

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN EL ESTADO DE MÉXICO: DIAGNÓSTICO DE LOS 125 MUNICIPIOS A TRAVÉS DE LA WEB, 2011

José Luis Estrada*

RECIBIDO: 10 de septiembre de 2011

ACEPTADO: 1 de diciembre de 2011

CORREO ELECTRÓNICO: luis.estrada@netzero.net

* Investigador del Centro Estratégico de Estudios Municipales (CEEM) y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Es licenciado en Periodismo y Comunicación Colectiva por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense y actualmente estudia el Doctorado en Ciencias Sociales en la UAEM. Es miembro de CIMTRA-Estado de México.

PALABRAS CLAVE | transparencia, municipios, opacidad, páginas web, rendición de cuentas.

KEYWORDS | transparency, municipalities, opacity, websites, accountability.

RESUMEN

El municipio mexicano tiene varios pendientes por avanzar dentro de la agenda política, uno de estos está vinculado con el derecho a la información y su acceso. Pese a contar con leyes y reglamentos, todavía no se ha institucionalizado cabalmente. Este trabajo presenta un diagnóstico sobre el acceso a la información pública vía páginas *web* de los 125 ayuntamientos del Estado de México, incluye la experiencia de navegación ciudadana en busca de información y documenta los hallazgos.

Considerando la evolución del artículo sexto constitucional, este trabajo retoma varios estudios realizados e indicadores para mostrar la opacidad municipal y señalar los obstáculos a la transparencia y rendición de cuentas, así como las buenas prácticas.

ABSTRACT

The Mexican municipality has several pending in the political agenda to advance; one of these earrings is linked to the right to information and access. Despite having laws and regulations, not yet fully institutionalized. This paper presents a diagnosis of access to public information via web pages of the 125 municipalities of the State of Mexico, includes surfing experience citizen seeking information and documents findings.

Considering the evolution of the sixth article of the Constitution, this work takes several studies and indicators to show the opacity the municipal and identify the obstacles to transparency and accountability, and also good practice.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1917 plasmó las garantías del derecho a la libre expresión de ideas y el derecho a la información desde 1917, empero fue letra muerta en tanto no existió una reglamentación al respecto. En 1977, derivado de las reformas que empujó la sociedad civil a través de las organizaciones sociales fruto del movimiento de 1968, se le añadió un párrafo a dicho artículo que señala puntualmente: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". A partir de este planteamiento tuvieron que pasar muchos años para lograr que el derecho a la información fuera reglamentado con la última reforma en 2008 al artículo sexto constitucional. Antes, en 2002 el presidente Vicente Fox promulgó con la aprobación unánime de la Cámara de Diputados la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG, por sus siglas).

Con estas leyes se logró otro precepto constitucional que está vinculado con el derecho a la información: el acceso a la información. Es decir, que no sólo la ley establece dicha prerrogativa para todos los ciudadanos, sino que debe garantizar por medio de la ley que todos los ciudadanos puedan tener acceso.

Anteriormente este derecho no estaba garantizado por reglas claras, porque sólo se plasmó en la Constitución de la República pero no se reglamentó, dejando con ello a una ambigüedad jurídica que promovió falta de transparencia, opacidad en la actividad de los funcionarios públicos y el uso discrecional de los recursos públicos. Fue necesaria una nueva reforma constitucional en 2008 sobre el artículo sexto constitucional para normar y exigir la forma en la cual se puede acceder a la información.

Mediante la reforma en 2008, el artículo sexto establece claramente cuáles son las obligaciones de los sujetos obligados y cómo deberá garantizarse dicho precepto constitucional a los ciudadanos, bajando dicha normatividad de forma obligatoria a los 31 estados y el Distrito Federal, así como a los 2 mil 441 municipios del país. Esto se explicará más adelante de manera pormenorizada.

Esta reforma a la ley fue producto del impulso democrático y la liberalización de estos derechos antes controlados por el sistema político. En el ámbito federal llevó a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) el 11 de junio de 2002, ahora modificado por el de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

Sin embargo, el desarrollo de una cultura basada en el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas todavía está en ciernes en virtud de ser un derecho poco vivido por los mexicanos. El autoritarismo y el sistema vertical de poder todavía se percibe en el seno de los estados de la República que no internalizan estos cambios, ni institucionalizan dicho derecho consagrado hoy en día en la Carta Magna.

En este trabajo se elabora un diagnóstico del acceso a la información pública por vía de las páginas *web*, es decir, se analizaron los portales de los 125 municipios del Estado de México durante el periodo del 15 de julio al 15 de agosto de 2011, para determinar qué tipo de información contienen y saber si cumplen con los requerimientos mínimos de acceso a datos e información que la ley reglamentaria del artículo sexto constitucional marca.

El objetivo es establecer un diagnóstico sobre la calidad de la transparencia que existe en la entidad mexiquense. Por su parte, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de México, antes Itaipem y ahora Infoem, también puede ser analizado con respecto a su papel como árbitro y garante del acceso a la información y promotor de la transparencia en los municipios.

Este trabajo es un avance de investigación que también recoge el esfuerzo de organizaciones como el Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes (Cimtra), el cual ha impulsado la medición de la transparencia en todo el país, pionero en la exigencia ciudadana y que hasta agosto de 2011 había evaluado a 105 municipios del país y 4 más del Estado de México: Toluca, Texcoco, Tultitlan y Netzahualcóyotl.¹ Estos ayuntamientos fueron reprobados en transparencia de acuerdo con la herramienta Cimtra.

La organización del documento invita al lector a problematizar en torno a este importante tema, incluido en la agenda ciudadana y promotor de la democracia, porque el derecho a la información y su acceso promueven una vigilancia ciudadana en las autoridades y en sus representantes, fomentando una rendición de cuentas y contrapesos entre gobierno y ciudadanos, para evitar abusos y corrupción.

En el primer apartado se desarrolla el contexto sobre el cual se ha dado el surgimiento y la transformación de las leyes, así como las organizaciones promotoras del derecho a la información, acceso y transparencia. En el segundo apartado se muestra el caso del Estado de México, para en el tercer apartado mostrar un diagnóstico de la transparencia y el acceso a la información en los 125 municipios a partir de las páginas *web* de los mismos. Se tomaron los portales de Internet porque con el desarrollo de las nuevas tecnologías y el denominado "gobierno electrónico", se precisa garantizar la información para los ciudadanos en los portales y páginas *web*. Asimismo, porque lo establece la última modificación del artículo sexto constitucional.

I. LA LUCHA PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y SU ACCESO

El debate en torno al derecho a la información, así como garantizar su acceso, estuvo durante las décadas anteriores siempre de lado de los medios de comunicación que exigían poder contar con información. Los intentos por legislar este derecho no sólo de los periodistas, sino también de los ciudadanos, estuvieron plagados de desinformación, con iniciativas frustradas y

¹ La evaluación sobre los cuatro municipios del Estado de México le otorgó calificaciones reprobatorias a dichos ayuntamientos. Se toma el 100 como calificación máxima: Toluca 47.9, Texcoco, 6.4, Tultitlan 6.2, Nezahualcóyotl, 0.0. Consultado el 22 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/boletines/boletinesmedios/boletindemedios23/>.

manipulación. No es menester señalar que el poder político siempre estuvo en contra de una reglamentación y los medios de comunicación actuaron como cómplices.²

Solórzano (2009) coincide con este diagnóstico: “los medios han desempeñado históricamente una relación simbiótica con la clase en el poder, y sus transformaciones siempre van de la mano con la estrecha relación y los intereses comunes entre los hombres del poder político y los concesionarios. Son al fin y al cabo, un mismo sector”. Por lo tanto, la búsqueda para garantizar el derecho a la información y su acceso se trasladó a las organizaciones, a la sociedad. Los comunicadores, periodistas e informadores recibieron filtraciones, es decir, información proporcionada por funcionarios públicos, antes que información recibida por medios oficiales (Fernández, 2000; Trejo Delarbre, 1997).

Fue hasta el año 2002, a partir de la alternancia electoral en las elecciones presidenciales de 2000, que llegó al poder el presidente Vicente Fox Quesada emanado del Partido Acción Nacional. Sin embargo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que deriva del artículo 6 constitucional, no fue producto de la benevolencia del PAN, ni de Fox como presidente, sino de la presión ciudadana para exigir una mayor rendición de cuentas.

Escobedo (2011) coincide con este planteamiento. Señala que la LFTAIPG fue producto del impulso ciudadano que se generó a partir del Grupo Oaxaca, presentada el 6 de diciembre de 2001, así como de los partidos políticos que respaldaron dicha iniciativa promovida por los medios de comunicación, intelectuales y estudiosos de la democracia en nuestro país. Asimismo, la decisión del gobierno Federal para enviar dicha iniciativa –con el aval de organismos internacionales como el Banco Mundial y La OCDE–, permitió que fuera aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso el 30 de abril de 2002.

Con esta LFTAIPG se garantizó que todas las personas pudieran solicitar y recibir información pública gubernamental a través del procedimiento administrativo. De igual forma, otorgó facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para emitir sentencias y pugnar por la entrega de información solicitada. La ley que se emitió desde 2002 establece un principio fundamental sobre el cual se cimentarán las líneas que a continuación se escriben, en virtud de ejercer el principio de máxima publicidad y definiendo toda información derivada de las actividades del gobierno como pública. Sus leyes, reglamentos, planes, programas, proyectos, presupuestos y toda serie de documentos en posesión de los llamados “sujetos obligados”, debían proporcionar dicha información pública a todo aquél que lo solicitara.

Con este privilegio, los ciudadanos pueden acudir al IFAI o a los organismos de transparencia de cada uno de los estados para solicitar información y hacer valer dicho derecho. En caso de no recibir la información las instituciones de transparencia, creadas *ex profeso* para representar a los ciudadanos, podrán ejercer sentencias y garantizar medidas de apremio tanto jurídicas como administrativas para que las instituciones o los sujetos obligados entreguen la información. La limitante para entregar información sólo ocurre mediante el supuesto de información reservada,³ así como la privacidad, es decir, que ninguna institución o dependencia

² Javier Corral Jurado (1999). “Breve historia de un intento legislativo”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 3, número 8, abril-junio de 1999.

³ La información reservada es aquella que compromete la seguridad del Estado; la que puede dañar la conducción de las negociaciones de acuerdos interinstitucionales; dañar la situación económica y financiera de la entidad; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o la que cause perjuicio a las actividades de fiscalización, verificación

puede entregar información sobre los trabajadores o ciudadanos en atención a su derecho de privacidad.

El tema de la información reservada es interesante porque, por ejemplo, el municipio de Lerma de Villada considera como reservada la información de la minuta de la cuarta sesión de cabildo.⁴ Lo cual suscita controversia, además de que el periodo marcado por la ley es de nueve años, es decir, durante tres administraciones municipales quedará oculto lo que se trató en esta reunión de cabildo. La reserva de información ocurre bajo los siguientes casos generales: seguridad nacional, relaciones internacionales, vida personal, estabilidad económica y procesos jurídicos o penales en curso. En el artículo 14 de la LFTAIPG se detalla sobre este punto.

En 2002, después de la publicación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública de Jalisco y Sinaloa, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mediante la cual se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). A partir de ese año, cada estado se incorporó a esta nueva generación de transparencia, al legislar para crear su propia normatividad y establecer sus órganos garantes.

II. ORGANIZACIONES EN BUSCA DE INFORMACIÓN

Existen varias agrupaciones emanadas de la sociedad civil que han impulsado el derecho a la información y su consecuente transparencia, así como organizaciones no gubernamentales (ONG's). Estas organizaciones han desarrollado herramientas y metodologías diversas para el análisis de la transparencia, por lo cual se describirán de manera somera.

Una de ellas, Transparencia Mexicana, inició sus operaciones en nuestro país en 1999. Su trabajo está encaminado a promover una cultura en contra de la corrupción y, sobre todo, de fomentar la transparencia en contra de la corrupción en los distintos ámbitos del gobierno: federal, estatal y municipal.⁵

Asimismo, el Colectivo por la Transparencia es una organización formada por seis organizaciones de la sociedad civil y once instituciones que promueven un observatorio ciudadano. Fundado en 2002, su propósito es contribuir a la construcción de prácticas responsables y abiertas de las organizaciones públicas, privadas y sociales; fomenta una ciudadanía participativa que ejerza su derecho a la información y exija transparencia y rendición de cuentas (MT, 2011).⁶ Las once organizaciones que la componen son: Alianza Cívica; Article 19; Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Ciudadanos en Medios, Democracia e Información; Cultura Ecológica; DECA-Equipo Pueblo; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación GESOC; Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas; Presencia Ciudadana Mexicana y Sonora Mexicana (MT, 2011).

Otra organización, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), está formada por profesionales de la comunicación que buscan sumar iniciativas y propuestas para

o comprobación de las leyes. Es decir, cuando el daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la dicha información de referencia.

⁴ Consultada el 2 de septiembre de 2011. Disponible en: www.lerma.gob.mx/pdf/f6a4.pdf.

⁵ La página web es: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/>.

⁶ La página web es: <http://www.mexicotransparente.org.mx/>.

garantizar el derecho a la información y su consecuente reglamentación. Esta organización también está basada en las siguientes acciones: generar conocimiento, realizar observación y monitoreo, denuncia, propuestas legislativas, así como la difusión de una cultura en pro del derecho a la información, la transparencia y la libertad de expresión.⁷

Por su parte, la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) integra de manera voluntaria a todos los organismos de acceso a la información pública existentes en el país. Se establece en su página web que es un espacio de experiencias, reflexión, análisis y cooperación entre los organismos en materia de transparencia y acceso a la información pública.⁸

Asimismo, existen organizaciones internacionales que promueven la transparencia como *The Trust for the Americas*; establecida en 1997 como una organización no lucrativa, pretende responder a las metas de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a partir de las siguientes áreas: tecnologías de información y comunicación para el desarrollo, transparencia y gobernabilidad, promoción de una cultura del cumplimiento de los derechos laborales, así como paz y reconciliación.

En América Latina existen organizaciones que agrupan distintas instancias sociales y grupos de periodistas, como el Consultorio de Acceso a la Información Pública y Libertad de Expresión (CAIPEX), que es un proyecto del Centro de Estudios Judiciales de Paraguay.⁹

En el ámbito municipal, la transparencia y el acceso a la información están en ciernes, sobre todo por la tradición arraigada en el gobierno local de incumplimiento al orden jurídico en todos los rubros. Robles (2003) abre la discusión al respecto y sostiene que el principal obstáculo es el diseño institucional de los ayuntamientos: gobiernan la mayoría de un mismo partido, con un cabildo sin contrapeso y con un exacerbado presidencialismo local. Bajo este panorama, focalizaremos el estudio al caso de la entidad mexiquense.

III. ANÁLISIS CASO: LOS 125 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

En el Estado de México son pocas las organizaciones que han promovido el derecho a la información y la transparencia en el ámbito local. Sin embargo, este tema es sensible para los ciudadanos, pues tan sólo durante 2011 se presentaron 7 mil 555 solicitudes de acceso a la información en toda la entidad mexiquense vía el Infoem, siendo Huixquilucan el que concentra el mayor número de solicitudes (1,240), en tanto que La Paz es el municipio que ha tenido mayores recursos de revisión, 40 casos de 45 solicitudes, es decir, 88.89 por ciento de las peticiones (Carrillo, 2011).¹⁰ Aun cuando es un tema de vital importancia para el desarrollo democrático de la entidad y del país, no existen muchas investigaciones al respecto.

Cadena (2010) realizó durante el periodo 2006-2008 el análisis de los planes de desarrollo municipal y los informes de gobierno de 30 municipios elegidos al azar. Su

⁷ La página web es: <http://www.amedi.org.mx>.

⁸ La página web es: <http://www.comaip.org.mx>.

⁹ Este proyecto puede ser consultado en internet: www.caipex.com.

¹⁰ Los municipios con mayores solicitudes son: Huixquilucan (1,240), Ecatepec de Morelos (836), Nezahualcóyotl (605), Toluca (344), Tlalnepantla de Baz (296), Texcoco (270), Cuautitlán Izcalli (269), Naucalpan de Juárez (209), Atizapán de Zaragoza (178). Información proporcionada por la comisión de la Infoem, Miroslava Carrillo Martínez. Estas cifras contemplan las solicitudes hasta el 15 de agosto de 2011.

investigación buscó conocer las acciones en torno a la transparencia documentadas en órganos de difusión municipal; sin embargo, sólo 22 de los 30 ayuntamientos elegidos tenían sitio *web*. Al no contar con la información vía *web*, Cadena documenta que hicieron la solicitud por escrito, sin mejores resultados e incluso se llegó al trámite de la revisión, sin llegar a contar con la información. Asimismo, el autor evidencia la falta de organización de archivos e información oficial, un diagnóstico que prevalece actualmente como se dará cuenta en esta investigación más adelante.

Asimismo, el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (IDAIM), elaborado por las organizaciones promotoras de transparencia Fundar y Article 19, miden el desarrollo de las 32 legislaciones de las entidades federativas y el IFAI. Parten de la premisa de que una buena ley no es suficiente para garantizar un ejercicio pleno y libre del derecho a la información (Article 19 y Fundar, 2011). En su evaluación consideran disposiciones normativas, diseño institucional y procedimientos. Las organizaciones encontraron que el Estado de México se encuentra en el lugar número 16 de base y el sitio 21 del índice progresivo. Esto significa que necesita trabajar más para garantizar el derecho a la información y su acceso.

El informe presentado durante el IV Foro del Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA) sugiere que es necesario incluir dentro de los sujetos obligados al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, así como a la Junta de Conciliación y Arbitraje, establecer en la ley de transparencia quiénes son los responsables de clasificar la información, así como garantizar sanciones directamente desde los sujetos obligados. De igual forma, este informe destaca la necesidad de promover la difusión proactiva de información por parte de los sujetos obligados, entre éstos los 125 ayuntamientos que no muestran un catálogo de los archivos, estructura orgánica y datos básicos.¹¹

Después de la aprobación, promulgación y vigencia de la LFTAIPG en 2002, el Estado de México ocupó el lugar número 15 de 32 estados, incluido el Distrito Federal, en aprobar su ley. Cabe señalar que antes de la ley a nivel federal, los estados de Jalisco y Sinaloa ya habían promulgado una ley de transparencia. Para 2007, los 32 estados contaban con una ley sobre transparencia, pero faltaban órganos o instituciones que garantizaran dicho precepto constitucional en los estados de Baja California, Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Tamaulipas (Guerra, 2011).

En términos generales, Guerra (2011) señala que las leyes promulgadas en cada uno de los estados eran heterogéneas, sólo coincidían en obstaculizar el derecho de los ciudadanos a obtener información pública, o en algunos casos no existía un órgano o institución que garantizara dicho derecho a los ciudadanos. Derivado de la problemática de la heterogeneidad de las leyes, así como el funcionamiento de los organismos, en 2007 se hizo una reforma al artículo sexto constitucional agregando los principios y bases con VII incisos, de los cuales destaca la exigencia de publicar a través de medios electrónicos. El análisis de Guerra (2011) señala que el Infoem cumple parcialmente con esta disposición.¹²

Para el análisis de los 125 municipios se consideró sólo la información contenida en las páginas *Web*, en virtud de considerar a las nuevas tecnologías como elementos fundamentales

¹¹ La información precisa sobre el índice de transparencia de los estados de la República, puede consultarse en la página: www.checatuley.org promovida por Fundar y Article 19.

¹² Ver página *web* de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), http://www.comaip.org.mx/recursos/9/EnsayoOrganosGarantes_080211_rev_1800hrs.pdf.

de la transparencia. Se consideró la figura de usuario simulado en la solicitud de actas de cabildo, exclusivamente. Asimismo, debemos contemplar que el artículo tercero transitorio del decreto que reforma el artículo sexto constitucional obliga a la federación, a los estados, el Distrito Federal y los municipios con población mayor a 70 mil habitantes a contar dentro de los dos años siguientes a la entrada de la reforma —El plazo venció el 20 de julio de 2009— con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso y los procedimientos de revisión (López, 2009).

IV. ANÁLISIS DE PÁGINAS *WEB* Y RESULTADOS

Actualmente, el medio electrónico de Internet es uno de los temas que adquiere gran relevancia, sobre todo en la última década a partir del gobierno electrónico. La fecha en la cual se elaboró este análisis de las páginas *web* fue del 15 de julio al 15 de agosto de 2011. Se consideró este lapso después del periodo electoral. La entidad mexiquense renovó al gobernador de la entidad, por lo cual se hizo la evaluación posteriormente, debido, entre otras razones, a la prohibición expresa del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) de mostrar información, propaganda o publicidad de los ayuntamientos. Dicha prohibición contemplada en el Código Electoral, establece una veda publicitaria sobre las acciones de los ayuntamientos. Sin embargo, algunos municipios como San Mateo Atenco y Xonacatlán decidieron cancelar la página *web*, dejando a los ciudadanos sin información sobre trámites o servicios, así como otra información que pudiera ser de utilidad. Desde este tipo de interpretaciones podemos iniciar un diagnóstico o evaluación, derivada de la ambigüedad de la ley.

Resultado de la navegación en los sitios *web*, pertenecientes a los 125 ayuntamientos, encontramos que solamente 105 cuentan con página *web*, correspondiente al 84 por ciento, mientras que 20 municipios (16%) no cuentan con este instrumento tecnológico. Por lo tanto, el análisis se centrará en los municipios que sí cuentan con sitios de Internet. Los municipios que no cuentan con página *web* se pueden ver en el cuadro 1. Es importante señalar que la última reforma al artículo sexto constitucional plantea la obligación de privilegiar los recursos electrónicos como vía de acceso a la información. El artículo sexto constitucional establece en su fracción V:

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos (CPEUM, 1917).

Asimismo, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMM) establece ese mismo criterio. Si bien se percibe en el cuadro 1 que los municipios que no cuentan con página *web* son municipios pequeños, semi rurales y tal vez con poco presupuesto asignado para desarrollar innovaciones tecnológicas, este no puede ser un argumento válido, porque la página del gobierno del Estado de México ofrece apoyo y asesoría para este propósito. Además, en el ámbito federal, el Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED) también tiene dentro de sus funciones otorgar apoyo a los municipios para capacitar

en la realización de sitios electrónicos, así como en su alojamiento. Por lo tanto, la posibilidad de contar con una página *web* obedece más a la disposición y voluntad de los ayuntamientos.

Cabe señalar que la página www.ayuntaweb.info es un portal que otorga el alojamiento de la información de manera gratuita.¹³ Se señala en este sitio *web* que las páginas pueden incluir galería de imágenes, comentarios de las visitas, planos del municipio, imagen de satélite, enlaces con las *webs* oficiales, así como teléfonos y otros datos de interés. Asimismo, especifica que las noticias pueden verse por temas (cultura, deportes, etcétera) y a nivel de población, comarca, provincia, región o país. Por lo cual, podría ser utilizado por los ayuntamientos en caso de tener disposición para dar a conocer sus actividades y, sobre todo, datos derivados de la transparencia municipal.

Cuadro 1
Municipios que no cuentan con página web

#	No.	Municipio	Población censo 2010	Partido en el gobierno
1	11	ATENCO	51,240	PRI*
2	17	AYAPANGO	6,976	PRI*
3	28	CHAPULTEPEC	7,640	PRI*
4	35	ECATZINGO	8,855	PRI*
5	39	ISIDRO FABELA	9,844	CONVERGENCIA
6	44	XALATLACO	21,743	PRI*
7	47	JILOTZINGO	13,596	PRI*
8	50	JOQUICINGO	11,519	PRI*
9	51	JUCHITEPEC	23,473	PRI*
10	57	MORELOS	27,826	PRI*
11	78	SAN SIMÓN DE GUERRERO	5,761	PRD-PT
12	79	SANTO TOMÁS DE LOS PLÁTANOS	9,357	PRI*
13	80	SOYANIQUILPAN DE JUÁREZ	11,543	PAN
14	84	TEMAMATLA	11,639	PRI*
15	94	TEPETLAOXTOC	28,879	PRD
16	95	TEPETITLA	17,390	PRI*
17	103	TIMILPAN	14,799	PRI*
18	106	TLATLAYA	31,689	PRI*
19	117	ZACAZONAPAN	3,997	PRD-PT
20	120	ZUMPAHUACÁN	16,721	PRI*

* Candidatura Común (PRI-PVEM-NA-PSD-PFD)

El diagnóstico sobre el acceso a la información, vía páginas *web* en el Estado de México no es alentador. Coincide con la visión de la comisionada del IFAI, María Marván Laborde, al enfatizar que es intencional la opacidad en nuestro país, y las leyes todavía no garantizan sanciones para quienes incumplen con la obligación de informar a los ciudadanos (IFAI, 2011b). En el cuadro 2 se detalla de forma resumida el número de municipios que cumplen con ciertos

¹³ Véase <http://www.ayuntaweb.info/>.

requerimientos establecidos en la ley; sólo se tomaron siete rubros, aunque la ley de transparencia es más amplia en torno a la obligatoriedad de publicar información pública.

Cuadro 2. Resumen del contenido de las Páginas Web

	Página WEB					
	Actas de cabildo	Plan de Desarrollo Municipal	Lista de trámites y servicios	Programas Anuales de Obras	Enlace a infoem	Presupuesto total
Total	41	51	56	45	80	57
Porcentaje	32.80	40.80	44.80	36.00	64.00	44.00

Fuente: Elaboración propia, análisis de las páginas web, del 15 de julio al 15 de agosto de 2011.

Cabe señalar algunas prácticas innovadoras de las páginas web de los municipios del Estado de México. Tequixquiac tiene un sistema interno para solicitar información. En Temascalapa existe el tabulador de sueldos diario, donde aparece el presidente municipal con 532 pesos, el regidor con 420 pesos y el tesorero con 500.17 pesos. En Tenango del Valle aparece un vínculo para denunciar corrupción y reporte de baches. El ayuntamiento de Tecamac es el único municipio que muestra la lista de información clasificada y reservada.¹⁴

También existe transparencia simulada, es decir, aparecen los hipervínculos o *links* pero no contienen información o está rota la liga. Por ejemplo, en San Felipe del Progreso, en el *link* de actas de cabildo sólo aparece un acta, la primera. Otro ejemplo es Tenango del Aire, donde aparece la página web pero sólo es el portal y no se puede acceder a ningún otro sitio.

Otro ejemplo son las actas de cabildo, las cuales contienen la deliberación y la discusión de los temas del gobierno municipal. Varios municipios no cuentan con dicha información. Sólo 41 municipios muestran alguna acta de cabildo, correspondiente al 32.80 por ciento del total. En gran parte de los ayuntamientos evaluados vía página web sólo muestran el orden del día o un resumen de la sesión de cabildo, como es el caso de Lerma de Villada, Xonacatlán y Acambay. Algunos otros como San Felipe del Progreso tienen el *link* pero no aparece ninguna información. A esto le llamamos transparencia simulada, porque pretende mostrar la información pero no es así, incumpliendo con una norma legal, lo cual exigiría mayor seguimiento o sanción por parte del instituto de transparencia de la entidad.

Otra forma de opacidad está vinculada con la desinformación, por ejemplo, con respecto al tema de los salarios. Sólo 58 municipios muestran el presupuesto asignado, correspondiente al 46.40 por ciento del total, es decir, menos de la mitad de los ayuntamientos que cuentan con página web.

¹⁴ Consultado el 29 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.tecamac.gob.mx/Bienvenido/index.php/transparencia/catalogo-de-informaciontipo-de-informacion-publica-y-privada.html>.

Es obvio imaginar que los municipios que no cuentan con página *web* difícilmente podrán dar a conocer información de interés para los ciudadanos a través de mamparas o con acceso abierto a los archivos. El presupuesto es uno de los rubros que muestra mayor opacidad, porque desorienta a los usuarios, a los ciudadanos. Por ejemplo, el municipio de Temascalapa muestra en el tabulador de sueldos para el presidente municipal el monto de 532.00 pesos —suponemos que es el sueldo diario—, sin anotar prestaciones, bonos y otros beneficios, lo cual es información incompleta y que pretende desinformar.¹⁵

Contar con una página *web* tampoco es suficiente para garantizar el derecho a la información y su consecuente acceso. Por ejemplo, el ayuntamiento de Cocotitlán cuenta con una página *web* donde sólo aparece un *banner* con el nombre del municipio, pero no tiene información.¹⁶ Otro elemento encontrado en la investigación es que sólo 15 de 125 gobiernos locales cuentan con un reglamento municipal de transparencia. Si bien existe un ordenamiento federal y estatal, es interesante ver que existe iniciativa en torno a este tema para privilegiar el máximo recurso de publicidad.

De acuerdo con el cuadro 2, solamente 57 municipios muestran su presupuesto. No obstante, encontramos que no existe un criterio único para alojar dicha información, porque algunos municipios muestran el presupuesto de egresos, algunos otros de ingresos y curiosamente algunos exhiben el presupuesto de ingresos de años anteriores. Esta información debería presentarse de manera desagregada; sin embargo, los municipios no lo hacen así. El periódico *Reforma* documentó sobre la falta de transparencia en los municipios y la carencia de facultades del Infoem para hacer cumplir con su cometido (*Reforma*, 22 de agosto de 2011).¹⁷

Sobre este rubro de información sobre el presupuesto, el propio Congreso local no ha dado a conocer el presupuesto anual de 2010 y 2011, solicitado por el periódico *Reforma*. Este informativo solicitó vía Infoem el desglose de los presupuestos de ambos años en la Cámara de Diputados pero este organismo negó los datos con el argumento de que esta información es analizada en la Cuenta Pública. El propio comisionado Federico Guzmán señaló el pasado 6 de agosto de 2011 que el Congreso local se negaba a cumplir con la resolución del Infoem (*Reforma*, 7 de agosto de 2011).¹⁸

El presupuesto del Estado de México asciende a mil 310 millones de pesos, de acuerdo con la *Gaceta del Gobierno*. Es uno de los más importantes del país por su monto. Cabe señalar que hasta 2009 el Congreso mexiquense daba a conocer, incluso en su página de Internet, el desglose de su presupuesto por partida. Sin embargo, al inicio de la actual legislatura se ha mantenido en opacidad esta información (*Reforma*, 6 de agosto de 2011).¹⁹

Mediante el esquema de usuario simulado se solicitó vía electrónica las actas de cabildo del primer año de gobierno (agosto de 2009-diciembre de 2010), vía Sicosiem, a los

¹⁵ Consultado el 8 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.temascalapa.gob.mx/ARTICULO%2012/II%20DIRECTORIO%20Y%20ORGANIGRAMA/tabulador%20de%20sueldos.pdf>.

¹⁶ Consultado el 7 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.cocotitlan.gob.mx/>.

¹⁷ Consultado el 4 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.reforma.com/edicionimpresa/paginas/20110822/pdfs/rEDO20110822-008.pdf>.

¹⁸ Consultado el 8 de agosto de 2011. Disponible en: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/Documentolmpresa.aspx>.

¹⁹ Consultado el 10 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.reforma.com/edicionimpresa/paginas/20110806/pdfs/rPRI20110806-001.pdf>.

ayuntamientos de Mexicaltzingo, San Mateo Atenco, Toluca, Ocuilan, Temascaltepec y San Antonio la Isla. Se escogieron estos municipios al azar. Los ayuntamientos que entregaron dicha información en el plazo de 15 días marcado por el Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (Sicosiem) fueron San Mateo Atenco y Toluca. San Antonio la Isla, Temascaltepec y Ocuilan afirmaron no tener la información digitalizada y argumentaron que la ley no exige procesar la información. En el caso de Temascaltepec, la respuesta a la solicitud vía Sicosiem señala que el archivo es muy grande y sugiere revisar la página web. En el portal sólo aparecen cuatro actas de cabildo.²⁰ En tanto que el ayuntamiento de Mexicaltzingo no ha entregado hasta la fecha dicha información.

Mexicaltzingo es un municipio semi urbano, gobernado por la coalición PAN-Convergencia, cuyo presidente municipal es Javier Fuentes Terrón. Ante el incumplimiento en la entrega de las actas de cabildo solicitadas, se siguió el procesamiento administrativo de revisión que estipula la ley de transparencia estatal. Con este recurso, el comisionado Arcadio Sánchez Henkel Gómez Tagle llevó al Pleno el asunto, otorgándose la resolución favorable al solicitante que obliga al ayuntamiento de Mexicaltzingo, sujeto obligado, entregar la información solicitada. El expediente de la resolución es el número 01175/INFOEM/IP/RR/2011; ante la nula respuesta se turnó el expediente al contralor del Infoem, Hipólito Romero, sin que hasta la fecha –septiembre de 2011– se cuente con alguna respuesta.

Este ejemplo muestra que no solamente se garantiza el acceso a la información pública mediante las leyes, sino también con la disposición de los funcionarios públicos. La LTAIPEMM no puede sancionar a los sujetos obligados que nieguen información o incumplan con las resoluciones del instituto de transparencia (Infoem). Por tanto, bajo esta investigación es claro que existe opacidad y falta de políticas de acceso a la información en los municipios del Estado de México. También es importante que las leyes cuenten con instituciones sólidas que respalden el ejercicio de la ley, en este caso el Infoem.

Otro revés en torno a la transparencia en la entidad mexiquense ocurrió al exonerar a diez diputados que fueron anteriormente presidentes municipales durante el periodo 2006-2009. Estos ediles incumplieron la ley de transparencia al no entregar información solicitada; sin embargo, la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado determinó que no había sanción en virtud de que la dependencia (Infoem) no contaba con facultades para sancionar. Dicha información fue publicada por el periódico *Reforma*.²¹

El Infoem fue evaluado por la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mediante el estudio *Métrica de la Transparencia 2010*. Se evaluó a los 32 institutos de transparencia del país y al IFAI. Se consideraron las siguientes cuatro variables: calidad normativa, calidad de la información pública de oficio, calidad de la respuesta a solicitudes de información y calidad de las instituciones. La entidad quedó en el sitio número 26 y obtuvo una calificación de 0.6896. La entidad mejor posicionada fue el Distrito Federal con una evaluación de 0.9437.

La propia página del Infoem puede promover la cultura de la transparencia entre los servidores públicos y mantener actualizada de manera permanente la información relativa a los

²⁰ Consultado el 6 de septiembre de 2011. Disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/temascaltepec/transparencia/actasdecabildo>.

²¹ Consultado el 7 de septiembre de 2011, Disponible en:
<http://www.reforma.com/edomex/articulo/585/1169154/default.asp?plazaconsulta=reforma>.

ayuntamientos. En su página *web* sólo aparece el *link* a 81 ayuntamientos, cuando en la revisión exhaustiva se encontró la página *web* de 105 ayuntamientos.²²

COMENTARIOS FINALES

El diagnóstico que realizamos coincide con lo que señala la evaluación de la *Métrica de la Transparencia 2010*, al aseverar que los portales de Internet en todo el país sirven más para promocionar que para difundir información relevante e importante para los ciudadanos. Además, en la revisión de las páginas *web* de los ayuntamientos encontramos que existe una gran diversidad en la presentación de la información. No existe homogeneidad en el contenido mínimo que debe tener una página oficial. Existen esfuerzos por parte de algunos gobiernos locales que incluyen fotos, información turística, estado del tiempo e incluso un espacio para la recepción de quejas y denuncias ciudadanas; pero son mínimos y contados los casos que manifiestan voluntad. Esta situación demuestra que es preciso establecer parámetros normativos con respecto a la información mínima que debe contener la página *web* de un ayuntamiento, así como la forma que deberá guardar en su presentación.

En la gran mayoría de las páginas *web* revisadas, existe transparencia simulada, opacidad. Es decir, se cuenta con *links* y espacios dedicados a alojar la información; sin embargo, la liga está rota o no existe dicha información, lo cual es una forma de opacidad y falta de voluntad por rendir cuentas a los ciudadanos. Esto nos invita a reflexionar sobre el papel del contralor como promotor de la transparencia y la rendición de cuentas, por lo cual se deberá normar y reglamentar esta atribución.

Promover e internalizar en los ayuntamientos la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas implica contar con información básica a disposición de los ciudadanos, adheridas a pizarrones, mamparas y, por supuesto, la propia página *web*. La lista de trámites ofrecidos por cualquier ayuntamiento, así como sus requisitos es una condición para disminuir la corrupción y, por tanto, debería estar reglamentada por el instituto de transparencia y los propios ayuntamientos. La rendición de cuentas es un ejercicio pendiente dentro de las administraciones municipales si no se cuenta con información sobre las actividades que realizan los funcionarios.

Además, es preciso promover políticas públicas de atención al tema del derecho y el acceso a la información. En los ayuntamientos del Estado de México no existe una cultura de apertura a los archivos. Las actas de cabildo deberían estar disponibles para ser consultadas por la ciudadanía, en virtud de que ahí se muestran las acciones a realizar y el trabajo de los regidores y el alcalde. Desgraciadamente, como se muestra en el análisis, es uno de los documentos a los cuales no tiene acceso la mayoría de los mexicanos.

Se está avanzando en la protección de datos personales, pero es necesario fincar claramente los alcances del derecho a la información y su acceso. Es necesario construir un ejercicio democrático de apertura informativa y velar por garantizar una ciudadanía informada. Los resultados de esta investigación permiten vislumbrar futuras indagaciones, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de acceso a la información.

²² Consultado el 6 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.infoem.org.mx/src/htm/ayuntamientos.html>.

Asimismo, la investigación muestra que existe un desdén por parte de los ayuntamientos hacia las oficinas de acceso a la información que contempla la ley, porque en muchos casos no cuentan ni siquiera con un encargado para este puesto administrativo. Además, no existe disposición para digitalizar documentos. Las actas de cabildo, por ejemplo, siguen siendo libros de actas requisitadas a mano, lo que impide su fácil acceso y consulta. La migración de los datos y la información a las páginas *web* deben ser reglamentadas por la ley de transparencia del Estado de México.

De igual forma, el Infoem debe cumplir con lo que establece la fracción VII del artículo sexto constitucional y establecer criterios sobre qué es lo que debe contener como mínimo una página *web* para garantizar la calidad de la información y acabar con la opacidad o transparencia simulada. López (2009), señala que deben contener las leyes de los estados, relativas a la transparencia, el uso de balances temáticos y el uso sistemático de lenguaje ciudadano, así como mostrar por ley la fecha de la última modificación.

Estas aportaciones son un primer acercamiento al tema de la evaluación de la transparencia del Estado de México y pretende abrir la discusión, así como la inquietud para nuevas investigaciones sobre este tema. 

BIBLIOGRAFÍA

Article 19 y Fundar (2011). "Índice del Derecho de Acceso a la Información en México", ponencia presentada en el IV Foro Regional del Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA), realizado el 19 de agosto en la Facultad de Ciencias Políticas de la UAEM.

Cadena Inostroza, Cecilia (2010). "Dificultades para la transparencia y acceso a la información en municipios. Caso Estado de México", ponencia presentada en el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Consultado el 20 de agosto de 2011. Disponible en: www.iapem.org.mx/eventos/clad/Cecilia.pdf.

Carrillo, Miroslava (2011). *Informe de solicitudes presentadas a los ayuntamientos*, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México (Infoem).

CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) (1917). Consultado el 15 de julio de 2011. Disponible en: http://cddiputados.gob.mx/POLEMEX/sap/Actividad/legislacion/leyes/pdf/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_mexico.pdf.

Escobedo, Juan Francisco (2011). *Comunicación y transparencia de los estados*, Universidad Iberoamericana, 109 pp.

Fernández, Claudia (2000). "El derecho a la información en México, más allá de la filtración", *Sala de Prensa*, núm. 15, enero de 2000, año III, vol. 2. Consultado el 18 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.saladeprensa.org/art99.htm>.

Gómez Gallardo, Perla (2011). "Transparencia Focalizada", *Revista Mexicana de Comunicación*. Consultado el 12 de agosto de 2011. Disponible en: <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2011/04/26/transparencia-focalizada/#axzz1UyiL8Hux>.

Guerra Ford, Oscar (2011). *Los órganos garantes de transparencia, integración y sus características: su funcionamiento como órganos autónomos*, documento publicado por

la Conferencia Mexicana de Derecho a la Información Pública (COMAIP). Consultado el 14 de agosto de 2011. Disponible en:

http://www.comaip.org.mx/recursos/9/EnsayoOrganosGarantes_080211_rev_1800hrs.pdf.

ICEM-UACH (Instituto Chileno de Estudios Municipales y Universidad Autónoma de Chile) (2010). *Transparencia activa y pasiva: municipios de Chile*, edición 2009-2010.

IFAI (2011). *Información sobre la reforma al artículo 6º constitucional*. Consultado el 22 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>.

IFAI (2011b) "Intencional, no casualidad, la falta de transparencia en México: María Marván". IFAI, 101/11, 24 de agosto de 2011. Consultado el 27 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>.

López Ayllón, Sergio (2009). *El acceso a la información como derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la constitución mexicana*, Cuadernos de transparencia, número 17, IFAI, México.

MT (México Transparente) (2011). Colectivo por la transparencia. Disponible en: <http://www.colectivoporlatransparencia.org/>.

Robles, Guadalupe (2003). "Municipio y derecho de acceso a la información pública en México", *Sala de Prensa*, febrero de 2003, núm. 52, año IV, vol. 2. Consultado el 19 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.saladeprensa.org/art418.htm>.

Trejo Delarbre, Raúl (1997). *Volver a los medios. De la crítica a la ética*, Ediciones Cal y Arena, México.

Trust (The Trust of de Americans) (2011). Consultado el 28 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.trustfortheamericas.org/spanish/index.html>.