiones diversas.

Se hace referencia concretamente a uno de los elementos de esta rendición de cuentas, la transparencia, la cual, junto con el acceso a la información, constituyen el primer peldaño de todo proceso de rendición de cuentas y es además el punto central de la tesis.

Como puede observarse hay dos actores necesarios para la rendición obligatoria y efectiva de cuentas: los que rinden cuentas y los que las solicitan. Siempre que se rindan cuentas debe existir quién las exija. Sin embargo, es claro que si no se tiene la información debida es muy difícil que el público tenga elementos para exigir cuentas, como ya se planteó. Por ello, en muchas instituciones lo primero que se abre, y que constituye el primer componente de la rendición de cuentas, es la información pública a todos aquellos que la demanden.

La información abierta al público contribuye a transparentar el uso de los recursos y permite el conocimiento sobre las tareas de las instituciones y la calidad de su cumplimiento. En otros términos, evita la opacidad en el ejercicio de recursos y responsabilidades institucionales. Los departamentos de transparencia conforman la oportunidad del ciudadano para conocer detalladamente los dineros, las acciones y la agenda de las instituciones públicas. Son esenciales porque sólo con información suficiente y confiable se puede saber qué exigir y a quiénes. Y porque, además, la apertura a la información da contenido a un derecho básico en la democracia: el derecho a la información.

En el estudio de caso desarrollado, la indagación se hace esencialmente sobre la primera fase que la transparencia aunque, pues sus avances podrían estar apuntalando las siguientes etapas.

### **El municipio de Metepec, Estado de México, México: inicio de la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental en México a nivel local**

Metepec es uno de los 125 municipios que conforman el Estado de México, en México. Tiene una extensión de 70.43 km cuadrados, equivalente al 0.32% del territorio estatal y forma parte de la zona metropolitana del Valle de Toluca, capital de la entidad (Plan de Desarrollo: 17).

Se trata de un municipio pequeño en extensión territorial, comparado con Toluca y aun con los otros municipios vecinos (véase mapa en el Anexo, al final de este documento), pero es un espacio densamente poblado (2, 907 habitantes por kilómetro cuadrado) y con una fuerte actividad económica. Es considerado la zona de crecimiento industrial, comercial y de servicios de más rápido desarrollo del Valle de Toluca (Plan de Desarrollo: 24).

El municipio tiene 214,162 habitantes (Censo de Población, 2010) con una mayoría urbana, pues en las últimas tres décadas Metepec fue perdiendo sus características rurales; hoy en día solamente el 1.6% puede considerarse población rural, mientras que el 98.3% se clasifica como población urbana (Plan de Desarrollo: 24).

La población está casi completamente alfabetizada, pues se estima sólo un 2.4% de analfabetas en el municipio. Existen 308 espacios educativos, desde escuelas preescolares hasta institutos de educación superior. Este nivel educativo tiene un referente en el índice de Población Económicamente Activa (PEA) que asciende al 98.32%, siendo el sector terciario el que mayor PEA ocupa (64.22%); mientras que los sectores I y II de la economía sólo ocupan 1.77 y 29.70% de dicha población ocupada (Plan de Desarrollo: 50).

El sector primario lo forma una reducida actividad agrícola, ganadera y de explotación forestal, que ha dado paso a un desarrollo comercial, inmobiliario y de servicios en constante aumento, dejando al sector secundario con pequeñas y medianas industrias dedicadas a la artesanía y a los productos para la construcción. Esto muestra una terciarización de la economía del municipio, de lo que se desprende que "...la vocación del municipio está en la prestación de bienes y servicios. La presencia de centros comerciales y de salud tanto públicos como privados de cobertura regional y de escuelas particulares, son factores que han atraído la atención de empresas inmobiliarias e inversionistas en bienes raíces" (Plan de Desarrollo: 52). El municipio cuenta con servicios públicos que dan cobertura a la mayor parte de la población (Plan de Desarrollo: 57).

Esta caracterización nos ayuda a definir al menos dos ámbitos de nuestro interés: una población diversa, dinámica e interesada en los asuntos públicos y gobiernos que tratan de responder a ello. Asimismo, la información socio-económica del municipio nos ayuda a conocer el tipo de solicitudes de información que la población podría estar demandando a las autoridades. Se elige como caso de estudio un municipio donde la problemática social o de falta de atención a la misma tiende a ser proyectada a las autoridades inmediatas, en un cambio paulatino de actitudes políticas de la ciudadanía. No se trata de una población pasiva o receptiva políticamente, sino que busca alternativas de solución a sus necesidades, que ha planteado a los distintos gobiernos en la última década. Sobre esto haremos en el siguiente apartado un perfil político del municipio.

### **Metepec y la alternancia política: un perfil político para la transparencia**

Se hace ahora una descripción del perfil político del municipio, ya que el análisis se aboca a la forma en que la administración actual mantiene una política específica hacia la transparencia y el acceso a la información. Eso supone que, independientemente de que se atienda a un ordenamiento legal sobre trans-

parencia, la alternancia política, la personalidad y la convicción del gobernante sí tienen consecuencias a la hora de actuar en estos propósitos.

Metepec estuvo gobernado por el PRI durante la mayor parte de su existencia; fue hasta el año 2000 que tuvo lugar la primera alternancia en el poder, cuando el PAN ganó en el proceso electoral, y repitió en una segunda oportunidad con Salvador Joaquín López Uribe en 2003; pero perdió en los siguientes comicios contra la coalición PT-PRD, para finalmente regresar al PRI en 2009.

Metepec ha sido un municipio donde la alternancia partidista ha permitido que los tres principales partidos políticos de México hayan gobernado en los últimos 12 años (véase cuadro 1 en el Anexo, al final de este documento). Esto habla de una población participativa electoralmente y sin temor al cambio en sus actitudes hacia la política, es decir, un voto que evalúa al gobernante y lo califica en la siguiente elección. Asimismo, la alternancia nos permite observar la política de transparencia que ha sido implementada o no, por partidos políticos distintos.

Así, a la luz de este contexto político, la pregunta que debe plantearse es la siguiente: ¿Qué ha significado la transparencia y el acceso a la información para los diferentes gobiernos del municipio, antes del actual? Desafortunadamente muy poco, ninguno de los partidos de oposición al PRI que gobernó en los periodos anteriores tuvieron una política o diseñaron alguna estrategia para abrir la información pública o para permitir el acceso de los ciudadanos a ella.

La gestión 2003-2006 fue encabezada por el PAN en la persona de Salvador Joaquín Robles Uribe, quien en realidad no había ganado las elecciones pero asumió el cargo porque la candidata ganadora (del PAN) no pudo demostrar su residencia en el municipio, a pesar de que su partido había impugnado la decisión del IEEM de retirarle el triunfo. Este hecho fue un mal comienzo para la gestión panista, pues la población vio con mucha desconfianza el cambio de nombres. La gestión de Robles Uribe transcurrió con un muy bajo perfil.

Sin embargo, se encuentra registrada la noticia (Reglamento de Transparencia de 2004) de que fue durante su administración cuando aparece la primera regulación de transparencia y que junto con los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla se consideraban como iniciadores en el Estado de México. Esta regulación quedó sin operación durante más de seis años, pues vendrían nuevas reformas a la ley tanto federal como estatal.<sup>1</sup> Podemos inferir que dicha regulación fue más una respuesta poco premeditada y muy desarticulada

1 La Ley de Transparencia del Estado de México fue reformada en julio de 2008.

a la ley de transparencia de Fox, que a una verdadera decisión personal de impulsar la transparencia, pues los tres municipios donde aparecen las regulaciones eran de origen panista.

La administración que siguió, 2006-2009, fue encabezada por Óscar González Yáñez, quien ganó las elecciones por la coalición PRD-PT en el año 2006, probablemente favorecido por el efecto electoral que en todo el país tuvo la figura del entonces (2006) candidato a la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador. Y dicho efecto tuvo repercusiones en municipios donde precisamente el partido anterior había tenido un pobre desempeño, que fue justamente el caso de Metepec. Pero no se registran acciones de transparencia durante su gestión.

Sin adentrarse en los detalles de finanzas públicas o de gestión administrativa, pues no son el punto esencial del análisis, lo arriba expuesto ofrece un breve panorama de cada gestión y puede afirmarse que en lo relativo a transparencia el nuevo gobierno debió enfrentar una gran desconfianza por parte de la población. Con estos elementos adversos comienza la administración 2009-2012.

Para la nueva administración la transparencia se asumió desde el principio como un eje de gobierno, pues había que recuperar la confianza ciudadana tan desgastada por los dos gobiernos precedentes. Aún más, la misma administración parte de un rediseño completo de la gestión. El actual director de Innovación Administrativa del Ayuntamiento nos explica que: “Cuando la nueva administración municipal entra en funciones había una gran desorganización administrativa, la mayoría de las metas programadas en la gestión anterior no se habían cumplido, no existía ninguna política concreta de transparencia, ni de calidad en la administración, ni de equidad de género” (entrevistado 1).<sup>2</sup>

Todo ello se proyectó desde el Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012, que a la letra expone:

[...] se tiene proyectado actualizar el portal de internet del gobierno municipal e implementar servicios a través del gobierno electrónico, mediante el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) generando acciones de gobierno que permitan aprovechar las nuevas tecnologías en beneficio de los ciudadanos, ello constituye un instrumento esencial para ofrecer servicios públicos más eficientes y de mejor calidad, reduciendo los plazos de espera de los usuarios, transparentando el ejercicio público y generando mayor interacción ciudadano-gobierno (Plan de Desarrollo: 105).

---

2 Entrevista al director de Innovación del H. Ayuntamiento de Metepec, 29 de junio de 2011, 8 pm (entrevistado 1).

Este fue el curso que siguió la política de transparencia en el municipio. Siendo Metepec el primer municipio que echó a andar una política con acciones concretas, más allá de las que la ley federal y estatal le obligaban, como la detallada información sobre todas las tareas del municipio, como una forma de detectar fallas y omisiones en las tareas administrativas y finalmente como un mecanismo de acercamiento a la gente. Pero además, de acuerdo con la información disponible y lo referido por los entrevistados,<sup>3</sup> a un año y medio de la administración dicha política ha contribuido a generar una gestión local más eficiente y de más largo alcance, lo cual nos permite inferir que la transparencia es, además de necesaria para iniciar el proceso de rendición de cuentas, un mecanismo que contribuye en el mejoramiento de las funciones de gobierno de un ayuntamiento.

Con este mismo objetivo, la actual administración municipal se ha sometido a diversas evaluaciones externas con objeto de conocer, medir y rediseñar el quehacer gubernamental con base en estándares nacionales e internacionales y no solamente como respuesta a las necesidades cotidianas de la población.

Dentro de este propósito, Metepec se somete a la evaluación del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), que es un centro de investigación aplicada independiente, apartidista y sin fines de lucro. El objetivo general del IMCO es generar propuestas de políticas públicas para fortalecer la competitividad económica de México. El instituto elabora el Índice de Transparencia Presupuestal Municipal y registra el nivel de transparencia con que operan su ejercicio presupuestal los gobiernos municipales en México. Metepec obtuvo 97 de los 100 puntos posibles y junto con Puebla calificaron como los municipios más transparentes de México.<sup>4</sup> Bajo esta misma lógica, Metepec fue el único municipio del Estado de México que en 2010 se sometió a la evaluación del programa federal *Agenda desde lo local*,<sup>5</sup> el cual a través de 39 indicadores y 270 parámetros (que representan acciones) mide y evalúa el desempeño de los municipios en México.

---

3 Entrevista al director de Innovación del H. Ayuntamiento de Metepec, 29 de junio de 2011, 8 pm (entrevistado 1). Entrevista con el funcionario habilitado para contestar las solicitudes de información del municipio de Metepec, 19 de julio de 2011, 6 pm (entrevistado 2).

4 <http://www.imco.com.mx>

5 *Agenda desde lo local* es un programa del gobierno federal para el desarrollo integral de los municipios mexicanos, que instrumenta la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Éste busca ofrecer a los municipios un modelo de gestión local calificando la acción gubernamental y cada año otorga el “Premio Nacional de Desarrollo Municipal” al municipio que alcanza a cubrir satisfactoriamente el mayor porcentaje de indicadores. SEGOB, México, 2009.

De los 39 indicadores, el municipio en estudio obtuvo calificación positiva en 26 de ellos, en 11 obtuvo calificación regular y únicamente en dos no obtuvo calificación aprobatoria. Los dos indicadores que no resultaron positivos en Metepec fueron sobre finanzas públicas ([www.desdelocal.sg...](http://www.desdelocal.sg...))

Los resultados de esta evaluación han permitido que la administración actual atienda los errores y omisiones que no fueron calificadas positivamente. Resulta importante destacar el programa *Desde lo local* porque además de favorecer la planeación estratégica municipal "...es una herramienta práctica que auxilia a los funcionarios y autoridades municipales en el proceso de rendición de cuentas ante los ciudadanos" (Castro, 2009: 13), justamente lo que aquí nos interesa estudiar en el municipio.

Finalmente, en agosto de 2009 se abre el portal electrónico,<sup>6</sup> la ventanilla de transparencia, se nombra el Comité de Información y al funcionario responsable habilitado, sobre lo cual se hablará en el siguiente apartado ya que corresponde a las acciones concretas de transparencia del municipio.

### **Transparencia gubernamental y acceso a la información en Metepec: marco jurídico, programas, objetivos y estrategias**

Para comenzar, en esta parte se describe el marco jurídico de la rendición de cuentas en el ámbito municipal, ya que es a partir de éste como se desprende la política de transparencia del municipio en estudio. Antes conviene señalar que durante la campaña electoral de la actual presidenta municipal se presentaron muchas demandas de la comunidad, en todas las áreas que conciernen al trabajo del Ayuntamiento. Demandas no cumplidas, pospuestas o denegadas por las autoridades anteriores. Un rápido repaso de éstas nos muestra que Metepec tiene una población heterogénea pero muy participativa, la cual parece que ha aprovechado el cambio de gobierno para replantear sus necesidades desatendidas (Plan de Desarrollo: 123-132). Si bien esta participación es inicial, ello puede considerarse como una demanda de rendir cuentas.

Nos dice Enrique Cabrero que la rendición de cuentas en los municipios pequeños del país (México) puede ser más transparente y eficaz porque se trata de un mecanismo informal, continuo y directo: los habitantes ven la obra construida, saben del patrimonio pasado y presente del alcalde, conocen con detalle qué se ha hecho. Con frecuencia, la obra pública se hace en colaboración con los habitantes debido a la insuficiencia de fondos, por eso la rendición de cuentas es directa (Cabrero, 2002).

---

<sup>6</sup> <http://www.metepec.gob.mx>



Asimismo, la alternancia en el poder municipal favorece que el elector sancione con su voto al gobernante que no satisfizo sus solicitudes de información, quejas sobre los servicios públicos o el incumplimiento en sus ofrecimientos de campaña. El municipio en México puede constituir el espacio idóneo para comenzar el proceso de rendición de cuentas. No hay que olvidar los dos polos de ésta: el que rinde cuentas y abre la información y el que necesita información para exigir cuentas.

Debe aclararse que en México la rendición de cuentas y la transparencia municipal se ha centrado en la fiscalización de los recursos federales asignados a los municipios, a lo cual se ha agregado la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que a su vez obedece la ley federal en la materia.

Respecto a los recursos federales destinados a los municipios, el artículo 115 de la Constitución Política Federal establece los lineamientos generales con que se orienta el ejercicio de dichos recursos y se complementa con leyes estatales y reglamentaciones municipales. Destaca entre todos ellos el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del ramo 33 del presupuesto federal. Sin embargo, según los especialistas, este marco jurídico no siempre se toma en cuenta y su aplicación tiene ciertas ambigüedades por la intervención de los tres niveles de gobierno. En opinión de Luis Carlos Ugalde: “Gran parte de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa de base ni con reglamentos de planeación municipal y, además, los propios municipios no pueden solucionar esa ambigüedad porque la aprobación de su propio marco normativo depende de los congresos federal y estatales” (Ugalde, 2002: 30).

Eso ha hecho que los municipios en México rindan cuentas y transparenten sus recursos y acciones con muy poca credibilidad y limitaciones de todo tipo, por ejemplo el bajo nivel de estudios de los miembros de la administración y una capacidad administrativa y técnica limitada, las cuales incluso el nivel superior de gobierno ha sido incapaz de supervisar. Dado que en México en general y en el Estado de México en particular, el tamaño y tipo de los municipios es muy diverso, la aplicación de este marco jurídico ha sido muy defectuosa.

Justamente ha sido en la presente gestión de Metepec (2009-2012) que la transparencia responde a una demanda ciudadana y a la obligación de cumplir con la normatividad vigente pero poco atendida por la mayoría de los ayuntamientos, y quizá lo más importante, cumpliendo con las estrategias de su Plan de Desarrollo. Es decir, se trata de una decisión personal sobre el uso del poder a nivel local y del propósito de cumplir con los planes trazados. De

ahí que en términos de rendición de cuentas la personalidad del gobernante sí resulte clave. Como nos dice Ugalde:

Tradicionalmente los congresos estatales no han impulsado reformas jurídicas en el ámbito municipal para aumentar la transparencia y la fiscalización en los ayuntamientos, por lo que en muchas ocasiones la rendición de cuentas por parte de los municipios se ha sustentado más en el contacto informal del presidente municipal con su población o en el contacto personal con el ejecutivo estatal, que en un marco regulatorio eficaz (Ugalde, 2002: 30).

Con estos antecedentes es como se inicia el proceso de transparencia y el acceso a la información en el municipio, siendo éste el primero del Estado de México en llevarlo a cabo. Se debe decir que la instalación de los requisitos de transparencia que marca la ley estatal en la entidad no ha sido ni uniforme ni lo deseable, en virtud de la diversidad de los municipios del Estado de México. Desafortunadamente la eficacia de la transparencia radica en buena medida en esa capacidad, sin la cual el proceso de rendición de cuentas en general se vuelve lento y a veces infructuoso, pues ni se completa la transparencia ni alcanzan a realizarse las etapas que le siguen a la rendición de cuentas.

### **Transparencia gubernamental y acceso a la información en Metepec: acciones y resultados**

De agosto de 2009 a diciembre de 2010 se recibieron 280 solicitudes de información (véase cuadro 2 en el Anexo, al final de este documento). El portal electrónico que recibe las solicitudes corresponde al Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM).<sup>7</sup> No obstante también están abiertos los canales para hacer solicitudes en forma verbal y en forma escrita sin acudir al portal electrónico.

Antes de analizar las solicitudes, se preguntó al funcionario habilitado si 280 solicitudes no es un número muy escaso considerando la población de Metepec, y el hecho de que sea el municipio con el mayor acceso a internet de la entidad (y del país), al respecto contestó:

[...] existen dos razones que lo explican: que la página del municipio contiene a detalle toda la información del quehacer gubernamental, desde salarios de los funcionarios, hasta indicaciones sobre trámites ante las oficinas municipales, permisos de obra pública o de servicios públicos, además de toda lo relacionado con las leyes vigentes; y derivado de ello la otra razón es que siempre se ha dado respuesta inmediata (en los plazos establecidos por la ley) a las solicitudes (entrevistado 2).

<sup>7</sup> La página es: <http://www.sicosiem.org.mx>

La diversidad de solicitudes de información planteadas por la población pueden resumirse en tres ámbitos: las preocupaciones sobre el medio ambiente, la inseguridad pública y los servicios públicos; las quejas sobre la ineficiencia del aparato administrativo; y las solicitudes sobre información concreta. Dentro de estas últimas destacan para nuestro tema, la solicitud frecuente en el primer año de gobierno, sobre los salarios de la presidenta y de sus colaboradores, de lo cual puede inferirse cierta desconfianza.

Respecto a las preocupaciones de la población sobre medio ambiente e inseguridad se infiere que en el municipio no se cuidaron estos aspectos en las administraciones anteriores y que los problemas se han agravado, de ahí que la gente demande soluciones al nuevo gobierno. Es decir se trata ya de una conciencia sobre los problemas de la comunidad y de la exigencia hacia las autoridades para atenderla. Si bien incipiente, puede notarse que al menos un sector de la población empieza a pedir cuentas al gobernante.

En relación con el segundo aspecto, las quejas sobre la ineficiencia del aparato público, puede observarse una desatención de la autoridad hacia la población, que fue detectada por la actual administración, “...y a pesar de que se han implementado nuevos mecanismos y estrategias para hacer más eficaz su funcionamiento, aún hay muchas tareas pendientes de las pasadas administraciones” (entrevistado 1).

El tercer rubro detectado en las solicitudes de información es el relativo a dudas expresas de la población, a datos concretos que quiere conocer la gente. Y aquí es muy interesante ver que al menos al principio de la gestión había dudas sobre el perfil profesional de los miembros del nuevo gobierno. También se desea conocer los *curriculum* de los funcionarios de la administración del municipio y de los miembros del Cabildo, e igualmente puede inferirse desconfianza. Pero al mismo tiempo esas dudas pueden significar interés sobre quien gobierna y ello habla de una población más atenta a quienes toman decisiones para la colectividad y a quienes se evaluará en la siguiente elección.

El volumen de las solicitudes es una manifestación del otro polo de la rendición de cuentas, la participación de la sociedad. Hay que decir de entrada que el proceso es aún poco conocido y que harán falta varios años para que éste llegue a institucionalizarse, de ahí que no se puede esperar mucha participación.

Se presenta un concentrado del número de solicitudes de información desde agosto de 2009 hasta diciembre de 2010. Véase el cuadro 2 en el Anexo, al final de este documento. Dicho cuadro muestra la forma de solicitar la información y la respuesta dada o pendiente.

Las solicitudes con respuesta pendiente sólo son 15 del total, lo cual debe ser reconocido pues se trata de un municipio donde la transparencia es nueva completamente y recién empieza a difundirse entre la ciudadanía la posibilidad de pedir información gubernamental.

Asimismo, puede observarse que en su mayoría las solicitudes se hacen a través de internet (SICOSIEM) y en mucha menor medida de forma escrita directa o verbal. Esto no debe sorprender dado el alto número de hogares con acceso a internet que tiene Metepec. Abrir la información al público interesado ha permitido disminuir la opacidad de las administraciones anteriores, con lo cual se puede empezar a recuperar la confianza ciudadana. El acceso a la información gubernamental, sin temor a que se conozcan presupuestos y datos que deben ser de conocimiento público, permite que la gente aumente su certidumbre en el quehacer del gobierno. Como ya se dijo, la confianza es un valor necesario en todo proceso de democratización, su opuesto es generado en los gobiernos autoritarios. La confianza a su vez alimenta la formación de redes ciudadanas, que al mismo tiempo se erigen en atentos observadores de las políticas públicas; un aumento de la confianza augura un mayor número de redes.

Justo en este punto, echar a andar los mecanismos de la transparencia en Metepec ha permitido al Ayuntamiento mejorar su gestión pública, le ha ayudado a reorientar sus metas y corregido las funciones de las distintas áreas; con lo cual ha disminuido la ineficiencia y, a su vez, aumentado la eficacia del aparato administrativo; en suma, ha incrementado la calidad del servicio público.

El último apartado refiere los datos de una encuesta a cargo de la empresa Estrategia Integral Consultores S.A. de C.V. (EICSA),<sup>8</sup> aplicada a una muestra representativa de la población del municipio, de marzo de 2010. Es importante conocer las opiniones de la población, pues revelan el semblante con que ésta observa a sus gobernantes. En nuestro caso, constituye un elemento significativo para conocer las opiniones, actitudes y preocupaciones de los ciudadanos de Metepec, es decir, el otro polo de la rendición de cuentas.

De la encuesta se eligieron las siguientes preguntas y respuestas que aportan más al tema de transparencia. En la gráfica 1 (véase en el Anexo al final de este documento) puede observarse que la percepción, en año y medio de administración, aumentó significativamente en sentido positivo. Desta-

---

<sup>8</sup> Estrategia Integral Consultores S.A. de C.V. llevó a cabo, para Metepec, una encuesta de posicionamiento y satisfacción ciudadana en los primeros 18 meses de la administración actual del municipio. <http://eicsamexico.com/index.html>.

can para el tema de transparencia y acceso a la información tres rubros: percepción sobre la honradez de la presidenta municipal, percepción sobre el cumplimiento de compromisos y la manera en que se informa a la población. En la primera pregunta la opinión positiva sobre la honradez de la presidenta municipal supera en 31% a la opinión negativa, lo cual revela un trabajo constante y cercano con la gente, y un posible aumento en la confianza ciudadana. Cuando la población brinda una mayor calificación a la honradez en la autoridad, significa un reconocimiento hacia la persona y a la institución que representa (véase gráfica 1).

Un segundo rubro es el que detecta el cumplimiento de los compromisos contraídos por el gobierno municipal. Aquí también se observa una calificación positiva mayor a la negativa, en 30%. Esto pudiese estar reflejando el principio de la rendición de cuentas y la percepción que los habitantes tienen al respecto, o aún más, descubre la propia experiencia de ver cumplida una promesa de campaña o de acción de gobierno. Hay que recordar que la transparencia es solamente un primer peldaño de la rendición de cuentas; hasta que el gobernante cumple el proceso se completa.

Respecto al tercer rubro de la gráfica 1, sobre la manera en que informa a la población, es decir el acceso posible y factible a la información pública, también es positiva la opinión en 50%, en tanto la negativa es del 28%. Ciertamente el aumento en los tres rubros se percibe paulatino, pero cabe decir que las percepciones de la sociedad sobre sus gobiernos cambian de manera gradual, y no necesariamente en cada cambio electoral.

En la gráfica 1 aparece también la cercanía con la gente. En general, esa percepción ayuda a conocer el margen de confianza entre la población y la autoridad. A mayor cercanía entre ambos, mayor confianza, y viceversa. Nuevamente hay que recordar que el factor de la confianza es clave en los procesos de democratización. Cabe agregar también que la confianza va formando un bono que puede alcanzar a los siguientes gobiernos. Pues así como es difícil ganarla, ésta perdura más allá de los cambios de gobierno. Esto último nos lleva a considerar que en todo proceso de rendición de cuentas los dos polos son indispensables, sociedad y autoridades, la confianza entre ambos puede empezar a construir gobiernos legítimos.

## Conclusiones

Finalmente, hay que reconocer que el camino de la transparencia suele no ser terso. Con base en el estudio de caso aquí presentado, es posible afirmar que este proceso debería tener un horizonte más claro y no necesariamente

ser utilizado para desacreditar a los gobiernos, y tener siempre presente su objetivo central: abrir la información pública para transparentar la acción gubernamental.

La rendición de cuentas como proceso y parte de la democratización debe ganar la confianza ciudadana, evitar la corrupción y sentar bases de gobiernos legítimos. En este contexto, el municipio de Metepec es un caso digno de estudio. La rendición de cuentas a nivel local, a la luz de este estudio de caso, puede ser un camino más viable, legítimo y eficaz, a pesar de ser el nivel de gobierno con menos espacios de poder económico y político. Así, los gobiernos, desde la base local, se vuelven más responsables de su toma de decisiones, de las prioridades de su agenda, de la justificación de las acciones emprendidas, pues se sienten observados y juzgados por esa población atenta. La transparencia en este sentido vuelve visible el quehacer público, lo hace vulnerable y ello lo obliga a mejorar y a rendir cuentas.

La cercanía de la población a la autoridad local permite crear más lazos de confianza para exigir satisfacción de demandas. La confianza es un factor esencial para echar a andar procesos de rendición de cuentas, pues crea vínculos ciudadanos que a su vez forman redes, cuya presencia significa un paso adelante en la democratización de un país. Pero además las redes que se crean en los espacios más inmediatos al ciudadano —como es el local— contribuyen en su relación con la autoridad, y en este sentido la rendición de cuentas se hace más viable y constante.

Debemos reconocer de todos modos que para llevar a cabo la política de transparencia se necesitan elementos técnicos, capacitación en el personal y —en especial— decisión política de abrir la información. Si estos elementos no se conjugan, los resultados seguirán siendo endebles y superficiales, como en muchos casos todavía lo son en México tanto a nivel municipal como estatal.

Los Estados contemporáneos han dejado atrás la secrecía con que se fundaron en la modernidad. Los Estados autoritarios comienzan a perder legitimidad cuando se resisten a transparentar su quehacer público y a rendir cuentas a las sociedades que gobiernan. Los Estados democráticos no pueden permitirse la opacidad, ya que en ello está cifrada su propia continuidad política.

## **Bibliografía**

Ackerman, John [coord.] (2008), *Más allá del Acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México: CETA, Siglo XXI Editores, UNAM, Cámara de Diputados, U de G.

- Behn, Robert (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bobbio, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2002), Ponencia presentada en la conferencia *México contra la corrupción*, México, 16 de abril de 2002.
- Castro Lozano, Ma. del Rosario (2009), “Qué es la Agenda desde lo local para los gobiernos locales”, México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- Coleman, James (1988), “Social Capital in the Creation of Human Capital”, en *American Journal of Sociology*, The University of Chicago Press, vol. 94.
- Coleman, James (1990), *Foundation of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Fox, Jonathan (2006), *Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas, perfiles latinoamericanos*, enero-julio, núm. 27, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Habermas, Jürgen (2001), *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid: Taurus.
- Heras, Leticia (2008), *Rendición de cuentas en los organismos electorales: tarea inacabada en el proceso de democratización en México*, Serie Breviarios de Cultura Política Democrática, núm. 6, México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel (2005), *Modernization, cultural change and democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), *Censo de Población y Vivienda 2010*, México.
- Luján Ponce, Noemí (2009), *La constitución de confianza política*, Colección: Temas de la democracia, núm. 6, México: IFE.
- Maquiavelo, Nicolás (1994), *El Príncipe*, México: Porrúa.
- O'Donnell, Guillermo (1999), “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner [coords.], *The Self-Restraining State*, Colorado: Boulder, Lynner Rienness Publisher Inc.
- Olvera Rivera, Alberto J. (2009), “La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana”, en *Cuadernos sobre rendición de cuentas*, núm. 2, México: Gobierno Federal, Secretaría de la Función Pública.
- Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012, Metepec, Estado de México, México.
- Przeworski, A. Stokes S. y Manin B. (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.
- Rodríguez, Jesús (2007), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Serie

Cuadernos de Transparencia, núm. 04, México: IFAI.

Schedler, Andreas (1999), "Conceptualizing Accountability", en Schedler, A., Diamond L., y M. Plattner, *Restraining the State: Conflicts and Agents Accountability*, Colorado: Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc.

Ugalde, Luis Carlos (2002), "La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales", Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 4, México.

## Referencias electrónicas

Agenda desde lo local. Disponible en: <http://www.desdelocal.gob.mx>

Estrategia Integral Consultores, S.A. de C.V. Disponible en: <http://eicsamexico.com/>

Gobierno del Estado de México, *Portal*. Disponible en: <http://www.estadodemexico.com.mx/portal/metepec/index.php?id=9>.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Disponible en: <http://www.imco.com.mx>.

Metepec, *Portal*. Disponible en: <http://www.metepec.gob.mx>

Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México. Disponible en: <http://www.sicosiem.org.mx>.

## Anexo

### Cuadro 1

#### Presidentes municipales de Metepec, Estado de México, 1991-2009

Presidente municipal	Periodo	Filiación política
César Camacho Quiroz	1991-1993	PRI
Daniel Albarrán / Miguel Ángel Terrón Mendoza	1994-1996	PRI
Lucina Medina / Silvia Mondragón Fiesco	1997-1999	PRI
Antonio Carrasco García	1999-2000	PRI
Marcos Álvarez Malo Bustamante	2000-2003	PAN
Salvador Joaquín Robles Uribe	2003-2006	PAN
Oscar González Yáñez	2006-2009	PT-PRD
Ana Lilia Herrera Anzaldo	2009-2012	PRI

Fuente: <http://www.estadodemexico.com.mx/portal/metepec/index.php?id=9>



## Cuadro 2

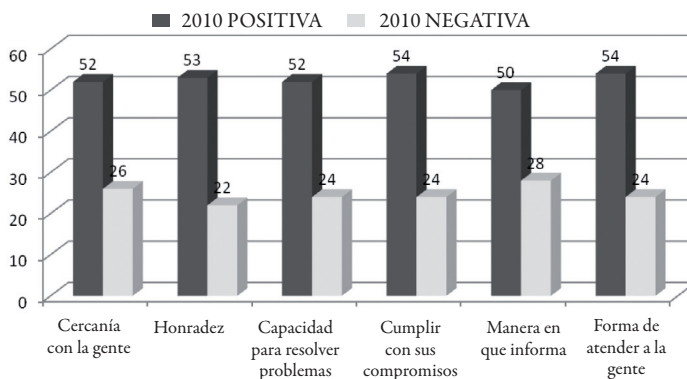
### Concentrado de solicitudes por mes del 18 de agosto de 2009 a diciembre de 2010

Solicitudes del 18 de agosto al 31 de diciembre 2009			
Ingresadas	Respuesta	Pendientes	
SICOSIEM	42	42	0
Verbal	6	6	0
Escrito	4	4	0
Recurso de revisión	4	4	0
Total	56	56	0
Solicitudes del mes de enero a diciembre de 2010			
Ingresadas	Respuesta	Pendientes	
SICOSIEM	222	207	15
Verbal	0	0	0
Escrito	2	2	0
Recurso de revisión	0	0	0
Total	224	209	15

Fuente: Información proporcionada por el Jefe de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, municipio de Metepec, Estado de México, México.

## Cuadro 3

### Metepec, Estado de México: Percepciones de los ciudadanos sobre la gestión municipal, 2010



Nota: sólo se muestran los valores sobre percepción positiva y negativa sin graficar los valores para la respuesta “regular”, “no sabe” y “no contestó”.

Fuente: <http://eicsamexico.com/index.html>.

**Ma. Esther Martínez-Díaz.** Candidata al Doctorado en Ciencias por la Legislatura del Estado de México y la Universidad de la Habana, Maestra en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es profesora de tiempo completo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Toluca. Sus líneas de investigación son el estudio de la legislación sobre transparencia y su aplicación en distintas instituciones en México y el mundo. Sus más recientes publicaciones abordan estos temas. El artículo más reciente es “Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010)”, en *Ciencia Ergo Sum*, vol. 18, núm.3, UAEM (2011).

**Laura Leticia Heras-Gómez.** Doctora en Ciencias Sociales, profesora e investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de investigación: cultura política, participación política, democratización comparada. Publicaciones recientes: “Political participation in Mexico (1988-2009): How and why has it changed?”, en Serie de Crónicas de las Américas (25 de octubre de 2011). Disponible en: <[http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=article-oda&cid\\_article=7058&lang=fr](http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=article-oda&cid_article=7058&lang=fr)>; “Desalineamiento electoral en México, 2006-2009”, en *Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes Electorales*, año X, núm. 42, enero-abril (2011); “Confianza en las instituciones electorales en México: el IFE bajo la mirada ciudadana”, en *Revista Debates* (2011).

Recepción: 14 de enero de 2011.

Aprobación: 21 de septiembre de 2011.